

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas

[COM(2020) 450 final — 2018/0196 (COD)]

et sur la proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion

[COM(2020) 452 final — 2018/0197 (COD)]

(2020/C 429/29)

Rapporteur: **Mihai IVAȘCU**

Saisine	Conseil de l'Union européenne, 8.6.2020, 10.6.2020 Parlement européen, 17.6.2020
Base juridique	Articles 177, 178 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section	20.7.2020
Adoption en session plénière	18.9.2020
Session plénière n°	554
Résultat du vote	217/0/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Après le choc symétrique, exogène et sans précédent, qu'a infligé la pandémie de COVID-19, les prévisions indiquent qu'une flambée spectaculaire du chômage et de la pauvreté va se produire, tandis que les entreprises seront nombreuses à faire faillite.

1.2. Le CESE soutient totalement l'initiative qu'a prise la Commission d'utiliser le budget de l'UE pour mobiliser les investissements et apporter un soutien financier durant la phase de relance de l'après-COVID-19.

1.3. Parmi les États membres, la crise de la COVID-19 a provoqué des réactions non coordonnées, qui ont été fonction de leurs capacités nationales ou de celles de leurs régions. Le CESE considère que certaines modifications qu'il est préconisé d'apporter à la proposition de règlement portant dispositions communes sont absolument nécessaires et il se félicite de l'intention affichée d'apporter une simplification supplémentaire et un nouvel assouplissement dans les sept fonds relevant de la gestion partagée.

1.4. Le CESE considère que les marges de flexibilité qui sont proposées constituent l'approche appropriée à adopter dans une situation économique et sociale difficile et qu'elles donneront aux États membres la possibilité d'affecter les fonds disponibles dans les domaines où ils sont les plus utiles. La reprise de l'après-COVID-19 devra respecter les principes de la durabilité et donner lieu à une coordination des efforts entre le FEDER, les Fonds de cohésion et les autres programmes européens.

1.5. En revanche, le CESE exprime son insatisfaction face aux disparités qui existent dans la manière dont les différents États membres incluent et mobilisent les partenaires sociaux et les organisations de la société civile pour l'élaboration des accords de partenariat, tout comme pour la conception et la mise en œuvre des programmes, ainsi qu'au sein des comités de suivi.

1.6. Le CESE juge qu'il s'impose d'accorder une attention particulière aux régions qui ont été gravement touchées par la crise de la COVID-19 et éprouvent les plus grandes difficultés pour renouer avec une reprise économique soutenue. L'inclusion sociale et la réduction des écarts tant entre les États membres qu'entre leurs différentes régions, constituent et doivent constituer la priorité absolue des Fonds de cohésion.

1.7. Le CESE convient qu'une flexibilité accrue est absolument nécessaire en ce qui concerne l'échéancier et il soutient la proposition d'autoriser les transferts au début de la période de programmation ou à tout autre moment de la phase de mise en œuvre.

1.8. En outre, arrêter des dispositions temporaires pour autoriser l'utilisation des Fonds dans des circonstances exceptionnelles aurait pour effet de renforcer la confiance et de corriger des déséquilibres dans l'économie. À défaut d'un soutien efficace par tous les moyens requis, les niveaux élevés que devrait atteindre la dette publique seront lourds de conséquences pour l'économie.

1.9. Le Comité est d'avis qu'il est impératif de permettre que le budget de l'UE fasse preuve d'une plus grande souplesse pour traiter de chocs néfastes, en particulier lorsqu'ils ne sont pas d'origine économique.

1.10. Le CESE préconise que l'Union européenne mène des politiques qui visent à une meilleure coopération transfrontière en temps de crise. Grâce à une amélioration des protocoles et à un renforcement de la coopération, il serait possible d'apporter une réponse européenne ordonnée et rapide face à tout type de catastrophe.

2. Introduction et présentation de la proposition législative

2.1. Il y a plus de deux ans, la Commission européenne a présenté sa proposition de règlement portant dispositions communes (RPDC) ⁽¹⁾, qui reprend des normes législatives communes applicables à l'engagement des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Le cadre législatif proposé introduit des simplifications et une dose supplémentaire de flexibilité pour répondre à certains besoins qui sont en train d'émerger et à un souci d'efficacité dans l'utilisation des instruments financiers. Le texte a été débattu avec les États membres et les acteurs intéressés.

2.2. Le règlement proposé instaure des dispositions propres à ménager une marge de manœuvre dans l'utilisation faite du Fonds européen de développement régional, du Fond social régional européen plus, du Fonds de cohésion, du Fonds pour une transition juste et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Il modifie par ailleurs les règles financières qui s'appliquent aux fonds susmentionnés, ainsi qu'au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. Le CESE salue l'intention de simplifier et assouplir davantage les sept fonds à gestion partagée.

2.3. Le choc provoqué par la pandémie de COVID-19, exogène, de type symétrique et d'une ampleur sans précédent, a eu pour effet que l'augmentation de la pression sur les systèmes de santé en Europe a immédiatement débouché sur de graves problèmes sociaux et économiques. Les prévisions annoncent une montée brutale du chômage et de la pauvreté, tandis que bon nombre d'entreprises feront faillite.

2.4. Pour la période restante du cadre financier actuel, qui court jusqu'à la fin de l'année, l'Union européenne a arrêté sur-le-champ deux propositions législatives, pour apporter une riposte immédiate aux effets potentiels de la pandémie, en l'occurrence sous la forme de deux modifications au règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, qui ont été adoptées respectivement le 30 mars et le 23 avril 2020 et se sont efforcées d'offrir aux États membres une certaine souplesse dans les efforts qu'ils déploient pour gérer les programmes en réaction à la crise de la COVID-19.

2.5. Les discussions en cours sur la stratégie soutenue de sortie de crise se concentrent sur deux grands axes, le Fonds européen pour la relance et un vigoureux renforcement du cadre financier pluriannuel. Le règlement proposé va dans le sens d'un soutien aux investissements dans le cadre de la politique de cohésion pour le moyen et le long terme.

2.6. Le CESE soutient totalement l'initiative qu'a prise la Commission d'utiliser le budget de l'UE pour mobiliser les investissements et apporter un soutien financier durant la phase de relance de l'après-COVID-19. Cet effort devrait venir appuyer des plans de plus grande envergure, visant à ce que l'économie européenne gagne en compétitivité et en durabilité et à mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux.

2.7. L'actuelle crise de la COVID-19 a mis en lumière tout l'importance que revêtent la flexibilité et des réactions rapides et coordonnées de la part des États membres et de l'UE. Les leçons qui ont pu être ainsi tirées devraient trouver une traduction dans le nouveau cadre juridique et financier, qui doit faire la démonstration de sa souplesse et de sa capacité à riposter aux situations exceptionnelles qui se produiront à l'avenir.

3. Observations générales

3.1. Parmi les États membres, la crise de la COVID-19 a provoqué des réactions non coordonnées, qui ont été fonction de leurs capacités nationales ou de celles de leurs régions. Cet état de fait peut déboucher sur une reprise asymétrique et, dans le même temps, concourir à creuser les disparités et les inégalités entre les régions, lesquelles, sur le long terme, sont susceptibles de fragiliser le marché unique et d'entamer la stabilité financière de l'Union européenne. Le CESE estime qu'il capital d'agir sur-le-champ afin d'éviter toute progression du morcellement dans le marché unique et de faire droit à l'objectif d'encourager la convergence et de réduire les écarts qui figure dans les traités.

⁽¹⁾ COM(2018) 375 final, 2018/0196(COD).

⁽²⁾ JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

3.2. La reprise économique exige de puissants investissements publics, qui pourraient être entravés par la forte pression exercée sur les finances des pouvoirs publics, de sorte que la récession s'en trouverait prolongée. Pour le prochain cadre financier pluriannuel, il sera donc absolument nécessaire d'apporter certaines modifications au règlement portant dispositions communes.

3.3. Le Semestre européen est en rapport étroit avec les investissements relevant de la politique de cohésion, lesquels, en retour, sont propres à satisfaire les besoins cernés par le processus dudit Semestre et à contribuer activement à la relance de l'économie. Le CESE a insisté à maintes reprises sur *«la nécessité de mettre en place un cadre européen commun — similaire à l'accord de partenariat au titre des Fonds structurels de l'UE — qui garantisse une participation forte et significative des partenaires sociaux et de la société civile au sens large à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre du Semestre européen»* ⁽³⁾.

3.4. L'article 6 du règlement portant dispositions communes relatives aux sept fonds définit la manière dont chaque État membre devrait nouer des partenariats avec les pouvoirs régionaux et locaux compétents, en incluant dans sa démarche, au minimum, les autorités publiques urbaines et autres, les partenaires économiques et sociaux, ainsi que les organismes indiqués qui représentent la société civile, des partenaires environnementaux et des organisations de défense des droits fondamentaux. Tous les États membres se devraient d'associer ces parties prenantes à l'élaboration des accords de partenariat, ainsi qu'à la rédaction et à la mise en œuvre des programmes, et les intégrer dans les comités de suivi.

3.4.1. Bien que ces directives soient claires, le CESE déplore les divergences qui existent dans la manière dont chaque État membre fait participer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile à la démarche et les y inclut. Le CESE a déjà fait observer que *«plusieurs États membres ont reçu, dans le cadre des recommandations par pays de cette année, des recommandations sur le renforcement du dialogue social. Afin d'encourager la participation des partenaires sociaux, il conviendrait d'introduire des normes minimales relatives à la consultation des partenaires sociaux nationaux par les gouvernements nationaux à différents stades du processus du Semestre européen»* ⁽⁴⁾.

3.5. En ce qui concerne la période actuelle de mise en œuvre, le CESE reconnaît que les bénéficiaires éprouvent certaines difficultés pour mener à bonne fin dans les délais les programmes qui ont été approuvés. La flexibilité constitue un facteur essentiel pour le bon déroulement et l'éventuelle prolongation de la période de mise en œuvre, tout en assurant un échelonnement correct des opérations.

3.6. Le CESE considère que les marges de flexibilité qui sont proposées constituent l'approche appropriée à adopter dans une conjoncture économique et sociale difficile, où l'on s'attend à devoir faire face à des situations exceptionnelles durant la prochaine période de mise en œuvre. Il apparaît de plus en plus clairement que l'impact économique de la pandémie de COVID-19 aura des effets à long terme sur les États membres et que la dette constitue le seul moyen d'assurer une issue viable à cette situation. En conséquence, il est extrêmement utile de construire immédiatement le cadre nécessaire pour que tous les pays soient en mesure d'instiller plus de souplesse à leur stratégie de sortie de crise et d'affecter les fonds disponibles aux situations où ils sont les plus nécessaires.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE estime qu'il s'impose d'accorder une attention particulière aux régions qui ont été gravement touchées par la crise de la COVID-19 et font face aux plus grandes difficultés pour renouer avec une reprise économique soutenue.

4.2. L'inclusion sociale et la réduction des écarts entre les États membres, ainsi qu'entre leurs différentes régions, constituent et doivent constituer la priorité absolue des fonds de cohésion. Ayant été touché de plein fouet par la crise de la COVID-19, le secteur du tourisme et celui de la culture doivent bénéficier d'un soutien spécifique. Par ailleurs, ces domaines d'activité ne sont pas les seuls à être concernés par la problématique de l'inclusion sociale, et les principes du socle européen des droits sociaux devraient jouer un rôle essentiel dans toute approche. En conséquence, le CESE est favorable à ce qu'un objectif distinct soit établi au titre de l'objectif stratégique 4 du FEDER.

4.3. Le CESE se félicite de l'intention affichée d'accorder plus de souplesse aux États membres pour transférer certaines sommes entre différents fonds de l'UE, à tout moment où ils l'estimeront nécessaire. Il convient d'adapter rapidement le cadre juridique de la politique de cohésion en fonction des nouvelles réalités, afin que l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes conçus à des fins spécifiques puissent s'effectuer aisément. Dans un contexte économique et social aussi difficile que le nôtre, cette flexibilité et la possibilité de déroger aux règles en vigueur pourraient s'avérer revêtir une importance capitale. En conséquence, le CESE apporte son soutien à l'habilitation donnée à la Commission européenne pour adopter les actes d'exécution nécessaires.

4.4. Les modifications proposées accordent aux États membres une certaine souplesse pour demander des transferts des Fonds entre eux ou vers tout autre instrument, dans le contexte de la gestion tant directe qu'indirecte. Le CESE convient que la flexibilité étendue qui est accordée pour les délais est absolument nécessaire et adhère à la proposition que les transferts puissent être effectués au début de la période de programmation ou à tout autre moment durant la phase de mise en œuvre.

⁽³⁾ Voir l'avis d'initiative du CESE sur «Le Semestre européen et la politique de cohésion — Vers une nouvelle stratégie européenne pour l'après-2020» (JO C 353 du 18.10.2019, p. 39).

⁽⁴⁾ JO C 47 du 11.2.2020, p. 113.

4.5. Le pacte de stabilité et de croissance favorise la coordination entre les politiques budgétaires et le respect du principe de finances publiques saines, qui sont indispensables pour une reprise économique et une croissance qui soient stables. Le CESE estime que prendre des dispositions temporaires pour autoriser l'utilisation des Fonds dans des circonstances exceptionnelles aurait pour effet de renforcer la confiance et de corriger des déséquilibres dans l'économie. À défaut d'un soutien efficace par tous les moyens requis, les niveaux élevés que devrait atteindre la dette publique seront lourds de conséquences pour l'économie.

4.6. Le CESE a la conviction que des mécanismes de complémentarité bien définis devraient exister entre les différents flux de financement européens. Une fois cet impératif posé, il conviendrait que la reprise de l'après-COVID-19 repose sur des principes durables et que le FEDER, les Fonds de cohésion et les autres programmes européens conjuguent leurs efforts d'une manière coordonnée.

4.7. Le CESE se félicite de l'adjonction des «circonstances exceptionnelles et inhabituelles» en ce qui concerne les mesures liées à la bonne gouvernance économique. Eu égard à la souplesse accrue qui est nécessaire pour faire face à des situations d'exception telles que la crise de la COVID-19, il estime qu'il y avait lieu de modifier comme proposé l'intitulé du chapitre III du titre II.

4.8. Le CESE soutient entièrement la proposition d'ajouter un article 15 bis au règlement. Il est d'avis qu'il est impératif de permettre que le budget de l'UE fasse preuve d'une plus grande souplesse pour traiter de chocs néfastes, en particulier lorsqu'ils ne sont pas d'origine économique. En outre, cette flexibilité instaure à juste titre une approche justifiée, en permettant d'augmenter les paiements intermédiaires jusqu'à 10 points de pourcentage au-delà du taux de cofinancement applicable mais sans dépasser le quota de 100 %.

4.9. Le CESE estime qu'il est judicieux d'introduire dans l'article 8, point d) une obligation de motiver les transferts, car il sera possible ainsi d'améliorer le contrôle et la transparence en la matière.

4.10. En outre, la modification du considérant 71 garantit que les compétences d'exécution relatives aux mesures temporaires pour l'utilisation des Fonds seront conférées à la Commission sans recours aux procédures de comité. Un volant de flexibilité supplémentaire est proposé pour tout transfert d'un Fonds à un autre qui pourra être demandé par un État membre à concurrence de 5 % de sa dotation nationale initiale. Au titre de l'objectif «Investissement pour l'emploi et la croissance», un pays peut également demander de transférer des montants supplémentaires, jusqu'à un maximum de 5 % de l'enveloppe nationale, entre le FEDER, le FSE+ ou le Fonds de cohésion.

4.11. Le CESE s'accorde lui aussi à reconnaître l'importance des PME dans l'économie et se félicite qu'elles bénéficient d'une attention accrue. En outre, il conviendrait de cibler tout particulièrement celles qui génèrent de la croissance et créent des emplois de grande qualité, lesquels sont indispensables pour réduire les inégalités et les disparités.

4.12. La pandémie de COVID-19 a montré que l'éducation numérique pose toute une série de défis. Il ne suffit pas de garantir que les apprenants vivant dans un environnement défavorisé aient accès aux technologies de l'information et de la communication et aux équipements numériques. Le CESE recommande aux États membres d'analyser les modes d'accessibilité des plateformes numériques. En outre, ces apprenants de milieux peu favorisés, tout comme certains enseignants plus âgés, ne maîtrisent nécessairement pas les compétences requises pour travailler efficacement avec des outils et contenus numériques. Aussi le CESE demande-t-il que l'on consente immédiatement des investissements supplémentaires afin de les mettre à niveau.

4.13. Pour autant que toutes les autres conditions fixées dans l'article 111 soient respectées, le CESE est favorable à la proposition d'abaisser à 5 millions d'euros, contre 10 actuellement, le seuil fixé pour les opérations faisant l'objet d'une mise en œuvre échelonnée.

4.14. Le CESE préconise qu'en plus d'augmenter les capacités en matière d'équipement et fournitures de type médical, l'Union européenne mène des politiques qui visent à une meilleure coopération transfrontière en temps de crise. Les catastrophes et situations naturelles de crise ne s'arrêtent pas aux frontières des États. Durant la pandémie, la coordination entre les États membres et leurs réactions communes ont été des plus limitées, décousues et subordonnées à des visées internes. En améliorant les protocoles et la coopération, il serait possible d'éliminer bon nombre des obstacles initiaux et d'enclencher une riposte européenne ordonnée et rapide face à tout type de catastrophe.

Bruxelles, le 18 septembre 2020.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER