

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

119^e SESSION PLÉNIÈRE, DES 10, 11 ET 12 OCTOBRE 2016**Avis du Comité européen des régions — Simplification des Fonds ESI du point de vue des collectivités locales et régionales**

(2017/C 088/04)

Rapporteur: M. Petr Osvald (CZ/PSE), conseiller municipal de la ville de Plzeň**RECOMMANDATIONS POLITIQUES**

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. souligne que les Fonds ESI sont l'un des rares instruments de l'Union européenne ayant un impact immédiat, concret et tangible sur la qualité de vie des citoyens par l'entremise de centaines de milliers de projets mis en œuvre partout en Europe et qu'ils peuvent ainsi exercer une influence positive sur leur attitude générale à l'égard de l'Union européenne, à l'heure où sa popularité est en baisse. Par conséquent, cet instrument devrait être maintenu et encore développé dans le respect de ses objectifs et principes clés. Les Fonds ESI, et notamment la politique de cohésion, devraient au contraire faire l'objet d'un processus d'analyse et d'amélioration qui en renforcerait l'efficacité et la valeur ajoutée, tant pour réaliser les objectifs de l'Union européenne et de la stratégie Europe 2020 que dans d'autres domaines d'importance pour la vie des citoyens, ce qui améliorerait leur perception de l'Union européenne. Pour ce faire, l'un des instruments adéquats et importants est de procéder à la simplification de l'ensemble du système de mise en œuvre des Fonds ESI ainsi qu'à son assouplissement;
2. attire l'attention sur le fait que les procédures d'utilisation des Fonds ESI se compliquent non seulement d'une période de programmation à l'autre, mais aussi pratiquement d'une année à l'autre; se félicite donc vivement qu'à l'initiative de la commissaire chargée de la politique régionale, la Commission européenne ait commencé à se pencher sérieusement sur la simplification de ces Fonds et qu'elle ait créé un groupe de haut niveau, mais aussi convié d'autres partenaires à en débattre. Le CdR fait en outre observer que le processus de réexamen en vue d'une simplification devrait porter non seulement sur les Fonds ESI, mais aussi sur l'ensemble des programmes financiers et des politiques de l'Union;
3. se félicite de l'étroite coopération avec les présidences néerlandaise et slovaque du Conseil, qui a permis de réfléchir ensemble à des mesures concrètes de simplification de la mise en œuvre des Fonds ESI, et suggère de poursuivre cet exercice avec les futures présidences du Conseil et dans la perspective du débat sur l'avenir de la politique de cohésion;
4. fait valoir que dans le cadre de ce processus de simplification, il convient de s'attacher à concrétiser la finalité essentielle et l'esprit de la politique de cohésion en tant que telle, à savoir la politique régionale; souligne que sous sa forme actuelle, la politique de cohésion s'éloigne progressivement de la politique régionale et tend de plus en plus à gérer les problèmes au niveau national; cela s'illustre notamment par le fait que les différents «accords de partenariat» (AP) sont fondés sur les «programmes nationaux de réforme». En outre, la politique de cohésion est soumise à diverses conditionnalités nationales dont le respect échappe totalement à l'influence des entités locales et régionales et des autres bénéficiaires. La politique de cohésion est devenue de plus en plus complexe et embrouillée, essentiellement du fait d'un manque de confiance entre les différents niveaux échelons administratifs et politiques. Or cette complexité a aussi pour effet d'accroître les écarts de développement entre les régions;
5. attire l'attention sur le fait que le CdR représente les collectivités locales et régionales, qui peuvent intervenir à différents stades des maillons de la chaîne en matière de gestion du processus d'exécution des Fonds ESI et notamment en tant que bénéficiaires finals, autorités de gestion ou parties prenantes. Compte tenu de ce rôle que jouent les collectivités locales et régionales, leurs connaissances et leurs observations devraient être prioritairement prises en compte par le processus de simplification;

6. fait valoir qu'un processus de simplification réellement efficace nécessite une participation active non seulement de toutes les directions générales de la Commission européenne qui participent à la programmation et au suivi des Fonds ESI, dont la DG REGIO, la DG EMPL, la DG AGRI, la DG MARE et la DG COMP, mais aussi d'autres institutions et organes européens (tels que les autorités d'audit, etc.). Il y a lieu de simplifier le dispositif pour tous les acteurs, qu'il s'agisse de ses bénéficiaires ou de ses autorités de gestion;

7. recommande que le processus de simplification s'attache tout particulièrement à réduire les charges administratives qui pèsent sur les acteurs de mise en œuvre, ainsi que la complexité du circuit de l'audit, de l'établissement des rapports et de la certification des dépenses. La réglementation devrait être adaptée de manière proportionnée en fonction de la portée du projet et de l'efficacité du système de mise en œuvre;

8. recommande que le processus de simplification fasse l'objet d'une approche systématique et estime dès lors il serait judicieux de définir, dans cette optique, une méthode et des indicateurs de réalisation et de réussite; il convient de distinguer alors deux types de résultats, à savoir d'une part ceux qui permettent une application immédiate des connaissances et des solutions proposées et d'autre part ceux qui seront utilisés lors de la période de programmation suivante. Pour la période de programmation actuelle, étant donné que les programmes opérationnels sont en cours de mise en œuvre, des modifications législatives de grande ampleur ne sont pas réalistes dans l'intérêt de la sécurité juridique. Des mesures immédiates devraient néanmoins être envisagées sous la forme de changements touchant aux pratiques de mise en œuvre et aux obligations non juridiques, d'une coopération accrue et d'orientations plus efficaces, ainsi que d'ajustements mineurs du cadre législatif de la politique de cohésion et de la législation connexe. Il conviendrait en outre de structurer ce processus de simplification, et ce en fonction des thèmes (transports, environnement, etc.), des Fonds et de leur répartition (FEDER, FSE, etc.), de l'échelon (national, régional, urbain, local, communautaire), de l'entité (publique, privée, ONG, etc.). Dans le cadre de ce processus, il convient de mettre en évidence les liens et les incidences tant au sein de cette structure qu'en dehors et de mettre l'accent sur la simplification des relations interinstitutionnelles entre les différents niveaux participant à la mise en œuvre;

9. suggère d'améliorer la coordination entre les différents Fonds et programmes au niveau national. Cet objectif devrait notamment être atteint grâce à une gestion et une planification stratégiques au cours de la période de programmation, en mettant l'accent sur le travail stratégique général;

Questions de base et paramètres déterminant l'orientation de la simplification:

10. souligne que pour garantir le succès de l'ensemble du processus de simplification, il importe de répondre aux questions fondamentales suivantes:

— Qui sont les bénéficiaires de la simplification?

Le CdR estime que le groupe ciblé sont en premier lieu les bénéficiaires finals, puis les autres organes intervenant dans la mise en œuvre des Fonds ESI, selon une logique ascendante, qui parte des collectivités locales à qui sont déléguées des fonctions d'entité responsable de la mise en œuvre ou d'organisme intermédiaire des programmes opérationnels.

— Pourquoi simplifier — dans quel but?

Le CdR estime que le principal objectif de la simplification est le lancement et la concrétisation de projets créatifs qui contribueront au développement du territoire, au sentiment d'appartenance à l'Union européenne, à la compétitivité et à la qualité de la vie, et qui œuvreront à terme au développement de l'ensemble de l'Union et à la réalisation de la stratégie Europe 2020. La simplification n'a pas pour but de dépenser plus massivement ou plus facilement les ressources des Fonds ESI; elle vise à accroître l'efficacité et la créativité des projets, tout en rendant l'élaboration et la mise en œuvre de ces derniers plus aisées et en réduisant les risques pour les bénéficiaires.

— Pourquoi le dispositif est-il devenu si complexe?

Le CdR estime que le dispositif a essentiellement gagné en complexité parce que l'on s'est efforcé d'inclure des conclusions et des connaissances particulières dans les lignes directrices et les modèles généraux, et ce dans un souci d'uniformisation du système. La preuve de la lutte contre la corruption et la garantie à tout prix d'une plus grande transparence constituent un autre facteur de cette complexité. Le CdR estime que l'accent n'est pas suffisamment mis sur l'examen des conséquences négatives que peuvent avoir les différentes mesures et interventions au niveau du système (malgré leurs objectifs louables) sur d'autres mesures. En effet, le transfert et la généralisation des enseignements tirés d'un cas particulier ne fonctionnent pas nécessairement lorsqu'on les applique à d'autres cas;

11. ne qualifie pas de simplification:

— la seule réduction du nombre de pages des règlements et des lignes directrices. Ces derniers doivent être formulés avec clarté, de manière à être compréhensibles et à priver leur interprétation de toute ambiguïté,

- la limitation des pouvoirs de la Commission, et en particulier de la DG REGIO.

Dans de nombreux cas, il est pertinent, dans l'intérêt d'une approche et d'une interprétation unifiées dans toute l'Europe, que la direction générale compétente pour le Fonds dont il est question dispose d'une compétence regroupée en matière de réglementation, permettant d'éviter que les autres échelons de mise en œuvre n'adoptent des interprétations et des approches divergentes et non coordonnées. Un certain nombre de difficultés résulte précisément du manque de coordination entre les différentes directions générales et les autres institutions de l'Union européenne (DG COMP, autorités d'audit, etc.),

- l'élaboration d'autres documents et modèles unificateurs.

Il convient d'examiner si les initiatives qui ont été mises en œuvre au cours des dernières années dans ce domaine ont réellement contribué à accroître l'efficacité, et de procéder à une évaluation de ces initiatives. Si nous voulons simplifier, il sera indispensable de rayer et d'abolir les orientations et les schémas généraux qui n'apportent aucun gain d'efficacité, d'assouplir le processus de mise en œuvre au lieu de l'entraver;

12. estime que la simplification correspond à:

- la définition de règles permettant d'adopter des approches et des projets différents et plus créatifs afin d'atteindre un objectif général,
- l'instauration et l'application du principe de confiance mutuelle entre les différents acteurs prenant part à la mise en œuvre, avec la mise en place d'un véritable contrat de confiance entre la Commission, les États membres et leurs régions pour la gestion, le contrôle des Fonds structurels et la lutte contre la fraude,
- la réintroduction d'une plus grande flexibilité pour les bénéficiaires et d'une marge de mise en œuvre accrue au niveau régional, avec la possibilité qu'il existe un lien professionnel direct et une plus grande communication entre la Commission européenne et le bénéficiaire si la situation ne peut pas être résolue dans le contexte national,
- une souplesse accrue dans les relations entre autorités de gestion (nationales ou régionales) et collectivités locales (bénéficiaires ou acteurs chargés de la mise en œuvre), ainsi que la simplification des règles d'audit et du circuit des contrôles, de l'établissement de rapports et de la certification des dépenses,
- la promotion du principe de proportionnalité, afin que l'ampleur de la charge administrative tienne compte de manière inversement proportionnelle non seulement de la taille d'ensemble du projet, mais aussi notamment du montant de l'aide octroyée,
- la réduction du nombre de programmes, par exemple en limitant le nombre de programmes opérationnels thématiques et en les remplaçant, par exemple, par un programme opérationnel intégré,
- la notion d'environnement méthodologique unique: la définition de règles communes pour l'ensemble du système; la poursuite du développement d'instruments techniques pour les travaux stratégiques, comme par exemple la base de données des stratégies, qui est un système d'information contenant les différents documents, objectifs, responsabilités et indicateurs,
- l'élargissement du fonctionnement du système de suivi dans le but de simplifier l'administration pour les auteurs de projets,
- le développement et l'introduction d'autres instruments de développement des travaux stratégiques, tels que l'évaluation de la qualité des stratégies et de la qualité de leur réalisation, la hiérarchie des stratégies ou le développement des capacités pour le travail stratégique au sein de l'administration publique,
- l'élaboration et l'utilisation d'une terminologie unique pour les Fonds;

13. souligne que la simplification est un processus continu, qui ne devrait pas se limiter à la mise en œuvre de quelques mesures ni à l'élaboration d'un rapport ou d'un avis;

14. met en garde contre le fait que de nombreux bénéficiaires considèrent actuellement le recours aux Fonds ESI comme risqué, car ils n'ont pas la certitude de ne pas devenir les victimes d'une «force majeure», c'est-à-dire que le financement de leur projet ne soit pas stoppé ou retardé en raison d'un différend entre la Commission européenne et leur État membre, du fait par exemple du non-respect de conditionnalités, du constat d'erreurs dans le dispositif de mise en œuvre, etc. Bien que les objectifs soient atteints et que le projet ait eu les effets escomptés, l'aide que reçoivent les bénéficiaires peut être réduite ou retardée du fait de diverses petites fautes ou parce qu'une modification du projet, justifiée par des raisons objectives, est intervenue au cours de sa réalisation. Les bénéficiaires ne sont également pas à l'abri du danger de se voir appliquer rétroactivement les conclusions auxquelles est parvenu un organisme d'audit dans le cadre d'un autre projet, ainsi que de toute une série d'autres risques. L'ensemble de ces éléments influencent leur volonté de recourir effectivement aux Fonds ESI. Il est indispensable de remettre le projet et son porteur au centre de la politique de cohésion en créant des conditions favorables au bénéficiaire, notamment en réduisant les charges administratives et en limitant le reporting des porteurs de projet aux seules données de réalisation du projet; en généralisant les coûts simplifiés et sanctuarisant leur non-remise en cause par le contrôle; en indiquant aux porteurs les documents obligatoires dont la conservation papier demeurerait indispensable avec une date limite d'archivage;

15. estime que des règles d'éligibilité qui vaudraient pour tous les Fonds de l'Union constitueraient une simplification importante. La définition des coûts éligibles aux aides devrait toutefois absolument continuer à relever de l'échelon national, et faire l'objet d'une harmonisation dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne;

16. propose de conférer, pour les Fonds ESI, à l'une des institutions ou organes existants les compétences et le rôle de médiateur auquel pourrait s'adresser en dernier ressort tout bénéficiaire; du fait de la complexité du système, de nombreux bénéficiaires qui s'efforcent pourtant de mener à bien le projet de sorte qu'il produise un maximum d'effet, se retrouvent dans des situations paradoxales et problématiques qui, en plus d'être dévastatrices pour ces bénéficiaires sur le plan tant économique que non matériel, contribuent considérablement à la perception négative qu'a l'opinion publique des Fonds ESI et de l'Union européenne en tant que telle. Cette institution ne devrait pas viser exclusivement à assurer la communication avec la DG REGIO, mais notamment à traiter de la problématique des Fonds ESI au sein de toute la Commission européenne et des autres organes de l'Union européenne. Une telle institution fait défaut au niveau de l'Union européenne, alors qu'une série d'autres DG et d'autres organes de l'Union européenne interviennent dans cette problématique des Fonds ESI. Il conviendrait en outre de créer également des institutions semblables au sein des États membres qui n'en possèdent pas déjà;

17. réaffirme, une fois de plus, qu'il est essentiel d'éviter la rétroactivité des conclusions. Il ne faut pas que les décisions actuelles ni les changements de procédures ou de lignes directrices puissent s'appliquer rétroactivement à d'autres projets, pas même aux projets inachevés dont la mise en œuvre a atteint un stade avancé. La prévention de la rétroactivité est une mesure que l'on peut appliquer rapidement et qui renforcera la sécurité juridique des bénéficiaires;

18. recommande que, dans le cadre du processus de simplification, des réformes soient introduites pour permettre une plus grande souplesse car la complexité croissante des processus est principalement due au fait que des décisions spécifiques à certains projets ont été incorporées à des orientations et des directives générales; recommande à cette fin de créer un groupe de travail composé de spécialistes de la mise en œuvre pratique des Fonds ESI, chargé de présenter des propositions de modification et d'en discuter avec la Commission européenne et les autres institutions;

19. attire l'attention sur les fréquents cas de discordance entre le cadre juridique de l'Union européenne concernant les Fonds ESI et les législations nationales dans des domaines qui ne sont apparemment pas liés, tels que par exemple les lois sur le contrôle financier ou sur les marchés publics, ce qui provoque une fragmentation et des approches divergentes dans les différents États membres; recommande par conséquent que pour les Fonds ESI, qui mobilisent des crédits européens et non pas nationaux, la législation et les orientations de l'Union européenne relatives aux Fonds ESI l'emportent sur la législation contradictoire nationale, voire européenne, et ce malgré les cofinancements issus de ressources nationales ou infranationales, afin d'éviter la surréglementation;

20. propose de diffuser les bonnes pratiques des États et des programmes qui n'ont présenté dans le passé qu'un taux d'erreur négligeable ou faible. Dans le même temps, il est nécessaire de veiller à ce que tous les États bénéficient des mêmes conditions (et ce même en dépit du fait que les législations nationales diffèrent). Les différentes unités territoriales ont actuellement une approche souvent diamétralement opposée. En effet, il se produit des situations où ce que l'on considère dans le cas d'un État donné comme une procédure correcte et usuelle, est considéré dans le cas d'un autre État comme une grave irrégularité. Cela ne change évidemment rien au fait que les charges administratives devraient tenir compte de la taille des projets, du montant de l'aide et de la qualité de la structure de mise en œuvre;

21. souligne que la réussite du processus de simplification requiert la résolution du conflit entre d'une part les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la corruption et pour réduire le taux d'erreur, et, d'autre part, la simplification et la réduction des charges administratives liées aux Fonds ESI. Il convient de revoir des modalités de mise en œuvre et de gestion qui mettent sur le même plan fraude et erreur non intentionnelle, entraînant un climat de défiance entre les acteurs et une charge administrative disproportionnée pour le porteur de projet. Les différentes mesures mises en place au fil du temps pour garantir la transparence et lutter contre la corruption et la fraude compliquent sensiblement l'ensemble du système. Parmi ces mesures, il convient de vérifier a posteriori celles qui sont vraiment efficaces et les autres, qui se contentent de compliquer le processus et de «criminaliser» des bénéficiaires honnêtes pour des erreurs sans importance. La lutte contre la corruption ne devrait pas aboutir à ce que chaque bénéficiaire suscite de la défiance a priori, mais devrait être fondée sur la confiance, la coopération et sur une responsabilité claire. Cette lutte doit s'appuyer sur les principes moraux fondamentaux et la responsabilité du bénéficiaire au regard des objectifs qu'il s'est engagé à réaliser, et non sur l'élaboration, sur la base des erreurs constatées, de modèles inflexibles qui lieront d'autres bénéficiaires, souvent sans que cela ne se traduise par une plus grande efficacité. Se focaliser sur le respect des délais et d'exigences formelles pourrait en fait justement, dans certains cas, ouvrir la voie à une utilisation malintentionnée ou incorrecte des financements, et ce en toute impunité;

Les aspects de la problématique à l'examen:

22. met en évidence à la suite des discussions en son sein et avec d'autres partenaires, les domaines principaux suivants de la problématique à résoudre:

Marchés publics:

23. comme l'ont montré les ateliers consacrés à la question de la simplification, bien que dans certains États membres la passation de marchés ne pose pas de problèmes majeurs, les représentants de nombreux pays estiment que c'est bien la passation de marché qui constitue l'un des principaux problèmes de la mise en œuvre. Nous estimons donc qu'il devrait exister des règles claires dans toute l'Europe en matière de passation de marchés publics aux fins de la réalisation des projets dans le cadre des Fonds ESI; ces règles devraient prendre le pas sur la législation nationale dans ce domaine. Il s'agit principalement de ressources de l'Union européenne et non des États membres, aussi la passation de marchés devrait être régie par des règles valables pour toute l'Europe, et non par des règles nationales. En outre, les procédures régissant le processus de passation des marchés publics devraient contribuer à la réalisation d'un résultat final le plus efficace possible et prévoir à cette fin une certaine souplesse pour les différents types de marché, au lieu de lier de manière tout à fait formelle les mains du pouvoir adjudicateur et celles du soumissionnaire dans le cadre de diverses démarches et procédures standardisées et contraignantes. Il conviendrait entre autres de revoir à la hausse les seuils de valeur déterminant la publication sur le portail des marchés publics et au Journal officiel de l'Union européenne;

24. comme l'ont montré les ateliers consacrés à la question de la simplification, bien que dans certains États membres la passation de marchés ne pose pas de problèmes majeurs, les représentants de nombreux pays attirent l'attention sur le fait que pour un pouvoir adjudicateur de petite taille, le système actuel est si compliqué et risqué qu'il n'est pas en mesure de rédiger lui-même l'offre publique et qu'il doit recourir aux services de sociétés spécialisées extérieures, sans toutefois que cette démarche ne le libère de sa responsabilité pour d'éventuelles erreurs. Ainsi, l'on a suscité tout un nouveau secteur d'activités, avec ceci de paradoxal que, dans certains cas, la sélection de la société chargée d'élaborer l'appel d'offres doit elle-même être précédée d'un appel d'offres;

25. comme l'ont montré les ateliers consacrés à la question de la simplification, bien que dans certains États membres la passation de marchés ne pose pas de problèmes majeurs, les représentants de nombreux pays attirent l'attention sur le fait que la plupart des erreurs commises lors de la passation des marchés publics sont véritablement des fautes qui découlent de la complexité des règles. En conséquence, les promoteurs de projet vivent une grande frustration du fait d'audits ex post qui interviennent à une phase avancée du processus, lorsqu'il n'est plus possible de corriger les erreurs, et qu'ils n'ont même plus la possibilité de demander une évaluation préalable contraignante. Aussi, le CdR propose que les avis d'audit et les autres procédures de contrôle de la passation des marchés publics s'effectuent avant tout ex ante, dans le but de prévoir les erreurs qui sont les plus courantes dans ce domaine précis et de réduire par conséquent le montant des corrections financières;

26. il convient également de relever le fait que la législation relative au processus de passation des marchés se concentre sur l'adjudicateur, qui est également sanctionné et inquiété pour la moindre erreur, alors qu'un grand nombre de manipulations néfastes des résultats des marchés publics interviennent sur la base d'accords entre les soumissionnaires dudit marché. S'agissant des secteurs et des segments pour lesquels le marché est fortement monopolisé, souvent le système actuel de passation des marchés publics ne joue pas son rôle et peut même s'avérer contreproductif. C'est pourquoi il serait judicieux d'examiner l'ensemble du système et d'envisager d'en repenser de fond en comble la philosophie. Cela vaut tout particulièrement pour les petits pays, où la monopolisation du marché est beaucoup plus prononcée;

27. il importe de revoir d'urgence les orientations récemment publiées en matière de marchés publics pour les Fonds ESI («Marché public — Guide d'orientation»), dans la mesure où elles se réfèrent aux anciennes directives et non aux nouvelles directives en matière de marchés publics, qui ont été approuvées en 2014 et sont entrées en vigueur au début de l'année. À cet égard, il est essentiel que les éléments introduits dans les nouvelles lignes directrices fassent l'objet d'une analyse d'impact territorial en bonne et due forme, qui permette des contributions directes de la part des experts locaux et régionaux. Une telle démarche est prévue dans le paquet «Mieux légiférer», qui reconnaît le rôle du CdR en tant que partenaire clé pour une meilleure évaluation de l'impact local et régional des propositions de l'Union européenne;

Application des règles relatives aux aides d'État:

28. au fil des ans, la question des aides d'État s'est considérablement complexifiée, et bien qu'elle ait connu ces derniers temps une amélioration partielle pour certains programmes, elle reste toujours très compliquée pour les bénéficiaires et les autorités de gestion. Actuellement, il n'existe pas d'interprétation claire et compréhensible de la notion d'aide d'État, et tout n'est déterminé que sur la base d'une soumission et d'expertises. Les autorités nationales qui doivent effectuer cette interprétation ont souvent des avis diamétralement opposés et ne sont guère enclines à formuler des avis contraignants dépourvus d'ambiguïté. Dans nombre d'États, elles ne sont pas intégrées à la structure de mise en œuvre des Fonds ESI et elles ne portent pas de responsabilité claire pour leur avis. Il serait donc souhaitable que, dans les pays où elles ne le sont pas, ces autorités nationales soient incluses dans la structure de mise en œuvre et qu'elles aient l'obligation de formuler des avis dépourvus d'ambiguïté. De plus, dans certains cas, les entités privées sont placées de manière paradoxale dans une position plus favorable que celle des entités publiques (car elles ne sont pas contraintes de se conformer à toute une série d'instructions, de règlements et des mesures). Bien que les entités publiques interviennent beaucoup plus rarement comme des acteurs économiques concurrentiels et que leurs activités n'aient pas de but lucratif, elles doivent se soumettre aux mêmes procédures que les acteurs privés;

29. en outre, il existe une autre incohérence notable dans l'application des règles relatives aux aides d'État. Alors que les procédures relatives aux aides d'État ne s'appliquent pas aux programmes gérés de manière centralisée par la Commission européenne (comme par exemple Horizon 2020, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le Fonds européen pour les investissements stratégiques), elles s'appliquent aux projets financés dans le cadre de la politique de cohésion. Dans la pratique, en matière d'aides d'État, les projets sont donc jugés non pas selon leur nature mais selon que c'est la Commission ou l'État membre qui octroie l'aide en question et en fonction de la source de leur financement;

30. dans ce contexte, le CdR entend rappeler que la politique de cohésion a pour sens fondamental d'assurer des conditions égales aux régions moins développées, grâce à l'octroi par l'Union européenne d'un volume de ressources financières plus important et d'un taux de cofinancement supérieur. Partant, l'on pourrait considérer la politique de cohésion même comme une distorsion volontaire du marché. C'est pourquoi le CdR estime que les procédures relatives aux aides d'État ne devraient en aucun cas s'appliquer aux Fonds ESI;

31. il convient d'accorder une attention toute particulière au recours aux aides d'État dans le cadre des programmes de coopération territoriale européenne. En règle générale, il existe une disproportion entre les efforts qu'il est nécessaire de fournir pour respecter les règles relatives aux aides d'État et le risque de distorsion de la concurrence. En outre, les aides d'État font souvent l'objet d'interprétations diverses dans les différents États membres et il n'est donc pas possible d'appliquer ces règles avec la sécurité juridique appropriée, ce qui empêche souvent complètement de réaliser des projets de qualité. L'une des mesures qu'il serait possible de réaliser rapidement pour simplifier les Fonds ESI consisterait de ce fait à soustraire également la coopération territoriale européenne du champ d'application des règles relatives aux aides d'État, comme c'est par exemple le cas pour programme Horizon 2020;

32. un problème de clarté et de proportionnalité se pose également. Eu égard à l'échelle réduite de certains projets, en particulier au niveau local, il importe que le cadre des exemptions de la réglementation sur les aides d'État soit clarifié. À l'heure actuelle, une certaine confusion entoure souvent la question de savoir dans quels cas et de quelle manière s'appliquent le règlement de minimis, la réglementation sur les services d'intérêt général, le règlement général d'exemption par catégorie et les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Le Comité européen des régions plaide pour l'établissement d'orientations consolidées, de meilleure qualité et faciles à appliquer, déjà au cours de cette période de programmation, et demande que la prochaine révision des règles relatives aux aides d'État améliore et simplifie le cadre existant;

33. compte tenu de l'évolution du regard porté sur la définition d'une entreprise, il est également nécessaire, afin de soutenir l'emploi, l'innovation et l'entrepreneuriat dans les régions, de relever le plafond de l'aide conformément à la règle «de minimis»;

Contrôle et audit:

34. L'hétérogénéité des méthodes d'audit à l'échelon national et européen constitue vraisemblablement le principal écueil de la procédure de mise en œuvre des Fonds ESI. Les autorités de gestion et les différentes instances de contrôle européennes et nationales parviennent souvent à des interprétations divergentes des mêmes règles, alors que par ailleurs, elles ne portent aucune sorte de responsabilité pour les contrôles qu'elles effectuent. Pour les projets qui relèvent des Fonds ESI, il conviendrait d'établir un système d'audit unique (un point de contrôle unique au niveau de l'État membre et de l'Union européenne, ou «single audit») qui formulerait des avis contraignants dont il devrait également rendre compte, y compris en matière de passation des marchés publics. Le bénéficiaire final devrait également avoir le droit de demander la réalisation d'audits de manière à obtenir la certitude que la mise en œuvre s'est effectuée dans les règles et qu'il n'encourt aucun danger à l'avenir ou pour qu'il puisse éventuellement mener des actions correctrices. Cela exige aussi d'adopter une approche plus souple en matière de partage des données ainsi que des solutions informatiques intégrées, telles que des formulaires électroniques et des bases de données, comme préalable à la mise en place d'un guichet unique permettant de réduire la charge des formalités administratives qui pèsent sur les bénéficiaires et les autorités de gestion. Généraliser l'utilisation d'une dématérialisation «user-friendly» permettra de limiter au maximum les documents à scanner et à télécharger. Il faudrait ainsi privilégier le recours à des applications informatiques qui permettent d'aller chercher directement à la source les éléments administratifs du bénéficiaire (effectifs, chiffre d'affaires, respect des obligations fiscales et sociales, etc.). Toutefois, cela requiert une évaluation préalable des risques quant à la nature des données pouvant être partagées et nécessite également la participation, dès le départ, de la Commission et des instances de contrôle nationales et régionales, ainsi que de la Cour des comptes européenne, avec éventuellement la mise au point d'un vade-mecum commun en matière d'audit, afin d'éviter des problèmes ultérieurs dans ce domaine. Actuellement, les activités d'audit sont perçues comme une mesure de répression et de contrainte. En règle générale, les audits ne portent que sur l'administration du projet et le respect des procédures prévues, sachant que tout écart est impitoyablement sanctionné, même s'il a été effectué afin d'accroître l'efficacité du projet, du fait de situations imprévisibles ou à des fins d'économies. C'est pourquoi le CdR propose que les auditeurs s'attachent à l'«efficacité réelle des charges» et prennent en compte le degré de gravité financière des erreurs et la situation concrète — il s'agit donc d'introduire davantage de proportionnalité dans les audits. Il y a lieu de doter les règles en matière d'inspection et de conformité d'une dimension de proportionnalité en autorisant un niveau de tolérance plus élevé en cas d'infractions mineures. S'agissant des règles en matière d'inspections et de conformité, il convient de se diriger vers une approche qui soit plus proportionnée (avec moins de contrôles sur place pour les programmes et organismes de mise en œuvre plus performants) et fondée sur les résultats (de sorte que plusieurs types d'inspection puissent être effectués lors d'une même visite, ce qui revêt une importance particulière pour les programmes et opérations plurifonds), ainsi que vers un mode d'audit plus proportionné qui soit moins axé sur les sanctions que sur les améliorations et la garantie que les objectifs généraux de la politique de cohésion sont respectés. L'auditeur devrait être considéré comme un partenaire dans la résolution des problèmes et la recherche de la voie la plus efficace pour identifier et corriger les erreurs. À cette fin, un changement d'attitude des auditeurs serait nécessaire;

35. les autorités de gestion et de contrôle devraient travailler ensemble, en bonne intelligence, depuis la phase de la programmation jusqu'à la clôture même des programmes, car il s'agit là du seul moyen d'éviter les divergences dans l'interprétation de règles identiques. Le dispositif uniforme de contrôle, ou la conception uniforme dudit système vers quoi il y a lieu de tendre devrait garantir qu'une opération donnée ne fera pas l'objet de plusieurs audits, dès lors que les différentes autorités de contrôle seraient tenues, par principe, de se fonder sur leurs avis réciproques et de les compléter. Dans ce contexte, le CdR propose d'étendre le champ d'application du contrôle proportionnel défini à l'article 148 du règlement général n° 1303/2013 en l'appliquant au-delà de l'autorité d'audit et de la Commission à tous les types de contrôle y compris ceux relevant des autorités de gestion et de certification et de la Cour des comptes européenne. Plus globalement, il faudrait introduire davantage de subsidiarité dans l'audit. L'audit communautaire devrait se limiter au seul respect de la réglementation des Fonds ESI. Quant à l'État membre et à ses autorités de gestion, ils devraient assumer la responsabilité de vérifier le respect des réglementations nationales (y inclus celles découlant de la législation européenne). Cette subsidiarité dans les activités d'audit devrait être conditionnée par la passation d'un contrat de confiance entre la CE et chaque État membre;

36. suggère également de relever de 50 % les seuils en dessous desquels une opération ne fait pas l'objet de plus d'un audit avant la présentation des dépenses finales;

37. lorsqu'un projet fait intervenir plusieurs acteurs, il est inacceptable que des irrégularités relevées chez un des partenaires débouchent sur l'imposition d'une correction financière à l'ensemble du partenariat, voire, dans les cas les plus graves, à la totalité du programme;

38. s'il existe des États où les systèmes de recours fonctionnent sans problèmes majeurs, dans certains autres cependant, ces systèmes, pourtant mis en place sur la base de l'article 74, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1303/2013, sont très disparates et ne remplissent pas toujours leur rôle du point de vue du bénéficiaire. Il conviendrait dès lors d'établir, tant au niveau des États membres (là où il n'existe pas encore) qu'au niveau de l'Union européenne, un système unique de recours, compréhensible et rapide. Ce système devrait s'appliquer non seulement à l'encontre des conclusions d'audit, mais aussi des décisions de l'ensemble des échelons et dans tous les domaines (comme par exemple les aides publiques, etc.);

Aggravation des charges réglementaires («surréglementation»):

39. la procédure par laquelle un État membre va au-delà des exigences minimales posées par la législation de l'Union européenne lorsqu'il transpose celle-ci dans son droit national semble être le problème des États membres et non celui de la Commission européenne. Néanmoins, cette pratique se développe dans la mesure où les règlements et les lignes directrices de mise en œuvre de la Commission le permettent. Si l'on entend réduire au minimum ce phénomène, il convient de renforcer le rôle que joue dans ce domaine la Commission, laquelle doit définir clairement dans ses règlements et lignes directrices de mise en œuvre des exigences que l'on ne saurait dépasser et qu'il serait impossible de modifier, que ce soit en les assouplissant ou en les rendant plus sévères. Ceci concerne aussi, entre autres, le domaine des marchés publics et de l'audit. Les ressources des Fonds ESI sont des ressources de l'Union européenne; aussi appartient-il à l'Union européenne, et non aux États membres, de poser des règles;

40. il se produit aussi une aggravation des charges réglementaires parce que dans de nombreux cas, les lignes directrices pour la mise en œuvre ne sont élaborées à l'échelon de la CE qu'au cours de la réalisation des programmes. Les États membres et les autorités de gestion sont dès lors contraints d'élaborer leurs propres lignes directrices, différentes de celles que la Commission publie ex post. Par conséquent, les règlements relatifs aux Fonds ESI doivent être élaborés en même temps que les lignes directrices, et non pas ultérieurement à des fins de clarification et d'interprétation de la manière dont chacun des différents articles de ces règlements doit être compris. Cette façon de procéder a souvent pour conséquence de retarder de plus de douze mois l'exécution des programmes opérationnels et d'y apporter des modifications supplémentaires qui ont à leur tour un effet négatif sur l'exécution des Fonds ESI. Il convient de réduire considérablement le nombre et le volume des lignes directrices et des méthodes. Ce faisant, il y a lieu de mettre l'accent sur leur clarté et leur efficacité plutôt que sur leur volume, afin de ne pas rendre le système plus complexe et inefficace. Elles devraient être explicites et ne pas subir de modifications au cours de la mise en œuvre. Les lignes directrices ne doivent en aucun cas être rétroactives;

Programmation et concentration thématique:

41. vérifier lequel des échelons est le plus adéquat pour effectuer la programmation et la concentration thématique constituerait une mesure efficace. Actuellement, la programmation concerne jusqu'à l'échelon le plus bas de la mise en œuvre. Au lieu d'une concentration thématique, il conviendrait donc de déterminer des objectifs d'ensemble (généraux) et un indicateur principal de réalisation de chacun d'entre eux. Les autorités de gestion devraient disposer d'une marge de manœuvre pour déterminer les activités qui leur permettraient d'atteindre cet objectif dans les différentes régions, et ainsi de mieux tenir compte des besoins des régions en fonction de leurs spécificités et des défis auxquels elles sont confrontées. Si l'objectif est d'accroître l'emploi, il conviendrait alors d'accorder une latitude quant au choix des moyens pour l'atteindre. Dans certaines régions, en fonction de leur niveau, ce sont des activités dans le domaine de la recherche qui contribueront à réaliser cet objectif, tandis que dans d'autres ce seront par exemple des activités dans le secteur touristique. C'est notamment la promotion de la coopération transfrontalière, dont l'objectif est une intégration des régions par-delà les frontières, qui devrait tenir compte des besoins spécifiques de la région transfrontalière concernée et, ainsi, permettre de soutenir des activités importantes au-delà du cadre des objectifs thématiques découlant de la stratégie Europe 2020. On peut notamment citer l'exemple des «fonds pour petits projets» qui soutiennent les initiatives interpersonnelles, la promotion des activités touristiques ou des liaisons de transport manquantes. D'une manière générale, il convient de se demander si la coopération territoriale européenne doit obéir à toutes conditions qui s'appliquent aux Fonds ESI. Il y a lieu de veiller à ce que les dotations financières ne soient pas réduites;

42. il conviendrait d'autoriser une flexibilité des programmes de sorte que ceux-ci puissent faire face avec souplesse à une situation nouvelle et à l'évolution rapide des techniques. Il faut cependant que cette flexibilité soit réelle, c'est-à-dire qu'il y a lieu de limiter et de simplifier complètement le processus de modification d'un programme. La nécessité de procéder, par exemple, à une nouvelle évaluation ESIE ne saurait être considérée comme une réelle flexibilité d'un programme. Dans le cas susmentionné, par exemple, il ne devrait être nécessaire d'envisager la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique que dans les cas où l'affectation est faite dans le cadre de la reprogrammation envisageant des objectifs spécifiques qui ont une incidence environnementale significative, préalablement identifiés comme tels;

43. par son règlement 1303/2013, la Commission européenne a instauré deux instruments qui autorisent une approche intégrée axée sur un territoire, en l'occurrence l'initiative territoriale intégrée (ITI) et le plan d'action commun (PAC), qui rendent possible le développement intégré d'une zone ou une région déterminée, mais jusqu'à présent, elle n'a guère encouragé les États membres à exploiter ces dispositifs, notamment parce que dans ses actes délégués et actes d'exécution, elle ne les a définis que de manière relativement obscure et complexe. S'ils étaient davantage exploités, ces deux outils permettraient d'aboutir:

- à une démarche de partenariat pour l'élaboration de la politique de développement d'un espace donné,
- à une mise en œuvre efficace des initiatives, qui procède d'une approche ascendante et assure par ailleurs des synergies, qu'il est plus facile de dégager dans un cadre territorial resserré,

- en outre, du fait que les intentions et arguments relatifs aux éléments de fond de cette approche intégrée seront formulés avec clarté, à l'obtention d'une base supplémentaire pour obtenir l'approbation directe d'un projet intégré et l'octroi immédiat des ressources afférentes,
- et, enfin, à la réalisation efficace et réussie des objectifs de la politique de cohésion;

44. dans le cas des investissements territoriaux intégrés (ITI), les structures de gestion devant être créées sont disproportionnées au regard du montant des moyens financiers que dispense cet instrument. De même, comme le Comité l'a souligné dans son avis sur le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL), le nombre de règles distinctes qu'il est nécessaire de respecter pour chacun des Fonds et le fait que ces derniers soient souvent gérés par des autorités de gestion différentes, a un effet décourageant sur la mise en place d'un DLAL hors du cadre du Feader. Le résultat est que ces instruments de développement local intégrés très novateurs n'ont eu jusqu'à présent qu'une application limitée sur le terrain. La nécessité de créer de telles structures non seulement renchérit de manière disproportionnée la gestion de cet instrument et pèse lourdement sur ses acteurs, mais complique aussi significativement les projets et en retarde la réalisation;

45. observe que modifier tous les sept ans les règles gouvernant la politique de cohésion, voire souvent encore dans l'intervalle, ne contribue pas à les simplifier mais aboutit même à l'effet inverse. Un cadre juridique applicable pendant plusieurs périodes de programmation implique toutefois de procéder en premier lieu à une simplification radicale. S'il est toujours possible et opportun d'apporter des changements utiles mineurs au dispositif de mise en œuvre de la politique de cohésion, il conviendrait en revanche de ne procéder que plus rarement et bien en avance à des modifications de plus grande ampleur. Il conviendrait d'analyser au préalable les effets de ces modifications et, conformément au principe de partenariat, il faudrait en discuter en amont avec les partenaires concernés que sont non seulement les États membres, mais aussi les collectivités locales et régionales, représentées par le Comité des régions;

Instruments financiers:

46. considère l'utilisation des instruments financiers comme un élément important pour accroître l'effet de levier des programmes relevant des Fonds ESI et pour combiner les financements issus des Fonds ESI et de l'EFSI. Il est toutefois nécessaire et urgent de simplifier l'organisation, les obligations de déclaration et les règles d'audit pour les instruments financiers relevant des Fonds ESI, conformément à ce qui a récemment été déclaré lors de l'atelier de travail consacré à cette thématique, organisé conjointement avec la présidence slovaque du Conseil ⁽¹⁾;

47. recommande que la Commission européenne examine pourquoi la plupart des États membres n'utilise toujours pas les instruments prêts à l'emploi pour les instruments financiers;

48. prend note des conclusions du rapport, récemment publié par la Cour des comptes européenne, intitulé «Instruments financiers et exécution du budget de l'Union européenne: quels enseignements tirer de la période de programmation 2007-2013?» et invite la Cour à évaluer également la mise en œuvre des instruments financiers au cours de l'actuelle période de financement;

Recommandations finales:

49. prend acte de la récente publication du règlement dit Omnibus ⁽²⁾, qui apporte également des modifications aux règlements relatifs aux Fonds ESI, en particulier s'agissant de la simplification de l'utilisation des instruments financiers et des options de coûts simplifiés dans les programmes des Fonds ESI;

- souligne que le présent avis ne saurait fournir une appréciation complète des modifications proposées dans le règlement Omnibus et des effets positifs qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les bénéficiaires et les collectivités locales et régionales mettant en œuvre les Fonds ESI;
- souligne la nécessité de procéder à une analyse de ces effets et de s'assurer que les bénéficiaires finals et les pouvoirs publics chargés de mettre en œuvre les Fonds au niveau local et régional bénéficieront d'une véritable simplification et ne souffriront pas de complications supplémentaires par rapport à la situation actuelle;
- précise que le règlement Omnibus ne saurait être examiné de manière isolée mais doit être analysé et évalué au regard de ses effets en lien avec d'autres politiques de l'Union européenne et législations nationales, qui peuvent influencer de manière significative le succès et l'incidence réelle de sa mise en œuvre sur le terrain;
- plaide pour une procédure d'adoption rapide des modifications proposées dans le cadre du règlement Omnibus, pour assurer un effet immédiat dans la période de financement en cours, en vue d'une meilleure mise en œuvre des programmes relevant des Fonds ESI;

⁽¹⁾ À la suite des conclusions du Conseil «Affaires générales» du 18 novembre 2015, le CdR a organisé, avec les présidences néerlandaise et slovaque du Conseil, trois ateliers de travail sur la simplification de la politique de cohésion. De plus amples informations peuvent être obtenues à l'adresse suivante: <http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>.

⁽²⁾ Règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD).

50. propose que la Commission européenne recense et surveille, aux fins de la simplification, les projets correspondant à de «mauvaises pratiques». Cela servirait à illustrer la nécessité de simplifier et de modifier l'approche et compléterait les échanges de meilleures pratiques relatives à la mise en œuvre des Fonds ESI. Compte tenu de l'expérience concrète que possèdent les membres du CdR, celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans ce processus;

51. dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, les documents de référence pour les différents Fonds ont été publiés si tardivement par la Commission européenne qu'il n'a pas été possible de commencer la mise en œuvre dès le début de ladite période de programmation. Il s'en est suivi de longs délais d'attente ainsi que des difficultés dans la coordination des différents programmes opérationnels. Il conviendrait à l'avenir de publier les documents dans les délais et simultanément;

52. rappelle les éventuels instruments concrets qui peuvent aider à rendre effective la simplification de la gestion des Fonds ESI. L'homogénéisation des procédures, la généralisation de l'utilisation des outils informatiques et l'administration en ligne constituent des éléments de base pouvant être d'application générale à tous ces Fonds. En outre, il est important, entre autres, de continuer à progresser dans l'utilisation de coûts standards, qui permettent de supprimer les charges administratives, et dans la simplification des rapports et des contrôles, qui permettent aux bénéficiaires et aux différentes autorités concernées par la gestion de ces ressources d'éviter des charges administratives supplémentaires;

53. fait observer qu'appliquer davantage, et surtout réellement, le principe de partenariat avec les autorités locales et régionales lors de la mise au point des Fonds ESI et tout au long de leur exécution permettrait à la CE d'obtenir un retour d'information, qui contribuerait de manière décisive à accroître l'efficacité du processus de mise en œuvre et à le simplifier.

Bruxelles, le 11 octobre 2016.

*Le président
du Comité européen des régions*

Marrku MARKKULA
