

RESOLUTION

La Chambre des Députés

- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- rappelant que la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a été saisie d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (document COM(2011)614) et relevant du contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
- constatant que ladite commission parlementaire a décidé, lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2011, l'adoption d'un avis au sujet de la proposition de règlement précitée ;

décide de faire sien cet avis motivé de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire ayant la teneur suivante :

Considérations générales

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 a été renvoyé à la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire aux fins d'un contrôle du respect des principes ancrés dans l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. Le délai de huit semaines accordé à ce contrôle parlementaire prend fin le 13 décembre 2011.

Cette proposition de règlement fait partie du paquet législatif sur la politique de cohésion, encadré par une proposition de règlement à caractère général qui établit des règles communes pour l'ensemble des fonds de cohésion européens (COM(2011) 615).

La politique de cohésion est une politique de l'Union européenne définie aux articles 174 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En ce qui concerne la proposition de règlement dite « FEDER », la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire a été surprise de ne trouver qu'une motivation extrêmement lapidaire par rapport au principe de subsidiarité, tandis qu'une motivation par rapport au principe de proportionnalité fait carrément défaut. Il paraît donc utile de rappeler l'article 5 du protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité :

« Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de

l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. »

Pourtant, dans le domaine des fonds structurels européens, le principe de proportionnalité revêt une importance de tout premier ordre. En-dessous d'une masse financière critique par programme opérationnel, l'équilibre entre le coût administratif et le bénéfice potentiel est rompu. L'équilibre pour le Luxembourg était donné pour la période 2000-2006, mais a été rompu sur la période 2007-2013 pour laquelle l'étude indépendante SWECO, ordonnée par la Commission européenne, révélait un coût disproportionné par rapport à l'enveloppe budgétaire.

*Examen de la compatibilité de la proposition de règlement
avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité*

Même si la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire est en mesure de partager l'affirmation de la Commission européenne que la présente proposition de règlement respecte « *le principe de subsidiarité en ce sens que les missions du FEDER sont décrites dans le traité et que la politique est mise en œuvre conformément au principe de gestion partagée et dans le respect des compétences institutionnelles des États membres et des régions.* », elle se doit toutefois d'exprimer des réserves quant à certains aspects du dispositif proposé, qui, rappelons-le, est à considérer en parallèle à la proposition de règlement à caractère général (COM(2011)615), règlement qui prévoit des conditionnalités ex ante relatives aux politiques des Etats membres (article 17 et annexe IV).

La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire peut également souscrire au principe qu'il soit veillé dans la définition des stratégies et des programmes opérationnels et dans leur mise en œuvre via les projets sélectionnés pour un cofinancement européen « *à la cohérence des interventions des Fonds (...) avec les politiques et priorités de l'Union et (...)* ». La déclinaison de ce principe général par objectifs thématiques étant fortement détaillée, sans qu'une distinction soit introduite entre programmes opérationnels plus et moins dotés, la commission parlementaire est amenée à considérer ce manque de flexibilité et la charge administrative en résultant comme disproportionnée.

En ce qui concerne la mise en œuvre du vaste partenariat et de la gouvernance à plusieurs niveaux, la commission parlementaire préférerait que ledit règlement général s'en remette au règlement actuel, laissant à chaque Etat membre le soin de s'organiser en conséquence.

Tout en concédant que la stratégie d'une concentration thématique et le « fléchage EU2020 » puissent paraître appropriés, les restrictions instaurées par le présent règlement semblent être peu flexibles et pourraient limiter le choix qu'auront les régions – et le Luxembourg est considéré comme une région – dans le menu des objectifs thématiques proposés. En effet, cette nouvelle réglementation ne tient pas suffisamment compte des Etats membres et régions avec des budgets très limités ou des « micro programmes ».

L'allocation des ressources FEDER est ainsi très largement dictée par la réglementation communautaire : 80% des ressources sont concentrées sur trois objectifs, dont un doit bénéficier de 20% au moins de l'enveloppe totale. 5% des ressources du FEDER sont, par

ailleurs, à placer d'office dans une « réserve de performance ». Cette réserve sera constituée de 5% des ressources allouées à chaque fonds relevant du Cadre stratégique commun et proportionnellement à chaque Etat membre en fonction de la part qu'il reçoit du montant total du soutien du FEDER. Il est prévu de faire bénéficier les Etats membres de cette réserve seulement suite à un examen des performances réalisées. La commission parlementaire doute de l'utilité de cet examen supplémentaire pour un Etat membre ne disposant que d'un seul programme par fonds et, en vertu du principe de simplification administrative, demande que cette réserve soit supprimée ou que sa dotation soit laissée au choix des Etats membres (cette possibilité est prévue dans la réglementation actuellement en vigueur).

Au vu du déséquilibre entre coût administratif et bénéfice potentiel qui existe déjà à l'heure actuelle et compte tenu des nouveaux éléments proposés, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire est d'avis que ce déséquilibre se creusera davantage et plaide, de manière générale et compte tenu de l'expérience du Luxembourg avec des enveloppes budgétaires relativement faibles, pour un dispositif allégé permettant à certains Etats membres de se limiter à un nombre plus restreint d'objectifs thématiques.

Afin de rétablir cet équilibre, la commission parlementaire insiste à ce que l'occasion, que représentent les deux propositions de règlement en question, soit saisie afin de progresser vers une réelle proportionnalité entre l'envergure des programmes et les efforts de programmation, de monitoring ou d'évaluation. Ceci d'autant plus qu'au Luxembourg le niveau national se confond avec le niveau régional et que les résultats et l'impact des fonds sont très limités sur la croissance et l'emploi.

En effet, pour les « micro programmes », un potentiel substantiel de simplification existe dans les domaines suivants :

- la planification stratégique (contrats de partenariats, programmes opérationnels, évaluation ex ante, conditionnalités thématiques et générales...) ;
- l'évaluation, les indicateurs et le suivi des programmes ;
- la gestion financière, le contrôle, le *reporting* et la clôture intermédiaire ou finale.

En ce qui concerne la gestion et le contrôle, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire propose qu'il soit davantage tenu compte de l'expérience passée et des résultats obtenus. Ainsi, les « micro programmes », qui ont fait preuve d'une longue et bonne expérience dans le domaine tant de la gestion que des contrôles et qui en même temps ont démontré avoir établi un système fiable sans erreurs matérielles, sont à qualifier comme étant des programmes à faible risque financier. Sur ce plan, en ignorant la réalité de pareils « micro programmes », les règlements proposés pourraient être améliorés.

La notion de « micro programmes » devrait être intégrée dans la législation avec des facilités de programmation et de gestion permettant de tenir compte des réalités concrètes sur le terrain, ou alternativement permettre explicitement de prévoir dans le contrat de partenariat des mesures spécifiques de simplification dans les aspects susmentionnés.

En l'absence d'un dispositif allégé à tous les niveaux, allant de la programmation stratégique jusqu'aux contrôles financiers et à la clôture des programmes et à l'égard de tous les intervenants, pour des petits programmes de développement régional, la commission parlementaire se doit de constater que, dans sa teneur actuelle, le présent règlement n'est pas en ligne avec l'esprit de l'article 5, paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne. Cette proposition de règlement excède de par sa complexité les dispositions nécessaires pour atteindre son objectif.

Ce n'est qu'en assurant une relation raisonnable entre les enveloppes budgétaires, d'une part, et les charges, d'autre part, que l'effet de levier recherché par la politique européenne de cohésion pourra être réalisé.

Conclusion

La Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire est favorable à une politique de cohésion ambitieuse portant sur toutes les régions européennes sans exception et apportant une contribution forte aux objectifs de la Stratégie Europe 2020.

La commission parlementaire est soucieuse d'une efficacité maximale des interventions et accueille favorablement la proposition réglementaire de concentrer les ressources sur un nombre restreint de priorités en respectant les particularités des Etats membres et régions et en leur laissant une certaine flexibilité.

Bien qu'un certain nombre de mesures de simplification aient été proposées, la commission parlementaire reste d'avis qu'il convient de réduire encore la charge administrative et de tenir davantage compte des problèmes spécifiques des « micro programmes ».

Sous réserve d'une meilleure prise en compte de l'aspect des « micro programmes », la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 est conforme au principe de proportionnalité et n'enfreint pas l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

*

Résolution adoptée par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 13 décembre 2011

Le Secrétaire général,



Claude Friesen

Le Président,



Laurent Mosar