

Avis du Comité européen des régions — Lignes directrices relatives aux mesures établissant un lien entre les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et une bonne gouvernance économique

(2015/C 140/06)

Rapporteur:	Bernard SOULAGE (FR/PSE), Vice-président du Conseil régional de Rhône-Alpes
Texte de référence:	Communication de la Commission sur le thème «Lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique conformément à l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013» COM(2014) 494 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. rappelle que la politique de cohésion de l'Union européenne devrait continuer à jouer un rôle primordial en termes de relance de l'économie des régions européennes;
2. réitère, suite à l'avis du Comité sur la proposition de règlement général sur les fonds du cadre stratégique commun ⁽¹⁾, son opposition de principe à toute condition macro-économique imposée à la mise en œuvre de la politique de cohésion et plus précisément à **tout lien entre l'efficacité des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et une bonne gouvernance économique**. En effet, ce lien repose sur une hypothèse fautive selon laquelle les autorités locales et régionales seraient autant responsables des dérives budgétaires que les autorités nationales;
3. rappelle d'ailleurs la demande du Comité européen des régions d'élaborer un Livre blanc sur la politique de cohésion territoriale visant notamment à relancer le débat sur la mesure de la qualité de vie et de la qualité de la croissance économique au-delà du simple PIB; incite à élaborer de nouveaux indicateurs plus fiables qui reflèteraient mieux les attentes de la société;
4. s'interroge, au-delà de son opposition de principe à la conditionnalité macroéconomique, sur la plus-value de ces lignes directrices qui se contentent d'une paraphrase de l'article 23 du règlement 1303/2013;
5. considère que les autorités locales et régionales se trouveraient injustement pénalisées par une reprogrammation puisqu'elles ne sont pas responsables du déficit public excessif national, étant le plus souvent tenues, par obligation constitutionnelle, d'équilibrer leurs budgets. De fait, le déficit global UE-27 des finances publiques infranationales, qui correspondait à 0,1 % du PIB en 2007, était d'environ 0,8 % du PIB en 2009 et 2010. Même si la détérioration des finances publiques infranationales a été plus marquée dans un certain nombre de pays où le déficit a augmenté de plus de 0,5 point de pourcentage entre 2007 et 2013, elle reste sans commune mesure avec celle des budgets nationaux ⁽²⁾;
6. souligne qu'une situation très comparable s'applique à l'endettement des autorités locales et régionales, puisque (comme le reconnaît la Commission dans le 6^e rapport sur la cohésion), l'accroissement de la dette publique provient principalement des activités de l'administration centrale. L'endettement global des autorités locales et des régions sans pouvoir législatif majeur reste inférieur à 10 % du PIB dans tous les États membres. L'endettement reste néanmoins préoccupant dans un certain nombre de pays;
7. estime que, selon de nombreuses études, l'efficacité de la dépense publique est davantage liée à l'efficacité et à la bonne gouvernance ⁽³⁾ qu'à des facteurs macroéconomiques et, par ailleurs, que la qualité de l'action publique joue un rôle déterminant dans la capacité d'entraînement de la politique de cohésion sur la croissance. Note, également, que les règlements du «Six-Pack» envisagent déjà de lourdes sanctions en cas de non-respect des règles de stabilité macroéconomique. Doute, en conséquence, de l'efficacité des sanctions via la suspension des Fonds structurels qui puniraient, en outre, la même faute une deuxième fois;

⁽¹⁾ CdR 4/2012 fin.

⁽²⁾ Eurostat — DG REGIO.

⁽³⁾ «Quality of Government and Returns of Investment», OECD Regional Development Working Papers, No 2013/12.

8. estime par ailleurs, dans le contexte du «Six-Pack», qu'il y a lieu de réviser les méthodes de calcul du «déficit structurel» afin de tenir compte des caractéristiques propres des économies nationales et des différences structurelles des dépenses publiques;

La politique de cohésion doit rester une politique européenne d'investissement

9. est gravement préoccupé par le risque que les mesures envisagées dans la période 2014-2020 peuvent faire peser sur **la croissance européenne** et sur les projets de développement économique et social, en créant une insécurité sur la programmation du FEDER et FSE à partir de 2015 sachant que celle-ci est actuellement déjà suffisamment menacée par les retards de programmation pris du fait de la conclusion tardive des négociations sur le cadre financier pluriannuel et de la difficulté pour les États membres et les collectivités territoriales à remplir les exigences en matière de conditionnalité ex ante;

10. souligne, à ce titre, le rôle grandissant et majeur joué par les autorités locales et régionales, qui assurent environ 33 % des dépenses publiques, en légère augmentation de 2 points sur les deux dernières décennies (1995-2013), soit 16 % du PIB. Si leur poids diffère selon les pays, en fonction de leur organisation institutionnelle, elles ont un rôle bien plus important que les administrations centrales dans la fourniture de services publics et surtout pour les dépenses propices à la croissance telles que définies par la Commission elle-même (cf. 6^e rapport cohésion), dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de la protection de l'environnement, des transports, de la R&D et de l'énergie;

11. demande, à ce titre, la révision de la clause d'investissement afin de permettre la sortie comptable des investissements régionaux et nationaux effectués au titre de cofinancement de fonds européens (FESI ou MIE) du calcul des déficits publics nationaux dans le cadre du semestre européen;

12. met en exergue la contradiction intrinsèque entre, d'une part, les dispositions en matière de conditionnalité macroéconomique et, d'autre part, les dispositions du Pacte de Stabilité et de Croissance, qui autorise une certaine souplesse dans son application en cas de circonstances exceptionnelles et temporaires, définies par le règlement n° 1177/2011, ainsi que les propres considérations de la Commission selon laquelle «le cadre budgétaire de l'UE laisse suffisamment de place pour prendre dûment en considération les nécessités d'investissements publics productifs avec les objectifs de discipline budgétaire»⁽⁴⁾;

13. rappelle dans ce contexte sa préoccupation concernant le nouveau cadre comptable SEC 2010 d'Eurostat, mis en œuvre depuis septembre 2014, et qui n'opère pas de distinction entre dépense et investissement et qui se traduit, pour les collectivités territoriales, par une obligation d'appliquer des plafonds d'investissement maximum par année et par habitant. Ces plafonds risquent en effet d'empêcher les collectivités territoriales de certains États membres d'apporter le cofinancement nécessaire aux projets relevant des Fonds structurels et d'investissement européens. Invite dès lors la Commission européenne à présenter un rapport sur la mise en œuvre du SEC 2010;

14. rappelle que les autorités locales et régionales ont été triplement touchées par les mesures d'assainissement budgétaire adoptées au niveau national en réponse à la crise économique et financière. Premièrement, ces mesures ont fortement entravé la capacité des autorités infranationales de contribuer à l'investissement public, qui était en moyenne de 2,3 % du PIB entre 2002 et 2007 dans l'UE-27 et a diminué jusqu'à 1,8 % du PIB, mais surtout a reculé en termes réels de 7,2 % en 2010, de 5,9 % en 2011, de 3,3 % en 2012 et de 8,6 % en 2013;

15. deuxièmement, dans la mesure où les transferts courants et les transferts en capital en provenance de l'administration centrale constituent les sources principales des autorités locales et régionales dans presque la totalité des pays de l'UE, leurs recettes ont subi d'importantes réductions avec un effet immédiat de déséquilibre sur leurs budgets. Le cas des régions espagnoles a été encore plus grave car celles-ci ont connu une diminution de 62 % en termes réels de leurs recettes, consécutivement à la forte réduction des transferts émanant de l'administration centrale (45 %), d'une part, et à l'augmentation substantielle des transferts des régions vers l'administration centrale (de 1,4 milliard d'euros à peine, à 10,1 milliards d'euros aux prix de 2005);

16. troisièmement, selon l'OCDE, les mesures d'assainissement budgétaire ont réduit encore leur capacité d'investissement et les autorités locales et régionales ont également dû faire face à la détérioration des conditions d'emprunt;

⁽⁴⁾ Voir: Commission européenne, la qualité des dépenses publiques, p. 31.

17. souligne l'ampleur de la contribution apportée par les FESI à l'effort d'investissement public en temps de crise puisque de 11,5 % de l'investissement public de l'UE (FBCF) en 2007, elle est passée à 18,1 % en 2013. Son apport a représenté plus de 75 % de l'investissement public dans certains pays. Au cours de la période 2007-2013, les allocations au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, et le cofinancement national associé, ont représenté annuellement et en moyenne 0,55 % environ du PIB de l'UE-27;

18. estime dès lors contradictoire l'introduction d'une menace sur les crédits du FEDER et du FSE lorsqu'un État membre se trouve en difficulté économique. La baisse des dépenses publiques n'entraîne pas la réduction automatique des déficits publics et elle peut avoir des incidences néfastes dans le domaine social;

19. s'alarme de l'aggravation potentielle de la situation des finances publiques nationales et infranationales en cas de suspension des paiements et non seulement des engagements. Rappelle d'ailleurs que le lien entre les Fonds structurels et la bonne gouvernance économique des déficits publics a déjà montré ses limites dans son application originelle au Fonds de cohésion, puisque les sanctions liées aux déficits ont plutôt tendance à aggraver la situation économique des États concernés;

20. réitère son appel à la Commission européenne à présenter un livre blanc établissant une typologie à l'échelon de l'UE de la qualité des investissements publics dans les comptes de dépense publique, en fonction de leurs effets sur le long terme. Une telle typologie pourrait le cas échéant conduire à une évaluation pondérée de la qualité des investissements publics dans le calcul des déficits budgétaires ou à mieux prendre en compte le cycle ou le contexte macro-économique réel;

Une reprogrammation des fonds contre-productive

21. doute que le contenu et les modalités de **la reprogrammation** soient systématiquement positifs et contribuent à renforcer la compétitivité à long terme du pays et réorienter le développement économique vers les secteurs d'avenir. L'analyse de ce qui a été réalisé depuis 2009 montre que l'urgence de la situation a conduit la Commission et les États membres à privilégier les projets déjà en cours, afin d'accélérer la consommation des crédits et d'apporter des liquidités. Ces choix ont globalement permis d'accroître la part dédiée à la R&D et à l'innovation, au soutien générique des entreprises, aux énergies renouvelables, aux routes et au marché du travail avec des mesures plus spécialement axées sur l'emploi des jeunes. Mais ils ont aussi pu entraîner dans certains cas le délaissement de secteurs propices à la croissance comme les services TIC, les investissements environnementaux, les chemins de fer, l'éducation et la formation, et le renforcement des capacités;

22. s'inquiète du caractère peu opérationnel des limites juridiques de la reprogrammation telles qu'elles résultent de l'obligation de respect des orientations thématiques, de l'équilibre FSE-FEDER, etc.;

23. estime peu réaliste la mise en œuvre d'un dispositif qui ne s'appliquera qu'entre 2015 et 2019;

24. considère que la reprogrammation ne constitue pas du tout un exercice aisé et rapide à mener mais, si l'on se base sur l'expérience des 5 dernières années relatée dans le 6^e rapport sur la cohésion où elle a conduit à mobiliser d'importants moyens humains pour les 8 États membres concernés, y compris ceux de la Commission européenne, qu'elle sera très coûteuse et lourde à gérer pour les administrations nationales et les autorités locales et régionales;

25. craint un surcroît de bureaucratie dans l'exercice de reprogrammation, puisqu'il devra être accompagné des mêmes obligations que pour l'élaboration de l'accord de partenariat (indicateurs de performance, conditions, etc...) qui devrait obliger à mobiliser de nouveaux experts et à consentir de nouvelles dépenses. Imposer aux travailleurs en place un surcroît de travail disproportionné peut entraîner chez eux une baisse d'efficacité, c'est-à-dire produire l'effet inverse à celui escompté;

26. déplore la surcharge administrative liée à l'exercice de reprogrammation qui pèse non seulement sur les administrations européennes et nationales mais aussi et surtout sur celles des régions lorsqu'elles sont autorités de gestion, qui peut se traduire par des surcoûts importants du fait de l'urgence de la réponse à apporter aux demandes de la Commission et la nécessité de recourir à des effectifs supplémentaires;

La conditionnalité macroéconomique est en rupture avec l'esprit européen

27. déplore la recentralisation à la fois nationale et européenne, qui sous-tend l'ensemble du dispositif envisagé avec une forte ingérence de la Commission. La brièveté des délais de reprogrammation conduira sans doute à remettre en cause le principe de partenariat et la gouvernance à multi-niveaux qui est le propre de la politique de cohésion;

28. souligne l'impact négatif dans l'opinion publique d'une telle sanction qui accroîtrait sans aucun doute l'hostilité à l'égard de l'UE;

29. s'étonne, enfin, que le contrôle démocratique du Parlement européen sur ce nouveau système de conditionnalité macroéconomique ne puisse s'effectuer plus complètement face à une dérive qui apparaît de plus en plus technocratique notamment en ce qui concerne la reprogrammation des fonds. Appelle, en conséquence, fermement, la Commission européenne à replacer le Parlement européen au centre de la prise de décision pour statuer sur toute mise en œuvre du principe de la conditionnalité macroéconomique, en lien avec le Comité européen des régions.

Bruxelles, le 12 février 2015.

*Le Président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA
