

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion»

[COM(2004) 492 final — 2004/0163 (AVC)]

(2005/C 255/16)

Le 21 décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 18 mars 2005 (rapporteur: M. MALOSSE).

Lors de sa 416^{ème} session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 126 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Préambule

1.1 Le Comité économique et social européen s'est affirmé à maintes reprises et de manière très forte en faveur d'une politique européenne de «cohésion économique, sociale et territoriale» selon la formule retenue par le Traité Constitutionnel. Dans son avis sur les perspectives financières 2007-2013 ⁽¹⁾, le CESE réitère ce soutien et demande notamment que davantage de moyens budgétaires soient consacrés à la politique structurelle et au Fonds de cohésion, en particulier pour tenir compte de l'impact des nouveaux et futurs États membres, sans pénaliser les pays et régions les moins favorisés de l'Europe des Quinze.

1.2 La proposition en examen définit l'esprit et le cadre de la programmation qui pourrait être mise en place pour la période 2007-2013. Elle intervient à mi-parcours de l'actuelle séquence de programmation des Fonds structurels dont les évaluations ne sont pas encore entièrement connues et analysées, notamment la mise en œuvre des actions structurelles dans les nouveaux États membres.

1.2.1 Elle constitue, dans ces conditions, un cadrage technique et financier général où les grands principes paraissent définis mais dont les modalités précises d'application ainsi que les implications budgétaires doivent encore faire l'objet d'importants débats, notamment entre les États membres. Il faut souligner aussi que la période 2007-2013 verra encore l'Union s'élargir, en particulier en 2007 à deux pays, la Bulgarie et la Roumanie qui devraient bénéficier à plein de la politique de cohésion en raison de leur situation économique et sociale.

1.3 Dans sa proposition, la Commission entend maintenir les principes clés de la politique de cohésion, à savoir la programmation, le partenariat, le cofinancement et l'évaluation mais annonce vouloir introduire une plus grande délégation de responsabilité aux États membres et autorités locales, et une simplification de la procédure et des mécanismes de suivi «*clairs et plus rigoureux*».

1.4 Concernant spécifiquement l'avenir de la politique de cohésion, le CESE, depuis quatre années a formulé plus de 70 propositions contenues dans pas moins de 12 avis ⁽²⁾. La Commission a demandé un avis exploratoire sur la mise en œuvre du partenariat ⁽³⁾ et la présidence du Conseil a également sollicité un avis du CESE ⁽⁴⁾, en 2003, en vue de la préparation de la réunion informelle du Conseil des Ministres chargés des politiques de cohésion ayant lieu à Rome le 20 octobre 2003. Parmi ses nombreux avis le CESE a formulé des propositions souvent très innovatrices pour améliorer le fonctionnement de la politique de cohésion.

1.5 Le bilan général de la suite donné par la Commission aux propositions du CESE est plutôt positif, sauf en ce qui concerne la question cruciale du partenariat. La Commission a pris en compte la majorité des propositions du CESE (39 sur 70 des propositions concrètes au total) et a modifié des règles

⁽²⁾ «La politique européenne pour la coopération transfrontalière et l'expérience du programme INTERREG», JO C 155 du 29.05.2001; p. 12;

«Deuxième rapport sur la Cohésion», JO C 193 du 07.08.2001, p. 70;

«L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la Connaissance», JO C 241 du 7.10.2002, p. 66;

«Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne», JO C 221 du 17.09.2002, p. 37;

«L'avenir des territoires de montagne», JO C 61 du 14.3.2003, p. 113;

«Contribution des politiques communautaires à la cohésion économique et sociale», JO C 10 du 14.1.2004, p. 92;

«URBAIN 2000/2006», JO C 133 du 6.6.2003, p. 53;

«2^{ème} rapport d'étape cohésion», JO C 234 du 30.9.2003, p. 45;

Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels, JO C 10 du 14.1.2004, p. 21;

«Cohésion économique et sociale : compétitivité des régions, gouvernance et coopération», JO C 10 du 14.1.2004, p. 88;

«Les aires métropolitaines européennes: implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101;

«III^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale – Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence, compétitivité et coopération» JO C 302 du 7.12.2004, p. 60.

⁽³⁾ Avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels», JO C 10 du 14.01.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ Avis exploratoire du CESE sur la «Cohésion économique et sociale: compétitivité des régions, gouvernance et coopération», JO C 10 du 14.01.2004, p. 88.

⁽¹⁾ JO C 74 du 23.03.2005, p.32.

de la politique de cohésion dans l'esprit des propositions du CESE (8 cas) Cela signifie que la Commission a suivi dans la grande majorité (47 cas sur 72 au total) les propositions du CESE.

2. La politique de cohésion face au défi de l'élargissement

2.1 La création d'un ensemble puissant

2.1.1 L'Union élargie aux 10 nouveaux pays entrants constitue le 3^{ème} ensemble le plus peuplé du monde avec 455 millions d'habitants, loin derrière la Chine et l'Inde mais devant les États-Unis et leurs 300 millions d'habitants ou la Russie et ses 140 millions d'habitants. Avec un PIB de 10 billions d'euros, l'UE dispose d'un tiers de la richesse et d'un cinquième du commerce du monde et donc d'un statut de puissance potentielle dans le contexte global actuel.

2.1.2 Bien que moins développés que les États membres actuels, les nouveaux pays apportent une dynamique économique (3,6 % de taux moyen de croissance chez les 10 nouveaux pays contre 0,4 % en 2003 dans l'Europe des 15) qui ne peut que modifier profondément et favorablement la conjoncture et la dynamique globale de l'UE.

2.2 L'exposition à des nouveaux défis

2.2.1 Comme tout changement voir mutation importante, la nouvelle dimension de l'Europe va inévitablement nécessiter des adaptations institutionnelles, politiques et budgétaires. Les 4 élargissements UE précédents — 1973 (Royaume-Uni, Irlande, Danemark), 1981/1986 (Grèce, Espagne, Portugal), 1989 (réunification allemande), 1995 (Suède, Finlande, Autriche) avaient déjà généré de lourdes nécessités d'adaptation.

2.2.2 L'élargissement présent, exceptionnel par le nombre d'entrants et leur faible niveau économique, confronte l'UE à un ensemble de problèmes spécifiques.

2.3 Frontières dynamiques

La remise en question de repères de l'UE au plan géographique, culturel, religieux, historique ne permet plus de fixer des frontières indiscutables et intangibles à l'Europe. De nouvelles adhésions sont d'ores et déjà programmées (Roumanie, Bulgarie) ou en discussion (Turquie, Croatie.) de même de nouvelles demandes d'adhésion peuvent être envisagées. Ces dynamiques ne manqueront pas de renforcer l'exigence d'une plus grande cohérence dans le respect des identités.

2.4 Écart de niveaux économiques

2.4.1 Les 10 pays entrants en 2004 ont un revenu moyen par habitant inférieur à 76 % de la moyenne communautaire actuelle à 15 exprimé en pouvoir d'achat. Le retard actuel des deux entrants prévus en 2007 (Bulgarie et Roumanie) est encore plus grand, les deux pays se situent à moins de 30 % de la moyenne communautaire. Il est donc nécessaire que l'Union européenne prenne en compte cette situation au niveau budgétaire, notamment dans le débat sur l'adoption des perspectives financières 2007-2013.

2.4.2 La nouvelle formulation des Fonds doit intégrer ces exigences et donner à la Commission les moyens d'une politique durable des finances de l'UE et de ses États membres. Le plafond de 4 % du PIB qui limite le montant de l'accès aux Fonds communautaires apparaît à ce titre comme une condition d'efficacité économique tout autant que d'équité. Mais l'intégration de nouveaux États membres ne fait pas disparaître les écarts de développement qui subsistent au sein de l'ancienne Europe des 15. Dans cet esprit, une politique de cohésion économique, sociale et territoriale doit couvrir l'ensemble de l'Union et disposer des moyens nécessaires à cet effet.

2.5 Un bilan contrasté

2.5.1 Les crédits européens ont joué un rôle indéniable pour réduire les écarts entre États. Mais cet impact général positif ne doit pas occulter de nombreuses réserves et l'analyse des conditions de mise en œuvre de la politique de cohésion milite en faveur de profondes réformes:

— l'objectif 1 a réussi assez largement à réduire les écarts entre États membres et entre les régions, même si l'absence de résultats probants pour réduire les écarts à l'intérieur de certains grands pays de l'Union démontre la difficulté à réussir globalement une politique de cohésion territoriale. Par ailleurs ce sont autant les effets des politiques macroéconomique que les interventions structurelles qui ont réduit les écarts entre pays. Au niveau des écarts entre régions, où l'impact des actions structurelles est déterminant, on constate que les interventions européennes ne se sont pas toujours portées sur les actions clé qui auraient eu un véritable effet de levier. Le manque de pratique de consultation et d'implication effective des acteurs de la société civile est souvent citée comme la cause principale de cet échec relatif. Cette question est d'autant plus cruciale que ces carences sont encore plus perceptibles dans les nouveaux États membres;

— l'objectif 2, a eu le mérite d'intervenir dans de nombreuses régions européennes, assurant ainsi une bonne visibilité de l'Union ainsi qu'un partenariat assez étroit avec les forces économiques et sociales, bien que variable selon les États membres. Mais cet objectif 2 a été critiqué notamment du fait de la modicité des sommes en jeu;

- l'objectif 3, a souvent été utilisé en cofinancement de mesures nationales sans valeur ajoutée ni visibilité européenne,
- les programmes d'initiative communautaire et les actions innovatrices, grâce à des mises en réseau et à la fourniture d'une assistance technique, ont su faire preuve d'une réelle valeur ajoutée malgré des procédures bureaucratiques démesurées,
- le Fonds de cohésion associé aux moyens de l'objectif 1 est reconnu avoir joué un rôle souvent décisif dans le financement des investissements lourds.

2.6 Un bilan qui plaide pour une réforme ambitieuse de la politique de cohésion

2.6.1 Il ressort de l'ensemble que l'impact économique des Fonds structurels accuse une grande variabilité au niveau des mesures mais en aucun cas ne peuvent être assimilés à une recette miracle pour le développement économique des régions. Les Fonds structurels ne sont pas «un passeport» pour la croissance ni pour les états ni pour les régions éligibles. Ils accompagnent les efforts des acteurs des régions et pays les moins développés mais le risque est que, si les priorités ne sont pas bien déterminées avec l'ensemble des acteurs locaux, ils n'apportent que des solutions ponctuelles à des handicaps naturels ou structurels. Leur utilisation doit donc être vue comme un levier au service d'une stratégie mise en œuvre par les acteurs du développement avec la participation la plus large possible des citoyens concernés. Par conséquent, une part importante des Fonds européens devrait être consacrée à des actions innovantes pour soutenir le développement des capacités locales afin de renforcer l'attractivité et la compétitivité des régions en retard de développement. Le rôle de l'UE pour développer les échanges de bonnes pratiques entre les acteurs concernés dans ce domaine est fondamental.

2.6.2 La réforme de la politique de cohésion devrait tendre à un meilleur équilibre entre des investissements en infrastructures indispensables et ceux en ressources humaines, insuffisamment soutenus actuellement et qui ont un rôle fondamental pour renforcer le potentiel des régions en retard de développement.

2.6.3 La recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité est donc indispensables pour que les citoyens européens acceptent et soutiennent une politique de cohésion plus ambitieuse et plus en phase avec ses territoires.

2.7 Le profil de la nouvelle politique de cohésion

2.7.1 Dans ce contexte, la proposition de la Commission concernant la politique de cohésion devrait répondre d'une part aux besoins de cohésion territoriale d'une Union élargie à 25

membres et d'autre part, contribuer aux grands objectifs de l'Union que sont la compétitivité dans une économie fondée sur la connaissance, la recherche du plein emploi et le développement durable.

3. Un projet de règlement à rendre plus cohérent par rapport aux objectifs d'une réforme ambitieuse

3.1 Les nouveaux objectifs de la proposition de règlement

3.1.1 **Nouvel Objectif 1 de Convergence intégrant l'actuel Objectif 1 des Fonds structurels et le Fonds de cohésion.** Les crédits correspondant au phasing out statistique seraient également inclus dans cet objectif.

3.1.1.1 Territoires concernés: régions ayant un PIB/habitant < 75 % de la moyenne communautaire, États dits de «Cohésion», c'est-à-dire ayant un revenu national brut < 90 % de la moyenne communautaire, régions, éligibles à l'actuel Objectif 1, mais qui en sortiront sous l'effet statistique de l'Élargissement, RUP, au titre d'une allocation additionnelle.

3.1.1.2 Aspects financiers: enveloppe financière globale: 78 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013); soutien des Programmes du nouvel Objectif 1 par le FEDER, le FSE, et le Fonds de cohésion.

3.1.1.3 Principales thématiques financées:

- au titre du FEDER: «R&TD», Innovation et Esprit d'entreprise, Société de l'Information: développement, au plan local, de contenus, de services et d'applications, environnement, tourisme, énergie, aide directe à l'investissement des PME contribuant à créer et sauvegarder des emplois,
- au titre du FSE: accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs, améliorer les investissements dans le capital humain,
- au titre du Fonds de cohésion: réseaux transeuropéens de transport, protection de l'environnement, domaines favorisant le développement durable et présentant une dimension environnementale.

3.1.2 **Nouvel Objectif 2 consacré à la compétitivité régionale et à l'emploi,** cumulant les actuels objectifs 2, régions en difficultés structurelles, et 3, emploi-formation.

3.1.2.1 Deux axes d'intervention sont retenus:

- **compétitivité régionale,** via des programmes régionaux financés exclusivement par le FEDER. Il s'agit ici de s'attaquer aux problèmes que connaissent les zones urbaines et rurales en matière de restructuration économique et aux régions souffrant de handicaps structurels et naturels, en particulier les îles et les zones faiblement peuplées,

— **emploi**, via des programmes nationaux financés exclusivement par le FSE: il s'agit ici de soutenir les politiques visant le plein emploi, la qualité et la productivité, ainsi que l'inclusion sociale.

Cet objectif reste conforme à la stratégie annoncée au Conseil européen de Lisbonne: renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance et la prise en compte du développement durable.

3.1.2.2 Territoires concernés: globalement, toutes les régions en dehors du nouvel Objectif 1.

3.1.2.3 Aspects financiers: enveloppe financière globale: 18 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013. Répartition par moitié de cette enveloppe entre les 2 axes d'intervention.

3.1.2.4 Principales thématiques financées:

— au titre du FEDER: d'une part, Innovation et Économie de la Connaissance, accès aux services de transport et de télécommunication qui ont un intérêt économique général, promotion de l'accès des PME aux TIC, d'autre part, environnement et prévention des risques,

— au titre du FSE: accroître l'adaptabilité des entreprises et des travailleurs.

3.1.3 **Nouvel Objectif 3 Coopération territoriale européenne** consacré à la coopération interrégionale et européenne et se substituerait à l'actuel PIC Interreg.

3.1.3.1 Territoires concernés: États membres et régions proposeront des zones de coopération transnationales sur la base des 13 zones actuelles de coopération INTERREG III B; la Commission décidera par la suite des zones de coopération en partenariat avec les États membres et les régions. Actions concernées: du même type que celles d'INTERREG III B, en mettant l'accent sur les priorités de Lisbonne et de Göteborg. Soutien aux réseaux de coopération interrégionale. L'ensemble du territoire de l'UE est concerné.

3.1.3.2 Aspects financiers: enveloppe financière globale évaluée à 4 % du budget consacré à la politique de cohésion (tel que prévu par les Perspectives financières pour 2007-2013). Fonds concerné: FEDER.

3.1.3.3 Principales thématiques financées. Cet objectif renvoie à 3 types de coopération territoriale:

— **coopération transfrontalière**: développement de l'esprit d'entreprise et des PME, ainsi que celui du tourisme, réduction de l'isolement grâce à un meilleur accès aux services et réseaux de transports, d'information et de communication.

— **coopération transnationale**: amélioration de l'accessibilité, développement technologique et de la «R&TD»,

— **soutien aux réseaux de coopération interrégionale**: Innovation et Économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, dimension urbaine.

3.2 *Pour une approche globale de la politique de cohésion*

3.2.1 La politique de cohésion dans sa composante stratégique d'aide à la promotion d'un développement global harmonieux de l'ensemble de la Communauté» en particulier «en cherchant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions» présente des spécificités qui en font un sujet prioritaire de négociation tout particulièrement dans le cadre des nouvelles négociations budgétaires.

3.2.2 Dans ce contexte, le rôle de la politique de cohésion sera fondamental à l'égard des nouveaux et futurs États membres. 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.

3.2.3 En revanche, pour les États membre actuels, la politique de cohésion conserve toujours une grande importance qu'il est impératif de prendre en compte. D'abord, l'attachement des régions d'objectif 1 aux politiques de cohésion est un fait politique majeur. 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.

3.2.3.1 Le Troisième rapport sur la Cohésion a fait justement ressortir que si les écarts entre États avaient pu être partiellement résorbés, les différences entre régions au sein d'un même pays subsistaient et même s'aggravaient dans certains pays ce qui souligne la réalité de handicaps structurels et naturels. 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

3.2.4 Enfin, 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. Il paraît important d'insister sur l'importance politique de ces crédits qui constituent un relais de communication pour l'UE. Pour de nombreux observateurs, l'UE est souvent perçue comme éloignée et source de contraintes, les financements européens, a contrario en constituent les vecteurs d'une politique de proximité.

3.2.5 De plus, conformément au Traité instituant une Constitution pour l'Europe, la cohésion territoriale est un principe d'action fondamental de l'Union. En conséquence, les instruments structurels, au service de cette politique, ont vocation à intervenir au nom de l'Union et doivent donc d'une manière ou d'une autre mobiliser les ressources de tous les pays de l'Union, tant du point de vue financier, au nom de la solidarité communautaire, qu'en terme d'idées, de savoir-faire et de projets. Ainsi la visibilité européenne de l'action des Fonds

structurels est fondamentale de même que d'assurer à tout projet une valeur ajoutée européenne, non par l'argent, mais par des stratégies communes, des échanges, des coopérations et des transferts de savoirs-faire que l'Union va apporter.

3.3 Renforcer la participation des acteurs économiques et sociaux

3.3.1 La Commission n'a pas suivi les recommandations que le CESE lui avait faites dans son avis exploratoire ⁽⁵⁾, pour renforcer le rôle des partenaires économiques et sociaux: droit de vote dans les organes de préparation et de suivi, soutien technique, sélection rigoureuse des partenaires, précisions sur le rôle des Comités de suivi. Le CESE s'étonne des faiblesses de la proposition de la Commission européenne qui n'est pas à la hauteur des engagements politiques pris en faveur du renforcement du partenariat. Le CESE regrette que la Commission européenne ait manqué de courage politique dans ce domaine alors que l'efficacité de la politique de cohésion dépend très largement d'une bonne implication des acteurs économiques et sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile. Cette lacune paraît, selon le CESE, en contradiction avec les principes de démocratie participative établis dans le Traité constitutionnel. Face à la question du fossé qui existe entre les institutions et les citoyens, il y a là une occasion concrète de mieux répondre aux attentes de la société civile. L'expérience d'une consultation véritable avec les forces économiques et sociales (comme en Irlande du Nord) a montré tout le bénéfice en terme de qualité et d'efficacité et la Commission devrait donc promouvoir d'une manière plus active une pratique effective du partenariat.

3.3.1.1 Des plaintes de plus en plus nombreuses se font jour sur une participation insuffisante aux politiques structurelles, ce qui influe négativement sur la visibilité, la transparence et l'efficacité de la politique de cohésion. Le CESE est préoccupé devant le nombre croissant de plaintes relatives à ce manque de partenariat, venant notamment des organisations de la société civile des nouveaux États membres. À ce sujet, le CESE recommande la mise en place de Conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux ou organismes équivalents qui pourraient ainsi assurer, d'une manière autonome, un processus transparent et ouvert de consultation et de suivi.

3.3.1.2 Il convient de noter l'absence d'évaluation et le silence de la Commission de l'Union européenne sur le principe fondamental de l'implication des partenaires économiques et sociaux. Du fait d'une insuffisance de définition de règles et de normes, tant au niveau communautaire qu'aux niveaux nationaux, la présence des partenaires sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile n'est pas assurée à toutes les étapes de la mise en œuvre des Fonds structurels.

3.3.1.3 La Commission européenne devrait insister sur le renforcement des capacités des acteurs locaux et régionaux, collectivités territoriales et acteurs de la société civile. Il est

étonnant que les règlements FEDER et FEADER ne mentionnent que le renforcement des capacités administratives pour une bonne gouvernance, alors que la Commission a souligné dans son *Livre blanc sur la gouvernance* ⁽⁶⁾ que la société civile avait une responsabilité essentielle à cet égard. Le CESE demande expressément que des actions de renforcement des capacités des acteurs économiques et sociaux locaux et régionaux soient prévues pour chaque programme, comme c'est le cas dans la proposition du règlement du FSE à hauteur de 2 %, avec des montants plus conséquents, 5 % minimum de chaque programme, et que les organisations économiques et sociales soient nommément éligibles aux mesures d'assistance technique (article 43).

3.3.1.4 La qualité du partenariat est l'élément fondamental de la mise en œuvre et de l'appréciation de la politique de cohésion pour le CESE. Par conséquent, le CESE demande à la Commission de préparer un rapport sur la mise en œuvre du partenariat et propose son appui afin de recueillir les opinions des organisations de la société civile. Le CESE demande au Parlement européen de juger les propositions de règlement à l'aune des dispositions sur le partenariat, dont la faiblesse témoigne d'un désengagement des autorités communautaires.

3.4 Des priorités à redéfinir au plan européen

3.4.1 Le CESE approuve la proposition de la Commission 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. 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 CESE 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 Le CESE souhaiterait que ces grandes orientations soient davantage concrétisées dans le projet de règlement. En effet, un choix délibéré en faveur de l'éducation, la formation, les instruments de la société de la connaissance et du développement durable se retrouvent plus nettement en tant que priorités essentielles.

3.4.3 Les infrastructures de base sont indispensables aux régions les moins avancées pour compenser leur déficit; il s'agit autant des transports que des établissements d'enseignement et de recherche, des infrastructures liées à l'amélioration de l'environnement.

3.4.4 En ce qui concerne les régions à handicaps naturels, il conviendrait de mettre en place des soutiens pérennes pour assurer l'égalité des chances et la continuité du territoire européen.

⁽⁵⁾ Avis du CESE sur le «Partenariat pour la mise en œuvre des Fonds structurels», JO C 10 du 14.01.2004, p. 21.

⁽⁶⁾ Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM(2001) 428 final.

3.4.5 En ce qui concerne les aides aux entreprises, le CESE estime qu'il faut éviter des distorsions de concurrence et constate que ces aides sont rarement très efficaces en raison des délais très longs d'attribution. L'effort devrait porter, selon le CESE, davantage sur un environnement favorable à la création et au développement des entreprises (formation, infrastructures, actions collectives). En ce qui concerne des aides, avec les réserves exprimées ci-dessus, le CESE approuve la priorité accordée au développement des petites et moyennes entreprises ainsi que le délai de 7 ans pendant lequel une entreprise qui a reçu des aides doit s'engager à maintenir la localisation de son investissement.

3.4.6 Le CESE souligne l'importance de renforcer les capacités de recherche et d'innovation comme leviers du développement local et en cohérence avec les objectifs de Lisbonne, tout comme l'éducation et la formation. Les conclusions du Sommet européen de Lisbonne prévoient en effet un renforcement des capacités d'éducation, tant à la base, que par la formation qualifiante tout au long de la vie.

3.4.7 La politique de cohésion devrait aussi appuyer le renforcement des infrastructures de santé dans les régions les plus en retard ainsi que 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. Une attention particulière devrait être portée dans ce cadre au sort de groupes marginalisés, comme les migrants ou les minorités ethniques sans emploi et sans accès à l'éducation. 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.

3.4.8 Concernant spécifiquement la problématique de l'inclusion sociale, le CESE pense qu'il est important que la non-discrimination soit reconnue de manière horizontale parmi les activités financées par les Fonds structurels, et que les Fonds structurels ne mènent pas à la création de barrières d'accès supplémentaires pour les personnes handicapées. Étant donné que les Fonds structurels sont un outil essentiel pour réduire et atténuer l'exclusion sociale et combattre la discrimination contre les personnes handicapées, les États membres et la Commission doivent faire en sorte que les Fonds structurels soient utilisés comme un instrument économique. En vue:

- d'améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et d'augmenter la participation au marché du travail,
- de renforcer l'inclusion sociale et combattre la discrimination,
- d'engager des réformes dans les domaines de l'emploi notamment en faveur des personnes handicapées.

3.4.8.1 La composante sociale est insuffisamment prise en compte dans les propositions actuelles de la Commission. Les Fonds structurels, et en particulier le Fonds social européen, doivent être un outil pour l'emploi, mais aussi pour la stratégie européenne d'inclusion sociale en favorisant le développement de marchés du travail spécifiquement orientés vers cette finalité.

3.4.9 Il faudrait aussi inclure parmi les priorités, le concept de développement endogène qui passe par une connaissance la plus fine possible des territoires, ce qui suppose des instruments d'observation associant l'ensemble des acteurs dans le cadre d'un partenariat local. Une attention particulière mérite d'être portée à la situation des grandes métropoles dans le sens de l'avis d'initiative adopté récemment par le CESE (7).

3.4.10 Il est important que le règlement prévoie des procédures pour soutenir l'innovation dans les actions tant au niveau des méthodes que pour les types d'opérations envisagées. L'UE doit, à cet égard, jouer un rôle essentiel pour soutenir et diffuser les innovations en matière de politique de cohésion économique, sociale et territoriale, apporter une véritable valeur ajoutée européenne aux actions conçues et mises en œuvre au plan local, régional, national et international.

3.5 Inscrire les méthodes dans la dynamique européenne

3.5.1 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 pré adhésion. La simplicité, la recherche de circuits plus courts et des délais de traitement en cohérence avec les exigences des projets sont essentielles dans la présentation, dans la mise en œuvre et dans les dispositifs de gestion des Fonds structurels.

3.5.2 Des changements radicaux s'imposent donc en matière de simplification des procédures. Il n'est pas rare que des règles nationales se superposent aux exigences des réglementations communautaires, générant ainsi des difficultés, parfois difficilement surmontables dans le cadre d'actions transfrontalières ou transnationales. Dans ce contexte, le CESE est très inquiet de la proposition de la Commission — à l'exception de l'Objectif 3 et sous réserve que l'État membre en face la demande — qui vise à renvoyer au niveau national le choix des critères d'éligibilité et s'interroge sur sa motivation. Le CESE demande que soit établi un socle commun de critères d'éligibilité pour garder à cette politique sa cohérence.

3.5.3 **Choix des régions concernées:** Le CESE exprime un point fondamental de désaccord sur le fait que la Commission renvoie aux États membres le choix des Régions destinataires du bénéfice des Fonds structurels. Pour le CESE, ce choix doit être exercé conjointement par la Commission et l'État membre. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être portée sur les régions à handicaps structurels et naturels pour lesquels il conviendrait que la Commission européenne soit très étroitement associée au choix de ces régions afin d'assurer une égalité de traitement au plan européen. Il serait par exemple anormal

(7) Avis d'initiative du CESE sur «Les aires métropolitaines : implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe», JO C 302 du 7.12.2004, p. 101.

qu'une île soit déclarée éligible dans un pays et sa voisine, avec les mêmes caractéristiques, inéligible dans un autre État membre. Les citoyens pourraient alors se demander légitimement où se trouve la dimension et la cohérence européennes dans ces choix.

3.5.4 Définition des priorités: Il conviendrait également que, dans ce domaine, le rôle de l'Union européenne soit renforcé de façon à ce que l'on puisse utiliser les Fonds comme levier pour accélérer les actions inscrites dans les priorités de l'UE, la stratégie de Lisbonne et les grands réseaux européens notamment.

3.5.4.1 Dans tous les cas, il s'agira d'exercer la plus grande vigilance pour contrarier le risque toujours présent de renationalisation des politiques des Fonds structurels. Les méthodes de mise en œuvre ne devant en aucun cas affaiblir, mais au contraire renforcer la dimension européenne.

3.5.4.2 D'une façon générale, le document de la Commission sur les dispositions générales relatives aux trois Fonds apparaît comme très ambitieux. En prenant en compte l'ensemble des aspects recherche, innovation, investissements par rapport à l'éducation, société de l'information, investissements pour les transports, environnement, sans préconiser de priorité, le risque existe de ne pouvoir réaliser le programme compte tenu de moyens qui pourraient s'avérer insuffisants par rapport aux exigences.

3.5.4.3 Il y a, selon le CESE, nécessité de renforcer dans le texte les références aux priorités à définir en termes d'argumentaires et de contenus. Cette recommandation sera reprise et développée dans les avis spécifiques élaborés dans le cadre de chaque Fonds.

3.5.5 Coopération entre États membres, régions et acteurs de la société civile: Le CESE regrette que le dispositif mis en place recentre les stratégies et moyens d'action sur les États membres. Les possibilités de lancer des coopérations qui pourraient associer plusieurs États membres, élément qui constituerait un enjeu essentiel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne (Innovation, éducation, grands réseaux, diffusion des connaissances), sont insuffisamment soulignées. Il faudrait ainsi stimuler et assouplir les conditions d'accès aux moyens nécessaires au développement des coopérations transfrontalières et entre États membres de façon plus large.

3.5.5.1 Considérant l'urgence et la nécessité de création d'un dispositif européen uniforme, relatif à la coopération entre les Régions et les États membres, le CESE accueille très favorablement l'institution des Groupements Européens de Coopération Transfrontalière.

3.5.5.2 On peut cependant s'interroger de savoir si, dans la pratique, cet instrument, exclusivement adapté à la coopération transfrontalière, ne devrait pas faire l'objet d'une description plus précise en regard notamment des exigences de gestion de projets intervenant dans chaque type de coopération. Cette préoccupation est reprise et développée dans l'avis spécifique sur le GECT.

3.5.6 Partenariat public/privé: Dans son avis exploratoire sur le partenariat pour la mise en œuvre de Fonds structurels, le Comité recommande le renforcement du partenariat public/privé comme facteur de réussite des projets par un ensemble d'apports en termes de légitimité, coordination, efficacité et transparence. Dans ce contexte, le Comité s'interroge sur les effets du changement opéré par la Commission concernant le taux de cofinancement qui ne pourrait être appuyé que sur les seules dépenses publiques. Le maintien de cette exigence ne reviendrait-il pas à terme à réduire voire annuler la composante privée des partenariats, ce qui est incohérent par rapport à la volonté d'encourager les apports du secteur privé. **Le CESE demande qu'une analyse d'impact préalable sur cette nouvelle mesure soit menée par la Commission européenne. Le CESE demande aussi que cette règle ne s'applique en aucun cas aux actions d'assistance technique en faveur des acteurs économiques et sociaux de manière à ne pas lier le soutien de l'UE au soutien des autorités nationales. Les Fonds propres des organisations devraient pouvoir servir de base aux interventions des Fonds structurels européens.**

3.5.7 Fonds unique: Au considérant 35, la proposition de règlement précise qu'«il convient de simplifier la programmation et la gestion des Fonds structurels en prévoyant le financement de programmes opérationnels soit par le FEDER, soit par le FSE». Cette nouveauté, bien qu'elle simplifie le fonctionnement des programmes, doit faire ses preuves pour améliorer la coordination et la lisibilité des Fonds en région. Le CESE aurait préféré un Fonds unique pour toute la politique de cohésion mais ce n'est pas cette voie que la Commission a privilégiée.

3.5.8 Cadre stratégique national: La Commission propose qu'un document stratégique global pour la politique de cohésion soit adopté par le Conseil, après avis du Parlement, avant la nouvelle période de programmation. Ainsi, chaque État membre devra préparer un document politique sur sa stratégie de développement qui sera négocié avec la Commission. Le CESE souhaiterait qu'une coordination soit assurée par la Commission européenne afin que les États se concertent entre eux sur les objectifs de ces documents stratégiques afin de veiller à une réelle cohérence autour de problématiques communes. En effet, l'intégration de réflexions et stratégies de dimension européenne, notamment transfrontalières, devrait être encouragée dans ces cadres stratégiques nationaux.

3.5.9 Comité de suivi: Le CESE est défavorable dans cet esprit à la proposition de rendre facultative la présence de la Commission européenne dans les réunions des Comités de suivi, il considère au contraire qu'il faut rendre plus visible l'action de l'UE pour les citoyens et renforcer le rôle des Comités de suivi au lieu de les affaiblir en instituant une procédure supplémentaire. L'absence de la Commission laissera les partenaires économiques et sociaux ainsi que des autres organisations concernées de la société civile seuls face aux administrations, alors qu'ils espèrent de la Commission qu'elle soit la gardienne du principe de partenariat.

3.5.10 L'Additionnalité: Le CESE approuve le principe de l'additionnalité: à condition qu'elle soit bien appliquée de manière flexible, c'est à dire dans le cadre des objectifs et des programmes et non projet par projet.

3.5.11 Modulation des taux: le CESE appuie les propositions visant à moduler les taux de participation en fonction des handicaps géographiques des régions concernées. Il suggère d'ouvrir la possibilité d'additionner des majorations liées à des cumuls de handicaps (par exemple îles faiblement peuplées zones rurales et/ou montagneuses). Le Comité tient à souligner que ces régions, marquées par une faible densité de population, relèvent toujours, de par leur handicaps naturels permanents, des objectifs prioritaires de la politique structurelle. «La politique régionale comme la politique de développement rural doivent tenir compte de cet aspect dans leurs modalités de mise en œuvre, notamment en proposant un taux de cofinancement supérieur pour prendre en compte ces contraintes»⁽⁸⁾.

3.5.12 La gestion décentralisée à rendre plus opérante: Le CESE estime que le renvoi permanent aux États membres et autorités locales est trop risqué d'une part et d'autre part, fait perdre beaucoup de lisibilité à l'action de l'UE. Il propose donc 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.

3.5.13 La méthode des subventions globales à promouvoir: Le CESE se félicite que le projet de règlement confirme la procédure des subventions globales attribuées à des organismes de terrain. Cette méthode, en effet, est parfaitement appropriée notamment pour des actions en faveur des micro-entreprises. Il se réjouit que la Commission ait pris en compte sa demande visant à un assouplissement des règles d'octroi de ces subventions globales. Il regrette cependant que sa proposition d'un seuil minimal de 15 % des interventions attribuées sous cette forme n'ait pas été retenue alors que son efficacité a été prouvée. Il réitère donc sa demande.

3.5.14 L'UE doit partout où c'est possible renforcer sa visibilité pour donner une dimension européenne à ses interventions. Il s'agit de développer, par des partenariats européens, les priorités et les méthodes qui doivent permettre une plus grande efficacité. La réussite de la politique de cohésion ne réside pas tant sur le montant des transferts de fonds, que sur la définition des priorités et la qualité des méthodes de travail. La solidarité n'a de sens que si elle est accompagnée par la coopération.

⁽⁸⁾ Avis du CESE sur le thème «2^{ème} pilier de la PAC: les perspectives d'adaptation de la politique de développement des territoires ruraux (les suites de la conférence de Salzbourg)», JO C 302 du 7.12.2004, p. 53.

3.5.15 Évaluation: en matière d'évaluation des programmes, le CESE insiste sur le fait qu'il doit s'agir avant tout d'une évaluation qualitative de l'impact des programmes que comptable et administrative comme c'est largement le cas aujourd'hui. Les acteurs de la société civile doivent être impliqués au premier chef par cette évaluation.

3.5.16 Dans le projet de règlement, il est de la responsabilité des États membres de se «doter de moyens humains et financiers adéquats pour effectuer les évaluations» mais doivent en outre élaborer, «dans le cadre de l'objectif convergence, un plan d'évaluation visant à améliorer la gestion des programmes opérationnels et leur capacité en matière d'évaluation» (art. 46.1). Que la Commission donne aux États membres la charge d'assurer le contrôle de l'exécution des programmes est une chose. La Commission devrait, en parallèle, prendre une position forte sur son droit à contrôler en permanence l'utilisation des Fonds structurels et de cohésion dans les États membres. Compte tenu des fréquents dysfonctionnement observés, le CESE estime qu'un désengagement de la Commission sur l'évaluation ne peut que générer des situations qui seront au détriment de l'intérêt de tous.

3.5.17 L'annulation des crédits non engagés: Le CESE a des doutes sur l'utilité de la règle «N + 2» qui consiste à supprimer des crédits non engagés deux ans au delà de la période de programmation prévue. L'expérience démontre que les autorités nationales, pour y échapper, sont tentées de prendre des décisions à la hâte sur des projets douteux avec parfois la complicité tacite de la Commission européenne. Le CESE estime qu'une évaluation rigoureuse des projets par l'UE en fonction des objectifs établis doit être la règle et la seule règle permanente. Le CESE confirme la nécessité de veiller au recyclage des sommes non utilisées dans les périodes requises plutôt qu'une utilisation hâtive et superficielle initiée dans la menace du dégageant d'office.

3.5.18 Par ailleurs, plusieurs rapports de la Cour des Comptes font état de ce que les États membres ne sont pas en capacité d'utiliser les Fonds reçus. L'avenir va se concentrer sur les nouveaux États membres. Il convient de prendre en compte ces données et engager les actions correctives correspondantes.

3.5.19 Les nouvelle autorité d'audit: Avec la création de l'autorité d'audit, il semblerait qu'il y ait un renforcement des structures de contrôle, en plus des autorités existant déjà, l'autorité de gestion (art. 59) et l'autorité de certification (art. 60). Le projet de règlement prévoit qu'il faudra fournir une stratégie d'audit (art. 61.1.c): «elle (l'autorité d'audit) présente à la Commission dans les six mois suivant l'approbation du programme opérationnel une stratégie d'audit couvrant les organismes qui procéderont aux audits (...), la méthodologie des travaux, la méthode d'échantillonnage (...)». En plus, il faudra établir, annuellement et pour chaque programme opérationnel, un avis dont le contenu est proche de la déclaration de validité finale. En effet, selon l'article 61.1, «elle (l'autorité

d'audit) fournit, à la clôture du programme opérationnel, une déclaration évaluant la validité de la demande de paiement du solde (...) accompagnée d'un rapport de contrôle final». Le CESE renouvelle ses recommandations pour la mise en place de dispositifs d'audit et de contrôle recentrés sur des aspects qualitatifs et pas seulement quantitatifs dans l'exécution des programmes. Par ailleurs, le CESE regrette de nouveau le renvoi à des autorités d'audit nationales ce qui traduit, une nouvelle fois, un désengagement de l'Union par rapport à ses responsabilités. Le CESE attend l'avis de la Cour des comptes européenne sur cette proposition et souhaite en tous les cas qu'elle soit associée à tout dispositif d'audit mis en place.

4. La réserve de qualité/performance et réserve pour imprévu

4.1 Le CESE soutient ces propositions qui figuraient dans son avis exploratoire sur la «Cohésion économique et sociale:

compétitivité des régions, gouvernance et coopération»⁽⁹⁾. Le CESE estime cependant que ces dispositions devraient être mieux encadrées et définies, suivant les propositions qu'il avait déjà émises, à savoir:

- en ce qui concerne la réserve de qualité et performance: élargir les critères d'attributions à une analyse d'impact économique et social des résultats obtenus et non pas en terme quantitatif ou administratif. À cet égard, il serait important de prendre aussi comme critère la mise en œuvre de *la stratégie de Lisbonne*, dans le sens des recommandations de Wim KOK;
- en ce qui concerne la réserve pour imprévu, Le CESE soutient la proposition de la Commission, à condition que le règlement prévoit de manière explicite l'association des partenaires économiques et sociaux. Le CESE insiste pour que le traitement des répercussions économiques et sociales des grandes mutations (Élargissement, globalisation, introduction des nouvelles technologies) fasse l'objet de prise en compte prioritaire par les Fonds structurels.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ JO C 10 du 14.01.2004, p. 88, point 3.8.