



Bruxelles, le 28.5.2020
COM(2020) 452 final

2018/0197 (COD)

Proposition modifiée de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La pandémie de COVID-19 a fait subir à l'économie européenne un choc exogène profond et sans précédent. L'économie se contracte et le chômage augmente; l'incertitude quant à l'évolution de la situation pourrait ralentir la reprise. Les premières réponses à la crise ont largement dépendu des capacités nationales et régionales, qui diffèrent dans une large mesure d'un État membre à l'autre et d'une région à l'autre, en raison de la diversité des structures économiques et des marges de manœuvre disponibles au niveau budgétaire. Ces différences peuvent entraîner une reprise asymétrique et contribuer à l'accroissement des disparités régionales, ce qui peut à son tour nuire au marché unique, à la stabilité financière de la zone euro et à la solidarité de notre Union.

La propagation du coronavirus dans l'ensemble des pays a incité de nombreux gouvernements à introduire des mesures sans précédent pour contenir la pandémie, telles que la fermeture temporaire d'entreprises ou des restrictions générales en matière de déplacements et de mobilité. Cela a conduit à une incertitude accrue sur les marchés financiers. Cette situation peut, à son tour, entraîner de fortes baisses des niveaux de production dans de nombreuses économies, associées à de graves conséquences sociales. Cela peut poser des problèmes importants pour les finances publiques dans les années à venir, ce qui pourrait limiter les investissements publics nécessaires à la reprise économique.

La Commission propose à présent de tirer parti de toute la puissance du budget de l'UE pour mobiliser les investissements et concentrer le soutien financier 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.

La présente proposition relève du deuxième pilier susmentionné. Il est essentiel d'assurer une reprise rapide de l'économie de l'UE à la suite de la pandémie de COVID-19, tout en respectant l'objectif de promotion de la convergence et de réduction des disparités défini par le traité. Cela nécessite des actions adaptées au contexte des économies nationales et régionales. Les investissements au titre de la politique de cohésion doivent jouer un rôle de premier plan pour garantir une reprise pour tous, ouvrant la voie à un développement économique à plus long terme. L'aide apportée doit cibler en particulier les régions les plus touchées par la crise et qui sont moins bien armées pour rebondir.

Il est donc nécessaire de proposer des modifications du champ d'intervention et des objectifs spécifiques du Fonds européen de développement régional (FEDER) ainsi qu'un mécanisme flexible pouvant être appliqué rapidement si d'autres événements exceptionnels conduisant à une situation de crise viennent à affecter l'Union.

La politique de cohésion offre déjà un large éventail de possibilités de financement et peut donc s'adapter à la situation particulière des États membres et des régions. Toutefois, afin

d'améliorer la résilience et la reprise économiques globales de l'UE, il est proposé d'améliorer la flexibilité des investissements au titre des programmes visant à remédier aux faiblesses dans le secteur de la santé, d'améliorer l'état de préparation en cas d'urgence, de promouvoir la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises et d'exploiter pleinement le potentiel économique des secteurs du tourisme et de la culture.

Afin d'améliorer, en ce qui concerne les situations d'urgence sanitaire, les capacités de prévention, de protection, de réaction rapide et de retour à la normale, il est proposé que les investissements destinés à améliorer la résilience des systèmes de santé soient programmés et mis en œuvre de manière globale. Pour ce faire, les investissements pourraient aller au-delà de la mise en œuvre d'infrastructures et englober des investissements dans des équipements et des fournitures nécessaires pour garantir la résilience des systèmes de santé. Étant donné, de plus, que la gestion efficace d'une éventuelle crise nécessite l'acquisition des fournitures nécessaires, le FEDER devrait également être en mesure de financer des approvisionnements destinés à renforcer la résilience face aux catastrophes, en plus d'améliorer la résilience des systèmes de santé. Dans ce contexte, il est nécessaire que les États membres assurent une approche coordonnée et une complémentarité entre les investissements financés par le [programme pour la santé] et par le FEDER.

Le confinement dû à la pandémie de COVID-19 aura une incidence considérable sur les régions où les secteurs de la culture et du tourisme jouent un rôle significatif dans les économies régionales. Les données disponibles indiquent que l'incidence économique et sociale des restrictions imposées en matière de déplacements ainsi que la baisse de confiance des clients seront probablement les plus marquées dans les territoires qui dépendent davantage du tourisme et de l'hôtellerie. Il est donc proposé, en plus des possibilités de soutenir le tourisme et la culture découlant d'autres objectifs stratégiques, de créer un objectif spécifique distinct relevant de l'objectif stratégique 4 afin de permettre d'exploiter le potentiel de la culture et du tourisme dans le renforcement du développement économique, de l'inclusion sociale et de l'innovation sociale.

Afin de stimuler la croissance et la compétitivité des PME selon des modalités favorables à l'emploi, les objectifs spécifiques du FEDER devraient prendre en considération la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises. Il est aussi proposé que le FEDER soutienne les entreprises en difficulté lorsque des mesures d'aide d'État temporaires sont instaurées en réaction à des circonstances spécifiques. Cela est conforme à l'approche adoptée au titre de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19 et aux règles régissant l'octroi d'aides de minimis.

Enfin, il est nécessaire d'ajuster les indicateurs, afin de permettre l'utilisation d'indicateurs de réalisation et de résultat liés au tourisme et à la culture en dehors de l'objectif stratégique 5, conformément aux modifications proposées à l'objectif spécifique portant sur la culture et le tourisme.

En vue de tirer les leçons de la crise actuelle, il est impératif que le cadre juridique de la politique de cohésion prévoie des mécanismes qui puissent être rapidement mis en œuvre si des circonstances exceptionnelles surviennent au cours de la prochaine décennie. En conséquence, des mesures temporaires sont proposées pour l'utilisation du FEDER en réaction à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, afin de garantir que, dans des situations déterminées et spécifiques, il puisse être dérogé à certaines règles pour pouvoir réagir plus facilement à de telles circonstances.

Il s'agit entre autres de la possibilité d'étendre le champ d'intervention du FEDER, pour couvrir notamment le soutien au fonds de roulement dans les PME sous la forme de subventions, et de faciliter éventuellement l'assouplissement des exigences en matière de concentration thématique, en tant que mesure temporaire permettant de répondre efficacement à de telles circonstances exceptionnelles et inhabituelles.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La proposition se limite à une modification ciblée de la proposition de règlement COM(2018) 372 du 29 mai 2018 et est conforme au cadre juridique global institué pour les Fonds, notamment à la proposition de règlement COM(2018) 375 du 29 mai 2018 et à la proposition de modification de cette dernière.

Avec la proposition modifiée de règlement COM(2018) 375 du 29 mai 2018, elle constitue un moyen de soutenir la reprise économique et un mécanisme de réaction aux crises dans le cadre des règles de gestion partagée en cas d'événements exceptionnels conduisant à une situation de crise à l'échelle de l'Union.

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

La proposition se limite à des modifications ciblées de la proposition de règlement COM(2018) 372 du 29 mai 2018 et maintient la cohérence avec les autres politiques de l'Union et, en particulier, promeut la complémentarité et les synergies avec le programme pour la santé.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 177, l'article 178, et l'article 349 du TFUE.

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

La proposition introduit une flexibilité supplémentaire en matière de programmation, de façon à ce que les États membres puissent proposer les interventions qui répondent le mieux aux conséquences économiques de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19 et soutiennent la reprise économique pour toutes les régions. Elle introduit aussi un mécanisme de réaction aux crises dans le cadre des règles de gestion partagée, sous la forme de compétences d'exécution attribuées à la Commission, pour veiller à ce que, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations temporaires puissent être prévues pour faire face à de tels événements.

- **Proportionnalité**

La proposition est une modification limitée et ciblée qui ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de prévoir des marges de manœuvre supplémentaires dans le champ d'intervention et les objectifs du FEDER afin de soutenir la reprise économique et de pouvoir faire face à l'avenir à des événements exceptionnels conduisant à une situation de crise à l'échelle de l'Union.

- **Choix de l'instrument**

La 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 intéressée externe n'a été consultée. La proposition fait cependant suite à de vastes consultations menées avec les États membres et le Parlement européen au cours des dernières semaines concernant les conséquences économiques de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

Une analyse d'impact a été réalisée afin de préparer la proposition de règlement COM(2018) 372 du 29 mai 2018. Les modifications dont il est actuellement question, limitées et ciblées, ne nécessitent pas d'analyse d'impact distincte.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La modification proposée n'entraîne aucune modification de la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 du 2 mai 2018 [COM(2018) 322]. Les montants relatifs au FEDER et au Fonds de cohésion pour la période 2021-2027 demeurent inchangés.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

La mise en œuvre des mesures fera l'objet d'un suivi et de rapports dans le cadre des dispositifs fixés en matière d'établissement de rapports par la proposition de règlement COM(2018) 375 du 29 mai 2018 et par la proposition de règlement COM(2018) 372 du 29 mai 2018.

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

Sans objet.

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

Il est proposé de modifier la proposition de règlement COM(2018) 372 du 29 mai 2018 comme suit:

- 1) l'article 2, paragraphe 1, point a) iii), est modifié de manière à ce que le titre de l'objectif spécifique couvre la création d'emplois;
- 2) l'article 2, paragraphe 1, point d) ii), est modifié pour assurer un soutien à l'amélioration de la résilience en matière d'enseignement et de formation à distance et en ligne;
- 3) l'article 2, paragraphe 1, point d) iv), est modifié de manière à ce que le titre de l'objectif spécifique couvre la résilience des systèmes de santé;
- 4) un nouvel objectif spécifique lié à la culture et au tourisme est ajouté en tant que nouveau point v) à l'article 2, paragraphe 1, point d);
- 5) à l'article 4, paragraphe 1, un nouvel alinéa est ajouté pour garantir l'admissibilité des fournitures essentielles nécessaires pour renforcer la résilience dans le domaine de la santé ou face aux catastrophes;
- 6) l'article 6, paragraphe 1, point d), est modifié de manière à permettre au FEDER de soutenir les entreprises en difficulté lorsque des mesures d'aide d'État temporaires sont instaurées en réaction à des circonstances spécifiques;
- 7) un nouvel article 11 *bis* est ajouté pour rendre possible l'adoption de mesures temporaires permettant une extension ciblée du champ d'intervention du FEDER, notamment pour soutenir le fonds de roulement des PME sous la forme de subventions, ainsi qu'une dérogation aux exigences concernant la concentration thématique et le niveau minimum des ressources à allouer au développement urbain durable en cas de circonstances exceptionnelles et inhabituelles dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance;
- 8) l'annexe I est modifiée afin de permettre l'utilisation d'indicateurs de réalisation et de résultat liés au tourisme et à la culture en dehors de l'objectif stratégique 5.

Proposition modifiée de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

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

La proposition COM(2018) 372 de la Commission est modifiée comme suit:

- 1) le considérant 7 *bis* suivant est inséré:

«(7 *bis*) Les petites et moyennes entreprises (PME) constituant l'épine dorsale de l'économie européenne, le FEDER devrait continuer à soutenir le développement des PME en renforçant leur croissance et leur compétitivité. De plus, compte tenu de l'incidence potentiellement considérable de la pandémie de COVID-19 ou de toute situation de crise ultérieure susceptible d'avoir une incidence sur les entreprises et l'emploi, le FEDER devrait soutenir la reprise en appuyant la création d'emplois dans les PME.»;
- 2) le considérant 10 *bis* suivant est inséré:

«(10 *bis*) Afin de renforcer l'état de préparation à l'enseignement et à la formation à distance et en ligne d'une manière propice à l'inclusion sociale, le FEDER devrait, dans le cadre de sa mission d'amélioration de l'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, contribuer en particulier à favoriser la résilience en matière d'apprentissage à distance et en ligne. Les efforts visant à garantir la continuité de l'éducation et de la formation durant la pandémie de COVID-19 ont mis en évidence d'importantes lacunes dans l'accès des apprenants issus de milieux défavorisés et de régions périphériques aux équipements et à la connectivité nécessaires dans le domaine des TIC. Dans ce contexte, le FEDER devrait soutenir la mise à disposition des équipements et de la connectivité nécessaires dans le domaine des TIC, en vue de favoriser la résilience des systèmes d'éducation et de formation en matière d'apprentissage à distance et en ligne.»;
- 2) le considérant 10 *ter* suivant est inséré:

«(10 *ter*) Afin de renforcer la capacité des systèmes de santé publique à prévenir les urgences sanitaires, à y réagir rapidement et à s'en relever, le FEDER devrait aussi contribuer à la résilience des systèmes de santé. En outre, étant donné que l'ampleur sans précédent de la pandémie de COVID-19 a révélé l'importance de la disponibilité immédiate de fournitures essentielles pour apporter une réponse efficace à une situation d'urgence, il convient d'élargir le champ d'intervention du FEDER afin de permettre l'achat des produits nécessaires au renforcement de la résilience face aux catastrophes et au renforcement de la résilience des systèmes de santé. Les achats de fournitures destinées à renforcer la résilience des systèmes de santé devraient s'inscrire dans la logique de la stratégie nationale en matière de santé et ne pas sortir de ce cadre, et devraient également permettre des complémentarités avec [le programme pour la santé] et avec les capacités de rescEU relevant du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU).»;
- 3) le considérant 10 *quater* suivant est inséré:

«(10 *quater*) Pour être en mesure de soutenir les économies régionales qui dépendent fortement des secteurs du tourisme et de la culture, il convient de prévoir un objectif spécifique consacré à ces secteurs. Cela permettrait d'exploiter pleinement le potentiel de la culture et du tourisme en faveur d'une reprise économique, de l'inclusion sociale et de l'innovation sociale, sans préjudice des possibilités de soutien du FEDER à ces secteurs au titre d'autres objectifs spécifiques.»;

4) le considérant 21 est remplacé par le texte suivant:

«(21) Dans le même temps, il est important de préciser les activités qui n'entrent pas dans le champ d'intervention du FEDER et du Fonds de cohésion, dont les investissements tendant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant d'activités énumérées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil(*) afin d'éviter les redondances dans les financements disponibles, un soutien financier étant déjà prévu en vertu de ladite directive. Le FEDER et le Fonds de cohésion ne devraient pas non plus soutenir les entreprises en difficulté telles que définies dans le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission(**), à moins que ce soutien ne soit autorisé par les encadrements temporaires des aides d'État établis pour faire face à des circonstances exceptionnelles. Par ailleurs, il devrait être précisé explicitement que les pays et territoires d'outre-mer énumérés à l'annexe II du TFUE ne sont pas admissibles au bénéfice d'un soutien au titre du FEDER et du Fonds de cohésion.

(*) 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 Conseil (JO L 275 du 25.10.2003, p. 32).

(**) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).»;

5) le considérant 27 *bis* suivant est inséré:

«(27 *bis*) Afin de permettre une réaction rapide à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance, qui pourraient survenir au cours de la période de programmation, des mesures temporaires devraient être prévues pour faciliter l'utilisation du FEDER en réaction à ces situations. Les compétences d'exécution relatives aux mesures temporaires pour l'utilisation des Fonds en réaction à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles devraient en outre être adoptées sans procédures de comité, étant donné que le champ d'intervention est déterminé par le pacte de stabilité et de croissance et se limite aux mesures énoncées dans le présent règlement.»;

6) à l'article 2, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

(a) au point a), le point iii) est remplacé par le texte suivant:

«iii) renforçant la croissance et la compétitivité des PME ainsi que la création d'emplois dans les PME;»;

(b) le point d) est modifié comme suit:

i) le point ii) est remplacé par le texte suivant:

«ii) améliorant l'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au

développement des infrastructures, notamment en favorisant la résilience en matière d'enseignement et de formation à distance et en ligne;»;

ii) le point iv) est remplacé par le texte suivant:

«iv) garantissant l'égalité de l'accès aux soins de santé et en prenant des mesures favorisant la résilience des systèmes de santé;»;

iii) le point v) suivant est ajouté:

«v) renforçant le rôle de la culture et du tourisme dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale;»;

7) à l'article 4, paragraphe 1, l'alinéa suivant est ajouté:

«Afin de contribuer à l'objectif spécifique relevant de l'OS 2 visé à l'article 2, paragraphe 1, point b) iv), et à l'objectif spécifique relevant de l'OS 4 visé au point d) iv) du même article, le FEDER soutient aussi l'achat de fournitures nécessaires au renforcement de la résilience des systèmes de santé et au renforcement de la résilience face aux catastrophes.»;

8) à l'article 6, paragraphe 1, le point d) est remplacé par le texte suivant:

«d) les entreprises en difficulté, telles que définies à l'article 2, point 18, du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, à moins que l'octroi d'un soutien à celles-ci ne soit autorisé par un encadrement temporaire des aides d'État établi pour faire face à des circonstances exceptionnelles;»;

9) le chapitre II *bis* suivant est inséré:

«CHAPITRE II *bis*

Mesures temporaires en réaction à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles

Article 11 bis

Mesures temporaires pour l'utilisation du FEDER 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 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) étendre le champ d'intervention du FEDER, par dérogation à l'article 4, afin de soutenir les mesures strictement nécessaires pour répondre à de telles circonstances exceptionnelles ou inhabituelles, en particulier au moyen du financement de fonds de roulement pour les PME sous la forme de subventions;

- (b) réduire les exigences concernant la concentration thématique et le niveau minimum des ressources à allouer au développement urbain durable, par dérogation à l'article 3 et à l'article 9, paragraphe 2.

(*) 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).

(**) Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).»;

- 10) l'annexe I est modifiée conformément à l'annexe de la présente proposition.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président