

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'avenir du Fonds de solidarité de l'Union européenne»

COM(2011) 613 final

(2012/C 181/10)

Rapporteur: **M. VAN IERSEL**

Le 6 octobre 2011, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — L'avenir du Fonds de solidarité de l'Union européenne»

COM(2011) 613 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2012

Lors de sa 479^e session plénière des 28 et 29 mars 2012 (séance du 28 mars 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

1. Conclusions

1.1 Le CESE reconnaît que la crise actuelle impose aux États membres et à l'Union européenne d'accorder une très grande attention aux dépenses excessives. Dans ce contexte, il comprend pleinement la réticence du Conseil à ouvrir de nouvelles possibilités dans le cadre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

1.2 Néanmoins, le CESE tient à rappeler les nouvelles dispositions du TFUE, notamment celles de ses articles 4, 174 et 222, qui mettent en avant une compétence partagée de l'Union et des États membres pour faire face à des «catastrophes» naturelles et à des attaques terroristes sur tout le territoire de l'Union. Ces dispositions prouvent que, dans des circonstances très particulières, l'on considère que l'UE constitue non seulement une communauté d'intérêts socio-économiques, mais aussi une communauté de destin partagé. Il s'agit là, du reste, de la motivation première qui a présidé à la création du FSUE en 2002, lorsque de grandes inondations dues aux crues de rivières s'étaient produites dans plusieurs États membres.

1.3 Le CESE est fermement convaincu que l'examen des domaines de cohésion dans leur intégralité suggère l'existence d'un destin commun que partagent tous les citoyens de l'Union et qui engage également leur responsabilité. Au vu du résultat des très longues discussions au sein du Conseil, le CESE regrette de devoir constater qu'actuellement, l'esprit de cette idée n'y souffle pas. L'insistance appuyée du Conseil sur le thème de la «subsidiarité» au cours de ces discussions est symptomatique de cette absence.

1.4 Le CESE approuve toutes les adaptations concrètes que propose la Commission dans le cadre du règlement sur le FSUE en vue d'en rendre le fonctionnement plus professionnel, moins bureaucratique et moins chronophage pour ses bénéficiaires.

1.5 Le CESE insiste notamment sur le caractère souhaitable du renforcement de la notoriété de la mobilisation conjointe de l'Union, lorsque celle-ci offre son aide financière en cas de catastrophe. Pour l'instant, les procédures sont d'ordre purement administratif. L'aide de l'UE est souvent versée des mois après que la catastrophe se soit produite, ce qui met en relief le caractère technique et même anonyme de la procédure. Aussi, le résultat obtenu actuellement est tout à fait à l'opposé de l'expression spontanée de l'empathie commune que le CESE souhaiterait faire valoir davantage encore.

1.6 Le CESE propose qu'il soit envisagé d'intégrer directement les ressources du FSUE dans le cadre du budget général de l'UE, car il s'agit là d'une manière commode d'accélérer le versement de l'aide et d'assurer un degré plus élevé de visibilité de ses activités.

2. Introduction

2.1 Le Fonds de solidarité de l'Union européenne a été mis en place en 2002, créant ainsi un instrument de l'UE pour réagir aux catastrophes naturelles majeures. À l'époque, le CESE avait chaudement approuvé la création de ce Fonds ⁽¹⁾.

2.2 Le règlement initial de 2002 prévoyait son futur réexamen d'ici la fin de l'année 2006. À cette fin, la Commission a procédé en 2005 à une première révision du FSUE. Cette même année, la proposition de la Commission qui en a résulté a

⁽¹⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne», JO C 61/30 du 14.3.2003, p. 187.

été soumise à l'examen du CESE.⁽²⁾ Ce dernier a avancé plusieurs propositions, notamment celles d'étendre le champ d'application du Fonds aux sécheresses, de réduire les seuils d'intervention et de donner à la Commission un plus large pouvoir discrétionnaire.

2.3 En définitive, le Conseil a rejeté les modifications proposées par la Commission, bien qu'elles aient été accueillies très favorablement par le Parlement européen. Ces modifications se fondaient sur l'expérience acquise lors de l'application en pratique du règlement et concernaient notamment l'élargissement du champ d'intervention du Fonds au-delà des catastrophes naturelles, le renforcement de son ciblage et de la transparence des critères de présentation des demandes et l'adaptation des procédures bureaucratiques et chronophages, qui portent atteinte à sa capacité à réagir en temps opportun et à sa notoriété.

2.4 En 2011, la Commission a décidé de présenter une communication sur l'avenir du FSUE en vue de relancer le débat général sur ce thème. C'est cette communication qu'examine le présent avis du CESE.

2.5 En ce qui concerne le caractère bureaucratique et chronophage des procédures du FSUE, il convient de relever que dans le cadre du Fonds, la Commission n'agit pas de sa propre initiative, mais seulement sur la base des demandes en bonne et due forme des États membres, ce qui en soi prend du temps. Chaque demande déclenche alors de lourdes procédures entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil pour adopter un budget, suivies d'une contribution finale de l'État membre demandeur pour justifier la demande d'aide financière.

2.6 La Commission constate finalement que «par effet cumulatif, il s'ensuit que les subventions ne peuvent très souvent être versées que neuf à douze mois – voire plus – après la catastrophe»⁽³⁾.

2.7 Le scepticisme et l'opposition persistants sont dictés par la crainte d'incidences budgétaires. La «subsidiarité» demeure l'un des principes directeurs en cas de «catastrophe». Une grande majorité d'États membres ont confirmé derechef en 2010 leur opposition à toute modification fondamentale de la base juridique et du fonctionnement du Fonds de Solidarité.

2.8 Il convient de féliciter la Commission de ses efforts visant à élargir le fonctionnement du FSUE, car l'évaluation prouve qu'il rencontre un grand succès là où il intervient. D'un autre côté, le rejet des demandes crée un sentiment de frustration et nuit de ce fait à l'image de l'Union.

2.9 L'état actuel du débat politique ne laissera probablement pas une grande marge de manœuvre à ceux qui tentent d'étendre le champ d'intervention du FSUE à de nouvelles catégories de «catastrophes», ni à ceux qui souhaitent modifier les seuils ou assouplir les critères de catastrophes régionales.

⁽²⁾ Avis du CESE sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant le Fonds de Solidarité de l'Union européenne», JO C 28/14 du 3.2.2006, p. 69.

⁽³⁾ COM(2011) 613 final, point 2.3, dernier paragraphe.

3. Observations du CESE sur les propositions de la Commission.

3.1 Le CESE est d'avis, étant donné les circonstances actuelles, qu'il convient de restreindre toute modification concernant le FSUE à la clarification et à l'amélioration de la mise en œuvre du règlement de 2002. Les clarifications concernant le fonctionnement du Fonds devraient en tout cas viser à en accroître la notoriété.

3.2 Une restriction plus précise, prévoyant que le Fonds n'intervient seulement qu'en cas de catastrophe naturelle, peut être utile à cet égard, comme le met en avant la Commission, afin d'exclure des difficultés juridiques indésirables. Une telle restriction s'inscrit de plus dans la ligne de la critique de nombreux États membres et permettrait de prévenir des déceptions inutiles chez les États demandeurs.

3.3 Le CESE est d'avis que la restriction de l'intervention aux seules catastrophes naturelles n'exclut pas pour autant les «effets en cascades» de celles-ci, comme par exemple sur les installations industrielles ou sur les infrastructures de santé et hospitalières. Bien qu'en général, dans de telles situations, non seulement les services publics, mais aussi les activités privées, soient touchés, des arguments de poids plaident en faveur de leur inclusion dans le champ d'intervention, lorsqu'ils font partie du cadre sociétal d'une région, par exemple en matière d'emploi.

3.4 L'expérience prouve qu'il existe des problèmes substantiels concernant l'interprétation des dispositions relatives à certaines des répercussions en cas de «catastrophe régionale hors du commun». Le CESE approuve la proposition de la Commission de fonder les critères applicables aux catastrophes régionales sur une base simple et objective, à l'instar de ceux applicables aux «catastrophes majeures». Comme le montre la simulation effectuée par la Commission, le résultat final serait plus ou moins le même que celui que produit la définition actuelle. Toutefois, un certain nombre de demandes n'auraient pas été présentées, car il eut été manifeste qu'elles n'étaient pas éligibles à l'aide du FSUE.

3.5 C'est à juste titre que la Commission critique les délais de versement des subventions. Le CESE est parfaitement d'accord (voir le paragraphe 2.6 ci-avant). Le Comité est d'avis qu'il convient de tout mettre en œuvre pour accélérer les procédures et, de cette manière, pour améliorer la réactivité et la notoriété du FSUE.

3.6 À cet égard, le CESE approuve la proposition de la Commission de prévoir dans le règlement à l'examen qu'elle puisse verser des avances, qui lui seraient remboursées si les règles en vigueur ne l'autorisaient pas à accepter une demande.

3.7 Le CESE partage tout à fait l'avis de la Commission, selon lequel il est possible et nécessaire de raccourcir et de simplifier les procédures, dès que l'occasion se présente. Il existe à cet égard de nombreuses possibilités de fusionner les décisions au sein de la Commission (le système actuel en prévoit quatre), ainsi qu'au sein des États membres (actuellement, deux sont nécessaires). Comme le souligne avec pertinence la Commission, des adaptations peu compliquées des procédures peuvent faire gagner beaucoup de temps.

3.8 La proposition de la Commission est assez éclairante et très souhaitable, qui prévoit de renforcer et de rendre plus explicite dans le règlement la disposition selon laquelle l'État bénéficiaire est tenu de détailler les mesures prises pour prévenir d'autres catastrophes en appliquant la législation pertinente de l'Union en matière d'évaluation, de gestion et de prévention des catastrophes, basée sur les enseignements tirés de l'expérience acquise et l'engagement à prendre des mesures en matière de changements climatiques.

3.9 La Commission cite explicitement l'article 222 du TFUE, c'est-à-dire la disposition selon laquelle l'Union et ses États membres doivent agir conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou est frappé par une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Il est loisible d'ajouter ici que le TFUE introduit également pour la

première fois dans son article 4, ainsi que dans son article 174, la notion de «cohésion territoriale» comme domaine de «compétence partagée» de l'Union avec les États membres; «cohésion territoriale» que l'Union se doit de renforcer dans les régions qui souffrent de handicaps naturels permanents.

3.10 Ces dispositions prévoient non seulement les compétences partagées entre tous les acteurs au sein de l'Union, mais expriment également la conscience d'un destin commun. Au vu des réactions du Conseil aux propositions successives de la Commission et des observations formulées par d'autres parties consultées, il est manifeste que les États membres sont moins enclins à conformer leurs actes à cette idée d'un destin commun. L'on comprend dès lors leur insistance toujours plus appuyée sur le thème de la «subsidiarité».

Bruxelles, le 28 mars 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
