



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.10.2011
COM(2011) 612 final

2011/0274 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil

{SEC(2011)1138 final}

{SEC(2011)1139 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le 29 juin 2011, la Commission a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020: un budget destiné à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Dans sa proposition, la Commission a décidé que la politique de cohésion devrait rester un élément essentiel de la prochaine enveloppe financière et a souligné le rôle crucial de celle-ci dans la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020.

La Commission a donc proposé une série de modifications majeures dans la manière de concevoir et de mettre en œuvre la politique de cohésion. Les principales caractéristiques de la proposition sont les suivantes: concentrer les financements sur un plus petit nombre de priorités davantage liées à la stratégie Europe 2020, accorder la priorité aux résultats, assurer un suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs convenus, recourir davantage aux règles de conditionnalité et simplifier la mise en œuvre.

Le présent règlement fixe les dispositions régissant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006. Il se fonde sur les travaux entrepris à la suite de la publication, en mai 2007, du quatrième rapport sur la cohésion, qui décrivait les principaux défis qui attendaient les régions au cours des décennies à venir et ouvrait le débat sur la future politique de cohésion. Le 9 novembre 2010, la Commission a adopté le cinquième rapport sur la cohésion, qui présentait une analyse des tendances socio-économiques et décrivait les orientations de la politique de cohésion à venir.

La politique de cohésion est une manifestation importante de solidarité à l'égard des régions les plus pauvres et les moins favorisées de l'Union européenne — mais elle est davantage encore. L'une des plus grandes réussites de l'UE a été sa capacité à augmenter le niveau de vie de l'ensemble de ses citoyens. Elle y est parvenue non seulement en aidant les États membres et les régions les plus pauvres à se développer et à progresser, mais aussi en contribuant à l'intégration du marché unique, dont la taille fournit des débouchés et permet des économies d'échelle à tous les acteurs de l'Union européenne, qu'ils soient riches ou pauvres, grands ou petits. L'évaluation par la Commission des dépenses consenties par le passé au titre de la politique de cohésion a mis en évidence de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements créateurs de croissance et d'emplois qui n'auraient pas pu être réalisés sans l'appui du budget de l'Union. Les résultats reflètent toutefois également les effets de la dispersion et d'une hiérarchisation insuffisante des priorités. À l'heure où l'argent public se fait rare et où les investissements favorables à la croissance sont plus nécessaires que jamais, la Commission a décidé de proposer des changements substantiels de la politique de cohésion.

Le Fonds de cohésion soutient les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE-27 à réaliser des investissements dans les réseaux de transport RTE-T et l'environnement. Une partie de la dotation du Fonds de cohésion (10 milliards EUR) sera affectée au financement des réseaux de transport de base dans le cadre du «mécanisme pour l'interconnexion en Europe». Le Fonds de cohésion peut aussi soutenir des projets ayant trait à l'énergie, dès lors qu'ils présentent clairement un bénéfice pour l'environnement, par exemple, en promouvant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

2.1. Consultation et recommandations d'experts

Les résultats des consultations publiques consignés dans le 5^e rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, le réexamen du budget de l'Union européenne¹, les propositions relatives au cadre financier pluriannuel², le cinquième rapport sur la cohésion³ et les consultations qui ont suivi l'adoption du rapport ont tous été pris en considération lors de la formulation des propositions.

La consultation publique sur les conclusions du cinquième rapport sur la cohésion s'est tenue entre le 12 novembre 2010 et le 31 janvier 2011. Au total, 444 contributions ont été reçues. Les contributions sont notamment venues des États membres, des autorités régionales et locales, des partenaires sociaux, des organisations d'intérêt européen, des organisations non gouvernementales, des citoyens et d'autres parties prenantes. La consultation publique consistait en une série de questions concernant l'avenir de la politique de cohésion. Une synthèse des résultats a été publiée le 13 mai 2011⁴.

Une consultation publique a également été organisée à propos du futur réseau transeuropéen de transport (RTE-T) entre le 4 mai 2010 et le 15 septembre 2010. La majorité des parties intéressées, notamment au niveau des États membres et des régions, sont favorables à une meilleure coordination des différents instruments financiers dont émanent les fonds alloués au RTE-T au niveau de l'Union, à savoir la politique de cohésion, le financement de la recherche et de l'innovation, le programme RTE-T, ainsi que les interventions de la BEI.

Les résultats des évaluations ex post réalisées sur les programmes 2000-2006 et un large éventail d'études et de recommandations d'experts ont été utilisés pour alimenter la réflexion. Des avis autorisés ont également été émis par le groupe de haut niveau chargé de réfléchir à la future politique de cohésion. Celui-ci, composé d'experts issus des administrations nationales, s'est réuni à 10 reprises entre 2009 et 2011.

2.2. Analyse d'impact

Plusieurs options ont été examinées, notamment en ce qui concerne la contribution du Fonds de cohésion aux investissements dans les infrastructures de base dans les transports et l'environnement. Le Fonds de cohésion a vocation à soutenir des projets dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport, conformément aux articles 171 et 177 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Différentes manières de subordonner l'octroi de financements à un cadre macro-budgétaire sain ont été évaluées, notamment le statu quo, c'est-à-dire une faible subordination ex post, ce qui n'a jamais été appliqué, la subordination à des conditions ex post plus strictes, et la

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux Parlements nationaux: Le réexamen du budget de l'Union, COM(2010) 700 final du 19.10.2010.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Un budget pour la stratégie Europe 2020, COM(2011) 500 final du 29.6.2011.

³ 5^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, novembre 2010.

⁴ Document de travail des services de la Commission: Résultats de la consultation publique sur les conclusions du 5^e rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, SEC(2011) 590 final du 13.5.2011.

subordination ex ante, qui impliquerait qu'un certain nombre de conditions soient remplies préalablement à l'adoption des programmes.

La solution qui répond le mieux aux critères d'appropriation, de transparence et de prévisibilité, tout en veillant à ce que l'efficacité des investissements porteurs de croissance ne pâtisse pas de la poursuite de politiques budgétaires risquées est une évolution du système actuel. Cette procédure consiste à suspendre tout ou partie des engagements en cas de manquements répétés. Elle permet une certaine souplesse, mais est limitée à des circonstances économiques exceptionnelles. Elle garantit en outre la pleine adéquation des dispositions du Fonds de cohésion/des Fonds structurels relatives à la subordination à des conditions macro-budgétaires avec les nouvelles règles de surveillance budgétaire du pacte de stabilité et de croissance.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La politique régionale européenne a un rôle important à jouer dans la mobilisation des atouts locaux et mettre l'accent sur le développement du potentiel endogène.

L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) invite l'Union européenne à agir de manière à renforcer sa cohésion économique, sociale et territoriale et à promouvoir le développement harmonieux de l'ensemble de son territoire en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions ainsi que le retard des régions les moins favorisées.

Le TFUE prévoit la création du Fonds de cohésion dans le but de contribuer à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports. L'article 192 du TFUE mentionne également le recours au Fonds de cohésion dans le domaine de l'environnement lorsque le principe du pollueur-payeur ne peut être appliqué parce que les coûts impliqués pour les pouvoirs publics d'un État membre sont disproportionnés. Le protocole n° 28 du TFUE prévoit que le Fonds de cohésion soutiendra des projets dans des États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

Le calendrier du réexamen des financements de l'Union destinés à promouvoir la cohésion est lié à la proposition de nouveau cadre financier pluriannuel, comme le prévoit le programme de travail de la Commission.

Comme le réexamen du budget de l'Union l'a mis en évidence, «le budget de l'UE devrait être utilisé pour financer les biens publics de l'UE, les actions que les États membres et les régions ne peuvent pas financer eux-mêmes, ou dans les domaines où il peut garantir de meilleurs résultats»⁵. La proposition juridique respectera le principe de subsidiarité en ce sens que la mission du FEDER est décrite dans le traité et que la politique est mise en œuvre conformément au principe de gestion partagée et dans le respect des compétences institutionnelles des États membres et des régions.

L'instrument législatif et le type de mesure (à savoir un financement) sont tous deux définis dans le TFUE, qui fournit la base juridique du Fonds de cohésion et indique que la mission, les objectifs prioritaires et l'organisation du Fonds seront définis par voie de règlements.

⁵ COM(2010) 700 final du 19.10.2010.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition de la Commission sur le cadre financier pluriannuel prévoit une enveloppe de 376 milliards EUR pour la période 2014-2020.

Budget proposé pour 2014-2020	milliards EUR
Régions relevant de l'objectif Convergence	162,6
Régions en transition	39
Régions relevant de l'objectif Compétitivité	53,1
Coopération territoriale	11,7
Fonds de cohésion	68,7
Dotations supplémentaires pour les régions ultrapériphériques et à faible densité	0,926
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans les domaines des transports, de l'énergie et des TIC	40 milliards EUR (et 10 milliards supplémentaires affectés à une utilisation spécifique au sein du Fonds de cohésion)

**Tous les chiffres sont exprimés en prix constants de 2011.*

5. RÉSUMÉ DE LA TENEUR DU RÈGLEMENT PROPOSÉ

Le règlement proposé définit le champ d'intervention du Fonds de cohésion. Il comprend à cet égard un article dans lequel sont précisés les domaines généraux d'intervention dans le secteur des transports et de l'environnement. Le champ d'intervention est également délimité à l'aide d'une liste négative d'activités qui ne pourront entrer ligne de compte pour l'octroi d'un soutien et d'une liste de priorités d'investissement.

Dans le domaine de l'environnement, le Fonds de cohésion soutiendra les investissements liés à l'adaptation aux changements climatiques et à la prévention des risques, les investissements réalisés dans les secteurs de l'eau et des déchets ainsi que dans l'environnement urbain. Conformément aux propositions de la Commission relatives au cadre financier pluriannuel, les investissements dans le secteur de l'énergie sont également admissibles au soutien du Fonds, pour autant qu'ils aient des effets positifs sur l'environnement. C'est pourquoi les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables bénéficient eux aussi d'un soutien.

Dans le domaine des transports, le Fonds de cohésion contribuera aux investissements relatifs au réseau transeuropéen de transport, ainsi qu'aux systèmes de transport à faibles émissions de carbone et aux transports urbains.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 177, deuxième aliéna,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

vu l'avis du Comité des régions⁷,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 174 du traité prévoit que l'Union développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. Il convient, par conséquent, que le Fonds de cohésion contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et à des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports.
- (2) Le règlement (UE) n° [...] /2012 du [...] portant dispositions communes relatives au Fonds 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 relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006⁸ [règlement portant dispositions communes — RPDC] instaure un nouveau cadre d'action pour les fonds structurels et le Fonds de cohésion. Il y a lieu de préciser les objectifs du Fonds de cohésion par rapport à son nouveau cadre d'action et à la mission qui lui est assignée dans le traité.

⁶ J O C , p . .

⁷ J O C , p . .

⁸ J O L , p . .

- (3) L'Union peut contribuer, au moyen du Fonds de cohésion, aux actions visant à poursuivre les objectifs de l'Union dans le domaine de l'environnement fixés aux articles 11 et 191 du traité.
- (4) Les projets financés par le Fonds de cohésion en ce qui concerne le réseau de transport transeuropéen doivent être conformes aux orientations adoptées par la décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport⁹. Dans un souci de concentration des efforts, la priorité devrait être accordée aux projets d'intérêt commun, tels que définis dans cette décision.
- (5) Il y a lieu de prévoir des dispositions spécifiques relatives aux types d'activités susceptibles de bénéficier du soutien du Fonds de cohésion dans le cadre des objectifs thématiques fixés dans le règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC]. Parallèlement, il convient de définir et de clarifier les dépenses qui n'entrent pas dans le champ d'intervention du Fonds de cohésion, notamment en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les installations relevant de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil¹⁰.
- (6) Afin de répondre aux besoins spécifiques du Fonds de cohésion, et conformément à la stratégie Europe 2020 selon laquelle la politique de cohésion doit contribuer à la nécessaire instauration d'une croissance durable, intelligente et inclusive¹¹, il importe de fixer des priorités en matière d'investissement dans le cadre des objectifs thématiques mentionnés dans le règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC].
- (7) Il y a lieu de définir une série commune d'indicateurs pour évaluer la mise en œuvre des programmes avant que les États membres n'élaborent leurs programmes opérationnels. Ces indicateurs devront être complétés par les indicateurs propres aux programmes.
- (8) Le présent règlement remplace le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94¹². Dans un souci de clarté, il convient par conséquent d'abroger le règlement (CE) n° 1084/2006,

⁹ JO L 204 du 5.08.2010, p. 1.

¹⁰ JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

¹¹ Communication de la Commission: Europe 2020 — Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final du 3.3.2010.

¹² JO L 210 du 31.7.2006, p. 79.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement définit la mission du Fonds de cohésion et son champ d'intervention en ce qui concerne l'objectif «investissement pour la croissance et l'emploi» mentionné à l'article 81 du règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC].

Article 2

Champ d'intervention du Fonds de cohésion

1. Tout en veillant à un équilibre adéquat et en tenant compte des besoins spécifiques de chaque État membre en matière d'investissement et d'infrastructures, le Fonds de cohésion soutient:
 - (a) les investissements dans le domaine de l'environnement, notamment en rapport avec le développement durable et l'énergie, qui présentent des avantages pour l'environnement;
 - (b) les réseaux transeuropéens dans le domaine des infrastructures de transport, conformément aux orientations adoptées dans la décision n° 661/2010/UE;
 - (c) l'assistance technique.
2. Le Fonds de cohésion ne soutient pas:
 - (a) le démantèlement de centrales nucléaires;
 - (b) la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les installations relevant de la directive 2003/87/CE;
 - (c) l'habitat.

Article 3

Investissements prioritaires

Conformément à l'article 16 du règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC], le Fonds de cohésion soutient les investissements prioritaires suivants dans le cadre des objectifs thématiques définis à l'article 9 du règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC]:

- (a) soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans l'ensemble des secteurs en:
 - i) promouvant la production et la distribution des sources d'énergie renouvelables;
 - ii) promouvant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les petites et moyennes entreprises;

- iii) encourageant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques;
 - iv) développant des systèmes de distribution basse tension intelligents;
 - (v) favorisant les stratégies de développement à faible intensité carbonique pour les zones urbaines;
- (b) favoriser l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques en:
- i) soutenant les investissements consacrés à l'adaptation au changement climatique;
 - ii) encourageant les investissements destinés à remédier à des risques spécifiques, en garantissant une résistance aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de catastrophe;
- (c) protéger l'environnement et encourager une utilisation rationnelle des ressources en:
- i) répondant aux besoins importants en matière d'investissement dans le secteur des déchets, afin de remplir les obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union;
 - ii) répondant aux besoins importants en matière d'investissement dans le secteur de l'eau, afin de remplir les obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union;
 - iii) protégeant et en restaurant la biodiversité, notamment au moyen d'infrastructures vertes;
 - iv) améliorant l'environnement urbain, notamment par la réhabilitation des friches industrielles et la réduction de la pollution atmosphérique
- (d) encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseau essentielles, en:
- i) favorisant la mise en place d'un espace européen unique des transports multimodal par le biais d'investissements dans le réseau transeuropéen de transport;
 - ii) élaborant des systèmes de transport respectueux de l'environnement et sobres en carbone, notamment en encourageant une mobilité urbaine durable;
 - iii) concevant des systèmes ferroviaires globaux, interopérables et de grande qualité;
- (e) renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations en développant les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations et des services publics concernés par la mise en œuvre du Fonds de cohésion.

Article 4
Indicateurs

1. Il convient d'utiliser, le cas échéant et conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement (UE) n° [...] /2012 [RPDC], les indicateurs communs mentionnés dans l'annexe du présent règlement. Pour les indicateurs communs, les valeurs de référence sont fixées à zéro et les valeurs cibles cumulatives sont établies pour 2022.
2. En ce qui concerne les indicateurs de réalisation propres aux programmes, les valeurs de référence sont fixées à zéro et les valeurs cibles cumulatives sont établies pour 2022.
3. En ce qui concerne les indicateurs de résultat propres aux programmes, les valeurs de référence se basent sur les dernières données disponibles et les valeurs cibles sont fixées pour 2022, mais peuvent être exprimées en termes quantitatifs ou qualitatifs.

Article 5
Dispositions transitoires

1. Le présent règlement n'affecte pas la poursuite ni la modification, y compris la suppression totale ou partielle, d'une intervention approuvée par la Commission sur la base du règlement (CE) n° 1084/2006 ou de toute autre législation applicable à cette intervention au 31 décembre 2013, qui, passée cette date, s'appliquent donc à l'intervention ou aux projets concernés jusqu'à leur achèvement.
2. Les demandes d'assistance présentées dans le cadre du règlement (CE) n° 1084/2006 restent valables.

Article 6
Abrogation

Le règlement (CE) n° 1084/2006 est abrogé.

Les références au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement.

Article 7
Réexamen

Le Parlement européen et le Conseil réexaminent le présent règlement au plus tard le 31 décembre 2022, conformément à l'article 177 du traité.

Article 8
Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

Liste des indicateurs communs pour le Fonds de cohésion

	UNITÉ	DÉNOMINATION
Environnement		
Déchets solides	tonnes	Capacités supplémentaires de recyclage des déchets
Alimentation en eau	personnes	Nombre de personnes supplémentaires bénéficiant d'une meilleure alimentation en eau
	m ³	Réduction estimée des fuites dans le réseau de distribution d'eau
Traitement des eaux usées	équivalent population	Nombre de personnes supplémentaires bénéficiant d'une meilleure alimentation en eau
Prévention et gestion des risques	personnes	Nombre de personnes bénéficiant de mesures de protection contre les inondations
	personnes	Nombre de personnes bénéficiant de mesures de protection contre les incendies de forêt et d'autres mesures de protection
Réhabilitation des sols	hectares	Superficie totale des sols réhabilités
Imperméabilisation des sols	hectares	Altération de la perméabilité des sols due au développement
Nature et biodiversité	hectares	Superficie des habitats en meilleur état de conservation
Énergie et changements climatiques		
Énergies renouvelables	MW	Capacités supplémentaires de production d'énergies renouvelables
Efficacité énergétique	ménages	Nombre de ménages dont le classement en matière de consommation énergétique s'est amélioré
	kWh/an	Diminution de la consommation d'énergie primaire des bâtiments publics

	utilisateurs	Nombre d'utilisateurs d'énergie supplémentaires connectés aux réseaux électriques dits «intelligents»
Réduction des émissions de gaz à effet de serre	tonnes équivalent CO ₂	Diminution estimée des émissions de gaz à effet de serre en tonnes équivalent CO ₂
Transport		
Chemin de fer	km	Longueur totale de nouvelle ligne ferroviaire
	km	Longueur totale de ligne ferroviaire reconstruite ou modernisée
Routes	km	Longueur totale de route construite
	km	Longueur totale de route reconstruite ou mise à niveau
Transport urbain	mouvements de voyageurs	Augmentation des mouvements de voyageurs utilisant les services de transport urbain bénéficiant d'un soutien
Voies navigables intérieures	tonnes-km	Augmentation des marchandises transportées sur des voies navigables intérieures améliorées