



Bruxelles, le 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Proposition modifiée de

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, au Fonds pour une transition juste 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le 29 mai 2018, la Commission européenne a adopté ses propositions législatives régissant l'utilisation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027¹, qui encadrent le soutien accordé par les Fonds à quelques priorités d'action essentielles de l'Union européenne.

Au début de cette année, l'économie européenne a été ébranlée par le choc exogène symétrique sans précédent causé par la pandémie de COVID-19. Outre la pression immédiate qui s'est exercée sur les systèmes de santé, avec de terribles pertes humaines, de graves et soudaines conséquences sociales et économiques se sont ensuivies.

Celles-ci entraîneront une baisse considérable des résultats économiques, une diminution du nombre d'opérateurs économiques et une forte augmentation du chômage et de la pauvreté. Il en résultera également des difficultés majeures pour les finances publiques et la gestion de la dette dans les années à venir, ce qui pourrait limiter les investissements publics nécessaires à la reprise économique et au développement.

En réaction immédiate, les instruments de la politique de cohésion actuellement disponibles au titre des programmes 2014-2020 ont déjà été adaptés. Une première modification² du règlement (UE) n° 1303/2013 a été adoptée à cet égard, afin de renforcer les systèmes de santé des États membres grâce à des investissements accrus et de soutenir les opérateurs économiques et les travailleurs. Cette première modification a été suivie d'une seconde³, visant à offrir une flexibilité exceptionnelle aux États membres pour la gestion et la modification de leurs programmes lorsque cela s'avère nécessaire pour faire face à la situation de crise.

La Commission propose en outre de tirer parti de toute la puissance du budget de l'UE pour mobiliser les investissements et concentrer les dépenses en début de période, lors des premières années décisives de la reprise. Ces propositions reposent sur deux piliers. D'une part, un instrument européen d'urgence pour la relance, qui stimulera temporairement la capacité financière du budget de l'UE en utilisant la marge de décaissement de celui-ci pour lever des fonds supplémentaires sur les marchés financiers. D'autre part, un cadre financier pluriannuel renforcé pour la période 2021-2027. La Commission propose de renforcer les programmes clés au moyen de l'instrument européen pour la relance, afin d'orienter rapidement les investissements là où ils sont le plus nécessaires, de renforcer le marché unique, d'intensifier la coopération dans des domaines tels que la santé et la gestion des crises, et de doter l'Union d'un budget adapté pour accompagner la transition à long terme vers une Europe plus résiliente, plus écologique et numérique, tout en promouvant les principes du socle européen des droits sociaux.

La présente proposition relève du deuxième pilier susmentionné. Les investissements au titre de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 devront jouer leur rôle d'instruments renforçant à long terme la croissance et la convergence à partir de 2021, lorsque l'économie de l'UE amorcera un rebond, au sortir de la grave récession.

¹ COM(2018) 375 final.

² Règlement (UE) 2020/460.

³ Règlement (UE) 2020/558.

À cet égard, la conception de la politique de cohésion pour 2021-2027 est pertinente, puisqu'elle s'appuie sur des stratégies de croissance à l'épreuve du temps, notamment par une concentration thématique axée sur la compétitivité économique, le programme du pacte vert et la promotion du socle européen des droits sociaux. Il est essentiel de garantir des conditions favorables à une reprise rapide ouvrant la voie au développement économique de l'Union, tout en respectant l'objectif de promotion de la convergence et de réduction des disparités défini par le traité. L'aide apportée doit cibler en particulier les régions les plus touchées par la crise et qui sont moins bien armées pour rebondir.

Par ailleurs, le développement soudain et assez inattendu de la pandémie met en évidence le besoin d'une politique de cohésion plus flexible et plus réactive. Une plus grande flexibilité doit en particulier être accordée aux États membres pour leur permettre de transférer des ressources entre les Fonds, à tout moment de la période de programmation.

Il est également impératif que le cadre juridique de la politique de cohésion prévoie des mécanismes auxquels il pourrait être fait appel rapidement au cas où l'Union viendrait à subir de nouveaux chocs dans les années à venir. Des mesures relatives à l'utilisation des Fonds sont donc proposées pour réagir à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, afin de garantir que, en de pareilles circonstances, pour lesquelles des critères ont été définis, il puisse être dérogé à certaines règles de manière à permettre une réaction plus rapide. Dans ce contexte, la Commission devrait être habilitée à adopter des actes d'exécution afin de prévoir des mesures temporaires permettant de mieux faire face à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles.

Enfin, la pandémie de COVID-19 a compromis la capacité des bénéficiaires à mener à bien des opérations bénéficiant d'un soutien au titre des programmes 2014-2020, à la suite de retards et de lacunes dans la mise en œuvre. Du fait des conséquences budgétaires de la crise, les bénéficiaires pourraient ne pas être en mesure de financer la réalisation des opérations concernées avant la date limite de clôture. À cet égard, une plus grande souplesse devrait être accordée pour permettre l'échelonnement des opérations.

Les modifications proposées sont complétées par une proposition parallèle visant à modifier la proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion⁴, en vue de renforcer l'état de préparation des systèmes de santé et de mieux exploiter le potentiel de la culture et du tourisme, compte tenu de leur vulnérabilité à la crise et de leur importance capitale dans plusieurs régions. De même, la présente proposition est accompagnée d'une proposition de modification de la proposition de règlement relatif au Fonds social européen plus⁵, visant à renforcer le soutien aux mesures pour l'emploi des jeunes et la lutte contre la pauvreté infantile, ainsi qu'aux mesures destinées à accompagner les travailleurs durant les transitions écologique et numérique.

Au niveau de l'Union, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques est le cadre qui permet de mettre en évidence les priorités nationales en matière de réforme et d'investissement, y compris pour l'aide accordée par les Fonds. Ces dernières années, des liens étroits se sont tissés entre le processus du Semestre européen et les investissements au titre de la politique de cohésion, ce qui rend cette politique particulièrement bien adaptée à la réalisation des investissements indiqués dans le cadre du Semestre européen. Le processus du Semestre européen a déjà permis de recenser certains domaines prioritaires sur lesquels il

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

conviendra de concentrer les investissements publics en début de période afin de contribuer à la reprise économique et au développement.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition se limite à certaines modifications ciblées de la proposition de règlement 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 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 (ci-après la «proposition de règlement portant dispositions communes»), et elle ne compromet pas la cohérence dudit règlement au regard des autres politiques de l'Union.

2. **BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 322, paragraphe 1, point a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui fournit la base juridique pour l'adoption des règlements établissant les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget ainsi qu'à la reddition et à la vérification des comptes.

Elle est également fondée sur les articles 177 et 349 TFUE.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La proposition ne modifie pas le mode de mise en œuvre de la politique de cohésion, qui continue de relever de la gestion partagée.

La gestion partagée repose sur le principe de subsidiarité, étant donné que la Commission délègue des tâches de programmation stratégique et de mise en œuvre aux États membres et aux régions. Elle limite également l'action de l'Union à ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs, tels qu'ils sont définis dans les traités.

- **Proportionnalité**

La proposition est une modification limitée et ciblée qui ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif, à savoir offrir davantage de flexibilité pour la gestion des programmes et permettre une plus grande réactivité pour adapter les dispositions essentielles de mise en œuvre, de manière à pouvoir faire face à d'éventuels futurs chocs symétriques.

L'habilitation proposée permet à la Commission de prendre, pendant une période de durée limitée, un nombre limité de mesures immédiates en cas de crise future. Elle est donc conforme au principe de subsidiarité.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition modifie une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet

- **Consultation des parties intéressées**

Aucune partie prenante externe n'a été consultée. La proposition fait toutefois suite aux nombreuses consultations menées avec les États membres et les députés européens au cours des dernières semaines.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet

- **Analyse d'impact**

La proposition de règlement portant dispositions communes est accompagnée d'une analyse d'impact. L'analyse d'impact a validé le système de mise en œuvre proposé pour ces Fonds, tel qu'il ressort de la proposition de règlement portant dispositions communes du 29 mai 2018.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la proposition de règlement portant dispositions communes sont limitées et ciblées et ne touchent pas à l'architecture ni aux fondements de la proposition initiale. Elles apportent uniquement des améliorations et des ajustements limités, sur la base des enseignements tirés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et de ses effets. Une analyse d'impact spécifique n'a donc pas été réalisée.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la proposition de règlement portant dispositions communes sont limitées et ciblées et ne portent pas sur des éléments qui présenteraient de l'intérêt aux fins des bilans de qualité de la réglementation ou de la simplification.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a aucune incidence sur les droits fondamentaux, étant donné qu'elle ne modifie pas les éléments correspondants de la proposition de règlement portant dispositions communes du 29 mai 2018.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La modification proposée n'implique aucune modification de la proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027⁶.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Sans objet

⁶ COM(2018) 322 final.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la proposition de règlement portant dispositions communes portent essentiellement sur les éléments suivants:

- Flexibilité accrue pour le transfert de ressources entre les Fonds, complétée par une flexibilité supplémentaire pour les transferts entre le FEDER, le FSE+ ou le Fonds de cohésion, conformément à l'article 21.
- Habilitation de la Commission à adopter des actes d'exécution établissant des mesures temporaires concernant l'utilisation des Fonds dans des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, autorisant:
 - l'augmentation des paiements intermédiaires de 10 points de pourcentage;
 - la sélection d'opérations déjà achevées;
 - l'éligibilité rétroactive des opérations;
 - l'extension des délais prévus pour la transmission des documents et des données;
- l'abaissement à 5 000 000 EUR du seuil fixé pour l'échelonnement des opérations sur deux périodes de programmation.

Proposition modifiée de

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, au Fonds pour une transition juste 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

La proposition COM(2018) 375 de la Commission est modifiée comme suit:

1) le considérant 15 *bis* suivant est inséré:

«(15 *bis*) Afin d'offrir aux États membres une certaine souplesse pour allouer les ressources financières et adapter les dotations en fonction de leurs besoins spécifiques, il est nécessaire de leur donner la possibilité de demander des transferts limités des Fonds à tout autre instrument relevant de la gestion directe ou indirecte, ou entre les Fonds, au début de la période de programmation ou au cours de la phase de mise en œuvre.»;

2) le considérant 20 *bis* suivant est inséré:

«(20 *bis*) Afin de pouvoir réagir rapidement à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles telles que celles visées dans le pacte de stabilité et de croissance, susceptibles de se faire jour au cours de la période de programmation, des mesures temporaires devraient être prévues pour faciliter l'utilisation des Fonds en réaction à de telles circonstances.»;

3) le considérant 71 est remplacé par le texte suivant:

«(71) Afin d'assurer des conditions uniformes pour l'adoption des accords de partenariat, pour l'adoption ou la modification des programmes ainsi que pour l'application des corrections financières, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Les compétences d'exécution relatives au format à utiliser pour les rapports sur les irrégularités, les données électroniques à enregistrer et à stocker, et pour le modèle de rapport de performance final devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil(*). Bien que ces actes soient de nature générale, il convient d'utiliser la procédure consultative, étant donné qu'ils ne définissent que des aspects techniques, des formulaires et des modèles. Les compétences d'exécution relatives à la ventilation des dotations financières pour le FEDER, le FSE+ et le Fonds de cohésion devraient être adoptées sans passer par les procédures de comité étant donné qu'elles consistent simplement à appliquer une méthode de calcul prédéfinie. En outre, les compétences d'exécution relatives aux mesures temporaires pour l'utilisation des Fonds en réaction à des circonstances exceptionnelles devraient être adoptées sans recours aux procédures de comité, étant donné que le champ d'application de ces mesures est déterminé par le pacte de stabilité et de croissance et se limite aux mesures énoncées dans le présent règlement.

(*) Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13)»;

4) à l'article premier, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Le présent règlement ne s'applique pas au volet relatif à l'emploi et à l'innovation sociale du FSE+, ni aux composantes relevant de la gestion directe ou indirecte du FEAMP, du FAMI, du FSI et de l'IGFV, sauf en ce qui concerne l'assistance technique à l'initiative de la Commission.»;

5) à l'article 8, le point (d) est remplacé par le texte suivant:

«(d) le cas échéant, la répartition des ressources financières par catégorie de régions, établie conformément à l'article 102, paragraphe 2, et le montant des dotations proposées pour un transfert conformément à l'article 21 et à l'article 105, ainsi qu'une justification de ces transferts;»;

6) l'article 21 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres peuvent demander, dans l'accord de partenariat ou dans la demande de modification d'un programme, le transfert d'au maximum 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds à tout autre instrument relevant de la gestion directe ou indirecte.

Les États membres peuvent également demander, dans l'accord de partenariat ou dans la demande de modification d'un programme, le transfert d'au maximum 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds à un ou plusieurs autres Fonds. Les États membres peuvent demander un transfert supplémentaire d'au maximum 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds entre le FEDER, le FSE+ ou le Fonds de cohésion, dans les limites des ressources globales par État membre au titre de l'objectif "Investissement pour l'emploi et la croissance".»;

b) le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. Les demandes de modification d'un programme indiquent le montant total transféré chaque année, ventilé par Fonds et par catégorie de régions le cas échéant, sont dûment motivées et sont accompagnées du programme ou des programmes révisés conformément à l'article 19.»;

c) le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

«5. Si la demande concerne une modification d'un programme, seules les ressources des années civiles à venir peuvent être transférées.»;

7) au titre II, l'intitulé du chapitre III est remplacé par le texte suivant:

«Mesures liées à une bonne gouvernance économique et à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles»;

8) l'article 15 *bis* suivant est inséré:

«Article 15 bis

Mesures temporaires pour l'utilisation des Fonds en réaction à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles

Lorsque le Conseil, après le [date d'entrée en vigueur du présent règlement], a constaté l'existence d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté d'un ou de plusieurs États membres et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou une grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, telles que visées à l'article 5, paragraphe 1, dixième alinéa, à l'article 6, paragraphe 3, quatrième alinéa, à l'article 9, paragraphe 1, dixième alinéa, et à l'article 10, paragraphe 3, quatrième alinéa, du règlement (CE) n° 1466/97(**), ou la survenance d'événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques, tels que visés à l'article 3, paragraphe 5, et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, la Commission peut, au moyen d'une décision d'exécution et pour la période fixée dans cette décision:

- (a) à la demande d'un État membre, majorer les paiements intermédiaires d'un montant correspondant à 10 points de pourcentage au-dessus du taux de cofinancement applicable, sans excéder 100 %, par dérogation à l'article 106, paragraphes 3 et 4;
- (b) autoriser les autorités d'un État membre à retenir pour l'octroi d'un soutien des opérations qui ont été matériellement achevées ou totalement mises en œuvre avant que la demande de financement au titre du programme n'ait été soumise à l'autorité de gestion, par dérogation à l'article 57, paragraphe 6, à condition que l'opération en question ait été menée en réaction aux circonstances exceptionnelles;
- (c) accepter que les dépenses relatives aux opérations menées en réaction à de telles circonstances puissent être éligibles à partir de la date à laquelle le Conseil a constaté l'existence de ces circonstances, par dérogation à l'article 57, paragraphe 7;
- (d) proroger de 3 mois au maximum les délais prévus pour la présentation des documents et la transmission des données à la Commission, par dérogation à l'article 36, paragraphe 5, à l'article 37, paragraphe 1, à l'article 39, paragraphe 2, et à l'article 44, paragraphe 3, premier alinéa.

(*) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1)»;

- 9) à l'article 111, paragraphe 1, le point b) est remplacé par le texte suivant:
«(b) le coût total de l'opération est supérieur à 5 000 000 EUR;»;
- 10) les annexes I, II et V sont modifiées conformément à l'annexe de la présente proposition.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président