

Avis du Comité économique et social sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1999»

(2001/C 260/09)

Le 11 janvier 2001, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur le «Rapport annuel du Fonds de cohésion 1999».

La section «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 26 juin 2001 (rapporteur: M. Pezzini).

Lors de sa 383^e session plénière des 11 et 12 juillet 2001 (séance du 11 juillet 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 110 voix pour, 2 voix contre et 0 abstention.

1. Introduction

1.1. Conformément aux dispositions de l'article 14 du règlement instituant le Fonds de cohésion, le Comité économique et social a été invité, comme chaque année, à se prononcer sur le rapport annuel concernant les activités du Fonds de cohésion. Comme chacun le sait, celui-ci a pour mission de financer la réalisation de projets en matière d'environnement et d'infrastructures de transport dans les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, c'est-à-dire pour 1992 en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne.

1.2. Ce rapport revêt une importance particulière, surtout en ce qui concerne la dernière année de la période 1993-1999 — incluant l'instrument provisoire qu'a constitué l'instrument financier de cohésion — pour laquelle le Conseil européen d'Édimbourg a engagé la somme de 15,15 milliards d'euros, et est publié au terme de la première année de fonctionnement du nouveau règlement du Fonds pour la période de programmation 2000-2006. La Commission a ainsi l'occasion notamment de dresser un bilan schématique de toute la période d'existence du Fonds.

2. Observations générales

2.1. À la lumière des informations contenues dans le rapport, le Comité se félicite des résultats positifs obtenus dans le cadre de l'activité du Fonds de cohésion. Parallèlement, il souhaite:

- rappeler encore une fois combien il estime regrettable — bien qu'il connaisse la position de la Commission à cet égard — de devoir se prononcer avec autant de retard, à l'ère de la communication en temps réel, sur la période de programmation ayant fait l'objet du rapport;
- faire part de son opinion selon laquelle pour une fois, ce retard aurait pu être tout à fait acceptable s'il avait été mis à profit pour réaliser un bilan plus approfondi de l'ensemble de la période 1993-1999, ce qui aurait présenté l'évident avantage de permettre d'en tirer des enseignements utiles pour l'actuelle période de programmation 2000-2006.

2.2. Le Comité constate avec satisfaction que les interventions du Fonds de cohésion ont contribué indirectement, dans les quatre pays concernés, au respect des objectifs de réduction des déficits budgétaires prévus par les programmes de convergence établis dans la perspective de l'union économique et monétaire. Cela vaut en particulier pour la Grèce, dont le déficit avait été jugé excessif au début de la programmation et qui a réussi en 1999 à dépasser l'objectif visé, avec un déficit égal à 1,6 % du PIB.

2.3. Le fait qu'à la fin de la période de programmation, les critères de répartition des crédits entre les pays mais aussi l'équilibre entre les secteurs — environnement et transports — aient pu être respectés est tout à fait louable.

2.4. Durant les années 90, le taux d'inflation a connu une baisse considérable, en particulier en Grèce et au Portugal, avant de se stabiliser aux alentours de 2,5 %. Au cours de la seconde moitié des années 90, le taux de croissance du PIB a dépassé la moyenne de l'Union.

2.4.1. Même si les disparités de revenu par habitant entre les différents États membres et davantage encore entre les différentes régions de l'UE restent très importantes, le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale indique que ces différences se sont atténuées au fil du temps, notamment grâce aux interventions des Fonds structurels. Par exemple, en Grèce, en Espagne et au Portugal, le revenu moyen par habitant est passé de 68 % de la moyenne communautaire en 1988 à 79 % en 1999. Durant cette période, de nettes améliorations ont pu être enregistrées dans les régions moins prospères au niveau des infrastructures, qui ouvrent la voie à un développement ultérieur.

3. Observations particulières

3.1. *Coordination avec les autres politiques communautaires*

3.1.1. Il importe grandement de coordonner les activités du Fonds de cohésion avec les interventions des Fonds structurels

dans les pays relevant presque entièrement des différents objectifs — et plus particulièrement de l'objectif 1 — afin d'éviter le chevauchement des financements — qui toutefois n'a pas eu lieu — mais surtout de créer des synergies entre des projets connexes et distincts. Les secteurs de la protection de l'environnement et des infrastructures de transports se prêtent particulièrement bien à la valorisation des programmes de développement territorial. Il aurait été intéressant d'en savoir un peu plus, via le rapport, sur la capacité des administrations à créer ce type de synergies.

3.1.1.1. Il faudrait améliorer cette coordination aussi bien grâce aux cadres de référence stratégiques, qui englobent l'ensemble des interventions des fonds, que dans le cadre de la nouvelle organisation instaurée par la Commission, qui regroupe les fonds selon des critères géographiques.

3.1.2. Le rapport indique que les autorités nationales apportent des réponses exhaustives aux questions sur le respect des directives communautaires concernant la transparence dans le domaine des marchés publics. Ces directives ont un caractère contraignant pour la réalisation des objectifs communautaires relatifs à la dimension environnementale, très importante dans le secteur des infrastructures de transport.

3.1.3. En 1999, une attention particulière a été accordée dans le secteur des transports à la mise en œuvre de projets d'intérêt commun concernant les réseaux transeuropéens, en coordination avec les interventions de la BEI (qui concentre ses propres investissements dans le domaine des transports ferroviaires), du Feder et des TEN. La part des investissements en matière de transports destinés aux chemins de fer est passée de 14 % pour la période 1993-1998 à 25,8 % en 1999. Ce pourcentage — encore insuffisant — témoigne toutefois du saut qualitatif accompli, qui constitue une réponse satisfaisante aux demandes formulées dans ce sens tant par le Parlement européen que par le Comité économique et social. L'accent a été mis sur l'amélioration des communications entre les régions périphériques et les grands centres d'activité économique, ainsi que sur les projets prioritaires approuvés par le Conseil européen d'Essen.

3.1.3.1. Les gains en temps de parcours dus aux réalisations cofinancées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion vont de 20 % en Espagne, grâce à la mise à niveau du système autoroutier, à 70 % au Portugal pour le fret ferroviaire⁽¹⁾.

3.1.4. Dans le secteur de l'environnement, les évaluations ex post menées sur un échantillon représentatif sont généralement satisfaisantes, excepté en ce qui concerne les problèmes de gestion des ressources en eau. Dans les pays dits de cohésion notamment, d'importantes disparités subsistent au niveau des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, qui ont un profond impact sur la qualité de vie des populations et sur le développement des secteurs agricole

et touristique. Il faut toutefois noter que les investissements réalisés ont permis de procéder à une exploitation moins intensive des ressources existantes et, partant, de limiter les dégâts occasionnés par la sécheresse.

3.2. Exécution du budget

3.2.1. Le Comité se félicite de la réalisation des objectifs budgétaires. Fin 1999, l'ensemble des affectations du Fonds de cohésion pour la période 1993-1999 ont été engagées, tandis que les crédits pour paiement ont été exécutés à hauteur de 91,6 %, conformément aux orientations relatives à la répartition des fonds entre les pays mais aussi entre les secteurs.

3.3. Irrégularités

3.3.1. Les rares cas d'irrégularité notifiés concernent les règles relatives aux marchés publics et les dépenses inéligibles, et doivent être considérés comme tout à fait normaux. En effet, l'OLAF n'a pas dû effectuer d'enquêtes dans le domaine du Fonds de cohésion. Il faut ajouter que le rapport est relativement avare d'informations à ce sujet. Le prochain rapport devrait contenir davantage de détails sur les contrôles effectués, compte tenu du fait que les nouveaux règlements renforcent la responsabilité des États membres en matière de contrôle financier.

3.4. Évaluations

3.4.1. Le rapport laisse entendre que la Commission n'est pas satisfaite de la qualité des évaluations ex ante, en particulier dans le domaine de l'environnement, où elles sont plus difficiles à réaliser. Au vu de l'importance que revêtent ces évaluations, le Comité tient à souligner, tout comme la Commission, la nécessité d'améliorer les techniques d'analyse économique, domaine dans lequel les États membres devraient investir davantage.

3.4.1.1. Les autorités nationales ne mesurent pas toujours bien l'importance d'une méthodologie d'évaluation ex ante correcte. Il s'agit non seulement de clarifier les objectifs et de les quantifier, mais aussi inévitablement d'améliorer la qualité rédactionnelle des plans et de garantir le bien-fondé de la stratégie.

3.4.1.2. Depuis 1995, la Commission européenne a financé des actions de recherche et de formation dans le but d'améliorer la qualité et la portée des évaluations réalisées dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. Les travaux, qui se sont prolongés jusque fin 1998, se sont inscrits dans le cadre du programme intitulé *Means* (Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle). Ce programme — particulièrement adapté au secteur des transports et à l'étude de l'impact environnemental — a pour objectif d'améliorer l'efficacité des méthodes d'évaluation lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre ou d'évaluer des interventions bénéficiant d'un financement.

(1) Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM(2001) 24 final, page XXI.

3.4.2. Bien qu'une évaluation ex post de l'ensemble des interventions mises en œuvre durant la période de programmation ne soit pas encore disponible, pour 45 projets évalués en 1999 la Commission émet d'ores et déjà un avis très positif tant en ce qui concerne le secteur des transports que celui de l'environnement:

- la mise en service des projets est conforme aux objectifs initiaux;
- les projets ont eu un impact environnemental satisfaisant;
- les projets ont produit des effets économiques induits favorables;
- l'accessibilité d'une grande partie des territoires ainsi que les communications transfrontalières se sont améliorées;
- les encombrements ont été réduits dans les grandes zones urbaines.

D'ici fin 2001, un total de 120 projets seront évalués.

3.5. Dialogue interinstitutionnel

3.5.1. Le Comité prend acte avec satisfaction de la rapidité avec laquelle la Commission a répondu aux observations qu'il a présentées dans son avis sur le rapport 1998⁽¹⁾, et de l'accueil favorable réservé à certaines d'entre elles.

4. Prochaine période de programmation 2000-2006

4.1. Le nouveau règlement a été approuvé en 1999. Pour la période 2000-2006, le Conseil européen de Berlin a décidé de doter le Fonds d'une enveloppe de 18 milliards d'euros (aux prix de 1999), et de réexaminer à mi-parcours, c'est-à-dire en 2003, l'éligibilité des différents pays en fonction des niveaux actualisés de PIB par habitant.

(1) JO C 140 du 18.5.2000, p. 14.

4.2. Le nouveau règlement renforce le lien entre l'allocation des ressources, le respect du pacte de stabilité et de croissance et la nécessité de garantir une saine gestion du déficit public.

4.3. Les projets d'infrastructures de transports doivent être cohérents avec les orientations communautaires en matière de développement du réseau transeuropéen des transports.

4.4. Les États membres assument la responsabilité primaire du contrôle financier des projets, et vérifient que les systèmes de gestion et de contrôle ont été conçus et mis en œuvre de façon à garantir une utilisation efficace et correcte des fonds communautaires.

4.5. Le nouveau règlement introduit notamment la possibilité de réduire le taux d'intervention en cas d'utilisation accrue de fonds privés, et de le moduler adroitement en fonction des ressources générées par l'application du principe du pollueur-payeur.

5. Conclusions

5.1. Le Comité souhaite que le Fonds de cohésion continue à contribuer de façon positive à la réalisation dans les quatre pays bénéficiaires de l'objectif qui lui est fixé, à savoir garantir le plein respect du pacte de stabilité et de croissance et répondre à l'exigence d'un déficit public modéré.

5.2. Les progrès réalisés jusqu'à présent justifient le fait que le nouveau règlement ne comporte que peu de modifications et reprenne la structure juridique existante.

5.3. Jusqu'à présent, les projets financés grâce au Fonds ont permis d'augmenter le degré d'application des directives environnementales et d'améliorer l'accès aux réseaux transeuropéens. Il reste encore beaucoup à faire, surtout dans le domaine des transports ferroviaires.

5.4. Le Comité plaide pour qu'à l'avenir, le Fonds retrouve sa vocation première, à savoir financer de grands projets tout en évitant une dispersion excessive des interventions.

Bruxelles, le 11 juillet 2001.

Le Président

du Comité économique et social

Göke FRERICHS