

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne»

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Rapporteur: **M. Viliam PÁLENÍK**

Le Parlement européen (le 25 octobre 2011) et le Conseil de l'Union européenne (le 27 octobre 2011) ont décidé, conformément aux articles 178 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif "Coopération territoriale européenne"»

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD).

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 3 avril 2012.

Lors de sa 480^e session plénière des 25 et 26 avril 2012 (séance du 25 avril 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 162 voix pour, 5 voix contre et 14 abstentions.

1. Résumé des conclusions et recommandations du CESE

1.1 Le 29 juin 2011, la Commission a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020: un budget pour la stratégie Europe 2020. Dans sa proposition, la Commission a estimé que la politique de cohésion devait rester un élément essentiel du futur cadre financier et appuyer la stratégie Europe 2020.

1.2 La coopération territoriale européenne est l'un des objectifs de la politique de cohésion et constitue un cadre dans lequel les acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres peuvent mener des actions communes et échanger des politiques.

1.3 La Commission fait ressortir de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance et d'emplois qui n'auraient jamais pu voir le jour sans le soutien du budget européen. Cependant, les résultats de son évaluation montrent également que la dispersion et le manque de hiérarchisation des priorités ne restent pas sans conséquences. À une époque où l'argent public se fait rare dans les États membres, les investissements de nature à favoriser la croissance sont plus nécessaires que jamais.

1.4 La coopération territoriale européenne, en raison de sa nature et de sa mission dans le cadre de la politique de cohésion, présente une valeur particulière et profite à la coopération aux plans transfrontalier, transnational et interrégional.

1.5 La répartition proposée des ressources financières entre ces différentes composantes de la coopération territoriale européenne, à savoir donc entre la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dote chacune d'elles de capacités financières suffisantes.

1.6 Le CESE approuve également l'évolution vers une concentration thématique des interventions et des priorités d'investissement au sein de chacune de ces composantes de la coopération; il importe toutefois de tenir compte des particularités et des besoins des différents États nationaux et régions.

1.7 Le CESE se félicite des efforts déployés, qu'il approuve, pour simplifier les règles à tous les niveaux concernés: les bénéficiaires, les autorités responsables des programmes, les États membres et les pays tiers participants, ainsi que la Commission.

1.8 Le CESE se félicite tout particulièrement de la fusion des autorités de gestion et de certification, de la simplification de la déclaration des charges encourues, de la remise des rapports sous forme électronique et de l'élaboration de rapports annuels seulement en 2017 et 2019.

1.9 La définition d'indicateurs communs (dans l'annexe du règlement à l'examen) en vue d'évaluer les résultats concrets des différents programmes constitue également un élément important qui permet d'améliorer l'évaluation desdits résultats et de l'efficacité des interventions concrètes dans le domaine structurel.

1.10 Le CESE approuve l'association directe de la société civile tout au long du cycle des programmes (programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation), sur la base d'un partenariat d'égal à égal.

1.11 L'association des acteurs de la société civile revêt également une grande importance s'agissant notamment des projets à petite échelle, qui offrent la possibilité d'accroître la valeur ajoutée des interventions, notamment dans le domaine de la coopération transfrontalière.

1.12 Il convient de recourir à l'assistance technique en premier lieu pour accroître la capacité d'absorption par l'ensemble des acteurs dans le cadre de la coopération territoriale européenne, pour accroître l'efficacité des capacités administratives, sans charges administratives supplémentaires.

2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 C'est l'article 174 du traité sur l'Union européenne et article 24 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui constitue le cadre juridique autorisant la réalisation de la politique de cohésion.

2.2 Selon les dispositions de l'article 175 du TFUE, les États membres conduisent leurs politiques économiques en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 174. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union prennent en compte les objectifs visés à l'article 174 et participent à leur réalisation.

2.3 Les articles 162, 176 et 177 du TFUE déterminent respectivement les objectifs du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion.

2.4 L'article 174 du TFUE dispose qu'une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

2.5 L'article 349 du TFUE prévoit l'adoption de mesures spécifiques pour tenir compte de la situation économique et sociale structurelle des régions ultrapériphériques, qui est aggravée par certaines spécificités qui nuisent gravement à leur développement.

2.6 Le 29 juin 2011, la Commission a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020: un budget pour la stratégie Europe 2020. Dans sa proposition, la Commission a estimé que la politique de cohésion devait rester un élément essentiel du futur paquet financier; elle a également souligné le rôle crucial de cette politique dans la réalisation de la stratégie Europe 2020.

2.7 Cette proposition s'inscrit dans l'ensemble de mesures législatives⁽¹⁾ relatives à la politique de cohésion pour la période 2014-2020. La coopération territoriale européenne est l'un des objectifs de la politique de cohésion et constitue un

cadre dans lequel les acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres peuvent mener des actions communes et échanger des politiques.

2.8 L'évaluation des dépenses passées de la politique de cohésion qu'a effectuée la Commission a fait ressortir de nombreux exemples de valeur ajoutée et d'investissements porteurs de croissance et d'emplois qui n'auraient jamais pu voir le jour sans le soutien du budget européen. Cependant, les résultats de cette évaluation montrent également que la dispersion et le manque de hiérarchisation des priorités ont des conséquences. À une époque où l'argent public se fait rare et où les investissements de nature à favoriser la croissance sont plus nécessaires que jamais, la Commission a décidé de proposer une modification substantielle de la politique de cohésion.

2.9 La coopération territoriale européenne présente une valeur particulière pour les raisons suivantes:

- les problèmes transfrontaliers peuvent être résolus plus efficacement si toutes les régions concernées coopèrent pour éviter que certaines ne doivent supporter des coûts disproportionnés, tandis que d'autres profitent des avantages sans contrepartie (par exemple, dans le cas d'une pollution de l'environnement à l'échelle transfrontalière);
- la coopération peut offrir un mécanisme efficace pour échanger les bonnes pratiques et apprendre à diffuser le savoir-faire (pour améliorer la compétitivité, par exemple);
- grâce à la coopération, la solution à un problème donné peut gagner en efficacité par la réalisation d'économies d'échelle et l'obtention d'une masse critique (la création de groupements pour favoriser la recherche et l'innovation est un bon exemple de cela);
- la coordination des politiques sectorielles, des actions et des investissements à l'échelle transfrontalière et transnationale peut permettre d'améliorer la gouvernance;
- les contacts avec les voisins de l'Union au titre des programmes de coopération aux frontières extérieures de l'UE peuvent contribuer à la sécurité et à la stabilité, ainsi qu'à des relations profitables aux deux parties;
- dans certains contextes, comme celui des bassins maritimes ou des régions côtières, il est indispensable de coopérer et d'agir à l'échelle transnationale pour favoriser la croissance, l'emploi et une gestion fondée sur les écosystèmes;
- elle crée les conditions propices à l'application des stratégies macrorégionales de développement.

3. Rappels et observations générales

3.1 Le CESE approuve l'intention de la Commission de proposer un règlement distinct pour la coopération territoriale

⁽¹⁾ La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne», ainsi que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (COM(2011) 6115 final), constituent le principal cadre législatif et la base de discussion de la forme future de la politique de cohésion pour la période allant de 2014 à 2020.

européenne afin de permettre une présentation plus claire des spécificités de ladite coopération et de faciliter ainsi l'exécution, ainsi que la définition du champ d'application du Fonds européen de développement régional pour ce qui est de l'objectif «Coopération territoriale européenne» ⁽²⁾.

3.2 La répartition claire des ressources financières entre les différentes composantes de la coopération territoriale européenne, à savoir entre la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dotée chacune d'entre elles de capacités financières suffisantes. Il ressort de cette répartition que l'accent principal est placé sur la coopération transfrontalière (qui bénéficie de 73,24 % de ces ressources, contre 20,78 % à la coopération transnationale et 5,98 % à la coopération régionale). La dotation financière en faveur des régions ultrapériphériques est également appropriée.

3.3 En ce qui concerne ces régions ultrapériphériques, il conviendrait de définir de manière plus explicite le terme de «voisins» et donc leurs éventuels partenaires (par exemple dans le cas des départements français d'Outre-mer).

3.4 Le CESE approuve également l'évolution vers une concentration thématique des interventions et des priorités d'investissement au sein de chacune des composantes de la coopération ⁽³⁾. Dans ce domaine également, la souplesse revêt une grande importance et il convient de tenir compte des besoins de chaque État national précis, conformément au principe de subsidiarité.

3.5 De la même manière, la poursuite de priorités concrètes dans le cadre des domaines thématiques et de leur sélection, selon les besoins des différents programmes (projets) dans le cadre de la coopération territoriale, ouvre des opportunités s'agissant de l'objectif d'accroître la valeur ajoutée de ladite coopération.

3.6 Le CESE se félicite des efforts déployés, et il les approuve, pour simplifier les règles à tous les niveaux concernés: les bénéficiaires, les autorités responsables des programmes, les États membres et les pays tiers participants, ainsi que la Commission. La simplification des procédures administratives peut sensiblement accroître la valeur ajoutée de la politique de cohésion dans le cadre de la coopération territoriale européenne ⁽⁴⁾.

3.7 Il convient toutefois d'appliquer de manière conséquente cette simplification des règles également aux échelons national et régional, afin d'éviter que n'apparaissent des charges administratives disproportionnées. Le CESE recommande à la

Commission européenne, dans le cadre de ses compétences et de ses possibilités, de suivre et de réduire activement les charges administratives excessives qui pourraient apparaître au niveau national et régional.

3.8 En matière de suivi et d'évaluation, un élément important est la création d'un cadre commun d'élaboration des rapports annuels en 2017 et en 2019 et l'orientation de ceux-ci sur les résultats tels que définis dans l'article 13, paragraphe 3 du règlement à l'examen portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l'objectif «Coopération territoriale européenne».

3.9 La définition d'indicateurs communs (dans l'annexe du règlement à l'examen) en vue d'évaluer les résultats concrets des différents programmes financés dans le cadre de l'objectif «coopération territoriale européenne» constitue également un élément important qui permet de mieux évaluer ces résultats et l'efficacité des interventions précises dans le domaine structurel.

4. Rappels et observations particulières

4.1 Le CESE approuve les efforts de la Commission en vue de simplifier les règles. Il s'agit là tout particulièrement de la fusion des autorités de gestion et de certification, de la simplification de la déclaration des charges encourues, de la remise des rapports sous forme électronique et de l'élaboration de rapports annuels seulement en 2017 et 2019.

4.2 Sur la base de l'expérience acquise dans les différents États membres en matière de coopération territoriale, il importe d'engager davantage la société civile, notamment en vue d'orienter les ressources financières affectées aux interventions dans ce domaine vers des projets de la société civile.

4.3 Le CESE approuve l'association directe de la société civile sur la base d'un partenariat d'égal à égal tout au long du cycle des programmes, c'est-à-dire:

— l'analyse stratégique et la programmation,

— la réalisation des projets et

— le suivi et l'évaluation.

4.4 Dans ce contexte, il serait opportun d'étudier la possibilité de déterminer la part des ressources utilisées pour des projets destinés aux collectivités territoriales (c'est-à-dire des projets qui répondent aux besoins des pouvoirs publics régionaux) et pour des projets destinés aux différents acteurs de la société civile. Dans certains domaines, les pouvoirs publics territoriaux devraient appeler la société civile organisée à s'associer à un partenariat de projet, et ce dès la phase préparatoire dudit projet.

⁽²⁾ Voir également l'avis du CESE sur le «Groupement européen de coopération territoriale – modifications», dossier ECO/318, rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS, (Voir page 53 du présent Journal officiel).

⁽³⁾ Ce principe de concentration thématique est également approuvé par l'avis du CESE sur le «Cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68, notamment dans ses paragraphes 2.2.5 et 6.14. Le CESE souligne depuis longtemps la nécessité de simplifier les procédures administratives et comptables, comme il l'a fait par exemple dans son avis sur les «Partenariats efficaces dans la politique de cohésion», JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1, ou à nouveau dans l'avis cité précédemment (sur le «Cinquième rapport sur la cohésion», JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68).

⁽⁴⁾ La simplification des règles de la politique de cohésion a fait l'objet de plusieurs avis du CESE. Voir à cet égard: JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68 et JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1.

4.5 Dans le cadre du principe de partenariat ⁽⁵⁾, il importe de viser au soutien de projets précis des acteurs de la société civile (des microprojets, par exemple) qui offrent la possibilité d'accroître la valeur ajoutée des interventions dans le domaine de la coopération territoriale (notamment dans celui de la coopération transfrontalière) et d'inclure ainsi dans cette coopération même les plus petits acteurs de la société civile.

4.6 Le CESE souligne la nécessité d'assurer une meilleure information et publicité de ces instruments et règlements dans chacun des États membres. Il importe également de faire connaître les exemples de bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves au cours de projets déjà réalisés.

4.7 Il importe également d'envisager l'association des organisations privées à but non lucratif, ainsi que leur rôle, en tant que partenaires essentiels dans les projets.

4.8 Il convient de recourir à l'assistance technique dans le cadre de l'objectif «Coopération territoriale européenne» pour accroître la capacité d'absorption par les éventuels bénéficiaires finaux des aides et pour accroître l'efficacité des capacités administratives des autorités de gestion, en insistant sur l'élimination des charges administratives excessives.

Bruxelles, le 25 avril 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Ce principe a été soutenu par les avis du CESE: JO C 248/12, 25.8.2011, p. 68 et JO C 44/01, 11.2.2011, p. 1, ainsi que par les déclarations publiques des représentants du CESE à Gödöllő en juin 2011 et à Gdańsk en octobre 2011.