

Avis du Comité des régions — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale

(2015/C 019/03)

Rapporteur:	Nicola ZINGARETTI (IT/PSE), président de la région du Latium
Texte de référence:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance COM(2014) 473 final

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Une politique essentielle pour une Europe «dans» la mondialisation...

1. estime que **la politique de cohésion est l'une des plus caractéristiques du modèle européen** et qu'elle est aussi, grâce à son pouvoir de réforme des économies et des administrations et à son influence diffuse à tous les niveaux, la plus adaptée pour contribuer à une structure permettant à l'Union et à ses territoires de relever les grands défis de notre époque, de la mondialisation au changement climatique en passant par l'approvisionnement énergétique et le développement durable;

... qui a montré sa pertinence pendant la crise...

2. souligne que pendant la crise économique, la politique de cohésion a apporté la preuve de sa capacité à **contribuer au maintien du niveau des investissements publics dans plusieurs États membres**, tant du point de vue de leur quantité que de leur qualité, grâce à des mécanismes de sélection qui en assuraient la cohérence avec les stratégies européennes;

... en aidant les territoires à y faire face...

3. est d'avis que les collectivités territoriales sont souvent, d'un point de vue administratif, les principales responsables des dépenses publiques pour les investissements et que la politique de cohésion, en tant qu'instrument essentiel pour leur rôle sur la scène européenne, doit accroître leur capacité à offrir des services de qualité aux citoyens;

... et qu'il convient d'adapter continuellement aux nouveaux défis.

4. considère que les conséquences de la crise financière et économique sur les finances publiques de toute l'Europe renforcent **la nécessité de prévoir une relance d'investissements publics et privés durables** et d'accorder une attention accrue aux processus de dépenses pour en garantir l'efficacité, la régularité et la rapidité;

5. insiste sur la nécessité de mieux articuler la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020 dont la révision à mi-parcours sera engagée en 2015. Concrètement cette articulation pourrait se faire par l'intégration, dans l'examen annuel de croissance présenté annuellement en septembre en ouverture du Semestre européen, d'un chapitre consacré à la cohésion économique, sociale et territoriale en remplacement des rapports d'étape sur la cohésion publiés dans le passé entre les rapports de cohésion;

6. estime que **le rôle de la politique de cohésion est essentiel** à un moment où l'équilibre entre mesures d'austérité et mesures de croissance ainsi que la définition d'un nouveau modèle de développement répondant aux pressions de la mondialisation sont des éléments cruciaux des priorités européennes. C'est dans ce contexte — et dans une perspective de pression sur les finances publiques — que l'Europe, par ses interventions, doit continuer à soutenir la croissance, à axer les mesures sur les objectifs stratégiques pour les différents territoires et l'économie européenne, et à construire un système administratif efficace pour relever les défis de la mondialisation. À cette fin — et précisément au moment du lancement de la période de programmation 2014-2020 —, le Comité juge utile de mener une réflexion sur les moyens d'assurer un rôle aussi large que possible à la politique de cohésion, d'exploiter les synergies avec d'autres instruments et de faire en sorte qu'elle soit mieux connue des citoyens européens;

7. **accueille favorablement le sixième rapport**, qu'il considère comme un important instrument d'information sur le fonctionnement de la politique de cohésion, ses résultats et ses difficultés opérationnelles, les problèmes auxquels elle devra faire face au cours des prochaines années et les possibilités découlant de sa mise en œuvre efficace.

II. CONDITIONS PRÉALABLES À UNE POLITIQUE DE COHÉSION PLUS EFFICACE

Une bonne gouvernance — européenne et nationale — est une condition sine qua non...

8. souligne que le bon fonctionnement de la **gouvernance à multinationaux**, assorti d'une structure efficace pour pouvoir répondre aux demandes des citoyens et des entreprises et d'un système de marchés publics transparent et innovant, est essentiel pour améliorer l'impact de la politique de cohésion. À cette fin, le Comité fait sienne la recommandation du sixième rapport selon laquelle il convient d'utiliser les ressources et les connaissances mises à la disposition de la politique de cohésion pour un renforcement sensible des capacités administratives, notamment en recourant plus largement aux nouvelles technologies et en misant sur un allègement des formalités administratives;

9. estime que pour améliorer la **qualité des dépenses publiques**, au-delà de l'efficacité dans l'affectation des ressources, il convient de tenir compte des différences territoriales et des caractéristiques spécifiques susceptibles d'entraver la croissance, d'analyser leurs répercussions sur les interventions et de rechercher les moyens de les adapter pour augmenter l'incidence de la politique de cohésion ⁽¹⁾;

10. souligne que, eu égard à la fragilité particulière de nombreuses économies dans la situation de crise actuelle, les politiques publiques doivent se concentrer sur la **capacité de réaction rapide et efficace** aux chocs économiques. Le Comité estime que les Fonds structurels, conçus pour favoriser l'adaptation structurelle et économique à long terme, doivent s'accompagner de mesures de relance à court terme;

11. souligne, comme l'indique le sixième rapport, que le développement d'un nouvel entrepreneuriat dépend en partie d'un **environnement propice aux entreprises** et que l'on observe sur ce point des différences considérables entre les États membres. À cet égard, le Comité estime nécessaire que d'autres mesures soient prises pour simplifier la législation et les instruments, réduire les coûts administratifs et améliorer les conditions générales pour les investissements et promouvoir les compétences entrepreneuriales dans le cadre de l'éducation et de la formation.

... d'une croissance intelligente, inclusive et durable.

12. souscrit à l'importance d'une croissance «intelligente» pour promouvoir **des économies régionales plus compétitives** et moins vulnérables aux chocs extérieurs. Le Comité encourage dès lors les régions et les villes à développer de manière globale et continue des initiatives pour **stimuler l'esprit d'entreprise** dans les secteurs novateurs et concentrer les investissements sur les secteurs «d'avenir» tels que l'agroalimentaire (technologies agricoles, sciences vétérinaires, technologie alimentaire), l'économie verte, les industries créatives, les initiatives de santé en ligne, le tourisme et les services sociaux, c'est-à-dire «l'économie des seniors». Le Comité invite donc la Commission à soutenir les pouvoirs publics régionaux afin que les stratégies de spécialisation intelligente élaborées par ces derniers au titre de l'encadrement communautaire soient mises en œuvre efficacement au niveau régional;

13. estime que les mutations liées à l'économie mondialisée ont une incidence considérable sur l'emploi, et qu'il convient par conséquent de se concentrer sur la **modernisation du marché du travail** afin d'aider les citoyens dans leur recherche d'emploi, et sur des formations visant à créer les compétences requises par les nouveaux défis de l'économie. Le Comité insiste à cet égard sur le rôle fondamental du Fonds social européen (ci-après dénommé «FSE») pour soutenir des politiques actives et, en particulier, celles visant à améliorer les connaissances des travailleurs et leur adaptation aux changements sociaux, technologiques et culturels;

14. souligne que la politique de cohésion consacre une part des ressources disponibles au soutien d'initiatives dans le domaine de la formation et de l'éducation, et rappelle que l'une des conséquences de la crise a été une forte augmentation du **chômage des jeunes**. Le Comité relève le rôle clé joué par les collectivités locales et régionales dans ce domaine, et estime nécessaire de renforcer les passerelles entre l'initiative pour l'emploi des jeunes ⁽²⁾ et les actions financées par le FSE, en particulier la garantie pour la jeunesse et les instruments d'accès à l'emploi;

15. considère que, au vu de l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale enregistrée dans les sociétés européennes, les politiques publiques doivent **renforcer les instruments en faveur des personnes les plus démunies**, en recourant notamment à des initiatives de niveau européen et aux ressources de la politique de cohésion;

16. approuve le fait que les questions urbaines occupent une place de choix dans l'analyse du sixième rapport sur la cohésion, eu égard à l'importance du phénomène métropolitain dans l'économie mondialisée et aux éventuelles incidences en matière de développement durable, mais regrette que les écarts de développement très importants entre zones rurales urbaines ne soient pas plus fortement thématiques; continue dès lors d'exiger la promotion d'une **croissance géographiquement équilibrée et polycentrique des différents territoires** grâce notamment à des mesures s'attaquant résolument à la question de la fracture numérique et à une politique des transports durable fondée sur une approche différenciée en fonction des spécificités territoriales;

⁽¹⁾ CDR_3609-2013_00_00_TRA_AC.

⁽²⁾ CDR_00789-2013_00_00_TRA_AC.

17. rappelle l'importance d'une croissance qui crée de nouvelles perspectives économiques grâce au **développement d'énergies propres et efficaces**. Le Comité se réjouit que les collectivités locales et régionales aient augmenté, ces dernières années, les investissements publics dans le secteur de l'environnement, et note l'engagement des villes et des régions européennes pour une transition vers une croissance plus verte. Dans ce contexte, le Comité plaide pour le renforcement du Pacte des maires afin d'accroître et d'améliorer l'engagement des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique;

18. plaide pour que la politique de cohésion de l'Union européenne, avec ses objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale, continue à l'avenir à apporter une contribution significative à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie Europe 2020. Grâce au renforcement des liens entre les objectifs de croissance et de convergence, la politique de cohésion favorisera la suppression des disparités dans l'Union européenne en ce qui concerne la réalisation des objectifs centraux de la stratégie, et contribuera ainsi à assurer durablement des gains de prospérité dans toute l'Europe. Il convient d'exploiter ce potentiel avec cohérence, en veillant à ce que des stratégies ancrées au niveau régional abordent concrètement la situation et les possibilités locales grâce à l'approche en partenariat de la politique de cohésion.

III. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Augmenter les ressources pour la croissance et le rééquilibrage territorial...

19. réitère sa demande de ne pas prendre en considération les dépenses publiques supportées par les États membres et les collectivités territoriales au titre du cofinancement des Fonds structurels et d'investissement parmi les dépenses structurelles, publiques ou assimilées définies dans le **Pacte de stabilité et de croissance**. Ceci permettrait en effet de libérer des ressources pour des investissements sélectionnés sur la base de critères d'intérêt européen et d'accélérer les processus de dépenses;

20. souligne, comme indiqué dans le sixième rapport, que les orientations relatives au développement du réseau transeuropéen de transport fixent comme objectif de mettre en place un véritable réseau multimodal à l'échelle de l'Union européenne, devant inclure le réseau ferroviaire, en créant de nouvelles infrastructures tout en améliorant celles qui existent déjà. À cet égard, le Comité considère nécessaire de disposer de modes de transport durables, compétitifs, efficaces du point de vue énergétique et plus écologiques, de favoriser l'intermodalité et l'usage complémentaire des différents modes de transport, et de mener à bien des projets d'infrastructures dans les zones les moins développées, celles qui pâtissent d'obstacles physiques à l'accès au marché intérieur (comme les zones périphériques et montagneuses) et celles qui connaissent des problèmes de cohésion territoriale;

21. souhaite, afin d'augmenter et d'améliorer le volume d'investissements en faveur de la croissance, un renforcement des synergies entre les instruments budgétaires des différents niveaux de gouvernement des États membres et les **instruments financiers de l'Union européenne**. Dans ce contexte, le Comité juge prioritaire d'approfondir la réflexion sur le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement en vue d'élargir leur mandat et de consolider leur patrimoine. Le Comité indique que le lancement de la période de programmation pourrait être le moment propice pour prévoir des financements de la BEI spécifiquement axés sur le développement régional, avec des durées et des conditions définies en fonction des besoins des administrations responsables des dépenses. En outre, il convient d'explorer la possibilité d'assurer à la BEI un rôle de surveillance pour certains investissements réalisés par les collectivités territoriales. L'institution financière de l'Union pourrait en particulier évaluer la qualité et la cohérence par rapport aux grands choix stratégiques européens, notamment en vue d'obtenir un traitement privilégié des prêts nécessaires à leur réalisation dans le cadre du Pacte de stabilité.

... dans le cadre européen de compatibilité afin de créer un équilibre entre austérité et cohésion...

22. réitère son inquiétude sur le risque que par l'intermédiaire de la conditionnalité macroéconomique l'efficacité et l'effet utile des Fonds structurels et d'investissement ne soient compromis par les politiques macroéconomiques des États-membres;

23. demande à la Commission d'évaluer dans quelle mesure les exigences en matière de conditionnalité *ex ante* ont contribué aux retards considérables dans la conclusion des accords de partenariat et des programmes opérationnels;

24. relève que les indicateurs utilisés dans le cadre de la **procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques** — introduits par le train de mesures législatives dit «six-pack» — ont un caractère exclusivement économique. Le Comité demande que des indicateurs sociaux, environnementaux et territoriaux, conformément aux objectifs centraux de la stratégie Europe 2020, soient également pris en compte dans le cadre d'évaluation utilisé par la Commission pour décider d'adresser un avertissement préventif à un État membre ou, dans les cas les plus graves, de lancer la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Le Comité considère que la création d'un lien étroit entre les objectifs financiers et budgétaires et la politique de cohésion pourrait affaiblir la mise en œuvre des mesures de cohésion territoriale;

25. demande un meilleur respect des dispositions de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives à la cohésion territoriale, notamment dans les zones rurales, dans les zones où s'opère une transition industrielle et dans les 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. De plus, il y a lieu de prendre en compte d'autres défis démographiques qui ont une incidence importante sur les régions tels que le dépeuplement, le vieillissement et la forte dispersion de la population. Le Comité des régions demande à la Commission d'accorder une attention particulière aux zones les plus défavorisées du point de vue géographique et démographique dans la mise en œuvre de la politique de cohésion;

26. souligne le soutien essentiel que la politique de cohésion, en tant que moteur de croissance et de changement, apporte aux régions les moins développées, qui ont besoin d'efforts soutenus et à long terme;

27. demande également une meilleure prise en compte des spécificités et des contraintes des régions ultrapériphériques (RUP) telles que définies à l'article 349 du TFUE dans le domaine de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

... grâce à une politique provenant réellement du territoire...

28. est d'avis qu'au vu des différences constatées en ce qui concerne le degré d'innovation, la **dimension territoriale** doit être pleinement prise en compte dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. À cet effet, il estime que l'on pourrait accroître le niveau de responsabilité des collectivités locales et régionales en leur conférant un rôle plus important, ce qui favoriserait une prise de décision plus efficace concernant les investissements prioritaires; il suggère par ailleurs la création d'indicateurs régionaux pour le suivi des progrès accomplis;

29. déplore que le sixième rapport sur la politique de cohésion ne contienne pas une évaluation explicite de l'impact territorial des politiques sectorielles européennes sur la politique de cohésion. Compte tenu de l'interdépendance entre la politique de cohésion et les autres politiques sectorielles, le Comité propose à la Commission d'intégrer dans le rapport un chapitre spécifique sur cet aspect, comme l'exigeait la pratique dans le passé et conformément à ce que stipule le TFUE lorsqu'il consacre l'obligation pour les politiques européennes de promouvoir la cohésion en Europe;

30. rappelle l'importance d'adopter des outils d'**évaluation de l'impact territorial** des politiques, dont le principal objectif est d'étudier les incidences territoriales des politiques européennes sur les collectivités locales et régionales et d'accroître leur visibilité dans le processus législatif;

31. souhaite, par conséquent, qu'un **axe territorial** prioritaire soit défini au sein des programmes opérationnels, intégrant les thématiques liées à la stratégie Europe 2020, de manière que la cohésion territoriale puisse garantir une structure territoriale équilibrée et capable d'assurer l'interdépendance entre les régions;

32. rappelle à la Commission européenne ses précédents travaux sur le thème «Au-delà du PIB» et sur la nécessité d'examiner les défis régionaux de manière plus perspicace (par exemple la manière dont les projets liés aux TIC et au très haut débit pourraient être soutenus grâce au FEDER); considère que l'utilisation du PIB d'une région présente certaines faiblesses qui écornent la crédibilité de la politique de cohésion, notamment en ce qui concerne la classification des régions et l'allocation des fonds relevant des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE).

... une attention accrue étant accordée à l'efficacité administrative et à l'évaluation des résultats...

33. encourage, afin d'assurer une mise en œuvre rapide des programmes, l'adoption de mesures de **simplification et de rationalisation** des procédures d'accès aux financements européens, de la gestion des projets et des mécanismes de contrôle, afin d'accroître l'efficacité;

34. invite instamment les autorités responsables à consentir un effort particulier en matière d'harmonisation et de transposition correcte des règlements de base, de nature horizontale, sur lesquels repose la gestion des ressources de la politique de cohésion, notamment ceux qui concernent les procédures de passation des marchés ⁽³⁾;

35. considère que la Commission devrait éviter que des formalités administratives en nombre excessif ne freinent l'efficacité des mesures. Le Comité invite la Commission à réévaluer la pratique consistant à imposer aux programmes opérationnels les plus efficaces les mêmes charges administratives qui s'appliquent aux programmes caractérisés par une forte récurrence d'erreurs ou de fraude. Par ailleurs, le Comité des régions invite la Commission européenne à adopter les mesures nécessaires en vue d'une approbation rapide des programmes opérationnels afin de lancer dans les meilleurs délais la nouvelle période de programmation;

⁽³⁾ CDR_3609-2013_00_00_TRA_AC.

36. souscrit, tout comme le rapport, à la nécessité de concentrer les Fonds structurels et d'investissement sur un nombre limité d'objectifs afin de maximiser les effets sur le terrain. Le Comité exprime toutefois sa préoccupation quant au **manque de flexibilité** dans le choix des objectifs thématiques, qui devraient pourtant être définis sur la base des spécificités et des besoins des différents territoires;

37. s'inquiète de l'affaiblissement du principe d'additionnalité pour la période 2014-2020, pendant laquelle une vérification est exigée dans 14 États membres seulement, et demande à la Commission d'évaluer l'application de ce principe à l'échelle de l'Union européenne, afin d'éviter que les ressources du FSIE ne soient utilisées en remplacement des investissements des États membres;

38. n'approuve pas la création d'une réserve de performance de l'Union européenne au niveau national, estimant que ce mécanisme pourrait aboutir à la définition d'objectifs aux résultats modestes et faciles à atteindre. Le Comité est d'avis que l'un des plus grands défis du **cadre de performance** est la formulation d'objectifs quantifiés et d'indicateurs ambitieux mais, dans le même temps, réalisables;

39. rappelle que les investissements publics et privés ont baissé au cours des dernières années, avec des pointes négatives dans certains États. Les contraintes budgétaires et les réductions des dépenses ont eu de lourdes conséquences sur les investissements dans les domaines qui favorisent la croissance économique. À cet égard, le Comité demande à la Commission européenne d'**évaluer avec soin**, compte tenu des incidences éventuelles sur l'emploi et la croissance, les **cas dans lesquels des corrections financières ou des suspensions de paiements seront appliquées**;

40. invite la Commission et les États membres à accélérer les négociations et les procédures d'autorisation pour les accords de partenariat et les programmes opérationnels, souligne l'importance des Fonds structurels et d'investissement européens pour les investissements au sein des collectivités locales et régionales et exhorte dès lors la Commission et les États membres à œuvrer en étroite collaboration à la qualité des procédures et à la limitation des effets négatifs que pourraient entraîner de nouveaux retards alors que la nouvelle période de programmation se profile à l'horizon;

41. invite la Commission à définir les **formes d'assistance administrative** s'agissant de thèmes de référence tels que la fixation des objectifs des interventions, l'évaluation de leurs résultats à l'aide d'indicateurs appropriés et la définition des actions de suivi. Il faut assurer une mise en œuvre homogène de ces activités entre les différentes administrations concernées et contribuer à l'affirmation à l'échelon européen d'une culture administrative basée sur le suivi des activités menées et sur leur évaluation. Dans le même ordre d'idées, le Comité estime important de garantir une assistance aux collectivités territoriales pour les initiatives dites «d'ingénierie financière», qui sont essentielles pour accroître les ressources et les investissements, et en ce qui concerne la question des marchés publics, qui devront de plus en plus constituer un instrument de l'administration publique en vue de stimuler l'innovation et la créativité;

... une plus grande participation des acteurs concernés et des citoyens ...

42. est convaincu que le **code de conduite sur le partenariat** renforce, dans la forme et sur le fond, la participation aux activités de programmation sur les territoires et est essentiel pour renforcer les effets de la politique de cohésion et en consolider l'impact. Le Comité invite instamment la Commission européenne à vérifier les modalités de mise en œuvre du code dans les différents systèmes juridiques afin d'assurer une participation large et transparente des parties prenantes au niveau local. En effet, si elles ne participent pas pleinement à la préparation des documents de programmation, leur contribution sera moins efficace dans la phase de mise en œuvre, notamment pour les instruments qui supposent une programmation participative des différents niveaux de gouvernement;

43. relève que le sixième rapport n'accorde pas une attention spécifique à la **communication et à l'information**, à un moment où, pour garantir la pleine légitimité de la politique et l'approfondissement de la construction européenne, il convient de sensibiliser les citoyens et de les informer des résultats des projets financés par les Fonds structurels et des effets des politiques de l'Union européenne sur leur territoire. À cet égard, afin d'optimiser la diffusion des informations sur la politique de cohésion parmi les citoyens, le Comité demande à la Commission européenne et aux États membres d'associer davantage les collectivités territoriales aux campagnes de communication. Le Comité soutient qu'il est nécessaire, en parallèle — grâce notamment à un large recours aux outils informatiques —, de rendre effectives les mesures qui prescrivent la transparence des fonds alloués et des résultats escomptés et de renforcer l'utilisation des données collectées (données ouvertes) aux fins considérées comme les plus utiles et efficaces pour les citoyens.

... une interaction de plus en plus forte entre les administrations des différents États membres et vers les pays voisins...

44. sachant que la **coopération territoriale européenne** constitue depuis la période de programmation 2007-2013 un objectif à part entière de la politique de cohésion, estime que le rapport sur la cohésion ne lui accorde que trop peu d'attention. C'est en premier lieu son volet de coopération transfrontalière qui influe sur la cohésion des régions transfrontalières. Propose donc que ledit rapport comprenne à l'avenir une évaluation de la cohésion des régions transfrontalières en Europe, qui inclurait une analyse de leurs principaux problèmes, ainsi qu'une évaluation des retombées des programmes opérationnels de coopération transfrontalière. Il conviendrait d'accorder davantage d'attention à cet instrument notamment parce qu'il promeut les partenariats et les échanges d'expériences entre les pouvoirs publics des différents États membres et qu'il vise un système administratif reposant de plus en plus sur des valeurs et des pratiques communes;

45. déplore que le rôle crucial de la politique de cohésion dans le soutien des **stratégies macrorégionales** ne soit pas développé plus en avant dans le sixième rapport de cohésion;

46. réclame une coordination plus étroite entre la politique de cohésion et la politique de voisinage de l'Union européenne et une meilleure évaluation et diffusion des résultats des projets.

... et un «poids» politique plus important dans le débat européen.

47. recommande la création d'un «**Conseil de la politique de cohésion**» composé des ministres du niveau de gouvernance compétent au sein des États membres, chargés de la politique de cohésion. Le Comité estime en effet que cela pourrait garantir une plus grande visibilité et un débat politique continu sur la cohésion. À cet égard, le Comité se déclare disposé à participer activement aux discussions politiques sur la création d'une telle formation afin de veiller à ce que le point de vue des collectivités locales et régionales soit pleinement pris en compte ⁽⁴⁾.

Bruxelles, le 3 décembre 2014.

*Le Président
du Comité des régions*

Michel LEBRUN

⁽⁴⁾ CDR_2233-2012_00_00_TRA_RES (rapporteur: Marek WOZNIAK — PL/PPE).