COMMISSION
EUROPÉENNE

Strasbourg, le 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Propositions de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion

relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier

portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

1. CHAMP D'INTERVENTION ET MISSION

La mission de cohésion économique, sociale et territoriale du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC) est définie dans les traités. Elle consiste à réduire les disparités régionales et nationales dans de nombreux domaines: l'innovation, la compétitivité, l'emploi, l'environnement, les transports, les infrastructures d'éducation et de santé et le développement urbain durable.

La coopération transfrontalière est une priorité transversale dans le cadre de la coopération territoriale européenne (CTE ou Interreg) et de l'engagement transfrontalier européen (ETE).

Par souci de cohérence avec les autres politiques de l'Union relevant de la gestion partagée, les modalités de mise en œuvre du FEDER et du Fonds de cohésion sont, dans la mesure du possible, régies par le règlement portant dispositions communes (ci-après le «RPDC»), lequel établit des dispositions communes pour sept fonds mis en œuvre en gestion partagée à l'échelle de l'Union, à savoir:

- FC: le Fonds de cohésion
- FEAMP: le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
- FEDER: le Fonds européen de développement régional
- FSE+: le Fonds social européen plus
- FAMI: le Fonds «Asile et migration»
- FSI: le Fonds pour la sécurité intérieure
- IGF: l'Instrument de soutien à la gestion des frontières

2. ENSEIGNEMENTS TIRES DES PRECEDENTS PROGRAMMES

En ce qui concerne **la stratégie, les priorités et l'incidence de l'action menée**, l'évaluation ex post a distingué des thèmes:

- à forte valeur ajoutée et forte incidence, à savoir le soutien aux PME, les stratégies de spécialisation intelligente et l'encouragement des régions à s'élever dans la chaîne économique, l'économie à faible intensité de carbone, le développement urbain durable et la coopération régionale;
- à incidence moindre, comme le soutien aux grandes entreprises et les investissements dans les infrastructures aéroportuaires (sauf dans les régions ultrapériphériques).

Simplification: la nécessité de réduire la charge administrative. Selon les évaluations ex post du FEDER et du Fonds de cohésion, les systèmes de gestion, de contrôle et d'audit étaient trop complexes. Cela représentait une source d'incertitude administrative et de retards dans la mise en œuvre. La complexité était un problème spécifique aux pays de l'UE-15 où le financement était relativement plus modeste, laissant entrevoir un besoin de proportionnalité.

La flexibilité nécessaire pour faire face aux nouveaux besoins: selon l'évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion, l'adaptation des programmes lors de la crise économique a été l'un des exemples de réussites de la période 2007-2013 et il conviendrait de s'en inspirer.

Le potentiel des instruments financiers (IF): selon l'évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion, les IF ont le potentiel de constituer un moyen plus efficace de financer les investissements dans certains domaines, mais leur mise en œuvre accuse des retards et il est difficile de développer leur utilisation.

La Commission a procédé à une consultation publique portant sur «Les fonds de l'UE dans le domaine de la cohésion» (du 10 janvier au 9 mars 2018). La nécessité d'une simplification est la principale conclusion de cette consultation: les acteurs concernés ont estimé que la complexité des procédures était, de loin, le principal obstacle au succès, suivie par la lourdeur des exigences en matière d'audit et de contrôle, le manque de flexibilité, la difficulté à garantir la stabilité financière et les retards de paiement.

En outre, les réponses obtenues témoignent, dans l'ensemble, d'un soutien appuyé en faveur:

- d'une politique de cohésion pour toutes les régions (mais continuant à mettre l'accent sur les régions les moins développées);
- de l'innovation dans l'action menée, notamment les stratégies de spécialisation intelligente et les investissements intelligents de manière plus générale;
- du maintien et du développement de la concentration thématique;
- de la mise en avant des enjeux locaux (en particulier le développement urbain durable);
- de la coopération interrégionale, tant transfrontalière que dans toute l'Europe.

3. OPTIONS ENVISAGEES

Les options présentent différentes possibilités pour faire face à la réduction du budget:

- option 1: une réduction généralisée,
- option 2: une réduction de la contribution en faveur des régions plus développées;
- option 3: le maintien du soutien dans les domaines clés (concentration thématique), mais une réduction en ce qui concerne les autres thèmes.

La troisième option est privilégiée, notamment pour les raisons suivantes:

- il importe de continuer à mettre l'accent sur les thèmes apportant le plus de valeur ajoutée européenne, pour lesquels les évaluations ont montré que les actions menées avaient le plus d'incidence;
- nombre des problématiques majeures (mondialisation et transformation économique, transition vers l'économie circulaire et sobre en carbone, préservation de l'environnement, migrations et poches de pauvreté urbaine) touchent avec de plus en plus d'acuité de nombreuses régions de l'Union, y compris des régions plus développées. L'appui financier de l'Union est non seulement nécessaire, mais aussi un signe de solidarité;
- il est nécessaire de maintenir une masse critique, les investissements dans les régions plus développées étant déjà faibles, rapportés au nombre d'habitants;
- les participants à la consultation publique sont en grande majorité favorables à ce que le soutien du FEDER bénéficie à toutes les régions. Ce scénario garantit en outre une meilleure visibilité des fonds accordés au titre de la politique de cohésion dans tous les États membres.

4. OBJECTIFS PRIORITAIRES, CONCENTRATION THEMATIQUE

Les onze objectifs thématiques utilisés pour la période 2014-2020 ont été simplifiés en cinq objectifs stratégiques clairs dans le présent règlement:

1. Une Europe plus intelligente - transformation industrielle innovante et intelligente.
2. Une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone.
3. Une Europe plus connectée - mobilité et connectivité régionale aux TIC.
4. Une Europe plus sociale - mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.
5. Une Europe plus proche des citoyens – développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières au moyen d'initiatives locales.

Cette simplification permet des synergies et une flexibilité entre les différents volets au sein d'un objectif donné, en supprimant les distinctions artificielles entre différentes stratégies contribuant au même objectif. Elle pose également les bases de la concentration thématique.

Pour préserver une masse critique d'investissements dans l'actuel contexte de réduction budgétaire, le règlement relatif au FEDER et au Fonds de cohésion maintient les exigences de concentration thématique. Les ressources seront affectées en majorité (de 65 % à 85 %) à la concrétisation des objectifs stratégiques qui, d'après les résultats des évaluations et l'analyse d'impact, apportent le plus de valeur ajoutée et contribuent le mieux à la réalisation des priorités de l'Union:

- OS 1: «une Europe plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante»;
- OS 2: «une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'encouragement d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'adaptation au changement climatique, de la prévention et de la gestion des risques».

Pour garantir la flexibilité, les critères de concentration thématique s'appliqueront au niveau national.

Pour les pays ayant un:	**% minimum pour «OS 1»**	**% minimum pour «OS 2»**
RNB inférieur à 75 %	35 %	30 %
RNB entre 75 et 100 %	45 %	30 %
RNB supérieur à 100 %	60 %	*OS1 + OS2 = 85% au minimum*

5. COHERENCE AVEC LES PRIORITES ET AVEC LES AUTRES POLITIQUES DE L'UNION

Les conditions ex ante seront maintenues, mais en tant que **«conditions favorisantes»**. Elles seront moins nombreuses et très ciblées sur les domaines qui ont la plus grande incidence sur l'efficacité du soutien du FEDER et du FC. Elles seront en outre réexaminées tout au long de la période.

Le **lien avec le Semestre européen sera renforcé**. Au stade de la programmation, les États membres détermineront les recommandations par pays des deux dernières années (2019 et

2020) qu'il y aura lieu d'inclure dans les programmes. Ces recommandations seront ensuite examinées en concertation par la Commission et l'État membre concerné (ainsi que lors des réunions du comité de suivi) dans le cadre du dialogue stratégique annuel.

Le règlement portant dispositions communes améliorera la cohérence et l'harmonisation des règles entre les 7 **Fonds en gestion partagée** concernés.

Étant donné la concentration thématique sur l'OS 1, la **cohérence avec Horizon Europe** revêt une grande importance. Horizon Europe sera axé sur l'«excellence européenne» (production et exploitation de nouvelles connaissances, recherche de pointe) et le FEDER sur la «dimension régionale» (diffusion de connaissances et de technologies existantes là où elles sont nécessaires et ancrage local de ces connaissances et technologies au moyen de stratégies de spécialisation intelligente, création de systèmes d'innovation locaux).

Afin de permettre la cohérence avec le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, les synergies et la complémentarité seront renforcées en ce sens que le MIE sera concentré sur le «réseau central», tandis que le FEDER et le Fonds de cohésion soutiendront aussi le «réseau global», notamment en garantissant des accès régionaux et locaux à celui-ci ainsi que des liaisons de transport à l'intérieur des zones urbaines.

6. INTERREG ET LES MECANISMES TRANSFRONTALIERS EUROPEENS

Faisant fond sur le succès des précédents programmes Interreg, nous proposons l'évolution suivante:

- Les **programmes transfrontaliers** ne devraient plus servir essentiellement à gérer et distribuer des fonds mais devraient jouer le rôle d'organismes d'échange, faciliter l'activité transfrontalière et tenir lieu de centre de planification stratégique.
- Ajout de la **coopération extérieure** Cette évolution se fera sous la forme 1) d'un volet spécifique pour les régions ultrapériphériques et 2) de l'intégration des fonds actuellement alloués au titre de l'IAP/l'IEV pour soutenir la coopération avec les pays voisins.

Interreg pourra continuer de soutenir tous les objectifs prioritaires (le cas échéant) et, bien que financé par le FEDER, il relèvera d'un règlement CTE qui établira des règles spécifiques pour le contexte Interreg.

Les obstacles transfrontaliers (notamment en ce qui concerne les services de santé, la réglementation du travail, les transports publics locaux et le développement d'entreprises) découlent souvent de différences entre les pratiques administratives nationales et les cadres juridiques nationaux. Ces obstacles administratifs sont difficiles à surmonter uniquement au moyen de programmes, car ils exigent de prendre des décisions en dehors de la structure de ceux-ci.

La Commission propose de faciliter le recours à de telles solutions en mettant au point un **instrument juridique «prêt à l'emploi» permettant d'utiliser les règles d'un État membre dans un État membre voisin**. La démarche étant volontaire et facultative, et la décision de recourir (ou non) à cet instrument étant laissée à l'initiative des États membres concernés, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés. Cette mesure n'a pas non plus d'incidence financière sur le budget de l'UE.

L'instrument peut prendre deux formes: un engagement transfrontalier européen (ETE) (qui permet en lui-même de déroger aux règles normales) ou une déclaration transfrontalière européenne (DTE) (par laquelle les signataires s'engagent officiellement à légiférer pour modifier les règles normales). Le mécanisme s'appliquera aux projets communs relatifs à tout

élément d'infrastructure ayant une incidence dans une région transfrontalière ou à tout service d'intérêt économique général fourni dans une région transfrontalière.

7. DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE SIMPLIFIEES

D'après les éléments disponibles, le FEDER et le Fonds de cohésion représentent des coûts administratifs importants, estimés par une récente étude[1] à 3 % de la moyenne des coûts des programmes pour le FEDER et à 2,2 % pour le Fonds de cohésion. La charge administrative est plus lourde pour les bénéficiaires (y compris les PME).

La plupart des mesures de simplification concernant le FEDER et le Fonds de cohésion découleront du RPDC. Pour nombre d'entre elles, les gains sont difficiles à quantifier à l'avance, mais d'après les estimations de l'étude:

- l'utilisation accrue des **options simplifiées en matière de coûts** (ou du paiement subordonné au respect de certaines conditions) pour le FEDER et le Fonds de cohésion permettrait de diminuer nettement les coûts administratifs totaux, de l'ordre de 20 à 25 %, si ces options sont appliquées de manière générale;

- **les exigences plus proportionnées en matière de contrôles et d'audits** visent à réduire nettement le nombre de vérifications et les contraintes d'audit pour les programmes jugés «à faible risque», ce qui ferait reculer de quelque 2 à 3 % les coûts administratifs totaux du FEDER et du Fonds de cohésion et – dans une plus large mesure encore – les coûts des programmes concernés.

Parmi les autres mesures de simplification:

- la combinaison de différents Fonds – et d'instruments financiers et de subventions – est codifiée en règles simples;

- il n'y aura plus de règles spécifiques pour les investissements générateurs de recettes;

- il n'y aura pas de procédure applicable aux grands projets (au lieu de cela, les projets stratégiques feront l'objet d'un suivi par le comité de suivi);

- le financement sera simplifié, par exemple par le recours au «label d'excellence»;

- les instruments financiers seront mieux intégrés dans le processus de programmation et de mise en œuvre, dès le départ, et l'évaluation ex ante rationalisée en conséquence; une certaine flexibilité est proposée pour la combinaison de subventions avec des instruments financiers;

- les règles d'éligibilité ont été clarifiées et les règles sur les coûts et frais de gestion ont été simplifiées tout en restant axées sur les performances pour encourager une gestion efficace;

[1] Spatial Foresight & t33, «New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results».

- il n’y aura pas de rapport séparé supplémentaire sur les instruments financiers étant donné que ces derniers sont englobés dans le même système de notification d'informations que toutes les autres formes de financement.