

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance»

[COM(2014) 473 final]

(2015/C 242/08)

Rapporteur: Paulo BARROS VALE

Le 23 juillet 2014, la Commission a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance»

COM(2014) 473 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2014.

Lors de sa 504^e session plénière des 21 et 22 janvier 2015 (séance du 21 janvier 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 211 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Le CESE accueille favorablement la communication de la Commission sur le sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Il tient cependant à exprimer un certain nombre de réserves et de craintes concernant ce sujet tellement important.

1.2. La politique de cohésion doit continuer à poursuivre l'objectif qui a présidé à sa création et qui est consacré dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale, en mettant la coopération et la solidarité au service d'un développement harmonieux et créateur de bien-être pour les populations. L'accent mis sur cette politique dans la stratégie Europe 2020 est important mais insuffisant eu égard aux défis actuels.

1.3. Le rapport fait état de l'effort déployé au niveau européen pour rendre l'Europe meilleure mais dresse aussi un constat des difficultés à surmonter pour y parvenir. La crise a accentué les disparités économiques et sociales, en aggravant les écarts entre les États membres (et à l'intérieur de ceux-ci) et en concentrant la croissance et le développement dans certaines zones. Les progrès accomplis en matière de convergence ont été non seulement stoppés par la crise, mais aussi aggravés dans certains cas, et la récession est une réalité dans presque toute la zone euro.

1.4. En période de crise, comme celle que nous traversons, la majorité des États membres, et tout particulièrement ceux de la zone euro, ne sont pas en mesure de promouvoir l'investissement, ce qui accentue les disparités entre les régions périphériques et celles du centre (entre les pays de l'Union aussi bien qu'à l'intérieur de ceux-ci) et entraîne des effets pervers de migrations et de centralisation des investissements dans les zones plus développées, vouant les autres au recul et à la désertification.

1.5. Les politiques d'austérité qui ont été adoptées n'ont généralement pas produit l'effet escompté. L'équilibre budgétaire est un objectif à poursuivre mais pas à n'importe quel prix, sous peine d'obtenir un effet contreproductif qui peut annuler les effets positifs de la politique de cohésion.

1.6. Cette politique, qui est souvent la première source d'investissement, doit être plus ambitieuse, voire remaniée en profondeur, tant qu'il n'y aura pas de reprise au plan de la croissance et de l'emploi. L'on peut conclure des résultats obtenus à ce jour que les ressources dont elle est dotée sont manifestement insuffisantes pour résoudre les vrais problèmes. Il faudra par conséquent trouver des modes de financement alternatifs des efforts de convergence pour faire passer la politique de cohésion à une nouvelle étape, qui ne se base pas uniquement sur la solidarité européenne, sujet très sensible par les temps qui courent. L'effort de solidarité européen est important mais les ressources mobilisées ne sont pas suffisantes pour les besoins réels de convergence, eu égard à l'ampleur des carences dont souffrent les régions en retard de développement économique et social.

1.7. Dans une économie mondialisée, les régions ont été touchées différemment par l'impact de la mondialisation. La réaction des régions à l'investissement est variable et il y a lieu d'étudier pourquoi certaines d'entre elles convergent tandis que d'autres ne sont pas en mesure de le faire. Il est impératif d'établir, au moyen de la politique de cohésion, de nouvelles formes de gouvernance permettant aux régions d'apporter une réponse aux défis auxquelles elles sont confrontées. Le rôle de l'État devra contribuer à valoriser les atouts spécifiques des régions, veiller au respect des principes d'une réglementation intelligente, garantir la dynamique entrepreneuriale, soutenir le développement, en particulier celui des PME, et renforcer la capacité d'innovation en promouvant le bien-être, la qualité de vie, la cohésion sociale et la durabilité environnementale.

1.8. La politique de cohésion doit continuer à poursuivre l'objectif de promotion de la croissance économique et de la compétitivité, sans oublier les objectifs sociaux pour une croissance intelligente et inclusive. Le CESE adhère au leitmotiv du sixième rapport, à savoir «L'investissement pour la croissance et l'emploi».

2. Propositions

2.1. La politique de cohésion doit canaliser et investir ses fonds dans l'objectif premier de promouvoir un plan extraordinaire d'investissements pour la croissance et l'emploi. Il conviendra, en complément du plan Juncker qui a été adopté, de financer en priorité des projets européens à caractère transnational et structurants (tels que des réseaux de transports variés et à large bande) et de financer directement les entreprises (en particulier les PME) dans des secteurs vitaux pour le développement local et les activités de l'économie sociale.

2.2. Le plan Juncker récemment adopté met en place un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques, financé par des fonds de l'Union européenne existants et par la BEI. L'objectif, très ambitieux, est de parvenir à une utilisation optimale des fonds d'investissement privés et publics, en sélectionnant des projets qui peuvent être mis en œuvre rapidement. Le plan part de l'hypothèse qu'il existe une énorme demande inexploitée pour ce type d'investissement. Seul le temps dira s'il sera couronné de succès.

2.3. Conduite en ayant des objectifs élargis à l'esprit, la politique de cohésion permettra, outre les fonds disponibles, de trouver des formes autonomes de financement comme la participation de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou les euro-obligations, qui n'auraient pas d'incidence sur l'assainissement budgétaire ni la réalisation des objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

2.4. Pour garantir un effet multiplicateur des investissements, il conviendra d'affecter une part significative des Fonds structurels restants de la période de programmation antérieure (2007-2013), ainsi que ceux de la nouvelle période, à la BEI en vue de rendre possible une recapitalisation à même d'attirer le capital-risque disponible sur le marché qui pourrait servir de levier à la politique de cohésion ⁽¹⁾.

2.5. Une bonne articulation de la politique de cohésion avec les autres initiatives de l'Union européenne, notamment avec la promotion de l'Union économique et monétaire, est nécessaire afin d'atteindre ensemble les onze objectifs fixés et de mettre effectivement en œuvre «l'investissement pour la croissance et l'emploi».

2.6. La politique de cohésion ne saurait remettre en cause les objectifs d'assainissement budgétaire. Les États les plus pauvres n'ont actuellement pas les moyens de promouvoir l'investissement public et n'offrent par conséquent pas de conditions intéressantes pour les investisseurs privés. Le principe d'additionnalité doit être appliqué avec précaution et de manière adaptée aux États membres engagés dans des efforts en la matière dès lors que le non-respect de ce principe conditionne l'octroi des crédits qui, dans certains cas, sont la seule source de financement de l'investissement. Le CESE soutient l'application des règles d'or pour exclure provisoirement du pacte budgétaire (et/ou du pacte de stabilité) le cofinancement des Fonds structurels dans les régions ou les États les plus touchés par la récession ⁽²⁾.

2.7. Le suivi des résultats s'avère essentiel. Le CESE réaffirme qu'il est convaincu de la nécessité d'un suivi des résultats intermédiaires et finaux, qui serait assuré par des groupes de travail dynamiques qui pourraient présenter leurs conclusions lors d'un sommet européen annuel ⁽³⁾. Cela pourrait être l'occasion de stimuler le débat et de promouvoir l'adoption de mesures correctives qui s'avèrent pertinentes.

2.8. L'application de la politique de cohésion doit passer par l'association des partenaires sociaux au processus. Le modèle de gouvernance des programmes de cohésion devrait envisager l'octroi de subventions globales à la société civile organisée afin qu'elle apporte un soutien de proximité aux populations, lesdites subventions étant directement liées à la résolution de problèmes spécifiques. C'est là un objectif que le CESE a proposé de longue date mais, malheureusement, sa proposition n'a pas été concrétisée par les autorités européennes.

⁽¹⁾ JO C 143 du 22.5.2012, p. 10.

⁽²⁾ JO C 451 du 16.12.2014, p. 10.

⁽³⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 68.

2.9. Pour rendre possible l'accompagnement des partenaires sociaux, il faut créer de vrais mécanismes de suivi afin qu'ils puissent sortir du rôle de simples spectateurs auquel ils sont cantonnés et vraiment intervenir. La contribution des représentants de la société civile organisée est d'une importance cruciale non seulement pour la conception des programmes opérationnels mais aussi pour le suivi et l'évaluation des résultats. L'inclusion des partenaires stimule le débat sur les difficultés éprouvées et les propositions d'amélioration et de simplification visant à améliorer l'accès aux financements de l'Union européenne et à rendre la mise en œuvre des fonds plus efficaces.

2.10. La simplification et l'harmonisation des règles régissant les programmes ainsi que l'uniformisation des procédures et des formulaires sont primordiales pour consolider les résultats. La Commission peut simplifier certaines procédures mais le rôle principal revient aux États membres puisque les règlements de l'Union européenne prévoient des possibilités et non des obligations. Les États membres doivent être soutenus et encouragés à simplifier radicalement les procédures et à ne pas rajouter des détails inutiles. Le suivi de leurs efforts en ce sens pourrait être assuré par la Commission, en optant, dans la mesure du possible, pour un contrôle rigoureux des résultats de préférence à des contrôles purement administratifs. La simplification peut faire l'objet d'une mesure extraordinaire (nouveau règlement) du Conseil ⁽⁴⁾.

2.11. L'application d'un principe d'affectation des investissements et d'évaluation de l'éligibilité des dépenses avec une option de remboursement pour raison de coûts simplifiés (principe forfaitaire) est possible dans différents cas, tels que celui des frais généraux de fonctionnement, cette dépense étant éligible en fonction du résultat et non d'une imputation sur la base de clés de répartition. Les États membres devraient être encouragés à l'appliquer chaque fois que cela s'avère possible, en simplifiant les procédures.

2.12. La simplification des procédures administratives qui n'ajoutent rien aux résultats doit s'accompagner d'une formation des chefs d'entreprises, en particulier des PME, de leurs salariés et des fonctionnaires publics. La formation est un instrument essentiel pour la compréhension des mécanismes de financement et pour une utilisation correcte des fonds disponibles. La formation des fonctionnaires publics en particulier s'avère primordiale pour atteindre l'objectif thématique d'une «meilleure administration publique».

2.13. Les ressources économisées grâce à la réduction de la bureaucratie peuvent être utilisées pour la création d'un groupe au sein de la Commission en vue de soutenir et d'aider les États membres et les régions à formuler et à réaliser des projets dans le domaine de la politique de cohésion. Ce groupe de soutien aux pays et aux régions pourrait, en dernier ressort et en cas de défaillance, se substituer aux autorités nationales de gestion des fonds européens, qu'il s'agisse de la planification ou de la mise en œuvre des plans et des calendriers.

2.14. Les objectifs de la politique de cohésion ne peuvent être mesurés qu'au moyen d'indicateurs quantitatifs. La promotion de la cohésion sociale, économique et territoriale, qui est au centre de la politique de cohésion, inclut des objectifs qui doivent être mesurables au moyen d'indicateurs qualitatifs, qui devraient être conçus de façon à mesurer le développement et pas seulement la croissance. Il ne suffit pas, par exemple, de compter le nombre de personnes au chômage qui ont obtenu une formation et un travail, il faut aussi évaluer l'impact de cette formation du point de vue de l'amélioration de leurs conditions de vie.

2.15. La conditionnalité ex ante, qui impose de réunir certaines conditions sur place avant le déboursement des fonds, ne peut servir à exclure des régions plus endettées qui, en raison de la conjoncture dans laquelle elles se trouvent, ne sont pas en mesure d'investir ou de capter l'investissement pour créer ces conditions. La conditionnalité ex ante doit plutôt être appliquée avec précaution, voire suspendue pour une période de temps donnée, tant qu'il existe des risques de crise et de déflation, sous peine d'aggravation de la situation fragile de certaines régions qui voient s'éloigner toute possibilité d'obtention d'un financement promoteur de croissance, ce qui ne fera qu'aggraver leurs problèmes.

2.16. La conditionnalité macroéconomique ne doit pas être utilisée sous peine de pénaliser les régions et leurs citoyens pour les mauvaises décisions macroéconomiques qui ont été prises au niveau national ou européen ⁽⁵⁾.

3. Observations générales

3.1. L'introduction de réformes dans la politique de cohésion a déjà été abordée dans le cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale et le CESE a déjà eu l'occasion de marquer son approbation de l'approche générale.

3.2. La politique de cohésion est présentée comme le moteur principal de la croissance. Il ne faudra néanmoins pas oublier qu'elle ne pourra jouer ce rôle que si elle est articulée avec les autres politiques européennes. Il importe que la politique de cohésion soit axée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, mais cela ne suffit pas; il est nécessaire d'élaborer des stratégies communes de mise en œuvre afin de la coordonner avec les autres politiques et instruments communs, économiques sociaux et régionaux.

⁽⁴⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 23.

⁽⁵⁾ JO C 191 du 29.6.2012, p. 30.

3.3. Une attention particulière doit être accordée aux pays les plus touchés par la crise et qui sont engagés dans des efforts d'assainissement budgétaire, lesquels conditionnent l'investissement public. L'équilibre entre l'application du principe d'additionnalité et la nécessité d'un assainissement budgétaire est fragile et une articulation insuffisante des objectifs ainsi que le mode opératoire choisi pour les atteindre peuvent avoir une incidence sur l'assainissement budgétaire et/ou annuler les effets potentiels de la politique de cohésion.

3.4. L'importance de la politique de cohésion dans le développement des régions les plus défavorisées est un fait admis mais dans certaines d'entre elles, il aurait pu être renforcé si de meilleures conditions de développement avaient existé. L'introduction du principe de bonne gouvernance, qui vise à créer un environnement plus favorable au développement et qui est en accord avec les lignes directrices émanant de l'OCDE, est un pari avisé qui mérite le soutien du CESE.

4. Observations particulières

4.1. Il reste encore un long chemin à parcourir pour que l'Europe retrouve les niveaux de développement, d'emploi et de bien-être antérieurs à la crise. La croissance intelligente, durable et inclusive, priorité de la stratégie Europe 2020, s'appuie désormais sur le réalignement de la politique de cohésion.

4.2. Le sixième rapport ne présente pas encore l'évaluation de l'impact de la politique de cohésion sur la période 2007-2013 car l'évaluation ex post ne commencera qu'en 2015. Il est toutefois possible de constater à partir des données fournies que l'impact de la crise a été considérable et que la politique de cohésion n'a pas pu en compenser les effets, les écarts ayant persisté, voire s'étant aggravés dans certains cas.

4.3. Une définition claire des stratégies pour chaque zone d'investissement qui tienne compte de la situation spécifique de chaque région, telle que préconisée, s'avère essentielle. Comme il est dit dans la communication, «les projets doivent suivre les stratégies et non l'inverse». Toutefois, il ne suffit pas de définir des stratégies. Il faut créer un environnement réglementaire approprié qui se caractérise par la rigueur mais n'aboutisse pas à des procédures bureaucratiques inutiles et dissuasives. Il est fondamental de pouvoir opérer dans un cadre favorable, comme il est dit dans la communication. La Commission doit être ferme avec les États défaillants pour éviter le gaspillage de crédits, qui ne sera pas accepté par les États qui sont contributeurs nets.

4.4. Une nouvelle orientation a été introduite dans la politique de cohésion. Elle concerne les avantages qu'il y a à mettre l'accent sur un nombre limité de priorités étant donné la rareté des ressources, qui ne permet pas de répondre à tous les besoins des régions moins développées. Si la concentration des ressources dans le soutien de projets à large impact et produisant des effets durables au niveau économique et social présente des avantages en résolvant des problèmes spécifiques, ce type d'approche peut néanmoins avoir un effet contreproductif dans certains cas. En effet, dans des pays constitués de territoires présentant des niveaux de développement hétérogènes, dans lesquels il existe un manque d'investissement privé, la concentration exagérée des ressources laisserait en marge de la croissance et du développement des zones et des secteurs qui auraient pu autrement bénéficier des fonds de la politique de cohésion, qui les feraient converger et les placeraient en situation d'apporter une contribution positive à un développement intégré.

4.5. Plusieurs chiffres sont fournis concernant l'impact de la politique de cohésion et l'on peut encore constater que les effets réels des investissements restent difficiles à quantifier, ce qui démontre que les indicateurs choisis ne l'ont pas été de la manière la plus appropriée. L'on voit se profiler une évolution avec la définition d'objectifs et de résultats clairs et mesurables à atteindre qui est désormais prévue, évolution dont se félicite le CESE. L'on peut néanmoins déplorer l'absence de suivi au long cours des priorités, indicateurs et objectifs établis dans les accords de partenariat, car il permettrait d'arrêter des mesures correctives le cas échéant, pour une véritable responsabilisation des États membres concernant les résultats et la fiabilité du suivi des mesures.

4.6. Cependant, le choix des indicateurs ne devra pas se limiter à l'aspect quantitatif. Si la dimension quantitative est idéale pour mesurer la croissance, l'évaluation du développement a quant à elle besoin d'indicateurs qualitatifs qu'on ne saurait négliger.

4.7. Les villes sont pointées comme des moteurs de croissance. Elles recevront près de la moitié des montants dégagés par le FEDER. L'investissement dans les villes et dans leur effet multiplicateur potentiel mérite l'approbation, sous certaines réserves. Le CESE attire l'attention sur le fait que de tels investissements doivent être réalisés avec précaution sous peine d'alimenter des tendances centralisatrices aux effets pervers. S'il est vrai que l'attrait des populations pour les villes peut stimuler le développement, il est tout aussi vrai que la surpopulation favorise la pauvreté et l'exclusion sociale. Par ailleurs, le manque d'investissement dans des régions moins centrales compromet la qualité de vie des populations, provoquant ainsi une désertification et un exode vers les grandes villes de plus en plus marquées. Cela condamne à l'abandon d'activités dans l'agriculture, la pêche et l'industrie, secteurs essentiels pour le développement de l'Union européenne.

4.8. Une meilleure inclusion des partenaires sociaux et des organisations de la société civile dans les processus est mise en exergue en tant que point de départ de la politique de cohésion. La Commission a publié en janvier 2014 le règlement délégué relatif au code de conduite européen sur les partenariats dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens ⁽⁶⁾. Il ressort de l'analyse de ce document qu'il n'y a pas de grandes innovations par rapport à la pratique actuelle. Il énumère des principes essentiels de sélection et de participation des partenaires ainsi que différentes bonnes pratiques sans toutefois décrire les mécanismes obligatoires de suivi par ces mêmes partenaires sociaux. Il est vrai que dans de nombreux États membres, où la consultation existe mais sans prise en considération de l'avis de ceux qui sont les plus proches de la réalité et ont une meilleure connaissance des problèmes, les partenaires sociaux sont toujours cantonnés à un rôle de figuration en matière de prise de décisions. Malgré ces difficultés, le CESE réaffirme son soutien à la diffusion de la mise en œuvre du code de conduite européen.

4.9. Le CESE a déjà eu l'occasion d'exprimer sa conviction que l'association de tous les partenaires et parties concernés de la société civile organisée à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation ex post des programmes et projets contribue à en améliorer la réalisation ⁽⁷⁾.

4.10. Il faut réduire la bureaucratie. Il convient, en se basant sur les recommandations issues des audits, d'axer les programmes sur le contrôle des résultats obtenus et pas tant sur la manière de les atteindre, en recourant à des procédures administratives tortueuses qui imposent des structures gigantesques et onéreuses, aussi bien publiques que privées. La bureaucratie est une vraie entrave à la participation de nombreux entrepreneurs et à l'efficacité de l'administration publique. La simplification et l'uniformisation des procédures, règles et formulaires sont non seulement possibles mais souhaitables.

5. La bonne gouvernance: un nouveau pari pour 2014-2020

5.1. Il existe deux visions s'agissant de l'importance et de l'influence de la bonne gouvernance pour la croissance économique mais celle selon laquelle la bonne gouvernance et l'existence d'institutions publiques efficaces sont une condition nécessaire à un développement économique soutenu fait de plus en plus d'adeptes. Le CESE se range également à cet avis.

5.2. Garantir la sécurité juridique et un système judiciaire indépendant et réguler de manière appropriée et stable diminue le gaspillage administratif et crée un sentiment de stabilité favorable à l'investissement, qui a une incidence directe sur la politique de cohésion.

5.3. L'inclusion du principe de bonne gouvernance dans la politique de cohésion, consacrée dans les principes de l'OCDE pour un investissement public efficace, répond à une nécessité transversale et est soutenue par le CESE. Il y a lieu de gommer les différences qui existent pour ce qui est de la facilité de mise en œuvre des projets et de création de nouvelles activités dans les différents États membres, car la faible gouvernance conditionne non seulement le marché intérieur mais aussi le marché unique, en entravant l'entrée d'opérateurs issus d'autres États membres.

5.4. L'on constate que dans certains États membres, il faut améliorer la coordination au niveau régional, voire instaurer une gouvernance régionale effective, niveau intermédiaire entre la gouvernance nationale et locale, qui soit à même d'esquisser des stratégies de niveau régional effectivement importantes pour le développement et la convergence des régions. Il arrive que l'État central n'octroie pas les pouvoirs requis aux collectivités régionales, qui en sont réduites au rôle de caisse de résonance du pouvoir politique national, sans aucune valeur ajoutée pour la région, alors que souvent il n'est pas capable d'interpréter les besoins et les priorités de ses territoires.

5.5. Au chapitre des préoccupations désormais consacrées en matière de bonne gouvernance, il ne faut pas oublier qu'une administration publique plus efficace ne s'obtient qu'en conjuguant la formation de ses cadres et une volonté politique de procéder à des changements nécessaires dans la réglementation.

Bruxelles, le 21 janvier 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission (JO L 74 du 14.3.2014, p. 1).

⁽⁷⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 23.