

Mercredi 26 février 2014

P7_TA(2014)0132

Politique de cohésion

Résolution du Parlement européen du 26 février 2014 sur les septième et huitième rapports d'étape de la Commission sur la politique de cohésion de l'Union européenne et sur le rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013 (2013/2008(INI))

(2017/C 285/07)

Le Parlement européen,

- vu le «septième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale» de la Commission du 24 novembre 2011 (COM(2011)0776) et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne (SEC(2011)1372),
- vu le «huitième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale» de la Commission du 26 juin 2013 (COM(2013)0463) et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne (SWD(2013)0232),
- vu le rapport de la Commission du 18 avril 2013 intitulé «Politique de cohésion: rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013» (COM(2013)0210) et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne (SWD(2013)0129),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2011, 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 applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 (COM(2011)0615),
- vu sa résolution du 11 mars 2009 sur la politique de cohésion: investir dans l'économie réelle ⁽¹⁾,
- vu sa résolution du 7 octobre 2010 sur la politique de cohésion et la politique régionale de l'Union européenne après 2013 ⁽²⁾,
- vu sa résolution du 20 mai 2010 sur la contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne et de la stratégie Europe 2020 ⁽³⁾,
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2011, relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (COM(2011)0614),
- vu le quatrième rapport de suivi du Comité des régions sur la stratégie Europe 2020, d'octobre 2013,
- vu le document commun des directions générales «Politique régionale et urbaine» et «Emploi, affaires sociales et inclusion» de la Commission intitulé «Contribution de la politique de cohésion à l'emploi et à la croissance en Europe», de juillet 2013,
- vu l'étude publiée par le Parlement européen intitulée «La politique de cohésion après 2013: analyse critique des propositions législatives», de juin 2012,
- vu l'article 48 de son règlement,
- vu le rapport de la commission du développement régional et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A7-0081/2014),

⁽¹⁾ JO C 87 E du 1.4.2010, p. 113.

⁽²⁾ JO C 371 E du 20.12.2011, p. 39.

⁽³⁾ JO C 161 E du 31.5.2011, p. 120.

Mercredi 26 février 2014

- A. considérant que, d'après les données empiriques, la crise économique, financière et sociale a donné un coup d'arrêt au processus de convergence, voire l'a inversé, augmentant ainsi les écarts entre les régions et mettant un terme à une longue période de baisse continue des écarts de PIB par habitant entre régions et du chômage dans l'Union européenne, tout en touchant plus sévèrement les régions de l'Union moins bien loties;
- B. considérant que les moyens financiers des États membres comme de l'Union européenne sont plus limités et sont soumis à une pression de plus en plus forte, tandis que la crise et la récession qui a suivi, de même que la crise de la dette publique dans plusieurs États membres, ont poussé les États membres à enfin mener les importantes réformes structurelles nécessaires pour contribuer au rétablissement de la croissance économique et de la création d'emplois, entraînant occasionnellement la réduction du cofinancement des Fonds structurels et du Fonds de cohésion;
- C. considérant que les mesures de consolidation budgétaire ont accru le rôle et l'importance de la politique de cohésion en tant que source d'investissements publics, notamment au niveau infranational, les fonds alloués à cette politique représentant plus de la moitié du montant total des investissements publics dans un grand nombre d'États membres et de régions;
- D. considérant que la crise frappe toutes les régions et les villes d'Europe et rend ainsi les fonds de la politique de cohésion d'autant plus indispensables, y compris dans les régions en transition et dans les régions plus développées;
- E. considérant que la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 se fait aussi et surtout à l'échelle régionale, ce dont il convient de tenir compte dans l'élaboration et l'application des programmes de cohésion de la prochaine génération et des autres politiques d'investissement de l'Union;
- F. considérant que la politique de cohésion a jusqu'à présent davantage porté sur l'absorption que sur la définition et le suivi d'objectifs — et l'évaluation de la concrétisation de ceux-ci — tandis que les systèmes de suivi et d'évaluation ne jouent pas pleinement leur rôle, qui est de permettre une définition des résultats à atteindre qui concorde mieux avec les caractéristiques, les spécificités et les besoins locaux, régionaux et interrégionaux;
- G. considérant que la politique de cohésion demeure la principale source de fonds alloués par l'Union dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2014-2020, et que le nouveau cadre de cette politique érige en priorité absolue la nécessité de concentrer les investissements à l'échelle régionale et locale sur les axes importants que sont la création d'emplois, les PME, l'emploi (notamment celui des jeunes), la mobilité des travailleurs, l'éducation et la formation, la recherche et l'innovation, les TIC, les transports durables et la suppression des goulets d'étranglement, l'énergie durable, l'environnement, la promotion des capacités institutionnelles des pouvoirs publics et une administration publique efficace, ainsi que le développement urbain et les villes;
- H. considérant que la nécessité d'obtenir de meilleurs résultats avec moins de ressources a entraîné l'intégration de la spécialisation intelligente dans le nouveau cadre de la politique de cohésion (le règlement portant dispositions communes ⁽¹⁾) en vue de permettre aux régions d'adopter une approche stratégique moins fragmentée pour favoriser le développement économique, au moyen d'aides ciblées en matière de recherche et d'innovation;
- I. considérant que le partenariat et la gouvernance à niveaux multiples sont des principes généraux horizontaux à appliquer pour parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive conformément à la stratégie de l'Union, dans le contexte du prochain cadre législatif de la politique de cohésion;
- J. considérant que les évaluations réalisées au cours de la période de programmation 2007-2013 n'ont pas analysé tous les stades de l'évaluation, à savoir l'efficacité, l'efficacités et l'incidence;
- K. considérant que le taux d'absorption des fonds est d'environ 50 % dans les États membres, et qu'il était d'environ 30 % pour la dernière année de la période concernée;
- L. considérant que les PME rencontrent des difficultés pour se financer auprès du secteur bancaire;

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 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, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

Mercredi 26 février 2014

Difficultés générales de mise en œuvre au cours de la période de programmation actuelle

1. se félicite des septième et huitième rapports d'étape et du rapport stratégique 2013, et invite la Commission — qui entame à présent l'évaluation ex post de la période 2007-2013 — et les États membres à veiller à ce que le suivi et l'évaluation soient fondés sur des données fiables, à vérifier l'efficacité, l'efficacités et l'incidence des interventions, et à veiller à ce que l'évaluation ex post soit achevée pour la fin de 2015, comme le prévoit l'ancien règlement général, de manière à pouvoir tirer des enseignements fructueux aux fins de la nouvelle période de programmation;
2. estime que les mesures de consolidation budgétaire ne suffisent pas à elles seules à doper la croissance et à favoriser des investissements créateurs d'emploi durables et de qualité, lesquels imposent également des mesures en faveur de l'économie et de la reprise — encore fragile et timide;
3. prie la Commission et les États membres d'accroître les investissements dans les domaines de l'entrepreneuriat, de la création d'entreprises et de l'emploi indépendant pour créer davantage d'emplois, d'autant que les PME et les microentreprises représentent plus des deux tiers des emplois du secteur privé dans l'Union européenne; estime qu'il convient de privilégier en particulier les échelons régional et local; considère par ailleurs que les investissements dans l'économie sociale et l'entrepreneuriat social représentent une autre possibilité intéressante de satisfaire les besoins sociaux qui ne sont pas pris en charge par les biens et services d'intérêt général;
4. se déclare préoccupé par le fait que les pouvoirs publics, notamment au niveau infranational, n'ont pas de moyens financiers suffisants pour appliquer convenablement la stratégie Europe 2020, du fait de la crise économique, et étant donné qu'un grand nombre d'États membres et de régions moins avancés sont fortement tributaires des fonds de la politique de cohésion; estime qu'il convient, avant de statuer sur l'application éventuelle de sanctions macroéconomiques, de tenir dûment compte du fait que le développement de certains États membres est fortement tributaire des fonds de cohésion;
5. estime qu'en dépit du montant relativement limité des moyens alloués à la politique de cohésion dans le cadre financier pluriannuel actuel par rapport aux besoins sur le terrain, une utilisation plus rationnelle des ressources et la création de synergies entre le budget de l'Union et les budgets nationaux peuvent grandement aider à l'élaboration de mesures favorables à la croissance;
6. considère que pour contribuer à la concrétisation des objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive prévus par la stratégie Europe 2020 conformément aux objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale, indépendamment de la nécessité de privilégier les secteurs offrant des perspectives de création d'emplois et d'innovation à long terme, il importe de tenir compte des besoins considérables de nombreuses régions moins avancées en investissements dans des projets d'infrastructure dans les secteurs de base que sont les transports, les télécommunications et l'énergie durable;
7. estime nécessaire — outre la participation avérée des collectivités locales et territoriales à l'élaboration des accords de partenariat — de prendre des mesures supplémentaires pour accroître l'ancrage territorial du système de gouvernance de la politique de cohésion, de la stratégie Europe 2020 et du Semestre européen, en veillant à une réelle coordination et à une réelle complémentarité entre les différents niveaux de gouvernance, d'une part, et à la concordance des priorités établies à ces niveaux et des besoins et spécificités recensés aux échelons nationaux, régionaux et locaux, d'autre part; souligne à cet égard combien il importe de veiller à ce que les municipalités et les régions soient dûment associées à l'élaboration des stratégies nationales et à la détermination des problèmes et défis particuliers auxquels elles sont confrontées, tout en évitant toute hausse de la charge administrative;
8. considère que la politique de cohésion est la plus à même de conférer à la stratégie Europe 2020 l'ancrage territorial nécessaire pour combler les écarts de croissance très significatifs au sein à la fois de l'Union et des États membres, afin de veiller à ce que le potentiel de croissance soit également exploité dans les régions les plus éloignées et les moins densément peuplées de l'Union, et pour faire en sorte que la disproportion des capacités institutionnelles n'empêche pas les régions de toutes se référer de la même manière aux objectifs fixés;

Priorité à l'emploi et à l'inclusion sociale

9. est particulièrement préoccupé par la forte augmentation de la proportion de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale, qui vit dans le dénuement matériel, subit la dégradation de l'environnement et des conditions de logement précaires, ou connaît une intensité de travail très faible et est menacée d'exclusion et de précarité énergétique sous l'effet de la crise, cette proportion étant plus grande dans les régions et les villes relevant de l'objectif de convergence, et en

Mercredi 26 février 2014

particulier dans les zones périurbaines classées, d'après les indicateurs, parmi les régions développées; est préoccupé par le fait qu'il s'agit principalement de femmes, de familles monoparentales, de familles nombreuses comptant quatre enfants ou plus, de citoyens ayant des personnes à charge (notamment des personnes handicapées), de personnes marginalisées ou de personnes âgées proches de la retraite qui ne bénéficient guère de l'égalité des chances;

10. juge urgent de remédier à ces problèmes — qui compromettent grandement la cohésion des régions et risquent de mettre à mal la compétitivité de l'Union à moyen et à long terme — en privilégiant les politiques garantissant, surtout aux jeunes, le bénéfice d'emplois durables et de qualité et de possibilités d'inclusion sociale, en valorisant le rôle capital des PME à cet égard, en luttant contre la fragmentation et en facilitant le changement d'emploi, en privilégiant les programmes de reconversion professionnelle pour les chômeurs de longue durée, en mettant à profit l'expérience acquise par les personnes en fin de carrière et en favorisant l'indépendance économique aussi bien des femmes que des hommes; estime capital également d'améliorer l'accessibilité physique pour les intéressés et l'accès aux moyens d'information et de communication, et d'évaluer les progrès accomplis à cet égard à l'aide d'indicateurs fiables, objectifs et comparables, ainsi que de tenir compte des défis démographiques;

11. insiste sur le concours du Fonds social européen (FSE) à la réduction des écarts de capital humain entre les régions et à l'augmentation des taux d'emploi, parallèlement et de manière complémentaire au Fonds européen de développement régional (FEDER), à la concrétisation de certaines des grandes priorités actuelles de l'Union, à savoir celles consistant à dynamiser l'emploi des jeunes et le marché du travail, à favoriser une économie et une croissance durables, à réduire le nombre de jeunes en décrochage scolaire, et à lutter contre la pauvreté, la discrimination et l'exclusion sociale; insiste dès lors sur la nécessité de mieux faire respecter le principe de bonne gestion financière, notamment en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité des interventions financées par le FSE, et demande à la Commission d'analyser de manière approfondie les répercussions générales et l'incidence réelle du FSE sur le taux d'emploi et la création d'emplois;

12. prend acte du fait qu'une part importante des interventions du FSE vise à favoriser la création de plus d'emplois, de meilleure qualité, l'intégration et la participation des groupes défavorisés, notamment des personnes handicapées, et l'émergence d'une société solidaire ouverte à tous; souligne néanmoins qu'en période de crise, il convient de veiller davantage à ce que le FSE privilégie efficacement la lutte contre les inégalités locales et régionales et l'exclusion sociale, l'accès des catégories les plus vulnérables à l'emploi, en particulier des jeunes, et l'aide à la remise à l'emploi des femmes par la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe;

13. fait observer que la proportion élevée de jeunes en décrochage scolaire dans certaines régions est nettement supérieur aux 10 % fixés comme objectif et que ces jeunes doivent se voir proposer une formation scolaire ou professionnelle ou un travail correspondant à leurs besoins; insiste à cet égard sur l'importance de la Garantie européenne pour la jeunesse pour les jeunes en décrochage scolaire; souligne qu'il importe, pour réduire le nombre de jeunes en décrochage scolaire, que le système éducatif soit ouvert à tous les jeunes et leur offre les mêmes chances; insiste sur la nécessité de trouver dès lors une solution au problème de la mise à l'emploi des jeunes peu qualifiés, en leur proposant des formations professionnelles et des stages en entreprise accessibles et de qualité, sans restriction, afin de les aider à acquérir des compétences, compte tenu du fait que le manque de qualifications est susceptible d'augmenter le risque de chômage, lequel multiplie le risque de pauvreté et engendre une multitude de problèmes sociaux liés à l'exclusion, à l'aliénation et à l'impossibilité d'acquérir son indépendance; fait observer à cet égard que les interventions du FSE sont cruciales pour aider un plus grand nombre de jeunes à rester à l'école et à acquérir les qualifications nécessaires à un emploi et à une carrière et garantir l'accès d'un plus grand nombre à un enseignement de qualité, par des projets spéciaux en faveur des enfants de catégories et de minorités défavorisées, notamment des personnes handicapées; demande aux États membres d'encourager des formations professionnelles et des formations sur le lieu de travail adaptées aux personnes qui en bénéficieront;

14. souligne que la situation en matière d'emploi des jeunes est fortement tributaire de la situation économique globale et qu'en conséquence, il importe grandement d'aider, de conseiller et de suivre les jeunes lorsqu'ils quittent l'école pour entrer dans la vie active; estime que la Commission pourrait dès lors faire concorder, à l'avenir, toute proposition d'action dans ce domaine avec les initiatives «Jeunesse en mouvement» et «Perspectives d'emploi des jeunes»;

15. souligne que le taux d'emploi demeure, dans certaines régions, inférieur à 60 % et qu'il reste dans certaines régions entre 20 et 25 % en deçà des objectifs nationaux, cette situation pénalisant en particulier les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les citoyens ayant des personnes à charge et les personnes handicapées; met en évidence le fait que certaines mesures de crise sont préjudiciables à la cohésion et ont fondamentalement accru les inégalités dans l'Union; souligne que le maintien à l'emploi des groupes à risque ou la création de possibilités d'emploi en leur faveur nécessite des

Mercredi 26 février 2014

mesures ciblées favorisant la création d'emplois, les possibilités de formation et la conservation des emplois; constate que dans certaines régions isolées, les générations sont frappées l'une après l'autre par le chômage, qui menace d'autant plus les communautés marginalisées;

16. fait observer que les taux d'emploi restent sensiblement inférieurs à l'objectif de la stratégie Europe 2020, qui est un taux d'emploi d'au moins 75 % pour la population de 20 à 64 ans d'ici 2020; observe que s'il n'existe aucun objectif spécifique en matière de taux d'emploi au niveau régional, les États membres se sont fixé des objectifs nationaux, lesquels, dans la plupart des cas, n'ont pas été atteints en raison des effets largement asymétriques de la crise financière et économique sur les marchés du travail régionaux, surtout dans le sud de l'Europe, où le chômage des jeunes a considérablement augmenté;

17. estime que les régions sont toutes confrontées à la difficultés de créer une croissance durable et d'améliorer l'efficacité des ressources; souligne à cet égard la nécessité de politiques prévoyant notamment la concentration des dépenses sur l'enseignement, l'éducation et la formation tout au long de la vie, la recherche, l'innovation et le développement, l'efficacité énergétique et l'entrepreneuriat local, ainsi que la création de nouveaux instruments de financement en faveur de tous les types d'entreprises, et en particulier des PME;

18. rappelle les possibilités de création d'emplois offertes par les PME et prie les États membres d'élaborer des politiques qui améliorent l'accès des PME au financement et les conditions de financement de celles-ci; invite la Commission à coopérer avec les États membres à l'amélioration de la transparence et de la prévisibilité du système d'appels d'offres et à la réduction du délai entre la publication des appels et l'attribution des marchés, en particulier pour les PME, qui sont en concurrence dans un environnement qui évolue rapidement;

19. insiste sur la nécessité d'accorder une attention particulière aux secteurs de la culture et de la création, de manière à contribuer aux objectifs de la stratégie Europe 2020, et notamment à la création d'emplois; souligne la contribution fondamentale de ces secteurs au développement des régions et des villes; demande des mesures durables en faveur de la formation continue des femmes spécifiquement dans ces secteurs de manière à ce que leurs qualifications puissent être mises à profit efficacement et à créer de nouvelles perspectives d'emploi;

Données nécessaires à l'évaluation

20. rappelle que si la mise en application de la politique de cohésion s'est manifestement accélérée et que les programmes qui en découlent ont grandement amélioré la situation dans de nombreux domaines requérant des investissements en faveur de la modernisation économique et de la compétitivité (comme la recherche et le développement, l'aide aux PME, la réindustrialisation, l'inclusion sociale, et l'éducation et la formation), plusieurs États membres risquent de ne pas pouvoir mener leurs programmes à terme avant la fin de la période de programmation actuelle; exhorte, à cet égard, la Commission à étudier de manière approfondie les causes des faibles taux d'absorption, et prie instamment les États membres de contribuer aux financements de manière à accélérer la mise en œuvre des fonds;

21. encourage les États membres à étudier les synergies possibles entre les fonds de la politique de cohésion et, d'une part, les autres sources de financement de l'Union (pour le RTE-T, pour le RTE-E, pour le MIE, pour le programme Horizon 2020, pour le programme COSME et pour d'autres programmes) et, d'autre part, les fonds octroyés par la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement; exhorte les États membres à accélérer la mise en œuvre des fonds disponibles et à simplifier et améliorer l'accès à ceux-ci afin d'inciter les PME, les organisations de la société civile, les collectivités locales et les autres bénéficiaires intéressés à y recourir;

Les enjeux du suivi et de l'évaluation

22. considère que l'évaluation est capitale pour faire le bilan et décider de l'action à mener, mais craint que si la fourniture de données de suivi et d'informations sur la mise en œuvre améliore la qualité des objectifs fixés, la qualité variable des données communiquées à cet effet permette difficilement dans de nombreux cas de se faire une idée précise de l'ensemble des progrès accomplis sur la voie des objectifs aux échelons régional et local; insiste sur le fait que l'évaluation doit également analyser et proposer des mesures permettant d'éviter toute formalité inutile aux bénéficiaires, dont les PME, les autorités locales et régionales et les ONG; considère qu'on ne saurait imposer la moindre charge supplémentaire due au suivi;

23. estime que les rapports d'étape ne rendent pas pleinement compte des résultats de la politique de cohésion et de la concrétisation des objectifs fixés, du fait soit de l'inexistence de données au niveau requis, soit du manque de corrélation évidente entre les données statistiques fournies et les résultats de la politique de cohésion à mesurer;

Mercredi 26 février 2014

24. demande à la Commission et aux États membres d'exploiter au maximum les outils de suivi et d'évaluation prévus dans le contexte du cadre législatif actuel (orientation sur les résultats plus marquée, utilisation d'indicateurs communs de réalisation, choix d'indicateurs de résultat propres à chaque programme et mise en place d'un cadre de performance clair), pour une plus grande transparence des informations communiquées et une programmation et une mise en application de meilleure qualité;

25. considère que, bien que les évaluations des programmes relevant de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 cofinancés par le FEDER et par le Fonds de cohésion montrent que les États membres sont en général bien conscients de l'obligation de tenir compte de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les programmes qu'ils élaborent (70 % ⁽¹⁾), elles démontrent également que cette égalité ne se traduit nullement dans les programmes par un recensement clair des problèmes ou des objectifs chiffrés (moins de 8 %); invite la Commission à améliorer davantage les systèmes de communication d'informations des États membres en prévoyant et en utilisant des indicateurs permettant de déterminer si l'aide fournie au titre de la politique de cohésion contribue réellement à faire progresser l'égalité des sexes et, dans l'affirmative, dans quelle mesure;

26. demande instamment à la Commission de vérifier si les autorités de gestion appliquent la directive sur les retards de paiement dans leurs relations avec les bénéficiaires de projets et de prendre les mesures qui s'imposent pour réduire ces retards;

27. invite le service d'audit interne de la Commission et la Cour des comptes à intensifier leurs contrôles de performance concernant le Fonds de cohésion et les Fonds structurels, et en particulier le FSE;

o

o o

28. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux États membres.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/2009-03-16-inception-report.pdf