

Décisiondu Bundesrat

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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

COM(2011) 615 final ; doc. du Conseil 15243/11

Lors de sa 891^e session, le 16 décembre 2011, le Bundesrat a pris les positions suivantes conformément aux articles 3 et 5 de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne) :

Évaluation globale

1. Réaffirmant la position commune adoptée par la Fédération et les Länder quant au cinquième Rapport relatif à la cohésion et confirmant ce qu'il a énoncé en matière de politique de cohésion dans ses positions relatives à la communication de la Commission intitulée « Le réexamen du budget de l'UE » (imprimé du Bundesrat 667/10 (décision) en date du 17 décembre 2010) et relatives à la proposition de règlement de la Commission fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (imprimé du Bundesrat 399/11 (décision) en date du 14 octobre 2011), le Bundesrat fait observer qu'en vertu de l'article 174 du TFUE, la politique de cohésion fournit une contribution essentielle à la réduction des disparités économiques, sociales et territoriales au

sein de l'Union. La politique de cohésion satisfait ainsi à l'objectif du traité visant à surmonter les retards de développement, à renforcer la croissance et l'emploi dans les régions structurellement faibles et à soutenir l'intégration sociale. Dans le même temps, la politique de cohésion peut apporter une contribution majeure au soutien de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Cette tâche porte à la fois sur les régions moins développées et sur les régions plus développées d'Europe. De ce fait, le Bundesrat se félicite que la mise en œuvre de la politique de cohésion soit appelée, à l'avenir, à se poursuivre dans toutes les régions d'Europe.

2. Le Bundesrat considère la proposition de règlement commun comme une base de discussion entre la Commission et les États membres.
3. Cependant, le Bundesrat constate qu'avec les objectifs thématiques proposés par la Commission, la gamme de financements doit être axée uniquement sur la stratégie Europe 2020. Or, le Bundesrat estime qu'il convient de ne pas cantonner les régions au lancement de stratégies de développement régionales intégrées qui soient adaptées aux forces et aux besoins régionaux respectifs et soient susceptibles d'apporter une contribution majeure à la dynamisation de la croissance économique et de l'emploi.
4. Le Bundesrat se serait félicité que la Commission présente un règlement général effectif pour l'ensemble des Fonds auxquels s'applique le Cadre stratégique commun. Les nombreux chevauchements existant entre la partie portant dispositions communes applicables à l'ensemble des Fonds, d'une part, et les dispositions générales applicables au FEDER, au FSE et au FC, d'autre part, rendent les règles illisibles. Dans un souci de clarté, il conviendrait de décider soit de régir ces deux volets dans le cadre de règlements distincts, soit de les réunir au sein du règlement général sur les Fonds structurels. Des règles claires et lisibles en matière de gestion et de contrôle financier sont nécessaires pour minimiser les erreurs lors de la mise en œuvre des programmes de soutien.
5. Le Bundesrat demande que l'on en vienne à de réelles simplifications dans la gestion des Fonds. Or, les exigences relatives à la soumission et à la mise en œuvre du plan de développement et du programme opérationnel sont sensiblement plus élevées qu'au cours de la période de financement actuelle. De ce fait, la Commission et les États membres doivent conclure un contrat de

partenariat qui n'existait pas jusqu'à présent et qui restreint non seulement la marge de manœuvre des États membres qui cofinancent et qui gèrent, mais aussi la marge de manœuvre des Länder lors de l'exécution des programmes.

6. Le Bundesrat attire l'attention sur la nécessité d'améliorer encore substantiellement la proposition de règlement dans le cadre des négociations à venir, afin de satisfaire aux principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité, de simplification administrative et d'allègement de la bureaucratie dans toutes les parties. Le Bundesrat craint que l'accroissement de la complexité et de l'ampleur des règles ainsi que des charges administratives, notamment du fait de l'introduction de procédures d'accréditation, d'apurements annuels des comptes et d'obligations élargies en matière de comptes rendus, se fasse avant tout au détriment des États membres et des régions – mais aussi des bénéficiaires. Cela va à l'encontre de la simplification de la gestion des programmes opérationnels instamment requise par l'Allemagne.

7. Le Bundesrat estime qu'en particulier les éléments suivants de la proposition de règlement doivent être révisés en profondeur dans le cadre d'un dialogue commun avec les États membres et les régions :

Actes délégués : les procédures de délégation d'actes juridiques doivent satisfaire aux prescriptions de droit primaire de l'article 290 du TFUE. Selon cet article, il faut s'assurer, dans chaque cas particulier, que seuls des pouvoirs non essentiels sont délégués.

Contrat de partenariat : le Bundesrat plaide pour un remaniement en profondeur des dispositions relatives au contrat de partenariat. Ces dispositions devraient seulement porter sur les priorités et les objectifs stratégiques ; sans cela, cet instrument sera inutilisable en raison des différents modes de répartition des compétences et des attributions au sein des États membres.

Nouvelles obligations relatives au respect de conditions contraignantes : la mise en place de vastes conditions ex ante supplémentaires tout comme l'établissement d'un lien entre la programmation / la gestion des programmes et les programmes nationaux de réforme, avec la possibilité de prise de sanctions de la part de la Commission, entraînent non seulement une complexification de la programmation et de leur gestion, mais aussi des risques budgétaires incalculables pour les Länder. Le Bundesrat s'inquiète vivement de ce que les

possibilités supplémentaires de prise de sanctions par la Commission aillent à l'encontre de l'adhésion suscitée par la politique européenne de cohésion menée jusqu'à présent, adhésion qui tient notamment à la prévisibilité à long terme pour l'ensemble des acteurs.

Possibilité de suspension des paiements à la suite d'examens des performances : le Bundesrat plaide pour le maintien de la méthode actuellement en place du contrôle des performances par le biais de rapports de mise en œuvre et par le biais d'évaluations. En revanche, il s'oppose à la prise de sanctions au cas où l'examen des performances révélerait que certaines étapes n'ont pas été franchies. Cela inciterait à élaborer les programmes sans grandes ambitions et compliquerait la prévisibilité tout comme la pilotabilité des programmes opérationnels, tout en exposant les budgets des Länder à des risques financiers incalculables.

I. Objectifs, catégories de zones et cadre financier

Objectifs

8. Le Bundesrat approuve la proposition de la Commission visant à mettre en œuvre, à l'avenir, la politique de cohésion dans le cadre des deux objectifs « Investissement pour la croissance et l'emploi » et « Coopération territoriale européenne » et à opérer, en ce qui concerne le premier objectif, des distinctions par catégories de zone.

Catégories de zones

Régions moins développées

9. Le Bundesrat approuve une politique de cohésion qui continue, comme cela a été le cas jusqu'à présent, de profiter avant tout aux régions et États membres structurellement faibles. Les seuils employés jusqu'à ce jour pour la sélection des zones éligibles au Fonds de cohésion (revenu national brut – RNB – par habitant inférieur à 90 % du RNB moyen par habitant de l'UE-27) et pour l'objectif « Convergence » (produit intérieur brut – PIB – régional par habitant inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE-27) ont fait leurs preuves.

Régions en transition

10. Le Bundesrat se félicite de l'instauration d'un filet de sécurité d'un montant égal à au moins deux tiers de l'actuelle dotation financière en faveur des régions actuellement éligibles au titre de l'objectif de convergence. Les taux de cofinancement à hauteur de 75 % maximum prévus pour ces régions sont eux aussi en adéquation avec les possibilités de ces dernières. Ce faisant, la Commission accède à d'importantes demandes du gouvernement fédéral et des Länder.
11. Pour mobiliser durablement les potentiels existants, ces régions ont encore besoin d'un appui via des instruments de financement fiables, à large spectre d'action, répondant à leur situation spécifique. En dépit de progrès visibles, des efforts substantiels seront encore nécessaires jusqu'à ce que l'objectif d'une structure économique autosuffisante puisse être atteint. Les retards de développement, tels que des capacités trop faibles en R&D, le manque d'intégration dans les circuits économiques internationaux, une dotation en capitaux propres insuffisante des entreprises et la persistance d'un niveau élevé de chômage, ne seront pas encore résorbés d'ici 2013. Cette situation prévaut également de manière comparable dans les actuelles régions en phase de suppression progressive de l'aide. De ce fait, une chute du financement au niveau de celui des zones relevant de l'objectif de compétitivité, chute à laquelle s'ajouterait une détérioration simultanée des conditions d'éligibilité aux financements, menacerait également l'évolution positive de ces régions vers une structure économique autosuffisante.
12. En conséquence, le filet de sécurité et les taux de cofinancement doivent s'appliquer à toutes les régions qui sont actuellement financées au titre de l'objectif de convergence et dont le PIB par habitant excède 75 % de la moyenne de l'UE-27.

Ces règles transitoires pour les régions en phase de sortie du financement au titre de la convergence, y compris les régions en phase de suppression progressive de l'aide, devraient s'appliquer à tous les Fonds relevant du CSC.
13. Cependant, le Bundesrat estime que l'introduction d'un nouveau type de région (« Région en transition ») pour les régions dont le PIB/habitant est compris

entre 75 et 90 % de la moyenne de l'UE-27 n'est pas nécessaire. Cela va à l'encontre du principe de concentration des moyens. Le financement devrait toujours être conçu pour une durée limitée et de manière dégressive. Il pourra également être satisfait aux exigences susmentionnées dans le cadre de régimes transitoires.

Régions plus développées

14. Le Bundesrat soutient le financement en provenance des Fonds structurels dans les régions plus développées. Ce faisant, la Commission reconnaît que ces régions fournissent une importante contribution à la réalisation des objectifs d'Europe 2020.
15. L'approche inclusive d'une politique de cohésion tenant compte des besoins propres à chaque région revêt une importance majeure dans l'optique d'une politique de croissance et d'innovation durable et apporte un complément indispensable aux autres politiques européennes orientées de manière purement sectorielle. Par ailleurs, il convient également d'éliminer les faiblesses structurelles et les disparités au sein des régions plus développées afin de garantir le développement harmonieux de l'UE dans son ensemble. Cela suppose aussi le recrutement de travailleurs qualifiés – un recrutement qui s'impose de plus en plus, notamment du fait de la mutation démographique.

Coopération territoriale

16. Le Bundesrat se félicite que la Commission prévoie la poursuite du financement et du renforcement de la coopération territoriale. La coopération au sein de projets et structures transcendant les frontières des États contribue efficacement à l'intégration européenne. En dépit de tous les succès rencontrés, la promotion de la coopération transfrontalière à toutes les frontières intérieures de l'UE demeure nécessaire en raison de déficits persistants et de l'existence de nouveaux défis observés aux périphéries nationales. De ce fait, le Bundesrat estime qu'il y a lieu de conserver les trois axes de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.
17. Le Bundesrat suggère d'élargir le périmètre destiné à l'orientation de la coopération transfrontalière (volet A) afin de pouvoir également autoriser la

prise en compte, dans l'appartenance à la zone couverte par le programme, de relations transfrontalières fonctionnelles. Les espaces de coopération transnationale (volet B) qui ont fait leurs preuves devraient en principe être conservés et être assouplis pour les projets transversaux.

18. Le Bundesrat suggère d'octroyer également dans la nouvelle période de financement un taux de cofinancement pouvant atteindre 85 % lorsqu'au moins un participant au programme ressort d'un État membre dont le PIB moyen par habitant s'élève à moins de 85 pour cent du PIB moyen par habitant de l'UE-27 et ce, afin de tenir compte de la valeur ajoutée européenne spécifique apportée par la coopération territoriale.

Cadre financier

19. Le Bundesrat se félicite que le cadre budgétaire à hauteur de 336 milliards d'euros en prix de 2011 prévu pour le domaine politique de la coopération économique, sociale et territoriale permette de continuer de financer, à l'avenir, la politique de cohésion dans toutes les régions de l'UE en vue de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale.
20. Le Bundesrat objecte que le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe proposé par la Commission induit, dans les faits, une amputation considérable de 40 milliards d'euros des Fonds effectivement alloués à la cohésion.
21. Le Bundesrat fait observer que le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe proposé par la Commission ne relève pas vraiment des dépenses pour la politique de cohésion. L'affectation de cette infrastructure à la politique de cohésion ne doit pas se faire au détriment de l'enveloppe allouée aux instruments effectifs de ladite politique, lesquels – conformément à la fonction que leur impartit le Traité de Lisbonne – sont en principe dédiés à la cohésion au sein de l'UE. L'administration centrale qu'il est prévu d'instaurer pour ce mécanisme entraîne une remise en cause du partage des responsabilités.
22. Le Bundesrat souligne que le FSE revêt une importance capitale pour le renforcement de la cohésion sociale et de la compétitivité en Europe. Le FSE est utilisé pour trois des cinq grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Le

Bundesrat soutient le rôle cardinal qu'il est prévu de faire jouer au FSE dans le cadre de la politique européenne de cohésion et de la stratégie Europe 2020.

23. Le Bundesrat réaffirme le rôle du FSE en tant qu'instrument majeur pour soutenir la politique de l'emploi et du marché du travail à l'échelle européenne, maîtriser les processus d'intégration sociale et de migration, gérer les répercussions de la mutation démographique, accompagner le processus d'apprentissage tout au long de la vie et améliorer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.
24. Le Bundesrat s'oppose toutefois à ce que pour les Fonds, des parts soient fixées à un niveau central en fonction des types de régions comme dépenses consacrées à la politique de cohésion. La répartition – exprimée en pourcentages – des Fonds structurels sur le FEDER et le FSE doit au contraire résulter de la stratégie élaborée dans le cadre du processus de programmation sur la base des données socio-économiques des régions.

Additionnalité

25. Le Bundesrat réaffirme le principe selon lequel le soutien des Fonds au titre de l'objectif « Investissements pour la croissance et l'emploi » ne doit pas se substituer aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un État membre. Lors de la définition du niveau de référence se rapportant aux dépenses structurelles publiques et équivalentes de l'État membre concerné, il convient notamment de prendre en compte les efforts de consolidation des budgets publics nationaux et régionaux. La production de preuves spécifiques au niveau régional ne saurait être acceptée étant donné que, pour l'additionnalité du soutien des Fonds, ce sont les efforts nationaux pris dans leur totalité qui sont déterminants.
26. Le Bundesrat se félicite que l'examen du principe d'additionnalité soit appelé à disparaître dans les États membres où seul un faible pourcentage de la population vit dans des régions moins développées ou des régions en transition. Afin de tenir compte du principe de proportionnalité et dans un souci de simplification administrative, il conviendrait de relever le seuil à 20 %.

II. Programmation stratégique

Cadre stratégique commun (CSC)

27. Le Bundesrat soutient l'approche de la Commission visant à améliorer, par le biais d'un CSC, la coordination entre les Fonds relevant de la politique de cohésion. Des règles communes doivent permettre d'élaborer une mise en œuvre plus aisée et plus transparente des programmes. Les structures et procédures ayant fait leurs preuves durant la période de financement en cours doivent être conservées. Pour ce faire, l'intégration du Fonds de cohésion, du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est nécessaire. Toutefois, l'orientation exclusive du CSC vers les objectifs et les valeurs cibles de la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive va à l'encontre des missions et objectifs définis en vertu du droit primaire régissant les Fonds.
28. Le Bundesrat estime que les exigences ne devraient pas aller au-delà des contenus inscrits dans l'instrument actuel que constituent les Lignes directrices intégrées en matière de stratégie. Les expériences retirées à ce jour de la mise en œuvre de la politique de cohésion montrent qu'il n'y a pas de divergence entre les objectifs thématiques et les défis territoriaux. Il conviendrait donc de ne pas aborder séparément les défis territoriaux. Au contraire, les aspects thématiques ont toujours une dimension territoriale/régionale/locale. Le rôle spécifique des objectifs thématiques pour l'espace urbain ou rural peut être mis en relief dans le cadre des stratégies de développement régional devant être formulées au sein des programmes opérationnels.
29. Le Bundesrat fait observer que les objectifs stratégiques et les domaines d'intervention des Fonds qui sont prévus dans les règlements ne doivent pas être restreints par les « actions clés » fixées dans le CSC.
30. Le Bundesrat estime que le CSC ne saurait être adopté par la Commission comme acte délégué conformément à l'article 142 de la proposition. C'est au contraire par le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de la procédure

législative ordinaire, conformément à l'article 177 du TFUE et comme cela a été le cas jusqu'à présent, que le CSC doit être adopté.

31. Le Bundesrat fait observer que la procédure relative à la planification stratégique, qui prévoit des étapes de planification successives allant de l'adoption du règlement à l'approbation du programme opérationnel, en passant par le Cadre stratégique commun et le contrat de partenariat, exigera un temps considérable. Il demande donc un resserrement du processus de planification afin de parer à un retard substantiel dans le lancement des programmes avec tous les problèmes qui en découleraient.

Contrat de partenariat

32. Le Bundesrat est ouvert à l'idée, en soi, de contrats de partenariat. Toutefois, il estime que ces contrats ne constituent pas l'instrument politique adéquat pour réaliser des réformes générales touchant à la politique économique et à celle de l'emploi sur la base des recommandations spécifiques à chaque pays et/ou des programmes nationaux de réforme, pour parvenir à une amélioration générale du cadre légal dans les États membres et pour transposer le droit européen dans le droit national.
33. Le Bundesrat estime que c'est aux États membres qu'il incombe de veiller, en accord avec les zones éligibles aux aides et compte tenu de la répartition interne des compétences propre à chacun, à la cohérence entre la programmation et les recommandations spécifiques à chaque pays en matière de politique économique et de politique de l'emploi, conformément aux articles 121, paragraphe 2, et 148, paragraphe 4, du TFUE. La Commission entend sanctionner d'éventuels manquements à ces recommandations en supprimant ou en gelant des financements provenant des Fonds structurels ou en imposant d'autres contraintes. Le Bundesrat s'y oppose, étant donné que cela conférerait, de facto, un caractère obligatoire aux recommandations.
34. Le Bundesrat estime que le contrat de partenariat tel qu'il est prévu dans la proposition de la Commission
- excède largement l'ampleur requise et entraîne une complexification préoccupante, en nette contradiction avec les efforts de simplification qui

ont été mis en perspective ;

- tant de par sa teneur que dans les faits, ne constitue pas un contrat bilatéral, mais, dans une large mesure, une déclaration d'engagement unilatérale des États membres et des Länder vis-à-vis de la Commission ;
- constitue une ingérence dans les structures fédérales des États membres parce qu'il impose des responsabilités globales discutables au regard des régimes de compétences et de responsabilités ;
- engendre pour les États membres et les Länder des risques budgétaires difficilement quantifiables et inacceptables ;
- considéré globalement sous un angle pratique, entraîne des processus de concertation et de coordination très longs, risquant de nuire au démarrage des programmes en temps voulu, à leur mise en œuvre effective et à l'efficacité de leur réalisation ;
- concernant son processus d'élaboration et la participation, devrait être régi dans un esprit de responsabilité, étant donné que dans la version allemande de l'article 5 de la proposition de règlement général il est, à juste titre, question d'impliquer les partenaires lors de la préparation, alors que l'article 13, paragraphe 2, de cette même proposition stipule une rédaction commune par les partenaires. Cette vaste approche de gouvernance à plusieurs niveaux s'inscrit en contradiction des échelons de responsabilité nationaux, ainsi que du droit budgétaire, étant donné que les États membres et les Länder sont seuls à répondre du contenu du contrat de partenariat.

Le Bundesrat estime par conséquent que dans les contrats de partenariat devant être conclus au niveau national, il n'y a lieu de convenir que des priorités et objectifs stratégiques. Ce sont les programmes opérationnels régionaux qui doivent rester le principal instrument de la programmation et de leur mise en œuvre.

35. Le Bundesrat fait observer que les contrats de partenariat doivent être élaborés au niveau des États membres en tenant compte des compétences internes propres à chacun d'entre eux. Ce sont la structure interne et la répartition interne des compétences, et non le « principe de gouvernance à plusieurs niveaux », qui dictent les modalités d'implication des autorités compétentes, des partenaires économiques et sociaux et, le cas échéant, d'autres organismes représentant la société civile. Le Bundesrat s'oppose à ce que la Commission

soit habilitée à adopter, par voie d'acte délégué, un code de conduite européen en vue de la mise en œuvre du partenariat.

36. En raison de son caractère multilatéral, la coopération territoriale européenne (CTE) ne saurait être pilotée via l'instrument du contrat de partenariat. Elle devrait donc être expressément retirée de son champ d'application.
37. Le Bundesrat se prononce pour que les règles régissant le contrat de partenariat soient foncièrement remaniées au regard de ces objections.

Programmes opérationnels

38. Le Bundesrat se félicite que les programmes opérationnels soient appelés à demeurer, comme cela a été le cas jusqu'à présent, le principal instrument de la mise en œuvre de la politique de cohésion.
39. Le Bundesrat constate que les exigences à l'égard des programmes opérationnels ont elles aussi été sensiblement accrues. Il s'oppose à l'établissement d'un lien avec les programmes de réforme nationaux et les recommandations spécifiques à chaque pays, ainsi qu'à l'ajout de nouvelles conditions ex ante.
40. Le Bundesrat fait observer que, conformément à la mission impartie à la politique de cohésion, les programmes doivent contenir avant tout une stratégie visant à combler les retards de développement régionaux et à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et, sur cette base, contribuer à la stratégie européenne de croissance intelligente, durable et inclusive. Il ne faut donc pas que, sur place, les prescriptions et priorités européennes ne restreignent trop la flexibilité. Les zones éligibles aux aides doivent conserver la possibilité de fixer leurs propres priorités sur la base d'un vaste éventail de domaines d'actions et d'instruments de financement, en fonction des besoins régionaux spécifiques.
41. Le Bundesrat demande que, dans les possibilités d'utilisation de l'ensemble des Fonds relevant du CSC, les défis liés à la mutation démographique soient plus fortement pris en compte que ne le prévoit actuellement le projet de la Commission. La concentration thématique et les priorités d'investissement

doivent autoriser une marge de manœuvre suffisante afin d'élaborer puis de mettre en œuvre des amorces de solutions innovantes.

42. Le Bundesrat requiert le maintien de marges de manœuvre régionales lors de la mise en œuvre des mesures de stabilisation sociale et économique destinées à des villes et à des zones urbaines sensibles dans le cadre d'approches inclusives.
43. Le Bundesrat estime nécessaire de pouvoir soutenir des approches intégrées du développement territorial – comme dans le cas du financement du développement urbain durable – en tant qu'investissement territorial intégré (ITI) au titre de différents programmes opérationnels et de différents axes prioritaires, ou de regrouper le financement au sein d'un seul axe prioritaire d'un programme donné.
44. Le Bundesrat se félicite du maintien de la possibilité de subventionner, dans le cadre de tel ou tel axe prioritaire d'un programme, une partie des dépenses selon les règles d'éligibilité de l'autre Fonds (« financement croisé »). À cet égard, le pourcentage maximum ne devrait cependant pas, comme cela est prévu dans les propositions de règlement, être abaissé des 10 % actuels (respectivement 15 % pour les mesures de développement urbain) à 5 %, mais devrait plutôt être relevé. Pour garantir une souplesse suffisante, il faudrait convenir d'un pourcentage d'au moins 20 %. Dans ce contexte, le lien entre le FEDER et le FSE ne doit pas impérativement être établi au niveau du projet concerné.
45. Le Bundesrat demande que les éléments proposés en vue d'une approche intégrée du développement territorial – tels que le transfert au niveau local de responsabilités de mise en œuvre et de décisions de financement, la liste des villes appelées à se voir transférer des ressources, le recensement des zones dans lesquelles sont prévues des actions de développement local, ainsi que les modalités des actions interrégionales et transnationales – constituent tout au plus une option pour les États membres et les régions.
46. Le Bundesrat se félicite que la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que la prévention des discriminations doivent demeurer l'un des principes directeurs majeurs des Fonds relevant du CSC. Le Bundesrat attend de la Commission qu'elle mette résolument en œuvre l'égalité des chances entre

les hommes et les femmes au cours des prochaines étapes et qu'elle accorde une attention particulière non seulement à l'accroissement de la participation des femmes à la vie active, mais aussi à la réduction des disparités existant entre les deux sexes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération.

47. Le Bundesrat ne pense pas qu'il soit efficace, dans le cadre de la mise au point des programmes, de mener une évaluation de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires des dotations, ni d'arrêter des mesures visant à alléger la bureaucratie. La charge administrative procède pour une large part des prescriptions de la Commission et ce, d'autant plus que c'est le présent arsenal réglementaire qui impose aux bénéficiaires des coûts bureaucratiques supplémentaires. Par ailleurs, la bureaucratie est surtout à imputer à des orientations politiques extérieures à la politique de cohésion (droit d'adjudication publique, droit régissant les aides, droit environnemental, droit budgétaire), dont les prescriptions ne sont pas du ressort des administrations.
48. Le Bundesrat invite la Commission à renoncer à l'emploi de concepts juridiques indéterminés, imposant aux États membres et aux régions un lourd travail d'interprétation et de justification. Toute inégalité de traitement susceptible d'en résulter pour les régions lors du processus d'approbation doit être évitée.
49. Le Bundesrat se félicite que la Commission souhaite éviter tout retard dans le lancement des programmes opérationnels. La procédure d'élaboration et d'approbation des programmes ne tient toutefois pas suffisamment compte des intérêts des États membres constitués sur un modèle fédéral et complique un démarrage en temps opportun du financement. Il est prévu que les programmes soient soumis à la Commission en même temps que le contrat de partenariat.

Le Bundesrat fait observer que présenter et faire approuver simultanément les programmes des Länder et le contrat de partenariat, dont les grandes lignes doivent coïncider, est inenvisageable en l'état.

Le Bundesrat relève en outre que la soumission simultanée des programmes et du contrat de partenariat peut, le cas échéant, être compliquée par des procédures internes ou des processus de concertation avec la Commission. La procédure impliquerait de devoir, dans toutes les régions d'un État membre et pour l'ensemble des Fonds, attendre l'élaboration du dernier programme opérationnel avant de pouvoir démarrer. L'approbation du contrat de

coopération et des programmes opérationnels ne doit pas dépendre de la présentation de la totalité des programmes d'un État membre.

Le Bundesrat requiert un assouplissement des modalités de dépôt et, partant, de lancement des programmes.

Dans ce contexte, le Bundesrat insiste pour que le contrat de partenariat devant être déposé sous forme de projet auprès de la Commission puisse faire l'objet, pendant son approbation, d'ajustements en vertu du principe dit du « contre-courant », au cas où les Länder prendraient conscience d'éventuels nouveaux besoins au moment de l'élaboration de leurs programmes.

III. Conditionnalité

50. Le Bundesrat considère qu'à l'avenir, les dotations et leurs versements seront liés à des conditions. Dans ce contexte, ce sont avant tout les conditions ex ante qui devront être remplies en amont de la conclusion du contrat avec la Commission (contrat de partenariat), tout comme un certain nombre d'autres conditions dont la réalisation déterminera le versement de ressources supplémentaires. Par ailleurs, des conditions macro-économiques doivent être introduites. Le Bundesrat appuie l'objectif visant à améliorer la performance et l'efficacité de la mise en œuvre du soutien.

51. Il rejette néanmoins les conditions supplémentaires qui sont susceptibles d'entraîner un surcroît de charges administratives et de donner lieu à de fausses incitations, ou qui sont inappropriées.

Le Bundesrat est d'avis que lorsqu'elles étendent le champ d'application à des objectifs dépassant la logique de financement des programmes de soutien réels, les conditions ne sont pas un instrument adéquat, ni approprié, pour cibler les programmes.

Dans ce contexte, le Bundesrat attire l'attention sur toute une série de problèmes fondamentaux dans les propositions de la Commission. Ces problèmes portant notamment sur la préservation de la répartition des compétences entre les niveaux européen, national et régional et au sein de ces niveaux, tout comme sur le respect du principe de solidarité.

52. Voilà pourquoi le Bundesrat souligne que l'étendue des conditions macro-économiques et ex ante doit être entièrement réexaminée et révisée. En outre, en leur qualité d'actes délégués, les conditions thématiques et générales figurant en annexe IV sont souvent tellement floues qu'il est difficile de juger de leurs retombées concrètes. Il est fréquemment impossible de saisir quel est le lien avec l'objectif politique véritable. Du point de vue de leur contenu, il n'est pas rare qu'elles correspondent plus à un élargissement thématique des interventions qu'à une concrétisation des structures ou des processus de mise en œuvre. Du fait de leur intégration contraignante, en tant qu'éléments constitutifs, dans le contrat de partenariat, elles sont imprévisibles et susceptibles d'entraver la mise en œuvre des Fonds. Ainsi, il conviendrait de renoncer aux conditions ex ante thématiques. Les exigences à l'égard de la mise en œuvre des conditions ex ante générales vont, elles aussi, au-delà du système qui a prévalu jusqu'à présent et doivent être révisées à la baisse. D'une manière générale, la conditionnalité devrait se limiter à des domaines pouvant être modifiés dans le cadre de la mise en œuvre des programmes.
53. Associer les conditions envisagées à un mécanisme différencié de sanctions (suspension de paiements, corrections financières et demandes de remboursements) va à l'encontre d'avantages essentiels de la politique européenne de cohésion, avantages comprenant notamment la prévisibilité à long terme et une mise en œuvre décentralisée sur la base d'une politique régionale stratégique ; cette démarche est par conséquent rejetée. À la perspective de flux de paiements imprévisibles menaçant le bon déroulement des programmes au sein des régions viennent s'ajouter les incitations inappropriées qu'un système d'une telle complexité ne manque pas, comme le prouve l'expérience, de fixer pour le choix des priorités thématiques et, de ce fait, pour les projets concrets. Si bien qu'à terme, l'objectif politique véritable n'est pas atteint.
54. De plus, il faut s'attendre à un glissement des capacités administratives vers le respect de certaines conditions comme prérequis pour la mise en œuvre de l'aide régionale. Les procédures de suivi correspondantes entraînent une hypertrophie bureaucratique et sont, de ce fait, en opposition flagrante avec l'objectif commun. Il faut également s'attendre à des retards dans le lancement des programmes, et à des discontinuités au cours de leur mise en œuvre.

55. Le Bundesrat soutient l'objectif de la Commission visant à cibler le mieux possible et à focaliser autant que faire se peut sur les résultats la mise en œuvre des Fonds structurels. Il trouve néanmoins discutable que la réintroduction d'une « réserve de performance » obligatoire soit suggérée, sans que ne soient précisés les indicateurs et les mécanismes de sanctions concrets qui sous-tendent une affectation cohérente et appropriée de montants en partie substantiels. Ceci vaut à plus forte raison lorsque l'on tient compte des contradictions existant entre les programmes spécifiques à chaque pays et les « jalons » des contrats de partenariat à poser au niveau national. Ainsi, l'idée pourtant juste d'une focalisation accrue sur les résultats risque d'être discréditée par une mise en œuvre peu convaincante.

IV. Concentration thématique et définition des priorités

56. Le Bundesrat soutient foncièrement la concentration de l'utilisation des ressources sur des objectifs clairs. Les objectifs thématiques comprennent chacun des secteurs d'investissements et des domaines politiques de tailles différentes. La pondération de ces objectifs et leur traduction en domaines d'intervention spécifiques des Fonds doivent donc se faire en fonction des contraintes socioéconomiques régionales et ne doivent pas être prescrites par la Commission. La prescription de parts liées à certains objectifs thématiques et à certaines priorités d'investissement est donc rejetée.

57. Le Bundesrat juge inadapté que, conformément à l'article 87 de la proposition de règlement, les axes prioritaires ne puissent porter que sur un seul objectif thématique du catalogue visé à l'article 9. En conséquence, le Bundesrat se prononce contre le principe visé à l'article 87, paragraphe 1, de la proposition de règlement selon lequel chaque axe prioritaire de tout futur programme opérationnel doit correspondre à un seul objectif thématique. Selon ce principe, si une approche intégrée comprenant la stimulation de l'activité économique, l'innovation et le développement durable est exigée, elle doit avoir recours à plusieurs axes prioritaires. Étant donné que du fait de la diversité des problèmes et des opportunités existant dans chaque région, il faudrait créer un nombre élevé d'axes prioritaires, ceci entraînerait une bureaucratie inutile et figerait encore plus le soutien. Dans ce contexte, le Bundesrat trouve problématique que dans la programmation, il faille déterminer séparément et à l'avance, pour chaque « investissement territorial intégré », quelles sont les dotations prévues à

partir de chaque axe prioritaire. Le Bundesrat souligne la nécessité de la simplification, de la flexibilité et du concept de concurrence.

V. Développement territorial

58. Le Bundesrat se félicite que, suivant le modèle de l'approche Leader, le développement local mené par les acteurs sociaux puisse désormais bénéficier, dans le cadre de stratégies pour le développement local, de l'aide de tous les Fonds. Le Bundesrat signale que l'affectation aux groupes d'actions locale de contingents fixes de ressources issues des programmes opérationnels ne doit être tout au plus qu'une option, et il demande une mise au point en la matière dans le texte du règlement. L'expérience a montré que le contingentement des dépenses en faveur de certains groupes cibles, de certaines sous-régions ou encore de certaines approches expérimentales a pour effet de fragmenter le soutien, de développer des masses sous-critiques et, surtout, d'entraîner une perte d'adaptabilité pendant le déroulement des programmes. Or, cela est en contradiction avec une utilisation des ressources et une concentration thématique dont l'efficacité doit être accrue.

Il en va de même pour les « investissements territoriaux intégrés ». Ici, également, la sélection et la dotation au sein des programmes opérationnels ne devraient tout au plus être prévues que de manière optionnelle.

59. De l'avis des Länder, il est problématique de transférer des responsabilités de mise en œuvre ou des décisions de financement au niveau local tout en laissant, en définitive, la responsabilité d'une gestion correcte des ressources aux Länder. Indépendamment de cela, il sera impossible d'inclure dès les programmes opérationnels une présentation des projets de « développement local » et d'« investissement territoriaux intégrés » avec les dotations financières correspondantes.

VI. Suivi, accompagnement et évaluation

60. Le Bundesrat réaffirme que pour mettre en œuvre efficacement les programmes, il est nécessaire de disposer de systèmes de suivi opérationnels qui, à l'aide d'indicateurs financiers, d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs de résultats adéquats, permettent d'accompagner les programmes et d'assurer un compte

rendu approprié à tous les niveaux (régions, État membre, UE). À cet égard, il convient de préciser que seuls les indicateurs financiers et les indicateurs de réalisation peuvent être définis de manière homogène à l'échelle européenne. Ce n'est que par le biais d'un jeu d'indicateurs fondamentaux identifié sur cette base qu'il sera possible de fournir des données susceptibles d'être agrégées et comparées au-delà des frontières régionales et des frontières des États membres. Étant donné que les indicateurs de résultats se réfèrent toujours à un axe prioritaire propre à un programme et que chaque axe peut en définitive être élaboré différemment dans chaque région, ces indicateurs n'ont de sens que lorsqu'ils se rapportent au programme concerné. De ce fait, les indicateurs de résultats ne se prêtent pas aux comparaisons de performances entre les programmes.

61. Le Bundesrat fait observer que la réalisation de valeurs cibles prédéfinies est également soumise à d'autres facteurs d'influence (par exemple la conjoncture, la législation dans d'autres domaines politiques). En outre, il ne faut pas oublier que les effets du soutien s'inscrivent plutôt dans le moyen et le long terme. En conséquence, il ne faudrait pas prévoir de prise de sanctions sous la forme d'une réduction des ressources ou d'une non affectation du soutien en cas de réalisation insuffisante des objectifs.
62. Le Bundesrat constate que la proposition de la Commission reviendrait à accroître non seulement l'ampleur, mais également la fréquence, des obligations de compte rendu. Or, elles doivent être limitées à leur strict nécessaire.
63. Le Bundesrat considère que pour une approche stratégique focalisée sur les résultats au sein de la politique de cohésion, il est capital de disposer d'évaluations de qualité accompagnant l'élaboration des programmes, leur mise en œuvre et leur clôture. Les procédures suivies jusqu'à ce jour ont fait leurs preuves. Ainsi, l'expérience montre qu'il n'est pas nécessaire de ne permettre qu'aux experts fonctionnellement indépendants des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes de réaliser les évaluations.
64. Le Bundesrat fait observer que le comité de suivi (comité d'accompagnement) n'est pas l'organe adéquat pour contrôler les évaluations. Sa participation est toutefois judicieuse. L'implication du comité de suivi dans l'élaboration des plans d'évaluation ainsi que dans l'exécution des évaluations exclut l'adoption

d'un plan d'évaluation au cours de la première réunion de ce comité. Il faudrait opter pour un délai adéquat.

65. Le Bundesrat plaide pour le maintien du contrôle des performances en place via des rapports d'exécution et des évaluations. Il rejette néanmoins la procédure suggérée en vue de l'examen des performances et de la distribution d'une réserve de performance à hauteur de 5 % du montant total du budget du programme. La procédure prévoit bien que la distribution de la réserve se fasse sur proposition de l'État membre mais aussi, en définitive, à la discrétion de la Commission au plus tôt en 2019. Cette date est trop éloignée pour assurer un déroulement continu des programmes. Jusqu'à la fin de la période de programmation, les régions n'auront aucune prévisibilité quant à la disponibilité des budgets des programmes.
66. Au lieu de cela, le Bundesrat suggère de prévoir une option pour une réserve de performance au niveau des programmes opérationnels. Cette approche permettrait de créer un équilibre entre l'incitation en faveur d'une utilisation efficace des ressources et la prévisibilité concernant le montant véritablement disponible du budget du programme.

VII. Gestion et contrôle financier

Concernant les Fonds structurels

67. Le Bundesrat juge préoccupant que les nouvelles structures n'apportent aucune amélioration ni aucune simplification. Leur introduction entraînera également des problèmes de lancement et des retards au début de la période de financement. En conséquence, le Bundesrat rejette ces nouvelles structures.

Le Bundesrat demande le maintien du système de gestion et de contrôle des financements structurels, un système qui est désormais rodé et qui a fait ses preuves. Le système de gestion et de contrôle agricole est complètement étranger et inadapté aux financements structurels.

Dans ce contexte, le Bundesrat souligne que les règles suivantes sont sources de charges bureaucratiques supplémentaires :

- la création d'un organisme d'accréditation national supplémentaire (couvrant l'ensemble des fonds) ;

- la remise d'une déclaration de gestion annuelle supplémentaire ;
- des apurements annuels des comptes supplémentaires comprenant des possibilités de prise de sanctions.

Systeme de gestion et de controle

68. Le Bundesrat se félicite que les structures de gestion qui se composent de l'autorité de gestion, de l'autorité de certification et de l'autorité d'audit, et qui ont fait leurs preuves au cours de la période de financement de 2007 à 2013, soient maintenues, en principe, pour la mise en œuvre des programmes opérationnels.
69. Le Bundesrat rejette néanmoins toute séparation entre la responsabilité du financement à l'aide de ressources de l'UE et les compétences décisionnelles correspondantes. Il fait remarquer que les projets relatifs au « développement local mené par les acteurs sociaux », aux « plans d'action communs » et aux « investissements territoriaux intégrés » menacent la transparence des compétences et de la responsabilité au sein du système de gestion et de contrôle pour les Fonds structurels. De ce fait, les régions ne devraient pas non plus être contraintes d'appliquer ces instruments.
70. Le Bundesrat souligne expressément que les règles relatives au système de gestion et de contrôle des financements structurels ne sauraient porter atteinte à la souveraineté organisationnelle des États membres. Conformément à ce principe, c'est aux États membres qu'il revient de créer des systèmes de gestion et de contrôle et également de désigner les autorités requises. La règle stipulant que l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit ne sauraient faire partie d'une seule et même autorité, même lorsque le principe de séparation des fonctions est respecté, est rejetée en tant qu'atteinte à la souveraineté organisationnelle des États membres et en tant que violation du principe de proportionnalité. Menaçant également un certain nombre de structures organisationnelles en place et reconnues par la Commission, cette règle crée un surplus de charges bureaucratiques qu'aucune plus-value ni aucun bénéfice ne viennent compenser. La prescription de l'indépendance fonctionnelle est suffisante.

71. Le Bundesrat indique qu'il existe déjà, dans le droit administratif allemand, des possibilités relatives au contrôle indépendant des décisions administratives et qu'il n'est pas nécessaire de créer des structures administratives supplémentaires.
72. Le Bundesrat est d'avis que le délai de consultation de deux mois prévu en amont des corrections financières est extrêmement court et qu'il entrave une réponse fondée des États membres. Un délai d'au moins trois mois semble plus approprié, notamment du fait de la structure fédérale de l'Allemagne et d'autres États membres.

Procédure d'accréditation

73. Le Bundesrat rejette résolument le projet d'accréditation des organismes de gestion et de contrôle. La mise en œuvre de la politique de cohésion par les États membres correspond au principe de subsidiarité au sein de l'UE. L'appartenance des financements structurels au domaine de la gestion partagée au sens de l'article 53, paragraphe 1, point b), du règlement financier (RF) en vigueur de l'UE est un principe énoncé à l'article 4, paragraphe 7, de la politique de cohésion. Il découle directement du principe de subsidiarité de l'article 5 du TUE. Ce n'est que lorsque la Commission exécute le budget de manière centralisée et indirecte que l'article 53, paragraphe 2, du RF en vigueur de l'UE stipule que les tâches d'exécution sont effectuées conformément aux dispositions des articles 54 à 57 de ce même RF. La référence à l'article 56, paragraphe 3, du RF en vigueur de l'UE dans l'article 64, paragraphe 1, assimile toutefois la politique de cohésion administrée par le biais de la gestion partagée à des domaines politiques dans lesquels la Commission exécute le budget de manière centralisée. Le Bundesrat rejette strictement toute centralisation consécutive de la politique de cohésion au sein de l'UE.

Au cas où la référence à l'article 64 ne se référerait pas au RF en vigueur de l'UE, mais à la proposition de la Commission concernant un nouveau règlement financier pour l'UE (projet initial COM (2010) 260 final ; version actuelle : COM (2010) 815 final), le Bundesrat renvoie à son avis défavorable concernant la procédure d'accréditation qui y est prévue (imprimé du Bundesrat 347/10 (décision)).

74. Dans ce contexte, le Bundesrat fait observer qu'en Allemagne, l'accréditation d'autorités publiques par d'autres autorités publiques ne trouve aucun soutien dans le droit administratif et que d'une manière générale, elle doit également être rejetée en tant qu'atteinte à la souveraineté organisationnelle des États membres. Si des autorités publiques assument les fonctions de gestion et de contrôle, toute accréditation doit être exclue ne serait-ce que pour cette raison.
75. Le Bundesrat juge indiqué de suivre la procédure de contrôle de conformité introduite pendant la période de financement de 2007 à 2013 avec une acceptation des systèmes par la Commission. Si les systèmes de gestion et de contrôle actuels, qui ont déjà été soumis à des contrôles au cours de la période actuelle pour finir, le cas échéant, par être améliorés, peuvent être poursuivis, le contrôle de conformité au début de la période de financement de 2014 à 2020 n'entraînera aucun retard lors du lancement du soutien. En outre, ceci apporte une certaine sécurité juridique aux autorités vis-à-vis des systèmes de gestion qu'ils ont créés.

Fonctions des autorités

76. Le Bundesrat souligne que les autorités administratives ne pourront sans doute présenter les déclarations d'assurance de gestion qui sont prévues et qui sont liées aux apurements annuels des comptes nouvellement exigés que si les opérations sur lesquelles elles se basent sont effectivement soumises à un audit se déroulant nécessairement sur place. Il fait observer qu'au sein de chaque projet, les audits annuels correspondants constituent des charges considérables pour les bénéficiaires. Ces coûts bureaucratiques supplémentaires qui échoient tant aux bénéficiaires qu'aux États membres porteront durablement atteinte à la réputation des financements structurels de l'UE et à la perception positive de l'UE auprès des entreprises, des établissements de recherche et autres bénéficiaires, mais aussi auprès de l'ensemble des citoyens.
77. Le Bundesrat souligne que d'après l'analyse des erreurs réalisée par la Cour des Comptes européennes et par la Commission, les erreurs les plus graves parmi celles qui ont été identifiées se concentraient sur un nombre restreint de programmes dans quelques États membres.

Si les résultats des audits effectués dans le passé ont montré qu'il était

nécessaire d'optimiser le système de gestion et de contrôle dans certains programmes ou dans certains États membres, ce type d'améliorations devrait être exigé dans le cadre d'un audit de conformité des États membres concernés. Le jugeant disproportionné, le Bundesrat rejette tout renforcement général supplémentaire du système de gestion et de contrôle dans l'ensemble des États membres, notamment par le biais de l'introduction d'un apurement annuel des comptes.

78. Le Bundesrat salue la possibilité désormais octroyée de regrouper les fonctions des autorités de gestion et de certification d'un programme opérationnel. Cette possibilité ne permet néanmoins ni de réaliser des économies, ni de simplifier les tâches. Au regard de ce changement de paradigme, le Bundesrat souligne également que dans le passé, les systèmes de gestion et de contrôle des États membres ont manifestement fait l'objet d'exigences dont on aurait pu se passer. Dans ce contexte, il se prononce en faveur d'un respect renforcé de la proportionnalité entre, d'une part, les systèmes de contrôle et de sanction et, d'autre part, la prévention des fraudes et les préjudices potentiels.

Gestion financière/flux financiers

79. Dans les propositions de règlement, le Bundesrat salue les approches décrivant la possibilité d'apurements forfaitaires afin de simplifier la mise en œuvre des programmes.
80. Le Bundesrat rejette vigoureusement le projet de procédure stipulant un apurement annuel des comptes obligatoire. L'apurement annuel des comptes n'est pas compatible avec le caractère des projets, le plus souvent pluriannuels, financés par les Fonds structurels, et notamment par le FEDER. Le Bundesrat souligne qu'en raison de l'apurement annuel des comptes obligatoire prévu dans la proposition de règlement de la Commission, il sera nécessaire d'étendre les activités d'audit des États membres et que cela engendrera des coûts bureaucratiques considérables, tant pour les bénéficiaires que pour les États membres. L'introduction d'un apurement annuel des comptes contrarie l'objectif de mise en place de mesures de simplification en faveur des bénéficiaires des Fonds de l'UE. Étant donné qu'il n'est pas garanti qu'un apurement annuel des comptes sera validé par la Commission à une date

préalablement fixée, l'apurement annuel en question n'entraîne pas non plus de raccourcissement des délais de conservation des pièces justificatives.

Le Bundesrat repousse en particulier catégoriquement les risques financiers qui en découleraient pour les États membres et les Länder à la suite des corrections financières effectuées par la Commission, tout comme les réflexions préconisant un rapprochement avec le système agricole. L'apurement annuel des comptes sous la forme prévue engendrerait en outre des charges supplémentaires considérables ainsi qu'un surplus d'administration et de bureaucratie. Ceci vaut tant pour la modification du règlement financier de l'UE que pour les règlements propres à chaque secteur (règlement général). Le Bundesrat recommande une option de clôtures partielles telle qu'elle est pratiquée dans la période de programmation courante, de 2007 à 2013.

81. Le Bundesrat rejette également la présentation du rapport récapitulatif de l'ensemble des audits et des contrôles, analyse comprise, tel que mentionné à l'article 75, paragraphe 1, lettre c). Les résultats des audits sont déjà transmis à la Commission avec le rapport de contrôle annuel de l'autorité d'audit, conformément à l'article 116, paragraphe 5, point ii). Les comptes rendus ayant les mêmes contenus et la même date de référence exigent un surcroît de charges sans valeur ajoutée et contredisent en conséquence l'objectif de dérégulation des dispositions relatives au contrôle financier.
82. Pour ces raisons, le Bundesrat refuse également l'avis d'audit d'un organisme d'audit indépendant tel que prévu à l'article 75, paragraphe 1, point d), qui attesterait du respect du principe de bonne gestion financière. Le contrôle de l'utilisation parcimonieuse, économique et efficace des ressources incombe à la Cour des Comptes européenne, à la Cour fédérale des comptes et aux Cours des comptes des Länder dans le cadre d'audits/de rapports spéciaux. La réalisation d'audits de bonne gestion financière par un organisme d'audit supplémentaire, même dans le cadre du contrôle financier de l'UE, engendre une hausse des coûts de contrôle à l'échelle des États membres en raison de l'augmentation des charges salariales et administratives.
83. Le Bundesrat estime que la répartition du soutien des Fonds entre les différentes tranches annuelles de la période de financement devrait être davantage axée sur le déroulement escompté du programme et sur les particularités des différents

Fonds que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

Systemes d'échange de données

84. Le Bundesrat adhère à l'idée de mettre en œuvre la politique de cohésion, la politique structurelle et la politique de l'emploi européennes avec une efficacité accrue. Les systèmes de traitement des données performants en sont un élément. Le Bundesrat souligne que la demande émise par la Commission d'utiliser exclusivement des systèmes de données électroniques à compter du 31 décembre 2014 pour traiter l'ensemble des échanges d'information entre les bénéficiaires et les autorités administratives, les autorités de certification, les autorités d'audit et les organismes intermédiaires ne peut être garantie. Il considère que cette demande va trop loin en exigeant que l'ensemble des échanges d'information entre les bénéficiaires et les autorités en charge de la gestion et du contrôle des programmes s'effectue exclusivement par voie électronique à compter du 31 décembre 2014 et que le non respect de ces consignes soit associé à des sanctions financières. Aussi demande-t-il à la Commission de commencer par expliquer et concrétiser les étapes et sanctions proposées pour la « cohésion en ligne ». Le Bundesrat souligne par mesure de précaution que telle qu'elle est envisagée, l'obligation de mettre en place ces systèmes se heurte à une série de questions non éclaircies comme la sécurité et la protection des données, la prise en compte générale des normes de sécurité nationales pour toutes les parties concernées, également en dehors de l'administration, la compatibilité avec les systèmes en place, la signature électronique, ou encore la fiabilité et l'authenticité des dépenses et des justificatifs de paiement. Le Bundesrat est d'avis que l'obligation d'une gestion électronique intégrale ne doit pas se traduire par des retards dans la mise en œuvre des programmes, ni par une utilisation inadéquate des ressources.
85. Le Bundesrat invite à considérer que la seule adoption des médias électroniques pour le traitement des données n'entraîne pas automatiquement une diminution des charges bureaucratiques chez les bénéficiaires. À cette fin, il faut disposer en priorité de procédures de gestion et d'audit simples. Or, les propositions de la Commission ne conduisent pas à une simplification des procédures.

VIII. Règles d'éligibilité

86. Le Bundesrat se félicite que dans tous les Fonds soutenant le Cadre stratégique commun, l'éligibilité des dépenses doive en principe être déterminée sur la base de règles nationales. Cette approche permet d'éviter que des dépenses de même nature soient traitées différemment par les aides nationales et européennes.
87. Ce principe est toutefois sapé par certaines propositions de la Commission. Il convient notamment de refuser la proposition selon laquelle la TVA non remboursable des projets d'infrastructure ne serait plus reconnue, à l'avenir, comme dépense éligible. Sachant que la TVA non remboursable doit être effectivement supportée au titre de dépense par les promoteurs de projets publics ou privés, cette règle signifie que dans le cas des projets d'infrastructure, le taux de subvention serait en réalité considérablement abaissé par rapport à la pratique actuelle en matière de subventions. Ceci aurait des conséquences négatives graves sur la faisabilité des projets d'infrastructure. Cette règle toucherait particulièrement les promoteurs de projets d'infrastructure municipaux comme du reste tous les autres promoteurs de projets de ce type.
88. Le Bundesrat refuse une limitation du taux de cofinancement au niveau de chaque axe prioritaire. Comme dans la période de financement courante, il faudrait garantir le respect de la limite supérieure pour la participation des Fonds structurels au niveau du programme opérationnel.
89. Le Bundesrat se félicite qu'il soit précisé que le financement peut être assuré à travers différentes formes de soutien et que ces dernières ne comprennent pas seulement les aides financières directes sous forme de subventions et le soutien par le biais de solutions offertes par des fonds, à savoir des instruments financiers, mais qu'elles incluent également le soutien remboursable accordé directement à certains projets à partir des programmes comme cela est pratiqué avec succès dans plusieurs pays depuis la période de financement 2000-2006. Le Bundesrat se félicite que d'après la proposition de règlement, il soit possible de déterminer dans la décision de la Commission adoptant un programme opérationnel si le taux de cofinancement s'applique au total des dépenses éligibles ou s'il s'applique aux dépenses publiques éligibles (article 110). À des fins d'harmonisation, cette pratique devrait également valoir pour le Fonds FEADER.

90. Le Bundesrat soutient également un assouplissement supplémentaire dans l'application de régimes forfaitaires, y compris la possibilité de reprendre des régimes forfaitaires émanant d'autres secteurs de financement de l'UE. Pour parvenir à un assouplissement réel, il convient toutefois de préciser que les assiettes de calcul utilisées en vue d'établir un régime forfaitaire doivent être justifiées de manière alternative et non cumulative, conformément à l'article 57, paragraphe 4. Le taux de 15 % pour une contribution forfaitaire aux frais généraux, qui peut être appliqué d'après la proposition de règlement sans la preuve d'une assiette de calcul, et le taux maximum de 20 % pour une contribution forfaitaire aux frais généraux basée sur une assiette de calcul prouvée semblent également trop faibles et trop éloignés de la réalité pour constituer une option réellement attrayante et pour engendrer une simplification. Les régimes forfaitaires devraient du reste pouvoir être appliqués à toutes les formes de soutien et pas uniquement aux aides financières sous la forme de subventions non remboursables.

91. Le Bundesrat propose d'excepter de la règle applicable aux opérations génératrices de recettes, outre les projets relevant des régimes relatifs aux aides d'État, toutes les formes d'aides devant être remboursées par les bénéficiaires finaux, à savoir non seulement – comme le propose la Commission – les aides octroyées par le biais d'instruments financiers, mais également les aides directement accordées comme aides remboursables pour des mesures d'infrastructure.

Sans cela, la forme de soutien que sont les aides directes remboursables pour des infrastructures génératrices de recettes restera peu attrayante et sera donc de facto exclue.

92. Le Bundesrat se félicite de la précision apportée dans le cadre des propositions de règlement au sujet de l'admissibilité des projets en fonction de la localisation (article 60). Il demande toutefois de veiller à ce que les stratégies de soutien prévues dans les zones fonctionnelles ne s'arrêtent pas aux frontières administratives. À l'avenir, il devrait être possible de soutenir des structures transnationales ou des structures concernant plusieurs programmes opérationnels. C'est pourquoi il conviendrait de souligner clairement que les projets présentant des bénéfices sur la base de différents Fonds ou de différents programmes peuvent être financés au prorata par plusieurs programmes

opérationnels en même temps. Cette possibilité de coopération d'un genre nouveau devrait pouvoir dépasser la limite de 10 % – visée à l'article 60, paragraphe 2, point b) – de la possibilité de financement en dehors de la zone couverte par le programme.

IX. Instruments financiers

93. Le Bundesrat se félicite des propositions émises par la Commission en vue de renforcer l'utilisation d'instruments renouvelables dans le but de pérenniser le soutien au-delà des périodes de financement. Il appuie la mise en place d'un instrumentaire pour tous les thèmes et tous les champs d'action des Fonds structurels, de même que pour toutes les phases du développement des entreprises dans le cas de Fonds dédiés aux entreprises. Il se félicite également qu'outre les différentes variantes de Fonds prévues (instruments financiers au sens strict), les subventions accordées directement (par les autorités administratives ou les organismes intermédiaires) au titre d'aides remboursables restent également possibles, tout comme les combinaisons d'instruments financiers ou d'autres mesures de soutien. Il convient néanmoins de procéder à des distinctions terminologiques plus claires entre instruments financiers et (autres) formes de soutien remboursables.
94. Le Bundesrat demande qu'à l'avenir, les régions continuent soit d'être en mesure de sélectionner et de repenser l'instrument financier adéquat ou la forme de soutien appropriée en fonction de leurs besoins régionaux et du système de priorités du programme opérationnel, soit de trouver très exactement la meilleure combinaison d'instruments possible. À cet égard, aucun instrument particulier ne devra être privilégié. Il ne devra pas non plus y avoir d'obstacles plus élevés pour les solutions individuelles à l'échelle régionale que pour les instruments standard à l'échelle européenne.
95. Il n'y a en particulier aucune raison objective identifiable de privilégier les Fonds à l'échelle européenne en relevant le taux de contribution jusqu'à 100 %. Si une hausse du taux de contribution de 10 % est envisageable pour les instruments financiers, elle devrait l'être, au demeurant, que ceux-ci constituent ou non un axe prioritaire propre.

96. Il est également inacceptable d'exclure que les instruments financiers gérés par la Commission soient contrôlés par les organismes ayant la compétence des programmes, alors que les modalités de gestion et de contrôle des instruments financiers relevant de la compétence des régions sont affectées aux dispositions que la Commission adoptera par voie d'acte délégué. Le Bundesrat refuse également que les demandes de paiement pour les Fonds gérés au niveau national ou régional soient limitées aux besoins sur deux ans alors que pour les instruments financiers gérés directement ou indirectement par la Commission, le versement du montant total de la contribution du FEDER à l'instrument financier resterait remboursable.
97. Le Bundesrat reconnaît avec la Commission que grâce aux précisions apportées aux définitions, grâce aux dispositions envisagées pour l'éligibilité, les intérêts et autres bénéfiques et pour la réutilisation des versements, et grâce aux régimes d'exception applicables aux instruments financiers, la sécurité juridique est sensiblement améliorée – ce qui répond à des requêtes majeures des Länder allemands.
98. Le Bundesrat constate que des actes délégués sont prévus pour la réalisation des instruments financiers. Il n'en découle aucune sécurité juridique pour les parties concernées. Cette sécurité est pourtant une condition essentielle pour une utilisation réussie des instruments financiers et pour un engagement plus prononcé de la part du secteur privé. Il est impératif de disposer d'un cadre réglementaire d'emblée obligatoire et définitif pour toute la période de financement et pour la durée de réalisation des instruments financiers ; il est également impératif que les parties concernées se soient entendues de manière fiable sur son interprétation et son application pratique.

Concernant l'assistance technique

99. Le Bundesrat voit dans la présente proposition de règlement un transfert de nouvelles tâches bureaucratiques fastidieuses de la Commission vers les États membres. En outre, les procédures sont sensiblement plus complexes. Dans ce contexte, les 4 % de l'enveloppe budgétaire prévus pour l'assistance technique sont loin d'être suffisants. Les petits programmes requièrent tout spécialement un pourcentage nettement plus élevé sans qu'il faille l'obtenir au prix de « renoncements » à d'autres programmes.

X. Actes délégués

100. Le Bundesrat trouve préoccupant que la proposition de règlement comprenne dans une quarantaine de passages des habilitations permettant à la Commission d'adopter des actes délégués (principalement des précisions et des restrictions) conformément aux articles 142 et 143 du présent projet. Ceci est d'une part contraire au principe de simplification et au principe de l'application la plus large possible du droit national (principe de subsidiarité) ; d'autre part, il est à craindre que ces actes ne soient pas adoptés dans toute leur mesure avant le début de la période de financement, mais à une date ultérieure et, dans ce cas, avec effet rétroactif. Le Bundesrat demande de réduire et de restreindre de manière significative les actes délégués et d'en interdire la rétroactivité.
101. Le Bundesrat constate une multiplication notable de transferts de pouvoirs vers la Commission au moyen d'actes délégués pour l'adoption desquels aucun délai n'est du reste prévu. Ainsi, les Länder et en définitive les bénéficiaires ne disposent d'aucune sécurité juridique dans les questions essentielles. Un cadre réglementaire d'emblée obligatoire et définitif serait pourtant une condition préalable majeure pour un sans faute et pour la réussite de toute action de soutien.
102. Le Bundesrat demande que les actes délégués (articles 142 et 143 de la proposition de règlement) satisfassent aux prescriptions de droit primaire du TFUE. Ces prescriptions stipulent que les habilitations délivrées à la Commission pour adopter des actes délégués doivent être limitées à des questions de contenu (article 290 du TFUE) ou d'exécution (article 291 du TFUE) clairement définies au préalable. Dans chaque cas particulier d'une habilitation, il faut que seuls des pouvoirs non essentiels, ou se rapportant exclusivement à l'exécution, soient transférés. Les vastes habilitations prévues dans de nombreuses dispositions de la proposition de règlement en vue de l'adoption d'actes juridiques plus détaillés relatifs à des questions importantes (gouvernance, Cadre stratégique commun, corrections financières en cas de non-atteinte des objectifs matériels, instruments financiers, montants forfaitaires, fonctions de l'autorité d'audit) sont en contradiction flagrante avec ce principe de l'État de droit pris isolément et, plus encore, dans une perspective globale.

XI. Dispositions transitoires

103. La période de financement 2014-2020 coïncidera pendant plusieurs années avec la réalisation de la période de financement antérieure. Aussi le Bundesrat demande-t-il de préciser à l'article 145, paragraphe 1, que le traitement de la période de financement 2007-2013 se conforme aux dispositions légales qui lui sont applicables (notamment le règlement (CE) 1083/2006).

XII. Prise en considération de la prise de position et transmission directe à la Commission

104. Le Bundesrat demande au gouvernement fédéral de prendre en considération les commentaires et exigences susmentionnés lors de la participation de la République fédérale d'Allemagne à l'aménagement et à l'orientation de la politique de cohésion, de la politique structurelle et de la politique de l'emploi européennes et aux prochaines consultations sur la proposition de règlement à l'échelle européenne.

105. Le Bundesrat transmet cette prise de position directement à la Commission.