

Décision
du Bundesrat

**Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier
pluriannuel pour la période 2014 – 2020**

COM(2011) 398 final

Imprimé : 399/11

et

**Proposition de décision du Conseil relative au système des
ressources propres de l'Union européenne**

COM(2011) 510 final

Imprimé : 400/11

et

**Proposition de règlement du Conseil portant mesures
d'exécution du système des ressources propres de l'Union
européenne**

COM(2011) 511 final

Imprimé : 401/11

et

**Communication de la Commission au Parlement européen, au
Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité
des régions : Un budget pour la stratégie Europe 2020**

COM(2011) 500 final ; doc. du Conseil 12475/11

Imprimé : 436/11

Lors de sa 888^e session, le 14 octobre 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) :

I. Concernant l'ensemble des propositions présentées

1. Le Bundesrat se félicite que la Commission ait présenté en temps voulu la communication intitulée « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » (COM (2011) 500) et salue la proposition de règlement du Conseil qui en découle, fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014 – 2010.
2. Le Bundesrat considère que la proposition de la Commission constitue une base solide pour la poursuite des négociations au niveau de l'UE.

II. Évaluation globale

3. Confirmant sa décision relative à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et aux parlements nationaux intitulée « Le réexamen du budget de l'UE » (Imprimé du Bundesrat 667/10 (Décision) du 17 décembre 2010), le Bundesrat reconnaît le rôle majeur joué par le budget de l'Union en tant qu'expression et instrument de l'avancée de l'intégration européenne et de la solidarité européenne. L'UE doit être capable d'agir sur le plan financier et doit être dotée de ressources propres appropriées. Selon le Bundesrat, la proposition relative au cadre financier pluriannuel pour la période 2014 à 2020 soumise le 30 juin 2011 par la Commission répond pour l'essentiel à ce dessein. C'est pourquoi elle constitue un fondement réaliste pour les négociations à venir.
4. Le Bundesrat se félicite que la Commission ait, dans sa proposition, pris en compte les charges imposées par la crise économique et financière ainsi que le besoin de consolidation des budgets nationaux. Le volume des dépenses proposé par la Commission dans les limites du cadre financier semble bien fondé et à même de garantir qu'in fine, les contributions des États membres à l'Union européenne puissent elles aussi être fonction de leur capacité économique. Le Bundesrat émet cependant des réserves quant aux estimations

des dépenses ne relevant pas du cadre financier. Ceci va à l'encontre de la nomenclature budgétaire et ne contribue pas à la transparence du système financier de l'UE.

5. Le Bundesrat fait observer que jusqu'à présent, l'enveloppe proposée ne prend pas en considération les fonds prévus par le cadre financier en cours, mais qui n'ont pas encore été versés (RAL = reste à liquider). Le Bundesrat demande que la Commission soumette des propositions pour limiter ces restes à liquider.
6. Le Bundesrat se félicite que la Commission se prononce, dans sa proposition, pour une plus-value européenne et pour la nécessité de financer, par le biais du budget de l'UE, des activités qui permettent à l'UE de fonctionner ou qui peuvent être réalisées de manière plus économe et plus efficace par un financement collectif. Le Bundesrat fait néanmoins observer que, conformément au principe de subsidiarité, les tâches et les défis européens qui attendent l'Europe n'appellent pas tous un financement européen. L'UE doit elle aussi veiller à la rigueur budgétaire. Les financements de l'UE doivent intervenir uniquement dans le cadre des compétences qui lui sont conférées.

Résultats

7. Le Bundesrat soutient la Commission dans ses efforts pour axer les dépenses sur les priorités politiques de l'UE en les orientant, notamment, vers la réalisation de la stratégie Europe 2020. Une meilleure orientation vers les priorités politiques de l'UE est judicieuse et permet d'obtenir plus facilement des résultats mesurables avec les ressources disponibles. Les tâches transférées à l'UE ne se limitent cependant pas à la stratégie Europe 2020. Toutefois, eu égard à la part relativement faible que représente le budget de l'UE dans le produit intérieur brut (PIB) total de l'UE, la politique de dépenses de l'Union ne saurait être le principal instrument de pilotage macroéconomique et de mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. À cet égard, c'est aux mesures nationales prises dans le sillage de la coordination de la politique économique des États membres et des régions ainsi qu'au perfectionnement du cadre juridique au niveau de l'UE qu'il convient d'accorder le plus d'importance.

Simplification

8. Le Bundesrat partage l'avis de la Commission selon lequel les règles de financement actuelles imposent des charges administratives considérables aux bénéficiaires des fonds de l'UE, mais aussi aux États membres, aux Länder et aux régions, et sont pour partie difficiles à mettre en œuvre et à contrôler du fait leur complexité. Le Bundesrat se félicite que la Commission adhère à une simplification tant des règles générales (règlement s'appliquant au budget) que des règles sectorielles, mais déplore jusqu'ici l'absence de propositions concrètes pour un allègement significatif de la bureaucratie. Il se félicite également de l'intention de la Commission de simplifier à la fois les règles générales et les règles sectorielles, mais juge insuffisants les efforts déployés jusqu'à présent dans ce sens. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral d'accompagner activement ce processus et d'imposer des simplifications notables aux secteurs et à l'administration.
9. Dans le cadre de la standardisation des mesures d'exécution européennes qui a été annoncée, il faudra toutefois veiller à tenir compte de l'hétérogénéité des exigences des différentes politiques. Dans la mesure du possible, il conviendra d'appliquer encore plus largement les méthodes simplifiées de remboursement et de simplifier les règlements correspondants. Il conviendra d'explorer et d'exploiter les moyens de simplifier ces méthodes. De ce fait, il faudra tenir compte bien plus que cela n'a été le cas jusqu'à présent du principe de proportionnalité. Les efforts déployés dans le cadre de l'exécution financière ainsi que de l'administration et du contrôle doivent correspondre à l'étendue des programmes et des projets.
10. Plus particulièrement, le Bundesrat rejette l'introduction de nouvelles exigences et de structures encore plus complexes dépassant le cadre actuellement en vigueur. Rejetant par exemple la reconversion du système de financement par le biais de fonds structurels de l'UE assortie de la création d'un organisme d'accréditation, il plaide expressément pour le maintien des systèmes de gestion et de contrôle qui ont fait leurs preuves au cours de la période de financement de 2007 à 2013 (autorité de gestion, autorité de certification, autorité d'audit).

Conditionnalité

11. Compte tenu de l'annonce par la Commission d'un recours accru au principe de conditionnalité, le Bundesrat formule de fortes réserves à l'encontre des propositions de la Commission relatives à de nouvelles conditionnalités dans le cadre de la future politique de cohésion. À cet égard, il renvoie à la décision des chefs de gouvernement des Länder en date du 9 juin 2011 qui a été transmise au gouvernement fédéral et à la Commission. Le Bundesrat fait observer que lors de l'élaboration de la future politique de cohésion, il conviendra de maintenir la répartition des compétences au niveau européen, national et régional. La politique de cohésion ne saurait être associée à des processus politiques soustraits à l'influence des régions ou conditionnée par ces mêmes processus. Le Bundesrat rejette donc tout système qui viserait, en établissant des conditionnalités, à étendre son influence à des politiques ne relevant pas de la compétence communautaire ou à imposer des objectifs politiques généraux.

12. Toute sanction qui découlerait des nouvelles conditionnalités en cas de réalisation insuffisante des objectifs et qui prendrait la forme d'une non-attribution ou de réductions des fonds exposerait les budgets des Länder à des risques financiers imprévisibles dans la mesure où les fonds de soutien ont déjà été accordés. Elle entraverait également la planification et le pilotage des programmes de soutien, ce qui est une raison supplémentaire de la rejeter. Le contrôle annuel de la réalisation des objectifs lié à l'introduction de conditionnalités impliquant une approche plus fortement axée sur les performances et les résultats compliquerait considérablement les procédures administratives et représenterait un alourdissement de la charge de travail pour les autorités tout comme pour les bénéficiaires.

13. Néanmoins, le Bundesrat se prononce pour que les fonds de soutien accordés dans le cadre de la politique de cohésion continuent à être utilisés le plus efficacement possible. À cet égard, la qualité et l'efficacité des programmes de soutien sont décisives. Il convient de poursuivre résolument la voie qui a été choisie au cours de la période de financement actuelle dans l'objectif d'axer le financement sur des objectifs stratégiques clairs, d'aider à explorer les potentiels de développement locaux et de contrôler continuellement la qualité des instruments employés.

Additionnalité

14. Le Bundesrat estime qu'il est impératif d'axer sur la pratique l'interprétation et l'application des exigences déjà en vigueur en matière d'additionnalité des mesures. Ceci vaut notamment pour les mesures par le biais desquelles les États membres et les régions répondent aux défis posés par les changements démographiques tels que la décroissance de la population.

Participation du secteur privé

15. Le Bundesrat recommande d'envisager le recours à des fonds de financement privés supplémentaires pour les projets qui s'y prêtent. À ce sujet, de nouveaux instruments de financement ou encore, dans les cas appropriés, des obligations de projets pourront être prises en considération. Toutefois, c'est exclusivement à la Banque européenne d'investissement (BEI), aux banques nationales publiques, aux banques privées ou aux consortiums incluant la BEI, et non aux autres institutions de l'UE, que reviendra la mission d'émettre de telles obligations et de reprendre des garanties et cautionnements. Les plafonds de dépenses et l'interdiction d'endettement ne devront pas être atténués.

III. Recettes

Taxation des transactions financières, ressources propres TVA, ressource TVA

16. Le Bundesrat salue la proposition d'introduire une taxation des transactions financières coordonnée à l'échelle européenne. La taxation du secteur financier apporterait une contribution sensible à une meilleure équité et entraînerait une restriction de la quantité des activités financières et plus particulièrement des spéculations.
17. Le Bundesrat se félicite de la suppression des ressources propres TVA qui existaient jusqu'à présent. À l'avenir, les ressources propres supplémentaires requises au-delà des ressources propres traditionnelles devraient être apportées exclusivement par la ressource propre RNB. Celle-ci est la plus à même d'indiquer le niveau de performance économique des États membres.

18. Le prélèvement des impôts est un volet central de la souveraineté nationale. Il doit rester du ressort des États membres. Le Bundesrat rejette une ressource propre basée sur les impôts. En conséquence, il ne soutient pas la création d'une nouvelle ressource TVA.

Problème des corrections et des rabais

19. Le Bundesrat salue la proposition de la Commission visant à remplacer les régimes de remise existants par un mécanisme correctif général. Dans tous les cas, un tel mécanisme devra faire en sorte qu'en principe les positions nettes n'augmentent pas et qu'une compensation juste soit établie, in fine, entre les contributeurs nets. Cependant, la correction proposée par la Commission pour l'Allemagne ne suffira pas à remplir cet objectif.

IV. Structure du budget

Période

20. Le Bundesrat soutient le maintien de la durée de sept ans du cadre financier. Cette durée s'est révélée fructueuse pour les programmes des fonds structurels et les autres programmes de soutien de l'UE et est en adéquation avec le délai de réalisation de la stratégie EUROPE 2020. Les éventuelles suggestions de la Commission liées à la proposition d'une évaluation à mi-parcours ne doivent pas aller à l'encontre de la planification et de la fiabilité à long terme des programmes de soutien de l'UE, car cette planification et cette fiabilité sont nécessaires à une mise en œuvre réussie.

Rubriques, flexibilité

21. Le Bundesrat se félicite que la structure actuelle du budget soit largement maintenue. Au sein du cadre financier, il convient de comparer les avantages d'un budget communautaire tourné, à long terme, vers la stabilité avec les avantages d'une plus grande flexibilité. Les dépenses supplémentaires doivent en premier lieu être financées par des réallocations de fonds. Par ailleurs, il faudra continuer, à l'avenir, de rembourser aux États membres les fonds non utilisés. Or, la possibilité de transférer d'une année sur l'autre les marges

inutilisées ou encore la liberté de reporter des fonds vers les exercices suivants s'y opposent.

V. Politique structurelle

22. Le Bundesrat réaffirme sa position selon laquelle la politique de cohésion constitue un instrument important de solidarité vis-à-vis des régions plus faibles et de promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union. La politique de cohésion n'est toutefois pas restreinte à la compensation des disparités régionales, elle est aussi une stratégie visant à promouvoir l'innovation et l'éducation, la compétitivité, la croissance et l'emploi durables. C'est pourquoi le Bundesrat soutient le projet de la Commission d'axer la politique de cohésion sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 et, partant, d'intervenir en faveur de la promotion d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Cette mission porte à la fois sur les régions européennes moins développées et sur les régions les plus fortes. En conséquence, le Bundesrat estime, à l'instar de la Commission, que la politique de cohésion devra être poursuivie au-delà de 2013 dans toutes les régions d'Europe.
23. Le Bundesrat fait néanmoins observer que l'éventail des aides prévues par la politique de cohésion ne devra pas être limité à l'excès par la prise en compte de la stratégie Europe 2020. La politique de cohésion doit, par delà les différents champs politiques et les différentes thématiques, continuer de pouvoir apporter à l'échelon régional des solutions adaptées, dans une perspective intégrée, aux forces et aux besoins existants.
24. À cet égard, l'intégration de la dimension de l'égalité entre les hommes et les femmes doit demeurer un objectif transversal.

Étendue globale

25. Le Bundesrat se félicite que la part du budget prévue pour la politique de cohésion envoie un signal clair soulignant qu'à l'avenir, la politique de cohésion pourra continuer d'être financée dans toutes les régions de l'Union. Le Bundesrat fait néanmoins observer que le nouveau mécanisme proposé par la Commission, « Connecting Europe », ne rentre pas à proprement parler dans le

cadre des dépenses relatives à la politique de cohésion. Par conséquent, la valeur réelle des dépenses liées à la politique de cohésion est réduite de cinq pour cent par rapport à la période de financement en cours ; de ce fait et du fait de la réduction de sa part au sein du cadre financier de l'UE, la politique de cohésion contribue considérablement à la concentration du budget de l'UE.

Cadre stratégique commun à tous les fonds

26. Le Bundesrat se félicite qu'un cadre stratégique commun soit prévu pour un meilleur ajustement d'aides centrales de l'UE qui soient efficaces en matière de politique structurelle. Ce cadre doit inclure le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Il devra s'aligner sur l'instrument actuel des lignes directrices intégrées. Dans ce contexte, la possibilité de fixer des objectifs spécifiques et la flexibilité de chaque fonds quels que soient les échelons d'application devront être préservées. Le cadre stratégique commun devra faciliter l'ajustement et la coordination de la mise en œuvre des instruments de subvention sur place et réduire les charges administratives tout en réservant des marges de manœuvre à l'échelon régional. L'un des grands objectifs devra consister à renforcer la cohérence et la complémentarité entre la politique de cohésion et la politique européenne de développement des zones rurales.

Accords de partenariat

27. Les accords de partenariat peuvent être considérés comme d'éventuels documents de planification stratégique des programmes qui exposeraient, à l'échelon des États membres tout en tenant compte des compétences nationales, les priorités d'investissement, la répartition des fonds de soutien entre les priorités et les programmes ainsi que les objectifs poursuivis. Devant observer le principe de subsidiarité, leurs modalités doivent respecter les spécificités des États fédéraux et plus particulièrement la répartition des compétences au sein des États membres et, de ce fait, les compétences des Länder allemands. Voilà la raison pour laquelle il faut continuer de restreindre leur champ d'application aux mesures de la politique de cohésion. Ne serait-ce que par rapport à la politique de cohésion, cette idée constitue un instrument politique d'une grande

complexité.

28. Selon la Commission, l'établissement d'un lien entre les accords de partenariat et les programmes nationaux de réformes devra notamment permettre de réaliser des réformes générales sur le plan de la politique économique et de la politique de l'emploi suivant les recommandations par pays et/ou les programmes nationaux de réformes, d'améliorer l'ensemble du cadre juridique au sein des États membres et de largement transposer le droit européen en droit national. Le Bundesrat estime que la politique de cohésion ne constitue pas un instrument approprié à la réalisation de cet objectif.
29. Le Bundesrat fait observer que les accords de partenariat constituent le cadre stratégique des programmes opérationnels et qu'ils doivent par conséquent être le résultat d'un processus décisionnel mené sur un pied d'égalité par la Commission, les États membres et les régions concernant les objectifs stratégiques des aides. Cette procédure a fait ses preuves en Allemagne.
30. Il conviendra de tenir compte des spécificités des programmes de la Coopération territoriale européenne (CTE) lors de la définition d'éventuels accords de partenariat. Il faudra notamment veiller à ce qu'aucun accord de partenariat ne restreigne les marges de manœuvre nécessaires à la mise en place d'ajustements clés lors de l'élaboration des programmes opérationnels de coopération transfrontalière.

Programmes opérationnels

31. Les programmes opérationnels doivent demeurer le premier instrument de mise en œuvre de la politique de cohésion. Les programmes opérationnels régionaux offrent le niveau adéquat pour préciser la visée thématique, spatiale et financière de la politique structurelle. Les programmes opérationnels doivent être subdivisés en une partie stratégique et une partie opérationnelle. Le remaniement de la partie opérationnelle doit être simplifié. Cela permettrait de réagir plus rapidement, par exemple à toute modification du cadre ou des résultats d'évaluation. La réintroduction de programmes plurifonds ne doit être qu'une des options possibles à retenir sur demande d'un État membre ou des régions.

Conditions ex ante et ex post

32. Le Bundesrat convient avec la Commission que la politique de cohésion doit être plus fortement axée sur ses résultats et ses effets. Le Bundesrat fait néanmoins observer que la politique structurelle a des effets à moyen et à long terme. C'est pourquoi ses effets ne sauraient être simplement décrits à l'aide d'indicateurs isolés. Plutôt que de subir des sanctions financières en raison de manquements aux objectifs (abstraction faite des emplois inappropriés) qui auront éventuellement fait l'objet de quantifications, les régions devraient se pencher sur les résultats du contrôle des performances, analyser leurs causes et procéder, le cas échéant, à des modifications des programmes par le biais de réallocations de fonds ou d'ajustements des objectifs. Si l'octroi ou le versement des aides étaient liés à la réalisation d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs préalablement sélectionnés, il en résulterait un effet d'incitation au moment de concevoir les programmes qui ne correspond pas à la complexité des défis régionaux. Le risque serait de privilégier des solutions rapides n'intégrant pas de perspective de développement à long terme et qui, in fine, iraient à l'encontre des objectifs stratégiques de la politique régionale sur le terrain.
33. Le Bundesrat approuve en principe la prise en compte de la politique de cohésion dans le nouveau système de pilotage macroéconomique. Cependant, cette prise en compte doit se faire par le biais de processus de coordination et d'ajustement et non par le biais d'incitations et de conditionnalités financières.
34. Le Bundesrat convient avec la Commission que les conditions de base nécessaires à un financement efficace et effectif doivent être remplies dans chaque État membre avant le début des aides. Cette condition préalable peut continuer à être garantie au moyen des dispositions prévues par les règlements régissant les fonds.

Réserve de performance

35. Le Bundesrat estime que la réserve de performance s'est avérée être un outil inefficace par le passé et qu'elle ne devrait être employée ni aujourd'hui, ni demain. Une possibilité consisterait tout au plus à inciter les États membres et

les régions à mettre en œuvre les programmes avec diligence et souci de qualité en leur accordant la faculté d'opter pour une réserve de performance au niveau des programmes opérationnels. Cette réserve de performance pourrait être octroyée sur la base d'un réexamen des programmes à mi-parcours. Une approche de ce genre créerait un équilibre entre l'incitation à mobiliser efficacement les ressources et la prévisibilité du montant des ressources effectivement disponibles dans le cadre des programmes. Le Bundesrat rejette en revanche la création d'une réserve de performance au niveau européen.

Concentration sur les priorités

36. Le Bundesrat soutient sur le principe l'idée de concentrer les ressources sur des priorités clairement définies. La définition des axes prioritaires devrait toutefois rester confiée à la démarche partenariale engagée entre les acteurs de chaque État membre, des régions et de la Commission.
37. Le Bundesrat rejette la prescription rigide de priorités thématiques à l'échelle européenne, voire de quotas pour certaines questions. Ils annihileraient la valeur ajoutée de la politique de cohésion, laquelle réside dans l'élaboration ciblée de stratégies régionales, et réduiraient donc l'efficacité des aides. Une telle restriction peut constituer un obstacle à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies de développement intégrées répondant aux potentiels spécifiques et aux besoins des régions. Il conviendra de toujours veiller à ce que la teneur des prescriptions stratégiques applicables aux régions ne soit pas formulée en termes trop restrictifs. Il doit pouvoir rester possible d'axer les priorités sur les besoins régionaux concrets et notamment de prendre en compte les différents types de zones, comme la dimension urbaine. Le financement proportionnel de projets inter-programmes et inter-fonds émanant de plusieurs programmes opérationnels devrait également être permis, ceci afin d'améliorer la coopération des zones fonctionnelles.

Instruments financiers innovants

38. Le Bundesrat soutient sur le principe les réflexions engagées par la Commission pour intensifier le recours à de nouveaux instruments financiers après 2013 et en élargir le champ thématique afin de mettre à profit les effets de levier, de perpétuer le financement au-delà du terme des périodes de programmation des

Fonds structurels et d'accroître la dimension durable des aides. Les futurs règlements des Fonds structurels devraient comporter des incitations à recourir à des instruments renouvelables. Ils devraient également supprimer les restrictions existantes quant à la portée des instruments financiers et permettre d'appliquer ces instruments à tous les domaines des Fonds structurels, au-delà des champs thématiques définis jusque-là.

39. Aussi le Bundesrat prie-t-il le gouvernement fédéral de faire en sorte que le principe du budget communautaire non déficitaire reste préservé lors de l'instauration de nouveaux instruments financiers innovants et qu'aucune charge budgétaire supplémentaire ne voie le jour. Lors de l'élaboration concrète des nouveaux instruments, il conviendra de s'abstenir de toute règle de mise en œuvre complexe et onéreuse.
40. De l'avis du Bundesrat, l'instrument ou le jeu d'instruments le plus approprié à chacun des groupes cibles devrait être sélectionné par les régions agissant au plan local. Le Bundesrat rejette en revanche les prescriptions centralisées qui tendraient à définir les champs thématiques et les instruments à utiliser lors du recours à des instruments financiers.
41. Le Bundesrat souligne que la sécurité juridique est pour toutes les parties concernées une condition préalable essentielle à la bonne utilisation des instruments financiers et à un engagement renforcé notamment de la part du secteur privé. Il est impératif d'avoir un corpus réglementaire clair et non-équivoque, nettement simplifié par rapport aux subventions et valable pour l'ensemble de la période de programmation et pour la durée des fonds renouvelables, et dont l'interprétation et l'application pratique soient convenues de manière fiable entre les parties concernées. Les modifications proposées par la Commission pour la période de programmation en cours vont pour certaines à l'encontre de l'objectif visé. Une obligation de déclaration séparée et la création d'une règle n+2 pour les ressources allouées aux Fonds limitent l'efficacité des instruments financiers proposés et sont donc rejetées pour la période de programmation suivante.

Objectif de convergence

42. Le Bundesrat soutient la proposition faite par la Commission de focaliser à

l'avenir la politique de cohésion européenne sur les États membres et les régions de l'UE les plus démunis afin d'améliorer leur compétitivité. Les valeurs seuils retenues jusque-là sur la base du PIB comme critère de délimitation des zones susceptibles de recevoir des aides ont fait leurs preuves pour définir les pays éligibles au Fonds de cohésion et les régions en retard de développement. Le Bundesrat soutient également le plafonnement des allocations financières à 2,5 % du RNB du pays.

Zones en régime transitoire, filet de sécurité, catégorie intermédiaire

43. Le Bundesrat se félicite de la proposition de la Commission selon laquelle les régions qui cessent de relever de l'objectif de convergence bénéficieront d'un soutien à titre transitoire s'élevant aux deux tiers de leurs allocations financières actuelles. La Commission répond ainsi à une demande capitale du gouvernement fédéral et des Länder d'Allemagne de l'Est en faveur d'un « filet de sécurité ». Le Bundesrat préconise d'inclure dans ce filet de sécurité toutes les régions bénéficiant actuellement d'aides dans le cadre de l'objectif de convergence et dont le PIB par habitant dépasse 75 % de la moyenne de l'UE à 27.
44. Le Bundesrat ne voit pas la nécessité de créer une nouvelle catégorie intermédiaire pour les régions dont le PIB par habitant se situe entre 75 et 90 % du PIB communautaire et ne bénéficiant pas d'aides financières au titre de l'objectif de convergence durant la période de programmation en cours. Cette approche s'opposerait au principe de la concentration des aides. Toute aide doit être dégressive et limitée dans le temps. Les régions connaissant des problèmes particuliers pourront bénéficier d'aides dans le cadre des ressources allouées aux États membres pour les régions de compétitivité, comme c'est le cas jusqu'à présent.
45. Les options préconisées à ce jour par la Commission pour l'aménagement de l'aide transitoire soulèvent par ailleurs de nombreuses questions ayant notamment trait aux priorités de l'aide, aux domaines d'intervention, aux taux de cofinancement, au traitement juridique des allocations et à la souplesse des mesures à prendre. Les règlements transitoires applicables aux régions cessant de bénéficier des aides allouées au titre de l'objectif de convergence doivent s'inspirer le plus possible des modalités d'attribution des aides dudit objectif.

Pour mobiliser durablement les potentiels existants, ces « zones en régime transitoire » ont encore besoin du soutien d'instruments de financement fiables, disponibles à l'échelle communautaire et tenant compte de la situation spécifique de ces régions. En dépit de progrès visibles, des efforts considérables restent encore à faire pour atteindre l'objectif d'une structure économique auto-entretenu. Les retards de développement tels que des capacités de R & D trop faibles, une prise en compte trop réduite dans les circuits économiques internationaux, une dotation en fonds propres des entreprises qui est insuffisante et la persistance d'un chômage élevé ne seront pas encore comblés d'ici 2013. La régression des aides au niveau des zones de compétitivité menacerait également le développement positif des régions en « phasing out » (en phase de suppression progressive des aides) engagées sur la voie d'une structure économique auto-entretenu.

46. Le Bundesrat doute qu'en limitant – comme le préconise la Commission – les objectifs de financement du FEDER à l'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables, à la promotion de la compétitivité des PME et à l'innovation, on puisse répondre aux exigences de la politique régionale de ces « régions en régime transitoire ». À titre d'exemple, les investissements dans les infrastructures et les aides aux entreprises resteront nécessaires, à l'avenir, au-delà du secteur des PME. La réalisation de programmes complexes visant à soutenir un développement économique régional intégré qui soit durable requiert une flexibilité accrue au plan local ; elle est également indispensable, durant la période de transition, pour renforcer la compétitivité de ces régions.
47. Compte tenu de la situation tendue que connaissent les budgets nationaux, il importe de ne pas abaisser le taux de cofinancement communautaire maximum en vigueur pour les zones en régime transitoire susmentionnées. Aujourd'hui comme demain, le taux de cofinancement de base de l'UE actuellement applicable ne devrait pas être inférieur à 75 % dans ces zones.
48. Le Bundesrat souligne que le défi du changement démographique touche particulièrement de nombreuses « zones en régime transitoire ». Ce défi s'exprime par une régression significative de la population, par l'exode en particulier de jeunes hautement qualifiés et par un sur-vieillessement croissant. Cette évolution démographique constitue dans ces conditions un désavantage lourd et durable auquel il convient de prêter une attention particulière dans la

politique de cohésion, conformément à l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet aspect doit être pris en considération dans les possibilités d'utilisation de tous les Fonds européens (FEDER, FSE, FEADER et FEP). Pour tempérer ces effets négatifs, il convient d'accorder aux États membres des options d'aménagement adaptées pour tous les Fonds européens (FEDER, FSE, FEADER et FEP).

49. Le Bundesrat reconnaît l'importance majeure du FSE pour venir à bout des problèmes existants dans les « zones en régime transitoire ». Aussi estime-t-il adéquat qu'à l'avenir, ces zones puissent recourir au FSE pour réaliser des investissements dans le capital social et humain. Le Bundesrat rejette en revanche toute réglementation centralisée qui prescrirait la part du FSE dans les dépenses relevant de la politique de cohésion. Devant résulter de la stratégie élaborée dans le cadre des processus de programmation engagés dans les zones bénéficiaires des aides, la part des Fonds doit notamment prendre en compte la dotation globale en capitaux par rapport à la période de programmation en cours.

Zones de compétitivité

50. Le Bundesrat se félicite que pour la période postérieure à 2013, la Commission continue de prévoir l'attribution d'aides à toutes les régions d'Europe, en y incluant les zones de compétitivité. La Commission reconnaît ainsi que les zones de compétitivité contribuent pour une part non négligeable à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020. L'approche de la politique de cohésion, qui est fondée sur l'inclusion et prend en compte les exigences des différentes régions, est essentielle à une politique de croissance et d'innovation durable et s'avère être le complément nécessaire des autres politiques européennes exclusivement sectorielles. Pour assurer le développement harmonieux de l'UE dans son ensemble, il importe en outre d'éliminer les faiblesses structurelles et les disparités au sein des zones de compétitivité – par exemple garantir une main d'œuvre qualifiée, enjeu d'importance croissante notamment au regard de l'évolution démographique. Aussi la politique de cohésion doit-elle se poursuivre dans toute l'Europe.
51. Dans le cas particulier des zones de compétitivité, le Bundesrat estime qu'il ne faut pas limiter les objectifs du FEDER à l'efficacité énergétique, aux énergies

renouvelables, à la promotion de la compétitivité des PME et à l'innovation étant donné que les investissements dans les infrastructures et les aides aux entreprises resteront également nécessaires, dans ces zones, au-delà du secteur des PME. Les zones de compétitivité ont elles aussi besoin d'une plus grande souplesse sur le plan local pour pouvoir contribuer efficacement à un développement économique régional intégré.

52. Le Bundesrat se prononce en faveur du maintien du taux de cofinancement communautaire maximum de 50 % en vigueur pour les zones de compétitivité. Compte tenu de la situation budgétaire tendue que connaissent les États membres, cette mesure est une condition préalable essentielle au succès du financement de ces zones.

Coopération territoriale

53. Le Bundesrat se félicite que la Commission prévoie la poursuite du financement et du renforcement de la coopération territoriale. La coopération engagée dans des projets et structures dépassant les frontières nationales représente une contribution efficace à l'intégration européenne. Malgré tous les succès acquis, le financement de la coopération transfrontalière à toutes les frontières intérieures de l'UE reste nécessaire face à des déficits persistants et aux nouveaux défis qui se dessinent dans les zones périphériques nationales. Aussi le Bundesrat estime-t-il qu'il convient de poursuivre les trois orientations de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Cette coopération devrait en outre rester possible dans le cadre des programmes opérationnels, en dehors de l'objectif de « coopération territoriale européenne », comme le prévoit l'article 37, alinéas 6 et 7, du règlement général (règlement (EC) 1083/2006) dans la période de programmation en cours, avec toutefois la nécessité de simplifier les procédures.
54. Le Bundesrat préconise d'élargir le périmètre défini pour l'orientation de la coopération transfrontalière afin de faire des relations fonctionnelles supranationales la condition préalable pour appartenir à la zone couverte par le programme. Les zones de coopération de la coopération transnationale qui ont fait leurs preuves devraient être conservées et assouplies dans la perspective de projets dépassant le cadre desdites zones.

FSE, investissements dans le capital humain

55. Le Bundesrat soutient l'approche de la Commission visant à axer l'intervention du FSE sur la promotion de l'emploi, de la qualification, de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie. La garantie d'une main d'œuvre qualifiée constitue un autre aspect particulièrement important, incluant la préservation durable des capacités fonctionnelles ainsi que la poursuite de l'amélioration des systèmes éducatifs et du travail social en milieu scolaire. Le Bundesrat estime que par ces investissements et notamment à travers les mesures visant à encourager l'intégration des personnes défavorisées et des minorités sociales, le FSE contribue à combattre la pauvreté.
56. L'axe central du FSE, qui vise à l'amélioration du capital humain, et l'orientation plus prononcée du FEDER sur la politique structurelle sont complémentaires. L'interaction de ces deux Fonds est à ce titre porteuse d'options permettant de développer des solutions intégrées pour répondre à des problématiques spécifiques. C'est pourquoi il conviendrait, durant la période de programmation en cours, de conserver et de développer la possibilité de financer – dans un cadre donné – des mesures relevant du champ d'application du FEDER ou du FSE à partir de l'autre fonds.

Sortie de capitaux

57. Le Bundesrat souligne qu'avant le début de l'attribution des aides, il faudra prouver que les conditions de base nécessaires à l'engagement de mesures de soutien efficaces et effectives sont remplies. Pour l'essentiel, les dispositions figurant dans les règlements actuels suffiront néanmoins comme preuve. Afin d'éviter des charges administratives supplémentaires inutiles, il conviendrait tout au plus d'optimiser ces procédures qui, en dehors de cela, resteront inchangées.
58. Le dégageant d'office en vigueur pendant la période de programmation en cours dans le cadre de la règle n+3, sans application à la première année de programmation, a en principe fait ses preuves et devrait être conservé afin de contribuer à améliorer la gestion financière des programmes opérationnels. Le Bundesrat estime toutefois que les clauses de la règle n+2 doivent prendre davantage en compte que par le passé la garantie de qualité des interventions et

la meilleure adéquation du déroulement du programme avec la réalité, en particulier dans la phase de démarrage de la nouvelle période de programmation. Le principe du recentrage sur le déroulement effectif des programmes doit notamment s'appliquer à la promotion de la coopération territoriale, en raison de la complexité et des conditions parfois laborieuses de la phase de programmation. Il conviendrait au moins de conserver, dans ce cas précis, la règle n+3 applicable aux trois premières années de programmation.

Mécanisme de soutien des infrastructures

59. Le Bundesrat prend note de la proposition faite par la Commission de créer un mécanisme de soutien des infrastructures (« Interconnecter l'Europe ») dans le cadre des Fonds structurels. Le Bundesrat reconnaît avec la Commission que les réseaux d'infrastructure modernes et performants sont une condition préalable essentielle au fonctionnement du marché intérieur et que les besoins d'investissement en la matière sont élevés. Le Bundesrat se félicite des réflexions engagées par la Commission pour créer un environnement favorisant les investissements privés dans le développement des infrastructures et pour concevoir des outils destinés à attirer les investisseurs spécialisés dans les infrastructures.
60. Le Bundesrat estime toutefois que la proposition concrète de la Commission demande encore à être clarifiée. Les États membres et les régions devront être inclus dans le processus décisionnel lors du choix des mesures adéquates. Le Bundesrat considère dès lors la liste des infrastructures entrant en ligne de compte établie par la Commission comme provisoire.
61. L'affectation du mécanisme de soutien des infrastructures à la politique de cohésion ne doit pas pénaliser la dotation en capitaux des instruments de la politique de cohésion proprement dits, lesquels servent en principe à la cohésion de l'Union conformément à leur mission telle que définie dans le Traité de Lisbonne.

VI. Autres domaines politiques

Politique agricole commune (PAC)

62. Le Bundesrat se félicite que la Commission reconnaisse le rôle essentiel de l'agriculture et de la sylviculture dans le maintien de l'économie rurale comme élément de l'économie communautaire et qu'elle entende conserver l'ancienne structure de la politique agricole commune basée sur deux piliers.

Ainsi, le Bundesrat se félicite que la Commission attribue une grande importance à la politique agricole commune (PAC). Le Bundesrat salue tout particulièrement la poursuite de la structure à deux piliers de la PAC, le premier pilier incluant les paiements directs aux agriculteurs pour la fourniture de biens publics et les mesures de marché, tandis que le deuxième pilier soutient certaines méthodes de production respectueuses de l'environnement et propose des options pour relever de nouveaux défis tout en améliorant la compétitivité des secteurs agricole et sylvicole et en encourageant la diversification de l'activité économique et la qualité de vie dans les zones rurales. Le Bundesrat se félicite par ailleurs que dans le deuxième pilier, les États membres conservent une marge de manœuvre au niveau régional pour élaborer les mesures.

63. Le Bundesrat reconnaît le souci de la Commission de subordonner les paiements futurs au principe des « paiements publics pour biens publics » davantage que par le passé et de les axer plus concrètement sur les prestations souhaitées par la société. Le Bundesrat demande toutefois dans ce contexte à ce que soit garantie une mise en œuvre administrative simple.

64. Les dépenses agricoles européennes ont une utilité appréciable pour la société et une valeur ajoutée européenne élevée lorsqu'elles sont assorties de prestations dans les domaines de la protection du climat, de l'environnement, de la nature et des animaux, lorsqu'elles stabilisent les exploitations agricoles et lorsqu'elles contribuent ainsi à conserver des emplois et à développer les régions rurales (« Argent public pour biens publics »). Toutes ces raisons justifient qu'il faille un budget agricole conséquent.

65. Quant à la proposition de limiter les aides aux seuls agriculteurs actifs, le

gouvernement fédéral est prié de veiller à une mise en œuvre simple de cette mesure et à ne pas exclure les personnes exploitant un domaine rural en tant qu'activité d'appoint.

Concernant l'écologisation des paiements directs (« Greening »)

66. Le Bundesrat estime juste et digne de considération de subordonner, au-delà des exigences de la conditionnalité, certains paiements directs à l'« écologisation » si cette approche favorise une meilleure acceptation politique et sociale de la PAC et si elle assure la conformité de ladite politique avec les règles de l'OMC. Lors de l'élaboration des mesures, il conviendra toutefois de veiller à ce qu'elles soient simples et faciles à mettre en œuvre et à ne pas compromettre non plus les marges de manœuvre prévues dans le deuxième pilier pour l'application de mesures agroenvironnementales à moduler au niveau régional.

Concernant la limitation et de la convergence des paiements directs

67. Le Bundesrat estime qu'il faudra respecter le statu quo lors de la transition vers la prochaine période de programmation et dans la convergence des paiements directs prévue entre les États membres ; le Bundesrat est également d'avis que l'application de critères économiques objectifs ne doit pas donner lieu à des ruptures du système et que les paiements directs versés en Allemagne ne doivent en conséquence pas faire l'objet de réductions sensibles.

68. Le Bundesrat est d'avis que l'harmonisation des paiements directs par rapport à la répartition actuelle ne peut tout au plus répondre que dans une moindre mesure à des critères objectifs tenant compte des conditions spécifiques des différents États membres et qu'elle peut s'étaler sur une période prolongée. Le Bundesrat considère inacceptable toute réduction significative des effets des paiements directs sur les revenus des agriculteurs.

69. Le Bundesrat approuve le renforcement du deuxième pilier de la politique agricole et son recentrage sur la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, sur les objectifs de la politique environnementale et sur le développement des espaces ruraux de manière à soutenir les processus et techniques de production innovants, la protection de l'environnement et du climat, la gestion efficace de l'eau, l'efficacité des ressources, la diversification

de l'économie dans l'espace rural et le renforcement de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture. Il salue le fait que le développement rural soit appelé à connaître un nouvel souffle grâce à des ajustements plus étroits avec les objectifs et instruments des Fonds structurels de l'UE et grâce à une meilleure utilisation des synergies.

Autres observations relatives à la PAC

70. Le Bundesrat estime en outre qu'au regard des nouveaux défis majeurs, la dotation financière allouée au développement de l'espace rural (deuxième pilier de la PAC) doit au minimum être maintenue.
71. Le Bundesrat se félicite de la création d'une nouvelle réserve spéciale pour les crises dans le secteur agricole, d'un montant de 3,5 milliards d'euros, et de la mise à disposition de 4,5 milliards d'euros pour la recherche et l'innovation dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la bio-économie et de l'agriculture durable.
72. Le Bundesrat est préoccupé par le fait que les propositions de la Commission relatives à l'avenir de la PAC augurent un accroissement de la charge bureaucratique pour les agriculteurs et les sylviculteurs tout comme pour l'administration. Néanmoins, il est absolument nécessaire de procéder à d'autres simplifications.

Concernant la réforme de la PAC

73. Le Bundesrat se prononcera sur les considérations – et plus particulièrement sur celles qui sont exposées dans la deuxième partie – concernant le domaine « Agriculture et développement rural » dans le contexte des propositions législatives escomptées pour la PAC d'ici à 2020.

Protection civile

74. Le Bundesrat se félicite des efforts de la Commission, exposés dans la deuxième partie de la communication relative à la protection civile, visant à renforcer systématiquement les capacités d'intervention et de réaction – coordonnées à l'échelon de l'UE – des États membres afin de lutter contre les

catastrophes d'origine naturelle et humaine.

À cet égard, la Commission soumet les propositions suivantes :

- mise en place d'un Centre d'urgence européen remplissant des fonctions de planification et de coordination étendues à l'échelon de l'UE,
- révision de l'instrument financier pour la protection civile (Décision du Conseil du 5 mars 2007 - Journal officiel de l'Union européenne L 71 p. 9) dans l'objectif de mettre cet instrument au service d'une capacité européenne de réaction aux situations d'urgence afin de renforcer l'efficacité au regard du coût grâce à une mise à disposition coordonnée des moyens de protection civile.

La Commission souligne à juste titre la nécessité de recenser au mieux les capacités d'intervention et de réaction des États membres et d'assurer une coordination en vue d'un envoi rapide et efficace des forces de secours et des dons humanitaires dans les États touchés par des catastrophes. Ceci, tout comme la mise en avant de la réunion volontaire des ressources et l'offre d'un éventail plus large de formations grâce à l'intégration du volet préventif, représente un progrès considérable au regard des projets précédents de la Commission.

Néanmoins, le Bundesrat constate, notamment à la suite de sa prise de position du 17 décembre 2010 concernant la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire » – Imprimé du Bundesrat 701/10 (Décision) – que la Commission n'a pas abandonné les considérations stratégiques qui avaient fait l'objet d'une évaluation critique dans la Décision susnommée.

Le souhait de la Commission de renforcer la capacité européenne de réaction aux situations d'urgence en mettant en place un centre de réaction aux situations d'urgence assumant des fonctions étendues de planification et de coordination à l'échelon européen ne doit pas conduire à ce que l'UE soit dotée d'un droit et d'un pouvoir de disposition sur les ressources des États membres.

L'argument d'un renforcement de l'efficacité au regard du coût ne doit pas être avancé pour que l'UE obtienne un accès illimité aux capacités des États membres et pour poser, par là-même, le fondement d'un accès à des compétences opérationnelles. Les efforts notables de la Commission en vue

d'établir une protection civile européenne au sein et au-delà de l'UE, c'est-à-dire avec un domaine d'intervention à l'échelle mondiale, entraîneraient une augmentation sensible des coûts pour les États membres devant mettre à disposition les ressources nécessaires.

Cependant, l'amélioration des capacités de réaction en cas de catastrophe doit avoir pour objectif – notamment en raison du besoin impérieux d'une aide rapide et efficace sur place – d'augmenter l'efficacité des États membres, leur capacité à se prendre soi-même en charge et leur sens des responsabilités. A contrario, la réunion, sous la direction de la Communauté, des capacités de réaction disponibles en cas de catastrophe rendrait superflus les efforts nationaux en matière de prévention. Ainsi, les mesures communautaires remplaceraient les efforts des États membres au lieu de les soutenir, de les coordonner et de les compléter — comme cela a été défini par l'article 6, deuxième phrase, point f, en référence à l'article 2, paragraphe 5 et à l'article 196, paragraphe 1, deuxième phrase, point a, du TFUE. Dans le même temps, voilà qui établirait la base d'un accès à des compétences opérationnelles.

Toute tentative de transférer à long terme certaines compétences des États membres à l'échelon communautaire doit tout autant être rejetée que l'accès à des compétences opérationnelles pour l'UE.

75. Le Bundesrat fait observer que la protection civile est, à l'origine, l'une des missions des États membres et de leurs collectivités territoriales, dont les compétences ne sauraient être limitées. Il réaffirme que le soutien apporté par l'UE doit en première ligne aider les États membres à se prendre eux-mêmes en charge afin qu'ils soient en mesure de venir à bout des catastrophes sur le terrain. À cet égard, il convient également de soutenir de manière ciblée les États membres qui sont régulièrement touchés par des catastrophes naturelles afin que ceux-ci aient une meilleure capacité à réagir rapidement et efficacement aux situations de catastrophe.

Le Bundesrat souligne que, dans ce contexte, l'Union ne dispose pas d'une compétence opérationnelle propre et, partant, que l'ensemble des planifications et des mesures doit tout particulièrement tenir compte du principe de subsidiarité. Il soutient l'ensemble des efforts de la Commission visant à élaborer un concept communautaire global afin de réglementer les domaines de la prévention, de la réaction et de la réparation des suites de catastrophe sur la base du traité de Lisbonne.

Extension des programmes de promotion de l'éducation et de la formation, de la mobilité, de la jeunesse et du secteur culturel

76. Le Bundesrat partage l'avis de la Commission selon lequel l'éducation et la formation revêtent une importance décisive pour le développement de l'économie européenne et jouent un rôle important pour la réalisation des objectifs fixés par la stratégie Europe 2020. L'alignement du futur programme de formation sur la stratégie Europe 2020 souligne donc son importance et contribue à une sensibilisation accrue à ce sujet. Toutefois, le futur programme de formation doit aussi s'orienter vers les objectifs et les priorités du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (« Éducation et formation 2020 »). Ceci s'applique également au domaine de la jeunesse et à la résolution du Conseil relative à un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse.
77. Étant donné que les programmes actuels bénéficient d'un très bon accueil tant auprès des décideurs politiques que des demandeurs, le Bundesrat juge judicieux de ne procéder à des modifications de la structure existante que sur des points capables de faciliter l'utilisation ou d'améliorer réellement l'efficacité des mesures. Il convient de ne rassembler et de ne simplifier les mesures et les procédures que dans la mesure où ceci ne nuit pas à leur précision et à leur praticabilité pour les différents groupes cibles.
78. Estimant que le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et ses modules Comenius, Leonardo, Erasmus et Grundtvig ont été fructueux, le Bundesrat se prononce pour que, à l'avenir également, l'architecture des programmes soit axée sur les groupes cibles (cf. Imprimé du Bundesrat 597/10 (Décision)). Voilà qui permettrait une mise en œuvre conviviale tournée vers les destinataires des programmes tout en assurant la transparence et la continuité des structures. Ainsi, les administrations tout comme les utilisateurs pourraient s'appuyer sur les expériences précieuses acquises au cours de la période de financement actuelle – ce qui leur permettrait de renforcer sensiblement leur efficacité. À l'inverse, l'architecture essentiellement thématique des programmes que propose par la Commission risquerait, de l'avis du Bundesrat, de menacer la stabilité acquise grâce aux structures actuelles des programmes. Il en va de même pour le domaine de la culture qui ne retrouverait pas immédiatement sa place dans le programme

« Europe Créative ».

79. Dans une perspective de continuité, le Bundesrat prend par ailleurs parti pour conserver, même après 2013, les dénominations qui se sont établies, comme Comenius, Erasmus, Leonardo et Grundtvig. Un changement de dénomination n'apparaît pas seulement inutile, il réduirait également à néant les efforts poursuivis au cours des dernières années afin de faire connaître des noms de programme et des marques d'identification à travers toute l'Europe et, partant, de faciliter l'orientation des utilisateurs.

80. Le Bundesrat est conscient du rôle clé assuré par le programme Erasmus qui, depuis plus de 20 ans, encourage avec succès la mobilité dans le domaine de l'enseignement supérieur. Cependant, le Bundesrat rappelle que la promotion des échanges transnationaux ne se joue pas seulement au niveau des études de master, mais qu'elle revêt une importance au moins aussi grande dans le cadre du premier cycle d'études offrant une qualification professionnelle et qu'elle devrait être assurée de manière appropriée.

Face aux multiples mises en relief, par la Commission, du domaine de l'enseignement supérieur et plus particulièrement des étudiants en master, le Bundesrat prévient contre toute sous-estimation de l'importance que revêt la mobilité pour la formation scolaire et la formation professionnelle ainsi que pour la formation tout au long de la vie. Il estime notamment que la participation à des mesures de mobilité à un jeune âge est d'autant plus efficace qu'elle encourage les jeunes à tirer aussi profit de la mobilité pour les études et la vie professionnelle (cf. Imprimé du Bundesrat 591/10 (Décision)). Ainsi, le Bundesrat se félicite que la Commission ait annoncé vouloir consolider les mesures actuellement encouragées dans le cadre du programme Leonardo et prend parti pour que des moyens suffisants soient également prévus en faveur des aides à la mobilité dans le domaine de l'enseignement scolaire.

81. Le Bundesrat estime absolument nécessaire, lors de la restructuration des programmes de soutien, de maintenir un programme de soutien à la jeunesse qui soit autonome et tourné vers les intérêts spécifiques du domaine de la jeunesse au sein de l'UE. À cet égard, la nouvelle génération de programmes en faveur de la jeunesse devrait s'appuyer sur les fondements positifs du programme actuel intitulé « Jeunesse en action ». Le cas échéant, le futur programme de

l'UE en faveur de la jeunesse devrait permettre à l'Europe de mettre en œuvre la stratégie de l'UE pour la jeunesse adoptée par le Conseil. Il devrait répondre à la mission prescrite par le traité de Lisbonne et, outre le renforcement des échanges de jeunes et de personnel qualifié, promouvoir une plus grande participation des jeunes à la vie démocratique en Europe.

82. Le Bundesrat convient avec la Commission que le progrès de la mobilité transfrontalière constitue l'une des principales réussites des programmes actuels pour la formation et la jeunesse. C'est pourquoi il aborde avec de grandes réserves l'intention de la Commission de ne pas seulement mettre l'accent, dans le nouveau programme de formation, sur la promotion de la mobilité transfrontalière, mais aussi sur l'octroi d'un soutien politique visant à collecter des données relatives à l'efficacité des investissements dans le domaine de la formation et à aider les États membres à mettre en œuvre des mesures efficaces. Selon la conviction du Bundesrat, la définition, par le futur programme, d'objectifs qui viseraient à une modification des systèmes de formation dans les États membres ou demanderaient des réformes précises serait en contradiction avec les fondements contractuels relatifs à la répartition des compétences dans le domaine de la formation.

83. Le Bundesrat salue la promotion des industries culturelles et créatives. Il s'engage toutefois en faveur d'une autre définition des priorités. Plutôt que de promouvoir certains secteurs donnés, il conviendrait notamment de lever les obstacles empêchant « les industries créatives », qui sont majoritairement constituées de micro-entreprises, d'accéder au marché et aux clients. Pour ce faire, les projets de réseaux transversaux, les plateformes et les bourses de communication ainsi que les campagnes de meilleures pratiques sont des outils particulièrement appropriés.

Recherche et développement

84. Le Bundesrat s'accorde avec la Commission à reconnaître la nécessité d'un renforcement des investissements dans la recherche et le développement dans toute l'UE afin que cette dernière puisse rattraper son retard en matière d'innovation par rapport à d'autres pays industrialisés et émergents et que l'objectif central de la stratégie Europe 2020, consistant à investir trois pour cent du PIB dans la R&D, puisse être atteint.

85. Le Bundesrat soutient la proposition de la Commission en faveur d'une réunion des programmes européens de recherche et de développement au sein d'une stratégie commune de recherche et d'innovation (« Horizon 2020 ») afin d'activer l'Espace européen de la recherche sur la base d'une approche cohérente. Le Bundesrat se félicite que la Commission aspire également, ce faisant, à l'harmonisation et à la simplification absolument nécessaires du financement de la recherche dans l'UE. La simplification devra faciliter l'accès des établissements d'enseignement supérieur, des institutions de recherche et plus particulièrement des PME aux financements.
86. Les trois blocs autour desquels la Commission propose d'articuler le financement de la recherche dans l'UE (« Excellence de la base scientifique », « Relever les défis de société » ainsi que « Développer un leadership industriel et stimuler la compétitivité ») recouvrent les trois thèmes prioritaires de la future enveloppe allouée à la recherche. Les défis dans les domaines de l'efficacité des ressources et de la politique climatique, ainsi que de la réponse aux problèmes propres aux PME, y revêtiront une importance particulière.
87. Le Bundesrat renvoie à sa prise de position sur le Livre vert intitulé « Quand les défis deviennent des chances : vers un cadre stratégique commun pour le financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE », dans laquelle il aborde en détails les projets de la Commission en matière de politique de recherche (Imprimé 86/11 (Décision)). Le Bundesrat souligne à nouveau la nécessité d'intensifier les efforts pour préserver la compétitivité de l'Europe. La mise sur pied d'un cadre stratégique commun dans les domaines de la recherche, de l'innovation et du développement technologique est susceptible de conférer une efficacité supérieure aux programmes de financement menés jusqu'à ce jour. Le Bundesrat salue également, au premier chef, la revendication claire de la Commission d'une orientation vers l'excellence, indépendamment de la localisation géographique.
88. Le Bundesrat encourage la mise en relief de la recherche fondamentale dans le premier des trois blocs énumérés par la Commission (« Excellence de la base scientifique »). Le bloc des « Défis de société », en tant que principal élément du cadre stratégique commun de financement de la recherche et de l'innovation dans l'UE, se définit pour l'essentiel par la poursuite de l'actuel programme

spécifique « Coopération », poursuite que le Bundesrat et l'État fédéral avaient expressément requise dans son ensemble.

Environnement et climat

89. Le Bundesrat se félicite que la Commission, dans le nouveau budget et le cadre financier associé, ait accordé davantage de place à la protection du climat et que la proportion de mesures contribuant à la protection du climat et à la résolution des défis liés au changement climatique, soit appelée à croître sensiblement.
90. Le Bundesrat se félicite également de l'approche prônée par la Commission, visant à intégrer la politique énergétique, environnementale et climatique dans tous les domaines politiques et – contrairement aux réflexions initiales – à ne pas instituer de fonds dédié, étant donné que ladite approche fait davantage cas du caractère transversal de la politique énergétique, environnementale et climatique et souligne la portée politique des objectifs en matière de climat et d'énergie. Le recours aux fonds structurels devrait, dans tous les domaines, concorder avec la politique en matière d'environnement, répondre aux exigences propres aux régions et être conçu de manière à contribuer à la résolution des grands défis auxquels l'UE est confrontée : protection du climat et changement climatique, concurrence autour des ressources et raréfaction de ces mêmes ressources. Voilà qui suppose des investissements, notamment dans la protection des littoraux et dans la protection contre les inondations – en tant que mesures indispensables à la prévention des risques – mais aussi des objectifs de développement du territoire et de développement urbain durables, incluant le recyclage des jachères, le ménagement et l'efficacité des ressources, la protection de la nature – préservation de la biodiversité comprise – ainsi que des mesures de protection et d'amélioration de la qualité des eaux et des sols, de préservation de la pureté de l'air et de protection contre les nuisances sonores.
91. Le Bundesrat se félicite de la détermination de l'UE à honorer ses engagements financiers internationaux dans le domaine de la protection du climat et de la biodiversité et à assumer un rôle pionnier. Le Bundesrat porte néanmoins un regard critique sur la création d'un mécanisme ou fonds hors budget, censé regrouper les contributions provenant des États membres et du budget de l'UE.

92. Le Bundesrat approuve dans leur principe les mesures proposées par la Commission dans le domaine du tourisme. Il suggère néanmoins de les compléter par des projets de tourisme et de durabilité ainsi que par la mise au point d'offres destinées à répondre à la mutation démographique.

Relations extérieures / politique de voisinage

93. Le Bundesrat salue les efforts de la Commission visant à aiguïser le profil de l'Union dans son action extérieure, notamment grâce à la définition de grands axes dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratie ainsi qu'à travers une prise en compte des défis mondiaux. Cette démarche est en adéquation avec la responsabilité grandissante de l'UE dans le monde depuis le traité de Lisbonne.

94. Le Bundesrat se félicite également de la prise en compte accrue des mesures visant à promouvoir la protection de l'environnement et du climat dans le cadre de l'instrument européen de voisinage et de l'aide au développement.

95. Le Bundesrat encourage la Commission à recourir plus assidument aux stratégies et instruments qui ont été développés dans le domaine de l'aide de préadhésion et qui y ont été utilisés avec succès, notamment dans le domaine de la coopération au développement.

Politique de développement

96. Le Bundesrat soutient l'objectif de la Commission visant à améliorer l'efficacité de la coopération au développement de l'UE, avec pour dessein prioritaire l'éradication de la pauvreté. En sus de cela, il conviendra d'appuyer avec force, parce qu'elles relèvent de la protection du climat, les mesures de soutien aux programmes de végétation ayant pour but de ralentir ou d'inverser les processus de désertification.

97. Le Bundesrat salue le projet de création d'un instrument panafricain visant à appuyer la stratégie commune UE-Afrique, instrument qui sera principalement axé sur les activités transrégionales et transcontinentales à valeur ajoutée évidente. Avant d'émettre une prise de position définitive, il convient toutefois

d'attendre une concrétisation plus précise de cet instrument. L'approche de la Commission, prônant un instrument suffisamment souple pour prendre en compte les contributions des États membres de l'UE, des États africains, des institutions financières et du secteur privé, est positive.

98. Par ailleurs, le Bundesrat se félicite que l'on prévoit également de créer un instrument européen plus puissant pour la démocratie et les droits de l'homme. Cet instrument devra avoir vocation à soutenir le développement de sociétés civiles en plein essor ainsi que leur rôle spécifique en tant qu'acteurs du changement et du soutien aux droits de l'homme et à la démocratie. Ainsi, il sera possible de mieux accompagner, à l'avenir, des événements tels que ceux qui se jouent en Afrique du Nord.
99. L'intégration à moyen terme du Fonds européen de développement dans le budget de l'UE pourrait conférer une plus grande efficacité à l'aide au développement consentie par l'UE et les États membres.

VII. Instruments et mise en œuvre

Agences exécutives

100. Le Bundesrat juge d'un œil critique la prise en charge centralisée de missions de gestion par la Commission avec l'appui d'une agence exécutive, telle qu'elle est prévue dans le cadre de l'instrument destiné aux infrastructures. Il fait observer que la structure projetée contredit le principe de gestion partagée des financements entre l'UE et les États membres qui est en vigueur – du moins pour ce qui est de la gestion de l'enveloppe allouée à la cohésion. Si l'agence exécutive qui est prévue œuvrait à côté de l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport préexistante, ces deux agences verraient de surcroît leurs missions se chevaucher. Étant donné qu'une telle redondance de structures gestionnaires contrecarrerait l'objectif visé par la Commission d'une définition aussi efficace et économique que possible de l'administration, elle doit être évitée.
101. Dans d'autres domaines, il y a également lieu de s'interroger sur l'activité des agences exécutives. Le « renforcement de la visibilité de l'UE » ne saurait, de l'avis du Bundesrat, constituer le seul critère justifiant l'externalisation

d'autres programmes européens.

102. Dans ce contexte, le Bundesrat rappelle que selon lui, les agences exécutives ne devraient être utilisées qu'à titre exceptionnel pour la mise en œuvre à l'échelle de l'UE de programmes communautaires, lorsque la gestion de ces derniers s'en trouve fortement simplifiée. En principe, l'application du droit communautaire devrait, notamment pour des raisons liées à la proximité avec les citoyens, demeurer l'apanage des différents États membres et de leurs échelons de compétence respectifs. Pour gérer les programmes, la Commission devra donc coopérer en priorité avec les points de contact et organes de mise en œuvre nationaux.

Obligation de rendre des comptes, contrôle, exposition à la fraude

103. Le Bundesrat se félicite que la Commission entende proposer une simplification radicale pour l'ensemble du CFP. Il estime en particulier qu'une simplification substantielle des procédures administratives et des procédures de contrôle est requise d'urgence. Ces simplifications doivent aller nettement au-delà de ce qui est actuellement débattu à la Commission. À défaut de parvenir à la simplification voulue, le Bundesrat tient pour indispensable un relèvement du risque tolérable. Pour diminuer les coûts de gestion, il sera à l'avenir nécessaire de réorienter les contrôles intervenant sur le terrain davantage en fonction du risque, et non exclusivement en fonction de considérations statistiques.
104. Il convient aussi de prendre plus fortement en compte que jusqu'à présent le principe de proportionnalité. Le coût de conception, de gestion, de contrôle et de suivi d'un programme doit être en rapport avec l'ampleur dudit programme ou projet. La mise en œuvre de programmes de petite envergure devra dorénavant impliquer des coûts de gestion nettement moindres que celle de programmes vastes et complexes.

Regroupement de programmes, règles communes

105. Le Bundesrat soutient sur le principe l'approche de la Commission visant à fusionner les mises en œuvre de programmes par regroupement de différents programmes dans un cadre commun doté de règles communes, là où cela

s'avère objectivement justifié. Les règles communes doivent mener à une simplification et à une plus grande transparence dans la mise en œuvre des différents programmes. Les structures et procédures ayant fait leurs preuves au cours de l'actuelle période de financement seront conservées.

106. À l'instar de la Commission, le Bundesrat estime que les procédures de mise en œuvre et les exigences de contrôle associées aux programmes de l'UE ont engendré au fil des ans un système que d'aucuns jugent aujourd'hui trop complexe et qui décourage fréquemment la participation auxdits programmes ou en retarde l'exécution. Il considère donc avec intérêt les propositions concrètes de simplification de l'utilisation des fonds de l'UE annoncées par la Commission.
107. Le Bundesrat fait observer qu'il y aurait lieu pour la Commission de s'atteler au thème de la simplification non pas une fois les propositions sectorielles déposées, mais dès leur élaboration.

Dépenses administratives, réduction des effectifs, statut des fonctionnaires

108. Le Bundesrat se félicite de l'intention affichée par la Commission de continuer à simplifier et rationaliser l'administration des organes, agences et institutions de l'UE pour transformer cette même UE – conformément aux objectifs de la stratégie Europe 2020 – en une organisation moderne, efficace et dynamique, pour proposer une réduction de cinq pour cent des effectifs et pour maintenir à un niveau minimum la part des coûts administratifs dans le cadre financier. Il constate néanmoins que la proposition relative au cadre financier prévoit a contrario une augmentation de quatre pour cent en termes réels des coûts administratifs et enjoint par conséquent la Commission, eu égard à la pression budgétaire à laquelle sont soumis les États membres, à trouver d'autres possibilités d'économies pour les dépenses administratives.

VIII. Calendrier d'adoption, prise en considération de manière déterminante de la prise de position, transmission directe

109. Le Bundesrat plaide pour des négociations rapides en vue de l'adoption du CFP afin de clore en temps voulu les préparatifs de la nouvelle période et de permettre aux nouveaux programmes de l'UE de débiter sans retard.

110. Le Bundesrat prie le gouvernement fédéral de prendre en considération de manière déterminante, conformément à l'article 5, alinéa 2, phrase 1, de l'EUZBLG (loi allemande relative à la coopération de la Fédération et des Länder sur les affaires de l'Union européenne), les points 74 et 75 du présent avis lors de la définition de la position à adopter dans les négociations, étant donné que sur ces points le projet touche pour l'essentiel à la compétence législative des Länder dont relève la protection civile.
111. Le Bundesrat transmet cette prise de position directement à la Commission.