

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ DES RÉGIONS

97^e SESSION PLÉNIÈRE DES 8, 9 ET 10 OCTOBRE 2012

Avis du Comité des régions sur «Le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période après 2013»

(2012/C 391/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- met en garde contre le scénario conduisant à reporter au-delà du début 2013 l'accord sur le cadre financier pluriannuel (CFP);
- insiste sur le fait qu'une très large partie des investissements publics dans les États membres sont conditionnés par les Fonds structurels et rappelle les engagements pris dans le cadre du Pacte pour la croissance et l'emploi conclu lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012;
- soutient sur la base de la mise à jour de la proposition de la Commission du 9 juillet 2012 la demande du Parlement européen que le prochain budget représente un montant de 1,14 % du RNB de l'UE (adhésion de la Croatie comprise);
- regrette qu'une très large majorité des sujets couverts par le cadre de négociation du Conseil, y compris toute forme de conditionnalité macroéconomique, constituent des sujets devant être adoptés par codécision et non par procédure d'approbation;
- réproouve que la méthode de répartition des dotations nationales et les taux de plafonnement en matière de politique de cohésion et de développement rural soient inclus dans le cadre de négociation du Conseil; considère qu'il s'agit d'un domaine de codécision et de consultation obligatoire du CdR et se réserve la possibilité d'ester devant la Cour de justice de l'UE si la Commission européenne ne présentait pas une proposition législative sur laquelle le CdR serait amené à se prononcer;
- se réjouit de la méthode actuelle de négociation au Conseil conduisant à traiter conjointement les volets dépenses et ressources dans le cadre de négociation et réitère son soutien aux deux nouvelles ressources propres proposées par la Commission, celle fondée sur la TVA et la nouvelle taxe sur les transactions financières (TTF);
- soutient pleinement la proposition du Conseil de transformer la politique de cohésion en sous-rubrique plutôt qu'un sous-plafond et réitère sa demande d'accroissement du budget qui lui est allouée (niveau au moins égal à 2007-2013) ainsi que son soutien à la création d'une nouvelle catégorie de régions dites "en transition";
- se réjouit de la proposition du Conseil d'intégrer les programmes Galileo, ITER et GMES dans la rubrique 1 et réitère sa demande que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) soit également intégré au CFP.

Rapporteuse générale	Mercedes BRESSO (IT/PSE), conseillère de la région du Piémont
Textes de référence	Proposition modifiée de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 COM(2012) 388 final Communication de la Commission au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à un programme de simplification pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020 COM(2012) 42 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

1. prend acte du fait que la Commission a publié le 6 juillet 2012 sa proposition modifiée de règlement du Conseil relative au cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, qui prend en compte l'adhésion de la Croatie et les calculs sur la base des statistiques les plus récentes (2007-2009);

2. salue l'adoption le 13 juin 2012 par la session plénière du Parlement européen d'une résolution sur le cadre financier pluriannuel et les ressources propres et se réjouit de l'accent mis sur le fait que le budget de l'UE est effectivement à 94 % un budget d'investissement et que ses dépenses administratives sont proportionnellement extrêmement faibles; souligne les effets multiplicateurs et l'effet de levier liés à ces investissements via les cofinancements privés et publics aux échelons locaux, régionaux et nationaux; et insiste sur le rôle irremplaçable joué par le budget de l'UE en tant que ressource publique stable pluriannuelle pour le soutien de la croissance et de l'emploi;

Négociations interinstitutionnelles en cours

3. exprime sa plus vive inquiétude à l'égard des développements actuels de la négociation au Conseil sur le montant total du cadre financier pluriannuel (CFP), sur le contenu des politiques et sur les ressources, qui sont notamment susceptibles de compromettre le maintien des fonds pour les trois catégories de régions définies au sein de la politique de cohésion. Espère donc qu'il sera possible de parvenir à un résultat positif d'ici le sommet extraordinaire de l'UE des 22 et 23 novembre 2012; cela pourrait mettre fin au blocage entre les deux colégislateurs et permettrait d'éviter ainsi un retard qui serait préjudiciable à l'Union européenne et de mettre en œuvre sans retard la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive;

4. souligne à ce titre l'incohérence apparente entre les engagements pris par les États membres dans le cadre du Pacte pour la croissance et l'emploi conclu lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 et certaines des positions tenues dans les négociations;

5. rappelle que la gravité de la crise économique et sociale qui touche l'UE crée une urgence particulière pour le démarrage

de la programmation en 2014 qui seule rendra possible l'apport de fonds européens, essentiels à la réalisation des investissements dans les États membres, les régions et les villes;

6. souligne la réduction de la taille du budget de l'UE par rapport à celle des budgets nationaux alors que, dans le même temps, les compétences et les tâches confiées à l'Union par le traité de Lisbonne, en particulier dans les domaines de l'action extérieure (article 27, paragraphe 3, dudit traité), du changement climatique (article 191 TFUE), de l'énergie (article 194 TFUE), du sport (article 165 TFUE), de l'espace (article 189 TFUE), du tourisme (article 195 TFUE) et de la protection civile (article 196 TFUE) ont été étendues;

7. insiste sur le fait qu'une très large partie des investissements publics dans les États membres sont conditionnés par les Fonds structurels qui représentent dans 13 États membres plus de 30 % et dans 6 États membres plus de 60 % des investissements publics;

8. reconnaît que les traités (article 312 TFUE) prévoient des dispositions spécifiques s'il advenait que le CFP ne soit pas adopté avant que n'expirent à la fin 2013 les bases légales de tous les programmes de dépenses pluriannuels de l'UE, à l'exception du premier pilier de la politique agricole commune (PAC). Souligne que parmi ces dispositions spécifiques du traité figure l'obligation légale pour les branches de l'autorité budgétaire de continuer la négociation. Insiste toutefois sur le fait que les options de soit adopter de nouveaux programmes sectoriels sans règlement CFP soit de prolonger la durée des programmes existants s'avèreraient extrêmement compliquées;

9. met en garde contre le scénario conduisant à reporter au-delà du début 2013 l'accord sur le CFP dans la mesure où il rendrait impossible la programmation et l'allocation des fonds du cadre stratégique commun après 2014, ce qui aurait un impact négatif sur la cohésion économique, sociale et territoriale européenne; estime qu'un report de l'accord sur le CFP au-delà du début 2013 remettrait également en cause la période de programmation 2014-2020 envisagée jusqu'à présent par la Commission, le Parlement européen et le Conseil et nécessiterait de reconsidérer notamment l'option initialement préconisée par le CdR, à savoir une période de programmation de 5+5 ans après une période de transition d'une ou deux années;

10. réitère sa position antérieure selon laquelle l'UE doit disposer d'un budget crédible d'au moins 1 % de manière à pouvoir réaliser les principaux objectifs de l'Union conformément à ceux de la stratégie Europe 2020 et aux besoins des échelons locaux et régionaux; rappelle que le Conseil a fixé en 2000 le plafond des ressources propres à 1,29 % du RNB pour les crédits d'engagement et à 1,23 % pour les crédits de paiement; souligne que depuis lors le fossé entre le plafond des ressources propres comparé aux plafonds fixés dans le CFP n'a cessé de s'élargir et représente un écart de 25 %; insiste par ailleurs sur le fait que le CFP ne fixe que des niveaux maximum de dépenses tandis que le budget annuel de l'UE s'est toujours situé bien en dessous de ces niveaux tant pour ce qui est des crédits d'engagement que des crédits de paiement; soutient par conséquent sur la base de la mise à jour de la proposition de la Commission du 6 juillet 2012 la demande du Parlement européen que le prochain budget représente un montant de 1,14 % du RNB de l'UE (adhésion de la Croatie comprise);

11. se félicite que le cadre de négociation daté du 18 septembre 2012 supprime la proposition de mettre un terme au programme d'aide alimentaire aux plus démunis; regrette cependant le flou qui entoure la question de sa budgétisation et réitère sa position en faveur de son maintien dans la rubrique 2 du CFP;

12. accueille favorablement certains aspects du document de discussion de la présidence chypriote (30 août 2012) mais est particulièrement préoccupé concernant les propositions relatives à la politique de cohésion, notamment en ce qui a trait à l'éligibilité, à la portée et à l'étendue des "filets de sécurité" pour les régions et les États membres, et rejette les ajustements disproportionnés prévus pour les régions de transition et plus développées;

Domaines de codécision

13. regrette qu'une très large majorité des sujets couverts par le cadre de négociation du Conseil (version du 19 juin 2012), et notamment ses points 21 à 47 et 53 à 78, constituent des sujets devant être adoptés par codécision et non par procédure d'approbation et souligne que le PE doit être pleinement impliqué dans la négociation en cours;

14. réprouve que la méthode de répartition des dotations nationales et les taux de plafonnement en matière de politique de cohésion et de développement rural soient inclus dans le cadre de négociation du Conseil (points 30 à 45) mais n'apparaissent pas dans le projet de règlement portant dispositions communes aux cinq fonds couverts par le cadre stratégique commun; s'étonne par ailleurs que le point 35 du cadre de négociation daté du 18 septembre 2012 confère aux objectifs de la stratégie Europe 2020 une fonction pour la répartition des Fonds structurels entre États membres. Cela pose la question de savoir si ces objectifs représentent réellement les besoins de développement des régions mais soulève aussi des interrogations substantielles en termes de gouvernance et de méthodologie d'autant que cette fonction redistributive n'était certainement pas prévue lorsqu'ils ont été fixés en 2010;

15. considère qu'il s'agit, conformément à l'article 177 du TFUE, non seulement d'un domaine de codécision, mais aussi d'un domaine de consultation obligatoire du CdR et que, dès lors, au titre de la défense de ses prérogatives telles que définies à l'article 263, paragraphe 3, du TFUE, le CdR évaluera d'avantage le cadre juridique de ce cas et se réserve la possibilité d'ester devant la Cour de justice de l'Union européenne si la Commission européenne ne présentait pas une proposition législative sur laquelle le CdR serait amené à se prononcer;

16. réitère suite à ses avis adoptés depuis le début de l'année 2012 sur les différentes propositions législatives de la Commission européenne:

- a. pour ce qui concerne la sous-rubrique 1b et les fonds relevant du cadre stratégique commun (CSC): son soutien à la proposition de constituer une nouvelle catégorie de régions dites "en transition" ainsi qu'à la nécessité de tenir compte de la situation spécifique et sans équivalent des régions ultrapériphériques en ce qui concerne l'accès aux financements, conformément aux dispositions de l'article 349 TFUE (point 25 du cadre de négociation), à un seuil de 300 km pour la coopération territoriale européenne, à l'exception des régions ultrapériphériques auxquelles ne s'applique pas le critère de la distance (point 27, *ibid.*), à la création d'un "filet de sécurité" pour les régions qui ne relèveront plus de l'objectif de convergence égal à deux tiers au moins de leur dotation pour la période 2007-2013 (point 44, *ibid.*), aux propositions de la Commission européenne en matière de taux de cofinancement mise à part une augmentation à 85 % pour les programmes relevant de l'objectif de "coopération territoriale européenne", ainsi qu'au relèvement de 50 à 85 % du taux de cofinancement appliqué à la coopération interrégionale dans les régions ultrapériphériques (point 46, *ibid.*), au maintien du programme d'aide alimentaire pour les plus démunis dans la rubrique 2 du CFP plutôt que son insertion dans le champ d'action du Fonds social européen au sein de la rubrique 1 (point 48, *ibid.*), à l'établissement d'un taux de cofinancement majoré de 10 points de pourcentage pour les États membres connaissant des difficultés budgétaires temporaires (point 47, option a, *ibid.*), à la création d'un CSC pour les trois Fonds structurels et de cohésion, le FEADER et le FEAMP (point 65, *ibid.*), à des taux de préfinancement de 2 % en 2014, 3 % en 2015 et 3 % en 2016 (point 75, *ibid.*), et aussi à l'éligibilité de la TVA non récupérable à une contribution des fonds relevant du CSC (point 78, option c, *ibid.*);
- b. pour ce qui concerne la rubrique 2: son soutien à une convergence plus rapide et un calendrier précis pour la convergence entre États membres (point 53, *ibid.*), un plafonnement des aides directes à 200 000 euros au lieu de 300 000 euros incluant la composante écologique et une dégressivité commençant à 100 000 euros au lieu de 200 000 euros (point 54, *ibid.*), un taux de 30 % pour la composante écologique (point 56, *ibid.*), à l'option de transferts budgétaires du 1^{er} vers le 2^e pilier (point 57, *ibid.*) mais son rejet de tout transfert dans le sens inverse étant donné le besoin de rééquilibrage budgétaire entre les deux piliers de la PAC (point 58, *ibid.*), son soutien à l'introduction des régions en transition dans le règlement sur le développement rural (point 62, *ibid.*), son opposition à la création, tel que proposé, d'une nouvelle réserve pour les crises dans le secteur agricole (point 64, *ibid.*);

17. réitère en ce qui concerne les fonds alloués à l'objectif de coopération territoriale européenne sa proposition que ces fonds soient distribués par programmes de coopération et non pas par État membre; appelle dès lors à une révision du point 40 du cadre de négociation daté du 18 septembre 2012 d'autant qu'en l'état la négociation sur une ventilation des seuls volets de coopération transfrontalière et transnationale aboutit à ne considérer la coopération interrégionale que comme reliquat des deux autres volets;

18. soutient la proposition de recourir davantage à des prêts plutôt que de dépendre essentiellement de subventions non remboursables de façon à stimuler la participation des bénéficiaires. Estime également que les remboursements de prêts devraient être ensuite remis à disposition par des mécanismes de fonds de roulement;

Nouvelles ressources propres

19. réitère son souhait d'une réforme du présent système des ressources propres afin de réduire les contributions directes des États membres au budget de l'UE tout en augmentant les ressources propres de l'UE disponibles pour relever les défis du futur ⁽¹⁾, et répondre à la nécessité de supprimer corrections financières actuelles et des exemptions et, dès lors, estime que dans un souci de transparence, d'équilibre et de durabilité, le nouveau cadre financier pluriannuel doit, comme l'a déclaré le Parlement européen, impérativement s'appuyer sur un accord sur de nouvelles ressources propres;

20. se réjouit de la méthode actuelle de négociation au Conseil conduisant à traiter conjointement les volets dépenses et ressources dans le cadre de négociation et réitère son soutien aux deux nouvelles ressources propres proposées par la Commission, celle fondée sur la TVA et la nouvelle taxe sur les transactions financières (TTF);

21. exhorte, à ce titre, certains États à ne pas pénaliser leurs populations, leurs entreprises et les collectivités locales et régionales en refusant de s'engager sur la nouvelle taxe sur les transactions financières, puisque leur refus conduira à la mise en œuvre d'une coopération renforcée et à la création d'une Europe budgétaire à deux vitesses;

22. considère qu'une TTF en coopération renforcée peut juridiquement servir de base à une nouvelle ressource propre de l'UE et que les pays participants pourraient transférer au budget de l'UE une part des recettes collectées. Ce transfert devra cependant réduire d'autant leur contribution au budget basée sur le RNB sans affecter les règles appliquées au calcul des contributions nationales des pays non participants;

23. réitère son soutien à la simplification du système extrêmement complexe de rabais et de mesures correctives et au remplacement du système actuel de rabais par un mécanisme général de correction;

⁽¹⁾ Paragraphe 65 de l'avis du Comité des régions sur le "Nouveau cadre financier pluriannuel au-delà de 2013", adopté par la 93^e session plénière des 14 et 15 décembre 2011.

Conditionnalité macroéconomique

24. s'étonne que la modification soit disant "technique" du règlement du Conseil par la Commission européenne inclut un élément aussi fondamental que l'extension de la conditionnalité macroéconomique du seul Fonds de cohésion à l'ensemble des cinq fonds couverts par le cadre stratégique commun (voir article 8 du projet de règlement modifié);

25. réitère son opposition claire et ferme à toute forme de conditionnalité macroéconomique et n'estime pas pertinente l'option d'une extension à toutes les rubriques budgétaires demandée par certains États membres;

26. rappelle qu'il s'agit d'un domaine de codécision devant être tranché dans le cadre du règlement portant dispositions communes aux cinq fonds couverts par le CSC;

Structure, durée et flexibilité du cadre financier pluriannuel

27. soutient pleinement la proposition du Conseil de transformer la politique de cohésion en sous-rubrique plutôt qu'un sous-plafond, mais insiste pour que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ne soit pas inclus dans cette sous-rubrique étant donné sa nature différente et continue de déplorer que l'occasion n'ait pas été saisie de regrouper en une seule rubrique l'ensemble des financements de l'UE en faveur du développement territorial (c'est-à-dire les cinq fonds relevant du cadre stratégique commun);

28. réitère sa demande de flexibilité au sein de chaque rubrique et de création d'une réserve de flexibilité pour recevoir les crédits ou les marges non utilisés à mi-parcours, au lieu de les rendre aux États membres; estime qu'une telle réserve de flexibilité pourrait notamment servir d'outil pour des interventions macroéconomiques et financières permettant d'anticiper des chocs asymétriques au sein de l'Union européenne;

29. relève de nouveau que la proposition à l'examen prévoit en 2016 une "évaluation" de la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel et réaffirme qu'il conviendrait de procéder en lieu et place à une révision complète à mi-parcours en 2017 (dont l'évaluation proposée ferait partie);

Plafonnement des engagements et des paiements

30. réitère concernant les montants des principales sous-rubriques du CFP:

- a. son soutien aux propositions de la Commission européenne en ce qui concerne le mécanisme d'interconnexion en Europe (50 milliards d'euros), le programme Horizon 2020 (80 milliards d'euros), les deux premiers piliers de la PAC (372 milliards d'euros à prix constants), le programme Europe créative (1,6 milliards d'euros) et les instruments de financement de l'action extérieure de l'UE (70 milliards d'euros);

b. sa demande d'accroissement des budgets alloués à la politique de cohésion (niveau au moins égal en termes constants à ceux que prévoient les perspectives financières 2007-2013), au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et au programme LIFE, ainsi que sa demande d'un rééquilibrage budgétaire entre les deux piliers de la PAC en faveur du développement rural;

Programmes hors du cadre financier pluriannuel

31. réitère sa demande que le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) soit maintenu et intégré dans le CFP mais, à l'instar du Parlement européen, insiste pour qu'il soit intégré pour un montant supérieur au plafond de la rubrique concernée vu son caractère non programmable; de même, s'oppose à l'élargissement de son champ d'application à la compensation des effets des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux sur l'activité agricole (point 95, *ibid.*);

32. se réjouit de la proposition du Conseil d'intégrer les programmes Galileo, ITER et GMES dans la rubrique 1 du cadre financier pluriannuel (annexe I, *ibid.*) comme demandé dans son avis sur le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période après 2013;

33. insiste pour que les montants correspondants aux mécanismes de réserve susmentionnés soient également transférés dans le CFP;

Programme de simplification

34. considère que la question de la meilleure qualité de la dépense prônée à la fois par les États membres et le Parlement européen reçoit pour l'instant une réponse non satisfaisante puisqu'elle se traduit par l'ajout de nouvelles procédures de

contrôle et d'audit, la complexité accrue des procédures, un accent excessif mis sur la performance et l'absorption quantitative au détriment de la qualité des stratégies, et finalement conduit à une centralisation croissante qui pénalise les niveaux de gouvernance inférieurs vis-à-vis des niveaux supérieurs;

35. souhaite que la communication sur la qualité de la dépense annoncée par la Commission permette une différenciation de la comptabilisation des dépenses publiques d'investissement au titre du Pacte de stabilité;

36. s'élève contre le recours excessif à des actes délégués de la Commission, par exemple comme proposé pour les actions indicatives du cadre stratégique commun, lequel conduira à exclure de la procédure consultative et décisionnelle européenne le CdR, alors même qu'il peut s'agir de domaines essentiels pour les collectivités territoriales;

37. marque en revanche son plein accord avec la Commission sur le fait que la simplification au niveau de l'UE ne sera pleinement efficace que si elle est accompagnée d'efforts parallèles à l'échelon national et infranational, tout en soulignant que l'effort principal est à faire au niveau national;

38. salue la rationalisation des programmes proposée dans le cadre du cadre financier pluriannuel, en particulier la réduction du nombre de programmes financiers proposés et le regroupement de programmes et sous-programmes dans de nombreux domaines;

39. plaide en faveur d'une implication plus étroite de la Banque européenne d'investissement dans la mise en œuvre de projets financés par les Fonds structurels.

II. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT

Amendement 1

COM(2012) 388 final

Considérant n° 3

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>Des instruments spéciaux, comme la réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen de solidarité, l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve pour les crises dans le secteur agricole et la marge pour imprévus, sont nécessaires pour permettre à l'Union de réagir à des circonstances imprévues déterminées ou pour permettre le financement de dépenses clairement définies qui ne pourraient pas être financées dans les limites des plafonds disponibles pour une ou plusieurs rubriques telles que définies par le cadre financier. Des dispositions spécifiques sont donc nécessaires pour prévoir la possibilité d'inscrire dans le budget des crédits d'engagement au-dessus des plafonds fixés par le cadre financier lorsque le recours aux instruments spéciaux s'impose.</p>	<p>Des instruments spéciaux, comme la réserve d'aide d'urgence, le Fonds européen de solidarité, l'instrument de flexibilité, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve pour les crises dans le secteur agricole et la marge pour imprévus, sont nécessaires pour permettre à l'Union de réagir à des circonstances imprévues déterminées ou pour permettre le financement de dépenses clairement définies qui ne pourraient pas être financées dans les limites des plafonds disponibles pour une ou plusieurs rubriques telles que définies par le cadre financier. Des dispositions spécifiques sont donc nécessaires pour prévoir la possibilité d'inscrire dans le budget des crédits d'engagement au-dessus des plafonds fixés par le cadre financier lorsque le recours aux instruments spéciaux s'impose.</p>

Exposé des motifs

Dans la mesure où le FEM doit être intégré dans le CFP et la création d'une réserve pour les crises dans le secteur agricole doit être écartée au profit d'une véritable régulation, ces deux instruments financiers doivent être supprimés de la liste.

Amendement 2

COM(2012) 388 final

Article n° 8

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>En cas de levée d'une suspension des engagements budgétaires concernant le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche dans le cadre des conditions macroéconomiques liées à la coordination des politiques économiques des États membres, le Conseil statue, en vertu du traité et conformément à l'acte de base pertinent, sur un transfert des engagements suspendus aux exercices suivants. Les engagements suspendus de l'année n ne peuvent pas être re-budgétisés au-delà de l'exercice n+2.</p>	<p>En cas de levée d'une suspension des engagements budgétaires concernant le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche dans le cadre des conditions macroéconomiques liées à la coordination des politiques économiques des États membres, le Conseil statue, en vertu du traité et conformément à l'acte de base pertinent, sur un transfert des engagements suspendus aux exercices suivants. Les engagements suspendus de l'année n ne peuvent pas être re-budgétisés au-delà de l'exercice n+2.</p>

Exposé des motifs

Seul le Fonds de cohésion doit continuer comme depuis son origine à être visé par les dispositions relatives aux conditions macroéconomiques.

Bruxelles, le 9 octobre 2012.

*Le président
du Comité des régions*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO