

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

103^E SESSION PLÉNIÈRE DES 7-9 OCTOBRE 2013

Avis du Comité des régions sur les «Recommandations pour une meilleure maîtrise des dépenses»

(2013/C 356/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- souligne l'importance des budgets locaux et régionaux dans les dépenses publiques dans l'Union européenne. À cet égard, il insiste sur le fait qu'il convient d'envisager les financements de la politique de cohésion comme des investissements et non comme de simples dépenses publiques;
- considère que, pour améliorer la maîtrise des dépenses, il ne suffit pas d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources, mais il importe également de tenir compte des différences territoriales et des obstacles susceptibles d'entraver la croissance dans certaines régions, d'analyser leurs répercussions sur les interventions et de rechercher les moyens d'en réduire les effets sur l'incidence de la politique de cohésion;
- souligne que la gouvernance à plusieurs niveaux et la collaboration entre les différents échelons d'administration sont des conditions essentielles pour une meilleure utilisation des fonds en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020;
- réitère que les conditionnalités ex ante devraient se limiter aux domaines qui sont directement en lien avec l'exécution de la politique de cohésion et qu'il importe d'éviter d'imposer à cette politique la charge de responsabilités qui ne lui incombent pas et qui contribuent à l'accroissement de la bureaucratie;
- rappelle qu'il est fermement opposé à la conditionnalité macroéconomique, tout comme l'est le Parlement européen;
- regrette que le Conseil insiste sur la réserve de performance et rappelle la proposition de créer une réserve de flexibilité constituée des crédits dégagés d'office;
- suggère comme mécanismes possibles de simplification de la gestion l'homogénéisation des procédures et la normalisation des documents, l'utilisation d'outils informatiques communs et la mise en place de guichets uniques, qui permettent d'éviter les démarches entre services au sein d'une même administration;

Rapporteur Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), président de la Communauté autonome de Galice

Texte de référence

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Rôle de la politique de la cohésion et des budgets locaux

1. met en évidence l'importance que la politique de cohésion a revêtu jusqu'à présent dans le processus de convergence entre les régions de l'Union européenne et souligne le rôle qu'elle continuera à jouer à l'avenir en constituant un axe fondamental pour la création d'emploi, la stimulation de la croissance économique et la promotion de la cohésion sociale et territoriale, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. En effet, les Fonds structurels représentent plus de 60 % de l'ensemble des investissements publics dans six États membres et entre 30 et 60 % des investissements publics dans sept autres États membres;

2. souligne l'importance des budgets locaux et régionaux dans les dépenses publiques dans l'Union européenne. Ils représentaient 16,7 % du PIB en 2011 et 34 % des dépenses publiques totales dans l'UE, parmi lesquelles il convient de mettre en évidence les investissements directs, qui constituent un élément clé pour une reprise économique rapide. À cet égard, il insiste sur le fait qu'il convient d'envisager les financements de la politique de cohésion comme des investissements et non comme de simples dépenses publiques;

Aspects généraux qui peuvent concourir à une meilleure maîtrise des dépenses

3. considère que, pour améliorer la maîtrise des dépenses, il ne suffit pas d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'affectation des ressources, mais il importe également de tenir compte des différences territoriales et des obstacles susceptibles d'entraver la croissance dans certaines régions, d'analyser leurs répercussions sur les interventions et de rechercher les moyens d'en réduire les effets sur l'incidence de la politique de cohésion;

4. recommande de concentrer les ressources européennes de financement dans les domaines les plus stratégiques de chaque territoire, principalement dans ceux de la connaissance, de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, qui exerceront un effet de levier sur le reste de l'économie des régions;

5. considère que les investissements publics sont une responsabilité partagée entre tous les niveaux de gouvernement et accueille avec satisfaction le projet de recommandation sur les principes fondamentaux pour un investissement public efficace

proposés par l'OCDE ⁽¹⁾; demande que ces principes soient adoptés au niveau de l'Union européenne et propose un suivi périodique de leur application dans le cadre des indicateurs de la gouvernance à plusieurs niveaux élaborés par le Comité des régions;

Coordination des interventions

6. considère que l'approche intégrée du cadre stratégique commun pour la nouvelle période de programmation est positive, dans la mesure où elle embrasse l'ensemble des ressources affectées à des fins régionales, tout en soulignant la difficulté de la coordination entre les interventions résultant du fait que les objectifs thématiques repris dans les propositions de règlement portant dispositions communes diffèrent des six priorités prévues pour le FEADER et le FEMP;

7. rappelle l'interconnexion entre la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020, ainsi que la pertinence des objectifs globaux de renforcement de la compétitivité et de l'emploi (croissance durable, emploi et bien-être demeurent totalement d'actualité). À cet égard, l'impulsion que la politique de cohésion a donnée à la recherche et développement et à l'innovation, ainsi qu'à la connaissance est fondamentale. Elle a permis de développer des projets novateurs, en augmentant la valeur ajoutée de l'Union et en mettant en évidence l'importance de la coordination des programmes et des instruments de financement de la politique de cohésion avec les politiques d'innovation et de recherche;

8. rappelle l'importance du suivi des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de cohésion afin de pouvoir en mesurer l'incidence. Toute action doit pouvoir faire l'objet d'une quantification et d'une analyse selon des critères de résultats de manière à évaluer sa contribution au développement régional et local. D'autre part, une démarche fondée sur des objectifs et non sur des conditions d'éligibilité permet aux régions de mieux choisir les instruments et les mesures, ainsi que de les adapter à leurs besoins;

⁽¹⁾ Voir le document de l'OCDE GOV/TDPC/(2013)3. Ces principes incluent notamment: le recours à une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires; l'adoption d'instruments de coordination efficaces entre les administrations nationales et infranationales; la coordination entre les collectivités territoriales afin d'investir à l'échelon pertinent; l'évaluation en amont des effets à long terme de l'investissement public et des risques connexes; la participation des parties prenantes tout au long du cycle d'investissement; la mobilisation des acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités; le renforcement de l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public; l'approche axée sur les résultats et sur la promotion de l'apprentissage; la mise en place d'un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés; l'exigence d'une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement; la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique; la promotion d'une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement.

Gouvernance et décentralisation

9. souligne que la gouvernance à plusieurs niveaux et la collaboration entre les différents échelons d'administration sont des conditions essentielles pour une meilleure utilisation des fonds en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Dans cette perspective, se réjouit que la gouvernance à plusieurs niveaux et le principe de partenariat figureront parmi les principes transversaux du cadre stratégique commun, et s'engage à formuler des observations sur le projet de la Commission de code de conduite européen prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement portant dispositions communes afin de promouvoir la participation active, à toutes les étapes du cycle de programmation, des collectivités régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux et des organisations représentatives de la société civile;

10. rappelle qu'une décentralisation accrue des tâches de planification, de programmation et d'exécution décentralisées est beaucoup plus efficace, aussi bien sous l'angle des coûts que de la qualité des services, car elle est plus proche des citoyens, et parce qu'elle présente de grands avantages lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins et les demandes ou de concevoir des politiques destinées à favoriser une croissance durable et compétitive, tout en renforçant l'autonomie et la démocratie locales;

11. considère que la décentralisation par l'intermédiaire des instances régionales et locales joue un rôle crucial pour réduire les disparités économiques et sociales entre les régions d'Europe, contribuant ainsi à atténuer l'effet négatif de l'exode rural des régions pauvres vers les grands centres urbains, ainsi que l'émigration d'un État membre vers un autre, qui affaiblit le marché du travail; souligne la nécessité de planifier et de déterminer préalablement, à long terme et annuellement, les investissements dans les régions si l'on veut qu'ils soient mieux ciblés et efficaces. Il est absolument crucial d'opter pour une approche ascendante afin de mieux planifier les programmes d'investissements et les plans nationaux de développement des différents pays;

12. signale que la valeur ajoutée des dépenses dans l'Union européenne est tributaire des obstacles spécifiques que rencontre chaque région et, qu'en conséquence, il n'est pas possible d'établir une stratégie commune applicable de manière générale dans toutes les régions, ce qui rend indispensable une certaine flexibilité dans le cadre législatif pour la période de programmation;

13. estime que, quelles que soient les différences entre les régions, il est indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis, que les collectivités locales et régionales participent étroitement à la mise en œuvre des fonds pendant la période 2014-2020, depuis l'élaboration du cadre législatif qui la régit jusqu'à l'exécution des mesures;

14. recommande de décentraliser la gestion opérationnelle au niveau régional et local, ce qui accroîtra la coordination et la

complémentarité entre les fonds et assurera une approche ascendante, fondée sur les besoins et les caractéristiques de chaque territoire. En outre, cette décentralisation attribuera aux collectivités territoriales chargées de l'exécution des interventions les responsabilités attribuées à chaque autorité des programmes opérationnels;

Application du principe de subsidiarité

15. souligne que le traité de Lisbonne a renforcé le principe de subsidiarité et rappelle qu'il importe de maintenir et de continuer à développer l'approche de la politique de cohésion fondée sur la subsidiarité, de façon à renforcer le rôle des collectivités locales et régionales à chaque phase du cycle de vie des mesures structurelles;

16. préconise l'application du principe de subsidiarité conjointement avec celui de proportionnalité et cela pas uniquement dans le souci d'une plus grande efficacité: par exemple il faut maintenir le système décentralisé actuellement en vigueur pour l'élaboration des programmes opérationnels ou, le cas échéant, le renforcer, de façon à favoriser l'autonomie locale et régionale dans la mise en œuvre concrète de la politique de cohésion européenne; cela permettra une programmation plus adaptée aux besoins et aux priorités de chaque région;

17. estime que les collectivités régionales et locales doivent assumer un niveau maximal de compétences dans les programmes et les actions mises en œuvre dans chaque région, pour parvenir à une véritable approche intégrée axée sur le terrain. En effet, les régions constituent les interlocuteurs les plus adéquats avec les responsables des fonds au niveau de l'Union européenne et ont la capacité d'interconnecter les initiatives européennes, nationales, régionales et locales;

Conditionnalité et politique de cohésion

18. réitère que les conditionnalités ex ante devraient se limiter aux domaines qui sont directement en lien avec l'exécution de la politique de cohésion et qu'il importe d'éviter d'imposer à cette politique la charge de responsabilités qui ne lui incombent pas et qui contribuent à l'accroissement de la bureaucratie;

19. rappelle la position exprimée par le CdR au sujet du projet de règlement général pour la période de programmation 2014-2020 portant sur la cohésion, qui soulignait que les régions et les collectivités territoriales ne sont pas, dans la majeure partie des cas, responsables de la réalisation des objectifs de gouvernance économique. C'est pourquoi l'application du principe de la conditionnalité macroéconomique au niveau national rendrait la politique de cohésion plus injuste tout en générant de l'incertitude concernant le financement des nouveaux projets à venir;

20. rappelle qu'il est fermement opposé à la conditionnalité macroéconomique, tout comme l'est le Parlement européen;

Mécanismes de suivi

21. est favorable à une approche différenciée de l'utilisation des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de résultats, qui doivent être pertinents et sélectionnés de manière adéquate, et se focaliser sur les résultats des projets et les bénéfices à long terme plutôt que sur des hypothèses théoriques, en essayant d'harmoniser au niveau européen les critères d'évaluation des résultats des interventions des fonds;

22. manifeste expressément son appui à la culture de l'évaluation qui permet une amélioration continue de la qualité des stratégies et des procédures, et recommande de promouvoir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre autorités nationales et régionales de l'Europe entière; pour atteindre cet objectif, il propose la mise à disposition d'une base de données intégrée rassemblant les bonnes pratiques et les meilleures technologies financées par n'importe quel fonds relevant du cadre stratégique commun;

Réserves

23. regrette que le Conseil insiste sur la réserve de performance; rappelle sa proposition de créer une réserve de flexibilité constituée des crédits dégagés d'office afin que les responsables des politiques puissent orienter la stratégie à moyen terme en les encourageant ainsi à réaliser les dépenses initialement assignées à chaque programme opérationnel;

Investissements territoriaux intégrés

24. estime que la possibilité de concevoir et d'appliquer des stratégies au moyen d'investissements territoriaux intégrés qui permettent de mettre en œuvre des actions transversales financées au moyen d'un ou de plusieurs axes ou programmes contribuera à accroître l'impact réel des projets sélectionnés sur le territoire dans lequel ils sont mis en œuvre, tout en donnant une plus grande valeur ajoutée aux financements et en augmentant l'efficacité des dépenses;

Gestion des programmes

25. partage l'idée de combiner les instruments financiers et les subventions avec des outils complémentaires permettant de favoriser un développement régional équilibré et une croissance intelligente; la combinaison adéquate de ces deux instruments doit être l'un des fondements des politiques d'investissement durant la période 2014-2020. Le Centre d'études de la politique européenne (CEPS) s'est prononcé dans ce sens dans un rapport destiné au Parlement européen, dans lequel il considère que les instruments financiers novateurs ne devraient pas se substituer aux aides, mais conviennent uniquement pour des projets qui ont une rentabilité financière;

26. estime qu'au cours de la mise en œuvre des cadres pluriannuels apparaissent des éléments qui peuvent modifier

les priorités et les objectifs initiaux. C'est pourquoi, si des reprogrammations fréquentes ne sont pas souhaitables, il conviendrait d'assouplir la possibilité de réaffecter une partie des ressources à l'intérieur des programmes. Cette réaffectation doit respecter en toutes circonstances les objectifs initialement prévus et s'effectuer dans des proportions qui ne modifient pas de manière significative leur concrétisation et permettre simultanément de les adapter aux nouvelles réalités que connaît la région;

Simplification

27. considère que, bien que les conditions d'application et les règles de contrôle financier aient été durcies, les simplifications annoncées ne se sont pas confirmées au cours de la période 2007-2013, mais que, par contre, des coûts disproportionnés ont été engendrés. Aussi rappelle-t-il la nécessité de mener à bien une simplification réelle de la charge administrative, en centrant la majeure partie des efforts sur la gestion des programmes. Cette simplification doit s'étendre de la Commission jusqu'aux bénéficiaires potentiels et être conciliée dans le même temps avec les indispensables exigences de vérification et de contrôle des opérations ainsi qu'avec les garanties des bénéficiaires;

28. est convaincu que toutes les mesures de simplification adoptées au niveau de l'Union européenne n'auront une incidence significative sur la gestion des programmes que si elles vont de pair avec de véritables mesures de simplification aux niveaux national, régional et local, en fonction des compétences de chacune des administrations;

29. suggère comme mécanismes possibles de simplification de la gestion l'homogénéisation des procédures et la normalisation des documents, l'utilisation d'outils informatiques communs et la mise en place de guichets uniques, qui permettent d'éviter les démarches entre services au sein d'une même administration;

30. recommande l'utilisation généralisée de l'administration électronique qui peut constituer un élément fondamental de l'utilisation des ressources et des relations entre, d'une part, les bénéficiaires, véritables promoteurs de la création de richesses, et les autorités et les gestionnaires des différentes interventions, d'autre part;

31. recommande l'autre solution que représentent les coûts standards. Ceux-ci constituent une forme d'approbation et de justification des dépenses qui exige une charge administrative moindre et n'altèrent pas les objectifs poursuivis par les interventions;

32. rappelle la possibilité de réduire également les autres démarches bureaucratiques au moyen de rapports et de contrôles simplifiés pour mesurer les progrès accomplis, le contrôle de la fiabilité des procédures de vérification ainsi que le contrôle et l'audit des programmes;

33. rappelle l'utilité des programmes monofonds, qui ont permis de simplifier les procédures d'approbation et de révision liées aux programmes intégrés, et souligne les avantages de programmes opérationnels s'appuyant sur plusieurs fonds. Ceux-ci permettent de maximiser l'impact positif de l'intervention de l'UE dans les régions et de mettre à profit de manière intégrée les possibilités offertes par les différents instruments de développement;

34. relève qu'une source potentielle de conflit pour la gestion des fonds réside dans la transposition des normes communautaires dans la législation des États. C'est pourquoi, il appelle les autorités compétentes à la plus grande rigueur dans l'élaboration des dispositions en question, en particulier celles qui ont une incidence transversale sur les programmes, comme la passation des marchés et les subventions;

35. considère que le lien étroit entre la politique de cohésion et les dispositions européennes en matière d'aides d'État ainsi que de services d'intérêt économique général exige que toute réforme soit particulièrement attentive à la compatibilité entre les mécanismes de financement et n'ajoute pas de charges administratives supplémentaires à la gestion des programmes;

36. rappelle qu'il importe de disposer d'un cadre clair pour l'application des règles sur les aides d'État aux instruments financiers et aux partenariats public-privé afin d'éviter les paralysies et les retards dans la mise en œuvre des projets;

37. propose de tirer parti de la simplification introduite par la Commission consistant à limiter le nombre de critères d'éligibilité pour certaines interventions. Dans cette perspective, plaide pour que les processus de sélection des projets soient assortis d'indicateurs qui permettent d'analyser tant l'impact des investissements que le degré de maturité des projets, de manière à favoriser une affectation plus efficiente des ressources en donnant la priorité à ceux qui ont une valeur ajoutée supérieure et des retombées plus rapides sur l'économie. Renforcer les capacités administratives des collectivités locales, surtout quand elles sont aussi bénéficiaires finales des projets, dans les domaines des marchés publics et de la supervision technique et de la gestion des actifs après investissement est essentiel pour garantir le succès des investissements à long terme;

Autres financements

38. recommande que les autorités responsables mettent à profit la possibilité d'obtenir des cofinancements privés pour les projets, qui peuvent constituer un atout supplémentaire de la politique de cohésion dans un contexte de ressources publiques de plus en plus limitées, et qui, sans aucun doute, apporteront une valeur ajoutée à cette politique; dans cet ordre d'idées, les modèles de partenariat public-privé peuvent être des instruments à développer au cours de la nouvelle période de programmation. En outre, le cofinancement privé de projets de développement économique contribue à garantir la pertinence des efforts entrepris et assurer que les entreprises se mobilisent en faveur des initiatives engagées et se les approprient;

39. attire l'attention sur le rôle important que peut jouer la BEI dans ce contexte et signale les possibilités supplémentaires que représentent les «prêts cadres» et les «prêts-programmes structurels»;

40. fait valoir qu'il convient d'envisager, comme cela a déjà été suggéré dans des avis antérieurs, la possibilité d'émettre des emprunts obligataires pour le financement de projets importants dont la rentabilité se situe à moyen terme;

Instruments financiers

41. reconnaît les difficultés de fonctionnement des instruments financiers au cours de la période actuelle, en notant en particulier les préoccupations et les besoins spécifiques des villes et des zones urbaines en ce qui concerne le développement de l'instrument Jessica, suite aux tensions entre les autorités de gestion des programmes et les autorités municipales. C'est pourquoi il rappelle la nécessité de faciliter, dans le cadre de l'application de la politique de cohésion, l'utilisation des instruments fondés sur les prêts dans des circonstances appropriées en raison de leur effet multiplicateur et de leur capacité à stimuler l'efficacité des interventions, tout en exigeant un effort moins important de la part des collectivités territoriales et suggère qu'à cette fin la participation des banques de développement, entre autres acteurs, soit prise en compte;

Rétroactivité des dispositions

42. rejette la pratique consistant à adopter des dispositions à caractère rétroactif et considère qu'il conviendrait de les éviter à l'avenir, dans la mesure où elles compliquent la gestion et génèrent de l'insécurité juridique, et insiste sur la nécessité d'envisager l'application d'un principe de proportionnalité qui mette en adéquation les exigences de contrôle avec la dimension des projets cofinancés par les Fonds structurels;

Proportionnalité en matière de contrôle

43. considère que la solution consistant à établir des «contrats de confiance» entre la Commission européenne et les régions permettrait d'éviter des doubles emplois en matière de procédures d'audit, en appliquant ainsi le principe de proportionnalité;

44. considère qu'il convient d'aborder de manière spécifique l'élaboration des lignes directrices à l'échelle européenne concernant les mécanismes de gestion et de contrôle applicables aux projets plurifonds ou relevant de plusieurs programmes, de manière à éviter les doublons administratifs susceptibles de décourager leur utilisation, en particulier en ce qui concerne la désignation d'une autorité responsable unique, les règles générales de reddition de comptes et les audits intégrés. Dans ce sens, exprime son souhait de formuler des observations sur les lignes directrices pour la mise en œuvre des nouveaux projets plurifonds;

45. signale que les autorités responsables de la gestion des projets doivent être particulièrement sensibles à la nécessité d'apporter des ressources supplémentaires à celles que l'Union européenne met à la disposition des régions, et qu'en conséquence, elles doivent adapter leurs organisations de manière à garantir l'existence d'une structure organisationnelle suffisante et adéquate pour une utilisation optimale des ressources.

Bruxelles, le 8 octobre 2013.

Le président
du Comité des régions
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
