



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 6.10.2011
SEC(2011) 1139 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**Proposition de
REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL**

relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006

et

**Proposition de
REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL**

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

et

**Proposition de
REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL**

portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne"

{COM(2011) 614 final}

{SEC(2011) 1138 final}

{COM(2011)611 final}

{COM(2011)612 final}

RÉSUMÉ

Le présent document résume l'analyse d'impact des propositions de règlement portant dispositions sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion et l'objectif «Coopération territoriale européenne».

Il s'inscrit dans un ensemble d'analyses d'impact qui comprend également l'analyse d'impact de la proposition de règlement 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 applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (le règlement portant dispositions communes), et l'analyse d'impact de la proposition de règlement relatif au FSE.

1. DEFINITION DU PROBLEME

La politique régionale européenne a un rôle important à jouer dans la mobilisation des ressources locales et le développement du potentiel endogène. Toutefois, comme l'a souligné le réexamen du budget, «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».

L'AI se concentre exclusivement sur les trois domaines dans lesquels l'expérience a démontré la nécessité de procéder à des modifications.

1.1. Soutien aux entreprises

Le soutien aux entreprises au titre de la politique de cohésion a produit des résultats significatifs. Des données concrètes montrent que, durant la période 2000-2006, la politique de cohésion a contribué à créer au moins 1 million d'emplois bruts dans le cadre des projets soutenus. Néanmoins, cette politique ne se concentre pas assez sur les PME et l'innovation.

Les PME souffrent particulièrement des difficultés d'accès au financement sur le marché de l'investissement. Les raisons de soutenir les grandes entreprises sont différentes, car celles-ci ne connaissent généralement pas ce problème. Les faits montrent que l'aide directe aux PME est plus efficace, tandis que «pour les grandes entreprises, l'éviction de l'investissement privé peut l'emporter sur les effets positifs». Le financement d'investissements productifs de grandes entreprises qui auraient pu se passer d'une intervention publique a suscité des critiques selon lesquelles ces fonds bénéficient à des entreprises qui n'en ont pas vraiment besoin et évincent l'investissement privé au lieu d'apporter une valeur ajoutée.

Les priorités de l'appui aux entreprises varient selon les États membres: certains mettent nettement l'accent sur le soutien aux investissements, tandis que d'autres préfèrent intervenir plus indirectement, sur l'innovation par exemple. Dans d'autres États encore, le soutien apporté en dehors du domaine de l'innovation continue toutefois de jouer un rôle de premier plan. L'actuel champ d'intervention du FEDER est défini de manière trop large et permet d'accorder une aide générale aux entreprises pour stimuler l'entrepreneuriat dans tous les

secteurs, qu'il existe ou non une défaillance du marché dans le secteur concerné et indépendamment de la contribution dudit secteur à la croissance et à l'emploi.

En conséquence, les principaux problèmes liés à l'actuel champ d'action du FEDER sont la portée trop générale de l'aide aux entreprises et la nécessité d'optimiser l'efficacité et la valeur ajoutée de l'aide aux entreprises.

1.2. Soutien à l'investissement dans les infrastructures

Le principal problème relevé au niveau du financement des infrastructures de transport dans l'actuelle politique de cohésion est l'incapacité à assurer une concentration suffisante sur les priorités de l'Union. Les fonds alloués au titre de la politique de cohésion ont certes été concentrés sur les priorités définies dans les lignes directrices relatives au réseau transeuropéen de transport (RTE-T), mais pas nécessairement sur celles initialement considérées comme présentant la plus forte valeur ajoutée européenne. L'enjeu de la politique de cohésion sera d'apporter, jusqu'en 2020, une contribution effective aux besoins d'investissement dans les infrastructures de base du RTE-T (30 milliards d'euros) dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion.

Il est également important d'améliorer la coordination des différents instruments de l'Union intervenant dans le financement du RTE-T. Jusqu'ici, le programme RTE-T s'est concentré sur des mesures connexes telles que le financement d'études de faisabilité et le Fonds de cohésion a axé son intervention sur les investissements dans les infrastructures. La question de la coordination est devenue particulièrement pertinente du fait que le champ d'action du Fonds de cohésion, tel que défini par le traité, couvre les investissements matériels dans le RTE-T, qui seront également financés par le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe (*Connecting Europe Facility*, CEF).

1.3. Coopération territoriale

La valeur ajoutée de la **coopération territoriale** européenne réside dans le fait qu'elle permet de mener les actions conjointes requises pour répondre à des enjeux qui, de plus en plus, dépassent les frontières nationales et régionales:

- problèmes transfrontaliers;
- échange de bonnes pratiques;
- coopération visant des économies d'échelle ou une masse critique;
- coopération destinée à améliorer la gouvernance;
- coopération en matière de sécurité et de stabilité aux frontières extérieures de l'Union, et relations mutuellement bénéfiques.

L'objectif de coopération territoriale européenne est financé par le FEDER. Il est doté d'un budget total de 8,7 milliards d'euros, soit 2,5 % de l'enveloppe allouée à la politique de cohésion pour 2007-2013.

Malgré leur capacité d'intervention dans les domaines susmentionnés, les programmes relevant de la coopération territoriale européenne peuvent encore être améliorés du point de vue:

- de l'absence de priorités stratégiques, qui se traduit par des stratégies d'intervention très générales qui rendent difficile la réalisation d'objectifs concrets clairement définis;
- de l'absence de coordination en vue de trouver l'équilibre entre les exigences des règlements de l'Union et les cadres juridiques des États membres impliqués.

1.4. Justification de l'action de l'Union européenne

L'action de l'Union se justifie à la fois par les objectifs énoncés à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par le principe de subsidiarité. La qualité pour agir émane de l'article 3 du traité sur l'Union européenne, qui dispose que «[l'Union] promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres», ainsi que de l'article 175 TFUE qui prévoit explicitement que l'Union recourt aux Fonds structurels à cet effet, et à l'article 177 TFUE qui définit le rôle du Fonds de cohésion.

2. OBJECTIFS

L'**objectif général** est défini à l'article 176 du TFUE, qui dispose que le FEDER «est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin». En vertu de l'article 177 TFUE, l'objectif du Fonds de cohésion est de financer des «projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports».

Étant donné l'étendue de la présente AI, les **objectifs spécifiques** sont de veiller à ce que les fonds du FEDER et du Fonds de cohésion soient dépensés:

- de manière efficace;
- de manière efficiente;
- de manière à créer une forte valeur ajoutée européenne.

Les **objectifs opérationnels**, liés aux différents aspects examinés, sont les suivants:

- soutien aux entreprises: veiller à ce que l'aide à l'investissement apportée aux entreprises favorise une croissance durable et l'emploi et à ce que l'appui à l'innovation contribue au développement du potentiel local et régional;
- investissements dans les infrastructures: veiller à une focalisation suffisante sur les priorités européennes;
- coopération territoriale: veiller à une focalisation suffisante sur les priorités européennes et à la possibilité, pour les États membres et les régions, de choisir des objectifs thématiques.

3. OPTIONS

Les différentes options envisagées dans l'analyse d'impact visent à résoudre le problème du champ d'intervention eu égard aux objectifs définis. Elles reflètent diverses possibilités, d'une adaptation modérée des dispositions actuelles à des changements plus radicaux.

3.1.1. Option 1: Statu quo

- Le FEDER conserverait un champ d'intervention large axé sur les investissements productifs et le développement du potentiel endogène.
- Une aide directe serait octroyée principalement, mais pas exclusivement, aux PME.

3.1.2. Option 2: Soutien aux grandes entreprises plus ciblé sur la R-D, l'innovation et les technologies de base essentielles

- Les investissements productifs généraux destinés à créer et à sauvegarder des emplois seraient limités aux PME.
- Les grandes et les petites entreprises bénéficieraient d'un appui au développement du potentiel endogène reposant sur un soutien au développement régional et local, ainsi qu'à la recherche et à l'innovation.

3.1.3. Option 3: Les grandes entreprises ne bénéficient d'aucune subvention et les PME ne peuvent recourir qu'aux prêts et au financement par fonds propres

- L'aide aux investissements productifs ne s'appuierait plus sur des subventions mais sur des instruments de financement novateurs.

3.2. *Champ d'application du soutien aux infrastructures au titre du FEDER et du Fonds de cohésion*

3.2.1. Option 1: Statu quo

- Le FEDER et le Fonds de cohésion continueraient à financer des infrastructures essentielles dans toutes les régions de l'Union, en concentrant les fonds dans les régions moins développées. Seuls les États membres pauvres pourraient prétendre à des financements au titre du Fonds de cohésion.
- Dans les régions moins développées, l'accent serait placé sur les projets prioritaires d'intérêt européen définis par le nouveau cadre RTE-T et sur les infrastructures secondaires.
- Le programme RTE-T continuerait à financer des projets d'infrastructure présentant une forte valeur ajoutée européenne dans les régions développées, en se concentrant notamment sur des interventions connexes (études de faisabilité, par exemple).
- Les programmes opérationnels nationaux couvriraient les investissements dans les infrastructures, les priorités étant définies à l'échelle nationale.

3.2.2. Option 2: Renforcement de la focalisation sur les priorités européennes dans le contexte des projets majeurs d'investissement dans les infrastructures dans les régions moins développées, et sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans les régions plus développées

- Le Fonds de cohésion financerait des investissements dans les infrastructures relevant des priorités européennes stratégiques. Seuls les États membres plus pauvres pourraient y prétendre.
- Le FEDER ciblerait des projets d'intérêt national ou régional.
- Les projets majeurs d'investissement dans les infrastructures seraient couverts par les programmes nationaux, et l'alignement des investissements sur les priorités de l'Union serait assuré par une liste contraignante de projets d'investissement stratégiques à réaliser d'ici 2020. Ces projets seraient sélectionnés et négociés avec les États membres et inclus dans les contrats de partenariat. Des fonds seraient réservés à ces projets.
- Des conditions préalables en matière de planification stratégique viendraient compléter l'accent mis sur les investissements stratégiques dans les transports durables.
- Les investissements d'importance nationale et régionale seraient hiérarchisés en fonction de leur contribution à la durabilité et au réseau.
- Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (CEF) compléterait les investissements de la politique de cohésion dans l'infrastructure matérielle, et pas seulement les investissements connexes. Le CEF financerait des projets d'infrastructure présentant une forte valeur ajoutée européenne. Une partie du budget du Fonds de cohésion serait réservée au CEF (10 milliards d'euros).

3.2.3. Option 3: Renforcement de la focalisation sur l'infrastructure nationale grâce au Fonds de cohésion

- Le Fonds de cohésion financerait des investissements dans des infrastructures relevant des priorités stratégiques européennes concernant le RTE-T de base et global.
- Le FEDER ciblerait des projets d'intérêt national ou régional.
- Comme pour l'option 2, les projets majeurs d'investissement dans les infrastructures seraient couverts par les programmes nationaux.
- Les investissements du CEF seraient réservés aux États membres plus développés et axés sur le financement de projets d'infrastructure présentant une forte valeur ajoutée européenne.
- Le Fonds de cohésion financerait des projets dans les États membres moins développés et serait donc complémentaire du CEF sur le plan géographique. Il n'y aurait pas de transfert de 10 milliards d'euros du Fonds de cohésion au CEF.

3.3. *Coopération territoriale*

3.3.1. Option 1: Statu quo

- Les priorités des programmes de coopération continueraient à être définies de manière générale.
- Aucun lien formel ne serait établi entre les programmes de coopération et les programmes relevant des objectifs de convergence ou de compétitivité.

3.3.2. Option 2: Concentration thématique et renforcement des liens avec d'autres programmes

- La coopération transfrontalière et transnationale s'articulerait autour d'un nombre limité d'objectifs thématiques.
- Les aspects relatifs à la coopération feraient partie intégrante du cadre stratégique global.

3.3.3. Option 3: Intégration de la coopération dans les programmes régionaux

- Il n'y aurait plus de programmes de coopération territoriale distincts.
- Les activités de coopération s'inscriraient dans le cadre des programmes régionaux existants, qui incluraient la possibilité de mener des actions de coopération.

4. COMPARAISON ENTRE LES OPTIONS

Champ d'application du soutien aux entreprises au titre du FEDER

En cas de statu quo, un champ d'intervention relativement large permettrait aux États membres de choisir les domaines d'intervention les plus adaptés aux enjeux auxquels ils doivent répondre, la majeure partie du soutien allant aux PME et à la RDTI. Toutefois, les grandes entreprises continueraient de bénéficier d'aides à l'investissement, ce qui pourrait entraîner l'éviction des investissements privés par le financement public.

Dans le cadre de l'option 2, le soutien aux grandes entreprises se limiterait à des investissements spécifiques destinés à favoriser le développement du potentiel endogène de la région, notamment dans les domaines de l'innovation, des nouvelles technologies et de la recherche, ainsi que de la coopération et des initiatives communes entre les grandes entreprises, les PME et les institutions. Cette option permettrait également de renforcer le rôle des instruments non fondés sur des subventions, notamment en lien avec le soutien à l'investissement, qui est généralement associé à des risques moindres et à une perte sèche plus élevée que les investissements dans les activités innovantes et à haut risque. Ces mesures réduiraient les pertes sèches, mais aussi la liberté d'action des États membres.

Interdire l'accès des grandes entreprises aux subventions, comme le prévoit l'option 3, permettrait d'accroître l'efficacité du financement et l'effet de levier. Une telle mesure pourrait toutefois avoir un effet dissuasif concernant les activités d'innovation et de recherche

nécessaires à la réalisation des grands objectifs de l'Union, car l'aide non remboursable est plus efficace pour les projets innovants, à forte intensité de R-D et sans visées commerciales directes. L'abandon des aides non remboursables au profit des aides remboursables pour les grandes entreprises pourrait également entraîner une hausse importante des frais administratifs pour les autorités de gestion.

L'option 2 est l'option privilégiée, car elle permettrait d'améliorer l'efficacité de l'aide, de contribuer au développement du potentiel local et régional et de favoriser la croissance et la création d'emplois.

Champ d'application du soutien aux infrastructures au titre du FEDER et du Fonds de cohésion

En cas de statu quo, les avantages résultant du financement d'infrastructures par l'Union perdureraient. Toutefois, la focalisation sur les priorités européennes en matière de réseau ne serait pas optimale, et les investissements dans des infrastructures dans les régions plus riches entraîneraient des pertes d'efficacité. En l'absence de coordination entre la politique de cohésion et le CEF, le financement de l'Union consacré à l'infrastructure resterait fragmenté.

Dans le cadre de l'option 2, la focalisation sur les priorités européennes, le CEF, ainsi que l'enveloppe de 10 milliards d'euros provenant du Fonds de cohésion permettraient de concentrer les fonds sur les projets prioritaires de l'Union. Cette option réduirait néanmoins la liberté d'action des États membres et des régions.

Dans le cadre de l'option 3, les investissements dans les infrastructures continueraient d'être principalement axés sur les régions de convergence dont les besoins en matière d'infrastructures de base sont les plus importants. Le principal avantage de cette option réside dans le fait qu'elle laisserait toute latitude aux pays relevant du Fonds de cohésion pour répondre aux priorités régionales et nationales. Son inconvénient majeur est la concentration insuffisante du Fonds de cohésion sur le projet RTE-T de base.

L'option 2 est l'option privilégiée au regard de la valeur ajoutée européenne qu'elle apporte et de la coordination entre le CEF et le Fonds de cohésion.

Coopération territoriale

Le statu quo laisserait une plus grande marge de manœuvre pour le choix du domaine d'intervention des programmes relevant de l'objectif de coopération territoriale. Il se caractérise toutefois par une absence globale de priorités stratégiques et une définition imprécise des réalisations attendues dans le cadre des programmes. Il serait par ailleurs difficile d'assurer la complémentarité avec les autres programmes de l'Union.

L'option 2 permettrait un meilleur alignement des programmes de coopération sur la stratégie Europe 2020. Elle entraînerait une amélioration de la logique d'intervention dans le cadre des programmes grâce à la définition des objectifs du programme, des réalisations et résultats escomptés. Les synergies avec les programmes opérationnels régionaux seraient également renforcées. En revanche, cette option pourrait réduire la flexibilité au niveau de la conception du programme.

L'option 3 permettrait d'accroître les synergies et d'insuffler une dimension européenne aux programmes régionaux. Elle ne permettrait toutefois pas d'étendre la coopération au-delà de projets spécifiques et ne favoriserait pas le développement à long terme d'une stratégie intégrée pour un territoire transfrontalier ou transnational. La dimension européenne risquerait d'être négligée dans la programmation. L'élaboration de projets conjoints serait plus difficile en l'absence d'une structure de soutien.

L'option 2 est l'option privilégiée car elle est plus axée sur les priorités européennes, clarifie la logique d'intervention des programmes et augmente la valeur ajoutée.

5. SUIVI ET EVALUATION

Les systèmes de suivi et d'évaluation de la politique de cohésion seront renforcés par rapport à la situation actuelle, et accorderont une attention accrue aux résultats et à l'alignement sur la stratégie Europe 2020. Cela devrait se traduire concrètement par les mesures suivantes:

- Les programmes préciseraient clairement les changements recherchés, leur contribution aux objectifs de la stratégie Europe 2020, et les incidences de l'affectation des ressources à des interventions spécifiques (réalisations) sur les changements (résultats). L'évolution serait exprimée par des indicateurs de réalisations et de résultats. Un ensemble d'indicateurs communs, alignés sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, seraient utilisés le cas échéant.
- Chaque programme inclurait un cadre de performance qui fixerait des objectifs intermédiaires quantifiés («étapes») pour chaque axe prioritaire, à partir d'un nombre restreint d'indicateurs relatifs au programme, afin de fournir une **indication précise des progrès réalisés sur la voie des priorités de la stratégie Europe 2020**.
- Les étapes correspondant au cadre de performance seraient proposées par l'État membre et approuvées par la Commission et les États membres.
- Le contrat de partenariat inclurait un résumé des étapes fixées, de la méthode et des principes clés.

Les performances des programmes opérationnels seraient contrôlées régulièrement, sur la base des indicateurs relatifs au programme. Les rapports annuels de mise en œuvre compareraient les objectifs et les réalisations et analyseraient les raisons pour lesquelles les objectifs ont été dépassés ou, au contraire, n'ont pas été atteints. Les comités de suivi examineraient toute modification ou toute autre initiative nécessaire pour s'assurer que le programme reste sur la bonne voie. Les résultats seraient contrôlés et notifiés à mesure que les données seraient disponibles, puis seraient examinés lors des réunions des comités de suivi et des réunions annuelles de réexamen.

Deux examens formels des progrès accomplis au regard des étapes fixées dans le cadre de performance sont prévus. La Commission devrait entreprendre, en 2017, un premier examen des progrès réalisés au regard des étapes définies, sur la base des rapports annuels de mise en œuvre relatifs à l'absorption des fonds et aux réalisations. Un deuxième examen aurait lieu en 2019.