

**Avis du Comité économique et social sur «L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance»**

(2002/C 241/13)

Le 1<sup>er</sup> mars 2001, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, alinéa 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis à l'avis d'initiative sur «Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale», sur le thème susmentionné.

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son supplément d'avis le 25 juin 2002 (rapporteur: M. Malosse).

Lors de sa 392<sup>ème</sup> session plénière des 17 et 18 juillet 2002 (séance du 17 juillet) le Comité économique et social a adopté le présent supplément d'avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

**1. Résumé**

- A. La perspective de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale et la mutation de notre société vers l'économie de la connaissance créent de nouvelles conditions pour la mise en œuvre d'une politique de cohésion au niveau de l'Union européenne.
- B. Ces nouvelles conditions légitiment encore davantage une politique de cohésion plus ambitieuse dans la perspective de faire, d'ici 2010, de l'Union élargie, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde.
- C. Le groupe d'étude de la section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargé de la préparation des travaux du Comité en la matière, s'est rendu dans une région de l'UE d'objectif 1 (Andalousie) et une région d'un pays candidat (l'est de la Slovaquie) afin d'auditionner les forces économiques et sociales locales et confronter ainsi ses analyses avec la réalité du terrain.
- D. Le Comité est convaincu de la nécessité d'une profonde réforme des principes, conditions générales, priorités et modalités de la politique de cohésion.
- E. Une telle réforme doit aussi se traduire par une révision des critères d'éligibilité, incluant, à côté des ratios habituels, d'autres paramètres tels l'éloignement, l'isolement, le déficit d'éducation et de culture d'entreprise ainsi que l'absence d'une société civile bien structurée.
- F. La préparation de la réforme devrait pouvoir s'appuyer sur un document de référence donnant une vision d'ensemble de la situation économique et sociale des régions et des États membres après l'élargissement. Ce document prospectif préparé par la Commission devrait être disponible dès le début 2004.
- G. Sans vouloir uniformiser, la politique de cohésion doit favoriser les initiatives locales et nationales pour surmonter les handicaps structurels et développer un climat propice à la croissance et la prospérité. Ces interventions doivent aller au-delà des seules aides financières, en favorisant en particulier l'esprit d'entreprise et le partenariat public/privé. Elles doivent aussi éviter de créer un état d'esprit d'assistance et des distorsions de concurrence.
- H. Une participation étroite des forces économiques et sociales, commençant par une meilleure information, doit favoriser une meilleure adéquation entre les besoins réels et les interventions de l'Union. L'action de l'Union européenne en faveur de la cohésion doit être davantage visible.
- I. Le développement des capacités de bonne gouvernance, incluant le rôle de la société civile organisée, l'éducation au sens large et les infrastructures de base devraient être les trois grandes priorités d'une nouvelle politique de cohésion. Elles prendront en compte l'impérieuse nécessité du développement durable.
- J. La simplification des procédures européennes s'impose. Le Comité a élaboré des propositions concrètes pour de nouvelles méthodes d'action basées sur les principes de transparence, de participation et de modernité.
- K. La mise en place d'un fonds unique, suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins du terrain, contribuerait à une plus grande simplicité d'utilisation et assurerait aussi une plus grande visibilité. Il serait complété par une facilité d'accès direct pour les acteurs, destinée à favoriser les partenariats et la diffusion des meilleures pratiques. Pour d'autres politiques sans vocation territoriale ou destinée à des questions spécifiques, des instruments distincts pourraient être mis en place.

L. À une programmation trop contraignante devraient se substituer des contrats d'objectifs incluant la participation des ressources politiques nationales et locales, tout comme des investissements privés et des aides remboursables.

M. Le Comité demande que des moyens suffisants soient accordés à la politique de cohésion, mais avec la flexibilité nécessaire pour inciter à la qualité des projets. Il conviendrait de mener une évaluation qualitative comparée et également d'assurer la cohérence avec les grandes priorités de l'UE et de veiller au respect des principes de bonne gestion des fonds publics.

## 2. Le contexte de supplément d'avis d'initiative: Un nouvel environnement pour la politique de cohésion

2.1. Dans un premier avis adopté à la session plénière du 25 avril 2001 <sup>(1)</sup>, le Comité a présenté une première réponse politique et apporté, ainsi, sa contribution au Forum sur la Cohésion que la Commission européenne a organisé les 21 et 22 mai 2001. Cet avis appuie largement le principe d'une politique de cohésion renouvelée et dotée de moyens supplémentaires pour faire face aux conséquences de l'élargissement.

2.2. Ce supplément d'avis a pour ambition de poursuivre et d'approfondir la réflexion du Comité, à partir des informations contenues dans le «Deuxième rapport sur la Cohésion <sup>(2)</sup>» et dans le «Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale» <sup>(3)</sup>. Il tient également compte des rapports réguliers de la Commission sur les pays candidats. En effet, la perspective d'un élargissement, en 2004, de l'Union européenne à vingt-cinq pays (et à plus long terme, sans doute davantage) pose fondamentalement la question des références, des objectifs, des priorités et des méthodes d'une politique de cohésion, d'autant que les nouveaux pays entrants sont, en très grande majorité, bien moins développés que les États membres actuels. Le revenu par habitant des pays candidats actuels se situant généralement bien en deçà du niveau moyen de l'UE, parfois, pour certaines régions ou pays à peine à 1/4 de la moyenne communautaire.

2.3. Ce supplément d'avis veut aussi élargir la réflexion aux implications, pour la politique de cohésion, de la mutation vers l'économie de la connaissance. En effet, le Comité partage les objectifs généraux de l'Union qui, lors du Sommet européen

de Lisbonne en mars 2000, s'est fixé comme but de devenir, d'ici 2010 «la première économie du monde dans l'économie de la connaissance».

2.3.1. Le Comité attache aussi, dans ce contexte, une grande importance aux processus dits de Cardiff, de Luxembourg et de Göteborg, qui élargissent la notion de cohésion territoriale et économique à sa dimension sociale, aux actions en faveur de l'emploi ainsi qu'au développement durable.

2.3.2. Le Comité intègre également dans ses priorités la charte européenne des petites entreprises adoptée au Sommet européen de Feira, insistant sur la contribution déterminante de l'esprit d'entreprise à la croissance potentielle de l'Europe. Le Comité souligne, dans ce contexte, la nécessité de soutenir et de renforcer les entreprises existantes.

2.4. La réflexion du Comité devrait aussi s'inscrire dans le contexte, encore plus large, des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui ont démarré le 28 février 2002. Le Comité, qui est représenté à la Convention par trois observateurs, entend y apporter une contribution originale pour faire entendre la voix des organisations à caractère économique et social de la société civile européenne, y compris des pays candidats à l'adhésion avec lesquels le Comité a établi des contacts très suivis.

2.5. Afin d'enrichir sa réflexion et rencontrer les analyses des organisations locales de la société civile, le groupe d'étude de la section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» chargé de préparer les travaux du Comité, s'est rendu en Andalousie, éligible actuellement à l'objectif 1 des politiques structurelles ainsi qu'au fonds de cohésion, une des régions d'Europe les plus concernées par la politique de cohésion, pour y tenir une audition commune avec le Conseil économique et social d'Andalousie les 20 et 21 septembre 2001 <sup>(4)</sup>.

2.6. Selon le même principe, le groupe d'étude s'est rendu les 7 et 8 mars 2002 dans l'est de la République slovaque à Presov et a auditionné les organisations locales issues du monde économique et social et de la société civile afin de connaître leur degré d'information sur les politiques communautaires, leur expérience des fonds de préadhésion ainsi que de mesurer leurs attentes en matière de politique de cohésion quand leur pays aura intégré l'Union européenne <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> JO C 193 du 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 24 final.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 46 final.

<sup>(4)</sup> Voir en annexe 1 le questionnaire qui a servi de base à l'audition.

<sup>(5)</sup> Voir en annexe 2 le questionnaire qui a servi de base à l'audition.

### 3. Les constats

#### 3.1. *Le rôle fondamental de la politique de cohésion*

3.1.1. Le rôle de la politique de cohésion sera fondamental à l'égard des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Leur retard économique et la vétusté de leurs infrastructures sont des réalités bien connues aujourd'hui qui justifient pleinement l'application de la politique de cohésion dès leur accession à l'Union.

3.1.2. On constate aussi, à l'intérieur même des pays candidats comme la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ou la Slovaquie, un accroissement des disparités régionales. Ainsi en Slovaquie, la région de Bratislava atteint un PIB/habitant proche de la moyenne communautaire (95 %) avec un faible taux de chômage (6,6 %), tandis que l'est du pays, comme la région de Presov, n'est qu'à 39 % de la moyenne de l'UE et connaît un taux de chômage dépassant les 50 % dans certains secteurs.

3.1.3. Pour les États membres actuels, la politique de cohésion conserve une grande importance. D'abord, l'attachement des régions d'objectif 1 aux politiques de cohésion est un fait politique majeur. Ainsi, en Andalousie, les forces économiques et sociales, tout en reconnaissant la nécessité de changements radicaux dans la politique de cohésion, la considèrent comme une composante fondamentale de l'Union et n'imagineraient pas de s'en voir privées, tant que leur retard structurel sur les autres régions de l'Union demeure conséquent.

3.1.4. Ensuite, certaines des régions bénéficiaires actuelles de la politique de cohésion, qui risquent d'en être écartés demain, connaissent encore de graves difficultés internes de cohésion territoriale, même si leur retard de développement par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit sensiblement. Ainsi les critères traditionnels d'éligibilité (PIB/habitant, taux de chômage) ne prennent pas suffisamment en compte les difficultés d'ordre structurel, géographique ou culturel.

3.1.5. D'autre part, on remarque qu'au cours des cinq dernières années, les écarts de développement à l'intérieur de certains pays, et non des moindres (Espagne, Royaume-Uni) ont plutôt tendance à s'accroître. Ces disparités auraient été encore plus grandes sans l'intervention des politiques structurelles et de cohésion, en raison de la tendance lourde à la polarisation du développement économique dans les zones les plus riches. Mais encore faudrait-il que la politique structurelle soit lisible ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui dans de nombreux pays, du fait notamment d'une grande complexité, qui se mue souvent aussi en opacité! Il est essentiel de se poser la question de la valeur ajoutée de la politique européenne de cohésion pour ces régions. À première vue, l'intervention de l'UE pourrait être justifiée au nom du partenariat, de la coopération en réseau et des échanges d'expériences au-delà des cadres nationaux.

3.1.6. La cohésion sociale est aussi vitale que la cohésion territoriale selon les vues partagées communément au Comité. Dans ce contexte, le second rapport annuel et le premier rapport d'étape apportent des éléments de référence plutôt alarmants avec l'accroissement des disparités et notamment de l'exclusion sociale. L'existence, pour l'année de référence 1997, de pourcentages importants de population en dessous du seuil international de pauvreté, avoisinant les 20 % dans certains États membres (22 % au Royaume-Uni, 22 % en Grèce, 23 % au Portugal) devrait inquiéter davantage les responsables politiques de l'Union. En effet, comment prétendre à devenir la première économie du monde, dans le contexte de l'économie de la connaissance, avec un nombre aussi important d'exclus?

3.1.7. Enfin, — et cette réflexion vaut pour les objectifs 2 et 3 de la politique de cohésion —, il paraît opportun d'impliquer les régions de tous les États membres, eu égard à l'objectif d'une plus grande adhésion des citoyens à l'intégration européenne. Mais, à cet égard, les questions de visibilité et de valeur ajoutée communautaire semblent bien plus importantes que le montant même des aides européennes qui pourraient être poursoignées.

#### 3.2. *Le refus de l'assistance*

3.2.1. Il faut dire ici clairement que l'objectif d'une politique de cohésion ne saurait être de gommer les écarts ou d'uniformiser les niveaux de développement. Il y aura toujours, pour des raisons objectives et subjectives, des régions plus prospères que d'autres. L'objectif de la politique de cohésion doit continuer à être, d'une part, de réduire les effets des handicaps structurels (éloignement, insularité, ...) et, d'autre part, de valoriser les potentialités économiques et les initiatives locales. Le véritable développement est entre les mains des populations, des organisations de la société civile, des acteurs publics et des entrepreneurs.

3.2.2. Il faudra continuer à veiller à ce que les aides européennes soient des incitations à l'action et n'évoluent pas vers une forme d'assistance ou de dépendance. En effet, l'expérience acquise dans certains États membres actuels nous incite à faire comprendre aux États candidats que leur avenir appartient à eux seuls et à la capacité d'initiative de leurs citoyens et des acteurs économiques et sociaux, même si le soutien financier communautaire peut jouer un rôle d'accélérateur et de catalyseur des énergies.

3.2.3. La question d'un bon usage des aides apparaît aussi fondamentale pour des pays aux capacités administratives particulièrement affaiblies et qui connaissent de très graves problèmes de corruption. Il faudrait donc renforcer l'évaluation

et le contrôle des actions menées par l'Union et envisager même, pour les cas les plus graves, des sanctions à condition qu'elles n'affectent pas les populations concernées.

### 3.3. *Une grande faiblesse: l'insuffisante participation des acteurs économiques et sociaux*

3.3.1. La participation active de la société civile et le renforcement des capacités des organisations qui la composent sont des conditions nécessaires à un bon usage des politiques structurelles en vue d'un développement régional durable. La participation des acteurs non étatiques doit être effective à tous les stades des actions qui sont lancées: conception, mise en œuvre et évaluation. À cet égard, il est évident que le bilan de la politique communautaire est décevant. De nombreuses plaintes se font jour sur une participation insuffisante aux politiques communautaires, ce qui influe négativement sur la visibilité, la transparence et l'efficacité de la politique de cohésion.

3.3.2. Il est à noter que ce constat s'avère aussi exact pour les pays candidats où le trop faible développement des organisations locales sert de prétexte à un manque de transparence et à une quasi absence de participation des acteurs non gouvernementaux dans la mise en œuvre des aides de préadhésion. De plus, l'utilisation des programmes de préadhésion dont le démarrage a déjà subi d'importants retards risque d'être ralenti si ces acteurs ne sont pas mobilisés à temps pour préparer des projets.

### 3.4. *Le besoin de nouvelles priorités*

3.4.1. Il est essentiel de mettre la politique de cohésion en adéquation avec les grands objectifs stratégiques de l'Union européenne, notamment les processus dits de Cardiff, Luxembourg, Lisbonne et Göteborg, que le dernier Sommet européen de Barcelone en mars 2002 a tenté de rendre cohérents. Les engagements de la Charte européenne des petites entreprises ainsi que les considérations sur la qualité des services publics, réaffirmés à Barcelone, doivent aussi être intégrés au débat sur les priorités. Le Comité est favorable à des orientations contraignantes intégrant les priorités politiques de l'Union et élaborées en partenariat avec les États membres, le Comité des régions et le Comité économique et social européen.

3.4.2. Alors que la puissance publique tend, un peu partout, à se recentrer sur ses prérogatives régaliennes au détriment de l'action économique directe, l'intervention communautaire

devrait également se concentrer sur l'essentiel, à savoir la création d'un environnement favorable à l'activité économique et à l'innovation: d'abord avec les infrastructures de base matérielles et immatérielles prises dans un sens très large, ensuite avec l'amélioration des ressources humaines.

3.4.3. Les subventions directes aux entreprises peuvent provoquer des effets négatifs: délocalisations d'entreprises d'un site vers l'autre, «chasse aux primes» et distorsions de concurrence. L'innovation dépend bien plus de la capacité des hommes et de l'environnement général que de subsides. Les entreprises, notamment les petites et moyennes, sont soucieuses aujourd'hui de disposer d'infrastructures de base de qualité, d'un bon niveau d'éducation et de qualifications adaptées à leurs besoins.

3.4.4. Le consensus social par le dialogue ainsi que l'existence d'organisations relais dans la société, autonomes, bien structurées et capables de fournir des services d'intérêt collectif tels que la représentation et l'information, peuvent être considérés aujourd'hui comme des conditions bien plus propices au décollage économique que des subventions.

3.4.5. La perspective d'un développement durable, au centre d'une nouvelle stratégie adoptée au Sommet européen de Göteborg au printemps 2001, rencontre l'adhésion de principe des forces économiques et sociales. Il faudrait en tirer toutes les conséquences. D'une part, le choix des modes de transport et des voies de communications doit prendre en compte l'impératif d'un développement soutenable. Le «tout voie routière» ne peut plus être présenté comme la seule solution pour régler les questions d'accessibilité et de désenclavement. Le transport ferroviaire et par voie d'eau, notamment pour les marchandises, devrait être privilégié autant que possible. D'autre part, la marche forcée de certaines régions européennes vers le tourisme de masse, avec l'obligation d'infrastructures coûteuses, qui ne sont utilisées que pendant une courte période de l'année, peut créer des réactions de rejet de la part des populations. La poursuite de cette activité devrait être accompagnée d'analyses plus détaillées sur l'intégration dans le tissu local et sur les effets sur l'environnement.

3.4.6. Il est important d'évaluer les priorités et méthodes d'action de l'Union européenne, par rapport au thème de l'économie de la connaissance. Selon le deuxième rapport sur la cohésion, 14 % du territoire de l'Union européenne concentre 50 % de la production de richesses et  $\frac{3}{4}$  des dépenses en recherche/développement. Un des enjeux de la politique de cohésion pourrait être de faciliter la diffusion des nouvelles technologies et d'accroître ainsi les opportunités des régions les moins favorisées d'accéder à l'économie de la connaissance. Dans une région comme l'Andalousie, il existe un large

consensus entre les partenaires sociaux sur la priorité d'efforts concertés pour éviter de prendre du retard en matière d'utilisation des technologies de l'information et pour ne pas répéter les erreurs du passé quand cette région n'avait pas su ou n'a pas pu s'adapter à l'ère industrielle.

3.4.7. En matière d'économie de la connaissance, l'éducation et la formation occupent une place centrale. La séparation, héritée du passé, entre la formation professionnelle — qui est éligible au Fonds social européen — et l'éducation — qui n'est pas éligible — est devenue bien désuète aujourd'hui alors que l'Union européenne plaide, à juste titre, en faveur d'une éducation/formation tout au long de la vie. La question se pose avec une particulière acuité dans les pays candidats où les besoins de reconversion et de perfectionnement professionnel sont particulièrement importants. Aujourd'hui ce sont souvent les universités, et non plus les ressources naturelles, qui attirent les entreprises! On pourrait imaginer que, dans le cadre d'une politique de cohésion rénovée, l'éducation et la formation en deviennent les axes prioritaires pour favoriser l'émergence d'un cycle vertueux de la prospérité.

### 3.5. *Le besoin de nouvelles méthodes*

3.5.1. L'existence de très nombreux instruments pour la politique de cohésion (FEOGA/FSE/FEDER, Fonds de cohésion) favorise les doubles emplois. La même erreur semble avoir été commise dans les pays candidats avec la profusion d'outils tels ISPA, SAPARD, *Phare*, auxquels s'ajoutent *Tempus*, *Leonardo*, etc. qui créent la confusion et augmentent le désarroi d'une population largement ignorante des procédures européennes. Cette multiplicité d'instruments conduit aussi les opérateurs locaux à imaginer des projets segmentés en fonction des procédures européennes, au lieu d'approcher leurs besoins de manière globale et de définir leurs projets de manière intégrée multisectorielle. Pour simplifier, rendre plus lisibles et plus cohérentes les interventions de l'Union, on devrait fusionner les différents instruments structurels européens autour d'un seul outil suffisamment flexible pour s'adapter aux besoins et priorités locales.

3.5.2. Les procédures européennes ont, au fil des ans, privilégié la sophistication entraînant une très grande complexité des démarches au détriment de la visibilité et de l'accessibilité. On constate déjà les mêmes insuffisances dans les pays candidats pour la mise en œuvre des aides de préadhésion.

3.5.3. Des changements radicaux s'imposent donc en matière de simplification des procédures. Il faut aussi prévoir un renforcement de l'assistance technique aux administrations nationales et locales des pays candidats ainsi qu'aux acteurs économiques et sociaux qui devraient être appelés à jouer un rôle fondamental dans la mise en œuvre des programmes.

3.5.4. En matière de transparence également, des changements déterminants s'imposent. De véritables politiques et mécanismes d'information permanente devraient être mis en place en parallèle avec toute intervention communautaire.

## 4. **Pour une profonde réforme des principes et conditions générales de la politique de cohésion**

### 4.1. *De nouveaux principes*

4.1.1. L'élargissement de l'Union à des pays qui connaissent des situations tout à fait inédites ainsi que l'avènement de l'économie de la connaissance appellent une réforme fondamentale d'une politique qui a fait ses preuves, mais a révélé également de profondes faiblesses.

4.1.2. Le Comité réaffirme son appui aux principes d'une politique communautaire de cohésion, autant comme l'expression d'un attachement aux valeurs de solidarité que par souci pragmatique d'une meilleure compétitivité qu'on ne pourrait atteindre avec des territoires et des groupes sociaux qui resteraient à l'écart. Cet appui signifie aussi que cette politique, d'une manière ou d'une autre, devra s'appliquer autant à la réduction des écarts entre les régions qu'entre les groupes sociaux. L'objectif de cette politique n'est pas, tant soit peu, de gommer des écarts, mais plutôt de donner aux territoires et catégories les moins favorisés des atouts (infrastructures, éducation, organisations de la société civile) qui leur permettront de surmonter leurs handicaps et de rattraper leurs retards.

4.1.3. La politique de cohésion doit être un état d'esprit autant qu'un ensemble de moyens mis à disposition. En matière d'actions, il est clair qu'il faut une hiérarchie de priorités et que les seules aides budgétaires ne sont pas suffisantes. Les réformes structurelles, l'initiative des acteurs privés et du monde associatif, le transfert de savoir-faire et la diffusion des meilleures pratiques doivent être, à cet égard, davantage valorisés. L'utilisation des moyens budgétaires de l'Union doit être réservée au soutien des priorités essentielles par rapport aux handicaps les plus graves, au développement du partenariat ainsi qu'à la construction de réseaux de coopération, d'échange d'expériences et de diffusion des meilleures pratiques.

4.1.4. Pour la mise en œuvre des priorités essentielles, les moyens financiers communautaires doivent venir en complément et en appui des ressources nationales et locales, y compris en recourant plus systématiquement aux fonds privés. La dégressivité des aides doit être également érigée en principe, afin de ne pas favoriser des réflexes de passivité qui conduiraient à l'assistance permanente. Chaque euro public dépensé

doit avoir un effet catalysateur. En ce qui concerne les entreprises, les subventions, sources de distorsions de concurrence, doivent être proscrites et on doit surtout encourager les services d'appui aux petites et moyennes entreprises et à la création d'entreprises, ainsi que faciliter l'accès aux marchés financiers. Le principe d'additionnalité des ressources (UE, État membre, région, acteurs locaux et privés) est fondamental pour assurer la mobilisation des capacités et favoriser le partenariat. Il doit cependant ne pas rendre les procédures trop complexes et ne pas nuire à la visibilité de l'intervention communautaire.

4.1.5. Les analyser sur les nouveaux besoins et les nouvelles priorités devraient également conduire à prendre en compte d'autres critères d'éligibilité que le seul ratio PIB/habitant, notamment pour les États membres actuels, tels l'éloignement ou la «périphéricité», la difficulté d'accès, le déficit d'éducation, la faiblesse d'une culture d'entreprise, la capacité et le potentiel de gestion des services d'intérêt généraux, la faiblesse de structuration de la société civile et sa capacité à générer le développement local, le partenariat public/privé, l'apprentissage de la gestion de l'économie sociale.

## 4.2. De nouvelles conditions de mise en œuvre

4.2.1. À ce jour l'information et la participation de la société civile demeurent bien trop modestes. Il est indispensable d'assurer une transparence complète de l'application des politiques de cohésion et de tourner le dos aux pratiques confidentielles du passé. Le Comité plaide pour des actions structurées d'information au moyen de réunions de sensibilisation, guides pratiques, informations sur le web et dans les médias. Tout programme devrait dorénavant s'accompagner d'un programme d'information mis en œuvre au plan local et confié aux organisations locales de la société civile, en leur confiant une fonction de relais.

4.2.2. Préalablement à tout programme européen, une analyse des besoins au niveau régional doit être effectuée en s'assurant de la participation des acteurs économiques et sociaux, par exemple au travers de groupes de pilotages régionaux. Cette phase doit être soutenue par l'UE et être considérée comme le préalable à toute intervention communautaire.

4.2.3. Les acteurs économiques et sociaux de la société civile, retenus en fonction de leur représentativité et de leur légitimité, ainsi que les élus locaux, doivent être associés pleinement et sans limitation tant à la conception, à la mise en œuvre qu'à l'évaluation des actions qui seront menées. Le Comité préconise ainsi un recours généralisé aux subventions globales attribuées aux organisations locales, leur permettant notamment de gérer des petits projets qui sont souvent bien adaptés aux besoins.

4.2.4. Les actions d'échanges d'expériences et de coopération entre régions demeurent encore trop confidentielles et sans impact réellement significatif. Il est ainsi regrettable que les régions en retard de développement ne puissent bénéficier davantage des expériences réussies menées dans d'autres régions européennes. Une intensification de ces échanges s'impose donc, par exemple avec la mise en place d'un instrument spécifique qui serait accessible directement pour les autorités locales et les opérateurs économiques et sociaux.

4.2.5. Le Comité souhaite que l'action de l'UE soit bien visible sur le terrain. À cet effet, en plus d'une politique systématique d'information, il faudrait donner les moyens à la Commission européenne d'assurer une présence dans la région bénéficiaire, par exemple sous la forme de délégation de responsabilité, au nom de l'UE, à des agences autonomes à l'égard du pouvoir politique ou à des organisations de la société civile.

4.2.6. L'évaluation des actions menées est un élément fondamental pour l'avenir de la politique de cohésion et son acceptation par les populations qui n'en bénéficient pas. Une bonne évaluation ne doit pas consister seulement dans le contrôle de la légalité ou de la conformité budgétaire. Elle doit surtout mesurer l'impact effectif des actions menées, tant par rapport aux objectifs de départ, qu'en fonction des conséquences économiques et sociales. Elle doit aussi porter sur l'impact global de la politique de cohésion par rapport à un territoire ou un groupe social donné. Aucune bonne évaluation ne pourra se faire sans une participation active des acteurs économiques et sociaux qui représentent les parties concernées. En matière d'évaluation, le Comité souhaite que des réunions permettant la prise de parole, directe et sans contraintes, des organisations locales, soient organisées systématiquement dans les régions, sur base d'un questionnaire élaboré au préalable en concertation avec ces mêmes organisations locales. Le Comité pourrait être associé à de telles réunions sur le modèle des auditions qu'il a organisées à Séville et à Presov.

## 5. Pour de nouvelles priorités et de nouvelles modalités dans la mise en œuvre de la politique de cohésion communautaire

### 5.1. De nouvelles priorités

Le développement des capacités de bonne gouvernance, l'éducation au sens large et les infrastructures de base seraient les trois grandes priorités d'une nouvelle politique de cohésion.

5.1.1. Renforcer les capacités pour une meilleure gouvernance. Le renforcement des capacités de bonne gouvernance des administrations, ainsi que l'appui au développement d'une société civile organisée, apparaissent comme de nouvelles priorités fondamentales pour les pays candidats. De façon transitoire, la Commission européenne pourrait suppléer aux carences par une gestion directe au travers d'une agence spécialisée. Dans les régions bénéficiaires, des actions pourraient être menées également en vue d'accélérer l'utilisation des nouvelles technologies par les administrations, dans le souci notamment de simplification et de transparence, tant vis-à-vis des entreprises et acteurs économiques et sociaux, que des citoyens en général. Il serait également fondamental de soutenir les capacités des organisations économiques et sociales locales, non pas dans leur fonctionnement normal, mais dans le cadre de projets visant à renforcer leur fonction consultative ou à développer des services d'intérêt collectif pour leurs membres. Il serait opportun de favoriser des opérations de jumelage par des programmes destinés à accroître la coopération directe entre les régions sur ces thèmes.

5.1.2. Renforcer les capacités d'éducation, de formation et de recherche. En cohérence avec les grandes priorités de l'Union, notamment les conclusions du Sommet européen de Lisbonne, la promotion de la compétitivité globale de l'économie par l'introduction des technologies devrait être considérée comme un axe essentiel pour la décennie 2000-2010. À cet effet, l'éducation de base, devrait représenter une priorité substantielle des programmes de cohésion. L'Union européenne pourrait fixer ainsi, dans le cadre d'orientations pluriannuelles, qu'un minimum de 25 % des concours soient destinés aux capacités d'éducation, de même qu'à de formation et de la recherche. L'éducation et la formation devraient être pris, ici, au sens très large de manière à inclure toutes les actions de sensibilisation aux technologies de l'information, autant au sein des entreprises, notamment les plus petites, qu'au niveau des citoyens.

5.1.2.1. Grâce à un renforcement des capacités d'éducation, tant à la base, que par la formation qualifiante tout au long de la vie, l'Union pourra participer à la lutte contre les causes de l'exclusion. À cet égard, la diffusion des expériences réussies au travers de l'Union pourrait apporter une réelle valeur ajoutée communautaire.

5.1.2.2. Dans certains pays candidats, le sort de minorités ethniques souvent marginalisées, sans emploi et sans accès à l'éducation, comme les Roms, est une source majeure de préoccupation. Plus que subsides, rarement vraiment efficaces, on devrait développer le transfert d'expériences à partir de méthodes ayant fait leurs preuves et favoriser la diffusion des expériences réussies.

5.1.3. Renforcer les infrastructures de base en tenant compte du développement durable. La troisième grande prio-

rité concerne les infrastructures de base, prises au sens large: voies de communication, réseaux de télécommunication, notamment pour faciliter l'accès aux nouvelles technologies, équipements pour améliorer les structures d'éducation, de formation, de recherche et de diffusion de l'innovation, les équipements pour préserver l'environnement. La perspective du développement durable doit être au cœur des choix de développement, notamment en matière de voies de communication.

5.2. *De nouvelles méthodes: transparence, participation, modernité, cohérence*

5.2.1. La recherche d'une plus grande transparence, avec une information systématique des citoyens sur les choix effectués, ainsi que la participation systématique des organisations économiques et sociales les plus représentatives, améliorera forcément l'impact et l'efficacité de la politique de cohésion. À cet égard, le Comité préconise l'institution de groupes de pilotage régionaux, impliquant essentiellement les élus locaux et les forces économiques et sociales.

5.2.2. Le développement de méthodes modernes et souples de gestion, telles que des subventions globales aux organisations économiques et sociales, l'ingénierie financière et le recours au partenariat public/privé, se substitueraient avantageusement à une programmation pluriannuelle qui paraît aujourd'hui surannée. Des contrats d'objectifs pourraient remplacer une programmation détaillée et parfois tatillonne.

5.2.3. La cohérence des politiques communautaires est d'autant plus urgente que l'Union, d'un Sommet européen à l'autre, se dote de nouvelles priorités: la compétitivité, la cohésion sociale, le développement durable et l'emploi. Outre la mise en place d'un fonds unique, on devrait recommander une méthode nouvelle, suffisamment souple, de croisement des priorités des programmes de cohésion avec les priorités horizontales de l'Union. L'objectif serait ainsi de favoriser une méthode dite «bottom up»: émergence de projets locaux à partir de la base, consensus dégagé par les groupes de pilotages régionaux, négociation de contrats d'objectifs impliquant les différents partenaires (UE, État, régions, société civile, investisseurs privés et intermédiaires financiers), gestion souple des interventions.

5.2.4. La notion d'additionnalité pourrait être conçue ici de manière souple, en généralisant le système des financements croisés, à savoir que l'UE soutient telle initiative, l'État membre telle autre. Une additionnalité strictement respectée, projet par projet, est un facteur de complexité et nuit à la visibilité.

5.2.5. La création prochaine d'un marché unique de 400 à 500 millions de consommateurs risque de modifier les straté-

gies des entreprises implantées dans plusieurs des 25 ou 27 pays. Dans cette perspective, il serait souhaitable de disposer d'un document de référence — à l'image de ce qui avait été réalisé par le rapport Padoa-Schioppa en 1986 — donnant une vision d'ensemble à moyen terme de la situation économique et sociale des régions et des États membres après l'élargissement. Ce document permettrait aux régions actuelles et futures de l'Union de mieux situer leurs ambitions et servirait de base objective pour les arbitrages du futur Paquet 2007.

5.2.6. La gestion directe des programmes européens par la Commission européenne se révélant impossible aujourd'hui et le renvoi aux seuls États membres étant risqué, la mise en place d'agences d'exécution, avec des missions temporaires devrait être envisagée, notamment pour les pays candidats. L'une de leurs tâches pourrait être de favoriser l'étalonnage des meilleures performances et des meilleures réussites, afin d'en favoriser la diffusion. Dans tous les cas, l'action de l'UE devrait être davantage visible et identifiable par le citoyen. Plus que par l'installation de panneaux comportant les symboles ou les acronymes généralement hermétiques des instruments européens, la présence de représentants de l'UE ou d'autorités locales agissant en leur nom serait la manifestation la plus tangible de cette visibilité.

5.2.7. Les citoyens européens sont, avec raison, de plus en plus vigilants quant à l'utilisation des fonds publics européens et n'accepteront pas qu'ils soient dilapidés. Il en va aussi de l'image de l'Union européenne et de la crédibilité du processus d'élargissement. Il est essentiel de mettre en place une évaluation qualitative et comparée et de renforcer le contrôle de gestion de l'UE. La situation dans certains pays candidats, en matière de gestion des fonds publics, est très préoccupante<sup>(1)</sup>. La transparence des aides européennes doit être totale et il est suggéré ici qu'un suivi permanent de «bonne gestion des fonds publics» devrait être mis en place et assuré par une entité indépendante en liaison avec les acteurs économiques et sociaux dans chaque région bénéficiaire de la politique de cohésion. La suspension temporaire des programmes ou la mise en place de gestion directe seront les réponses appropriées en cas de dérapage.

### 5.3. *Un Fonds structurel unique*

5.3.1. La Commission européenne semble estimer qu'il sera possible d'absorber le choc de l'élargissement sur la période

2004-2006 et de continuer d'aider financièrement les régions des pays membres actuels qui resteraient en deçà de 75 % de la moyenne communautaire du PIB par habitant. Au-delà de 2006, tout en donnant la priorité aux régions en retard de développement principalement situées dans les futurs nouveaux membres, il importe que certaines régions actuellement bénéficiaires et dont le niveau réel de développement a peu progressé ne soient pas exclues brutalement sans période d'adaptation.

5.3.2. Le Comité ne peut accepter que l'avenir de la politique de cohésion réponde uniquement à des considérations budgétaires. Il plaide donc pour que les moyens mobilisés permettent de mettre en œuvre une politique de cohésion ambitieuse, qui réponde au défi de l'élargissement, permette aux nouvelles régions de mener à bien leurs reconversions industrielles et agricoles, rencontre la nécessité d'assurer une adaptation à l'économie de la connaissance, assure une répartition équilibrée des activités sur le territoire européen et contribue, plus efficacement, à la réduction des disparités existantes à l'intérieur de l'Europe des 15. Pour autant, il n'est pas favorable à une sorte de «fuite en avant» qui entraînerait des dépenses sans cesse croissantes, sans résultats probants.

5.3.3. Une politique de cohésion rénovée, transparente, cohérente et simplifiée, doit aussi pouvoir faire plus avec des moyens encadrés par des perspectives économiques difficiles qui imposeraient plus de rigueur.

### 5.3.4. *Pour un Fonds unique*

5.3.4.1. Dans un souci de simplification et d'intégration, le Comité préconise la mise en œuvre d'un fonds unique. L'existence de différents instruments pour la politique de cohésion nuit évidemment à la visibilité de l'action de l'Union. Elle peut être également une source de manque de cohérence. Le Comité préconise par conséquent un Fonds unique destiné aux pays et régions en retard de développement. Le fonds unique serait complété par un instrument destiné à tous les acteurs, y compris les organisations économiques et sociales, sur l'ensemble du territoire de l'UE afin de développer les partenariats, des réseaux de coopération et de diffusion des meilleures pratiques. D'autres politiques, notamment la lutte contre l'exclusion, le développement des réseaux transeuropéens, ou pour traiter des situations spécifiques comme les handicaps naturels durables pourraient faire l'objet d'autres instruments.

(1) Avis du Comité économique et social européen «Lutte contre les fraudes fiscales au sein du Marché unique» — JO C 268 du 19.9.2000 — et Avis présentés aux Comités consultatif mixtes UE/Bulgarie et UE/Slovaquie.

5.3.4.2. Le Fonds unique conserverait une logique de fonctionnement pluriannuel, logique qui s'est révélée utile à la stabilité des projets de développement. Néanmoins, l'expérience a montré que le système des «paquets budgétaires» octroyés à chaque pays a le défaut de figer une situation pour de nombreuses années sans tenir compte des évolutions politiques, économiques et sociales et de laisser croire qu'il s'agit de montants automatiquement dus. Le Comité demande donc que soit étudiée une nouvelle méthode d'allocation du fonds unique, avec des enveloppes indicatives pluriannuelles nationales, mais sans droit de tirage garanti. Une modulation pourrait être réalisée chaque année en fonction des disponibilités budgétaires supplémentaires. Les montants seraient attribués en tenant compte de la capacité des régions ou acteurs à proposer de bons projets correspondant aux contrats d'objectifs. Au cours de l'élaboration des contrats d'objectifs prioritaires, la participation des ressources publiques nationales et locales, tout comme les investissements du secteur privé et des aides remboursables du secteur privé, devraient aussi être envisagés, en fonction notamment des actions proposées, et selon un mode de calcul prenant en compte les capacités budgétaires publiques et le niveau de développement global du pays considéré.

5.3.4.3. Parmi les hypothèses à étudier, le Comité suggère, que le montant total pluriannuel du fonds unique soit fixé à un niveau minimal et que les éventuels excédents issus des marges de croissance, de l'insuffisance de programmes de qualité présentés ou des retards de paiements puissent servir à accumuler des réserves pour faire face à des situations économiques plus difficiles (nécessitant donc des interventions supplémentaires) ou à de futurs élargissements. Cette hypothèse s'inscrirait dans la perspective d'une réforme plus fondamentale du mécanisme de recettes propres de l'Union assurant une plus grande visibilité vis-à-vis du citoyen et une responsabilisation du Parlement européen sur les recettes.

5.3.5. Le fonds structurel unique serait complété par une facilité destinée à tous les acteurs, y compris les organisations économiques et sociales, sur l'ensemble du territoire de l'UE afin de développer les partenariats, des réseaux de coopération et de diffusion des meilleures pratiques.

Bruxelles, le 17 juillet 2002.

*Le Président*  
*du Comité économique et social*  
Göke FRERICHS

---