Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion»

[COM(2004) 494 final — 2004/0166 (AVC)]

(2005/C 255/17)

Le 1er décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 mars 2005 (rapporteur: M. SILVA).

Lors de sa 416ème session plénière des 6 et 7 avril 2005 (séance du 6 avril 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 0 voix contre et 10 abstentions.

1. Note introductive — l'origine et les finalités essentielles du Fonds de cohésion

1.1 Prévu dans le traité de Maastricht, le Fonds de cohésion a été créé en 1993 en tant qu'«instrument financier de cohésion» et institutionnalisé en tant que «fonds» par le règlement 1164/94 du 16 mai 1994 (1) — ultérieurement modifié par les règlements 1264 et 1265/99, tous deux du 21 juin 1999 (2).

1.2 Au moment de son institution, le Fonds de cohésion avait pour destinataires les États membres dont le produit national brut était inférieur à 90 % de la moyenne communautaire — valeur en pourcentage estimée sur une base triennale après la modification de 1999, ce qui a limité dès le départ son applicabilité à quatre États membres: les trois pays du second élargissement de l'UE (Espagne, Grèce et Portugal) et l'Irlande.

1.3 Conformément au règlement 1164/94, le Fonds de cohésion contribue au renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté, en appuyant des projets dans les domaines suivants:

— environnement;

— réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports;

— études préparatoires et mesures d'appui technique relatives à des projets éligibles.

2. L'impact du Fonds de cohésion depuis sa création jusqu'à aujourd'hui

2.1 La contribution apportée par les Fonds structurels est visible et quantifiable, et particulièrement dans le cas du Fonds de cohésion pour ce qui est de la concrétisation de l'objectif de convergence pour les quatre États membres qui ont jusqu'à présent été ses destinataires.

2.2 Par exemple, en ce qui concerne le réseau d'autoroutes, ces quatre États membres se situaient à 20 % de la moyenne communautaire en 1991, ce taux n'étant plus que de 10 % en 2001 (3).

2.3 En revanche, il n'en va pas de même dans le domaine des infrastructures de transport: les niveaux de modernisation du transport ferroviaire et la densité de la couverture du réseau ferroviaire dans les quatre pays de la cohésion s'élèvent à 55 % de la moyenne de l'Union européenne.

2.4 Il a également été constaté que les investissements réalisés avec l'appui du Fonds de cohésion dans les infrastructures de transport constituent un fort facteur d'attraction dans les régions bénéficiaires. Ils entraînent un accroissement de l'activité économique, avec toutes les conséquences que cela comporte, notamment en termes de gains de productivité induits et d'accroissement des revenus réels de la population.

2.5 Des études récentes indiquent également que la contribution des Fonds structurels en général, et du Fonds de cohésion en particulier, peut également avoir une influence positive sur la localisation des activités à forte composante de R&D, ce qui ne peut que stimuler la croissance durable de tout l'espace européen.

2.6 Si l'on prend comme référence le PIB par habitant sur la période 1994/2001, on constate que l'augmentation dans ces quatre États membres (moyenne de 3 % en termes réels) a dépassé de plus de 1 % l'augmentation moyenne annuelle enregistrée dans l'Union européenne (4).

3. La nouvelle proposition de règlement du Conseil applicable au Fonds de cohésion présentée par la Commission en 2004

3.1 L'élargissement de l'Union européenne, de 15 à 25 États membres (et vraisemblablement à 27 États membres à court terme comme cela est envisagé, la Bulgarie et la Roumanie étant deux pays qui accéderont également au Fonds de cohésion) réalisé le 1er mai 2004, rend nécessaire une réflexion approfondie (qualitative, du point de vue du choix des priorités, et quantitative du point de vue des montants financiers affectés aux fonds communautaires) sur les mécanismes utilisés afin de mettre en pratique les **trois objectifs essentiels des Fonds structurels**, à savoir «**convergence**», «**compétitivité régionale et emploi**» et «**coopération territoriale européenne**».

(1) JO L 130 du 25.05.94, p. 1.
(2) JO L 161 du 26.06.1999, p. 57.
(3) Communication de la Commission «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).
(4) Communication de la Commission - «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).

3.2 Cette réflexion s'impose d'autant plus à la lumière des nouveaux défis que l'adhésion simultanée de 10 nouveaux États membres, dont le PIB est inférieur à celui de l'Europe des 15, suscite pour la concrétisation de l'objectif de convergence auquel s'attelle le Fonds de cohésion, conjointement avec le FEDER et le FSE.

3.3 C'est pourquoi la Commission prévoit la concentration d'environ 264 000 millions d'euros (78 % du total budgétisé pour les programmes européens de développement) sur l'objectif de «convergence», dont 63 000 millions au Fonds de cohésion, ce qui représente une augmentation très significative en comparaison avec le budget de ce Fonds pour la période 2000-2006, à savoir 18 000 millions d'euros.

3.4 Dans cette perspective, le CESE accueille favorablement l'initiative de la Commission consistant à préparer une nouvelle réglementation des Fonds structurels pour le cycle 2007-2013, afin de doter la politique de cohésion européenne d'un nouveau cadre juridique.

3.5 À l'horizon envisagé pour la révision actuelle du règlement des Fonds structurels, et si l'on prend comme base les plus récentes données statistiques, le Fonds de cohésion aidera la Grèce, le Portugal, les dix États membres du dernier élargissement et, dès que leur adhésion deviendra effective, la Bulgarie et la Roumanie.

3.6 S'agissant de la proposition de règlement applicable au Fonds de cohésion et remplaçant le règlement (CE) nº 1194/94 du Conseil, le CESE approuve l'orientation qui vise à ne concentrer dans ce règlement que les grands objectifs et les grandes lignes en matière d'application et d'accès, en laissant toutes les modalités de mise en œuvre de ce Fonds — principes fondamentaux, définition et répartition des fonctions des États membres et de la Commission, règles de gestion financière, règles d'audit et de contrôle — au règlement général applicable à tous les Fonds structurels.

3.7 Le Fonds de cohésion étaye ainsi le recentrage de la politique communautaire de cohésion sur un nombre limité et sélectionné de priorités découlant des engagements et des stratégies de Lisbonne (2000) — une économie plus compétitive fondée sur la connaissance et la cohésion sociale — et de Göteborg (2001) — mise en exergue de la protection de l'environnement et de la concrétisation d'un modèle de développement durable.

4. La nouvelle proposition de règlement du Conseil applicable au Fonds de cohésion présentée par la Commission en 2004 — Observations particulières

4.1 En partant du principe que l'uniformisation des règles et des procédures des Fonds structurels constitue une bonne mesure de gestion — il faut notamment se féliciter de l'orientation selon laquelle les interventions du Fonds de cohésion pourront être programmées en conjonction avec celles du FEDER, ce qui constitue une exception au principe selon lequel chaque programme sera financé par un seul fonds — il importe de signaler que cette uniformisation entraîne également l'application au Fonds de cohésion de règles qui suscitent de sérieuses réserves.

4.2 Par exemple, le CESE nourrit des réserves quant à l'utilité d'appliquer pour la première fois au Fonds de cohésion la règle «n + 2», réserves qu'il a déjà exprimées de manière générale dans l'avis du CESE sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

4.3 Il est également positif qu'en ce qui concerne l'objectif du Fonds de cohésion, à savoir contribuer au renforcement de la cohésion communautaire, une **dimension «territoriale»** ait été ajoutée aux dimensions économique et sociale à l'article premier paragraphe 1, englobant les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (à 25).

4.4 L'importance de cette nouvelle dimension est facilement perceptible: l'élargissement de l'Union européenne de 15 à 25 États membres a engendré une diminution de la richesse moyenne par habitant de l'ordre de 12,5 % tout en faisant passer la proportion de la population habitant dans des zones moins développées de 20 à 25 %.

4.5 Dans les dix États membres qui ont adhéré en 2004, près de 92 % de la population vit dans des régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire à 25 ([5]).

4.6 Dans la proposition de règlement, le renforcement de la cohésion communautaire s'inscrit dans une perspective globale de **promotion du développement durable**.

4.6.1 L'article 2, paragraphe 3 témoigne de cette perspective en évoquant la possibilité d'intervenir dans les domaines suivants:

— l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, au titre des actions en matière d'environnement;

— le rail, les voies navigables fluviales et maritimes, les actions intermodales de transport et le transport urbain propre, entre autres, au titre des actions en matière de transports.

4.7 Quoique cette préoccupation ne soit pas clairement exprimée, le CESE considère qu'une utilisation efficace du Fonds de cohésion dans des investissements visant à mieux tirer parti des énergies traditionnelles et à accroître le poids des énergies renouvelables contribuera à réduire la dépendance énergétique des pays de la cohésion, qui importent actuellement environ 80 % de l'énergie qu'ils consomment, même si le niveau de dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur dans les États membres ayant adhéré en 2004 est sensiblement inférieur.

4.8 Ces exemples de domaines de promotion du développement durable ne doivent toutefois pas faire oublier que dans l'espace européen, cette promotion exige au plus haut point une intervention des politiques de cohésion dans le monde rural. C'est pourquoi ce secteur d'activité doit être intégré dans le Fonds de cohésion, sans préjuger des financements que continueront à lui apporter d'autres Fonds structurels associés à la concrétisation des objectifs de la PAC.

([5]) Communication de la Commission «Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale», (COM(2004) 107 final).

4.9 Le CESE ne perd pas de vue que la consolidation budgétaire est l'un des piliers essentiels pour la convergence et la croissance consolidée de l'économie européenne, mais exprime néanmoins certaines réserves quant à une éventuelle rigidité s'agissant de l'application des conditions de «déficit public excessif» aux objectifs essentiels du Fonds de cohésion, telle que cette application est prévue à l'article 4 de la proposition de règlement.

4.10 En effet, cette rigidité serait susceptible d'entraîner un «effet pervers» pour l'utilisation efficace des ressources mobilisées par le Fonds de cohésion, les ressources de ce Fonds étant subordonnées à la suppression du déficit excessif alors que l'une des causes de celui-ci réside peut-être dans les efforts déployés par les autorités nationales pour lutter contre les disparités économiques, sociales et territoriales.

4.11 Il ne faut pas oublier que le fait de contenir le déficit public dans des limites acceptables ne signifie pas que les États membres qui y parviendraient réussiraient dans le même temps à supprimer les disparités économiques, sociales et territoriales qui existent chez eux.

5. **Conclusions et recommandations**

5.1 Le CESE est globalement favorable à la nouvelle proposition de règlement du Conseil relative au Fonds de cohésion, ainsi qu'à l'harmonisation des procédures applicables au Fonds de cohésion par rapport aux règles générales définies pour les autres Fonds structurels.

5.2 L'extension du champ d'application du Fonds de cohésion aux politiques de développement d'infrastructures respectueuses des grandes préoccupations environnementales, comme par exemple le financement de moyens de transport urbain «propres», mérite également d'être salué.

5.3 En vue d'une concrétisation plus efficace et plus rapide de l'objectif «convergence», il serait bon que la Commission agisse conjointement avec les États membres, afin que les programmes opérationnels présentés par ceux-ci assurent une harmonisation efficace des ressources du FEDER et du Fonds de cohésion et, partant, que la convergence au niveau national soit, à l'intérieur des États membres destinataires, assortie d'une convergence territoriale.

5.4 Dans le contexte actuel d'analyse des avantages et des inconvénients éventuels du Pacte de stabilité et de convergence, le CESE recommande à la Commission de dûment pondérer l'utilité de la règle de conditionnalité en matière de déficit public excessif, eu égard aux objectifs des États membres bénéficiaires de ce Fonds: il faut toujours garder à l'esprit que cette conditionnalité ne peut être appliquée si elle a pour effet de rendre plus difficile l'utilisation des ressources financières du Fonds de cohésion pour atteindre l'objectif «convergence».

5.5 Enfin, comme il le demande dans son avis sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels ([6]), le CESE est favorable à ce que le Fonds de cohésion se voie attribuer davantage de moyens budgétaires, vu que l'augmentation réelle de ces moyens qui est prévue sera complètement diluée entre les nombreux États membres qui, suite au dernier élargissement, bénéficieront du Fonds de cohésion.

Bruxelles, le 6 avril 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

([6]) JO C 157 du 28.6.2005, rapporteur M. MALOSSE.