



Sommaire

I Résolutions, recommandations et avis

RÉSOLUTIONS

Comité des régions

113^e session plénière des 8 et 9 juillet 2015

2015/C 313/01	Résolution pour une approche durable de l'UE en matière de migrations	1
2015/C 313/02	Résolution sur l'alimentation durable	5
2015/C 313/03	Résolution — Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne: le traité de Lisbonne et au-delà . .	9
2015/C 313/04	Résolution sur les priorités pour le programme de travail de la Commission européenne pour 2016 .	12

AVIS

Comité des régions

113^e session plénière des 8 et 9 juillet 2015

2015/C 313/05	Avis du Comité européen des régions — Livre vert «Construire l'union des marchés des capitaux» . . .	17
2015/C 313/06	Avis du Comité européen des régions — Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance	22
2015/C 313/07	Avis du Comité européen des régions — Nouvelle politique européenne de voisinage	25
2015/C 313/08	Avis du Comité européen des régions — Résultats des négociations portant sur les accords de partenariat et les programmes opérationnels	31

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RÉSOLUTIONS

COMITÉ DES RÉGIONS

113^e SESSION PLÉNIÈRE DES 8 ET 9 JUILLET 2015

Résolution pour une approche durable de l'UE en matière de migrations

(2015/C 313/01)

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. exprime sa plus grande tristesse à l'égard des milliers de décès qui ont frappé ces derniers mois des migrants qui tentaient d'entrer dans l'Union européenne et, pour cette raison, accueille favorablement le débat sur un nouveau programme européen en matière de migrations et affirme que cette problématique concerne et doit impliquer tous les États membres de l'Union européenne et qu'elle doit relever de la responsabilité de l'Union européenne dans son ensemble;
2. a la conviction que l'approche adoptée par l'UE en matière de migrations doit être solidaire, durable à long terme et respecter les droits de l'homme. Elle doit prendre en compte tous les aspects des migrations, y compris les obligations humanitaires, les demandeurs d'asile et les migrants économiques; insiste sur l'importance de lutter contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, de favoriser le développement et la stabilité des pays hors de l'UE, d'instaurer des politiques de retour efficaces et de relever les défis démographiques auxquels l'Europe est confrontée. Le Comité souligne que les migrations régulières peuvent être un élément essentiel au développement. Au-delà des avantages que présente une intégration réussie pour chaque individu, elle apporte également un bénéfice non négligeable à la société dans son ensemble grâce à la contribution des migrants à la main-d'œuvre et au financement de la sécurité sociale. Le Comité demande donc à tous les acteurs concernés, à savoir les institutions européennes, les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, les médias et la société civile, de ne pas stigmatiser les migrants, ni l'immigration, et de fournir aux citoyens une information objective sur le phénomène migratoire, ses causes et ses effets; le Comité rejette toute forme de discrimination et tout comportement raciste à l'égard des migrants, ceux-ci étant incompatibles avec les principes fondateurs de l'Union européenne. Prend acte dans ce contexte des résultats du Conseil européen des 25 et 26 juin, et invite la Commission européenne et les États membres à coopérer dans le cadre de l'accord conclu afin de traiter efficacement l'urgence migratoire, en associant les collectivités locales et régionales;
3. considère que les instruments et les canaux existants du dialogue politique entre l'UE, les États membres et les organisations de la société civile fonctionnent, mais note que le dialogue politique entre les collectivités territoriales et l'échelon européen est fragmenté, ou n'a lieu qu'au cas par cas. Le Comité suggère donc d'associer activement les collectivités territoriales en utilisant leur expérience pour améliorer les normes concernant les conditions d'accueil et les procédures en matière de droit d'asile, et demande que les autorités chargées de cet accueil bénéficient de formations et d'aide en matière de mise en réseau. Souvent, les collectivités territoriales chargées de l'accueil des réfugiés dans les États membres ne disposent pas de moyens suffisants pour mener à bien cette mission. En outre, le nombre de demandes d'asile ne cesse d'augmenter. Le Comité considère à cet égard qu'il est prioritaire de renforcer les capacités des collectivités territoriales afin de leur permettre de repérer et de protéger les groupes vulnérables, en particulier les mineurs non accompagnés, souvent exploités par des organisations criminelles qui les placent dans des situations d'esclavage sexuel, de travail forcé, voire de trafic d'organes. Par ailleurs, les procédures de demande d'asile devraient être raccourcies et les décisions négatives mises en œuvre plus rapidement et plus efficacement, car il convient de renforcer encore non seulement le dialogue entre les niveaux politiques, mais aussi la confiance du citoyen dans les régimes d'asile européen et nationaux;

4. se félicite que la Commission s'engage à formuler des propositions afin de réviser le «règlement de Dublin» qui s'est clairement avéré inapplicable; invite la Commission à ouvrir dès que possible le débat qui portera sur ces propositions, tout en s'assurant que l'accent n'y sera plus principalement mis sur la répression, mais sur des options plus durables qui permettront de répartir les responsabilités entre les différents États membres, tout en respectant les droits fondamentaux des migrants;

5. incite vivement à améliorer la collecte de renseignements afin de permettre l'adoption d'une approche proactive et préventive en vue d'éviter des pertes de vies humaines; cela inclut la coopération entre l'UE et les agences de renseignement nationales ainsi qu'avec les sociétés de renseignement maritime;

6. insiste sur le fait que les politiques de relocalisation et de réinstallation de personnes devraient impliquer tous les pays européens par le biais d'un régime de quotas et qu'elles devraient prendre en compte des critères géographiques et démographiques, la dimension d'une région ou d'un État membre, sa population, sa situation économique, les besoins de son marché du travail et les services et infrastructures disponibles, ainsi que d'autres facteurs pertinents tels que le regroupement familial. Le Comité se félicite donc de la proposition de faire figurer ce type de critères dans les programmes européens de relocalisation et de réinstallation de l'Agenda européen en matière de migrations, afin d'évoluer vers une réponse politique plus durable. Note que la Commission européenne invoque finalement la clause d'urgence (article 78.3 du TFUE), ce qui semble parfaitement justifié dans les circonstances actuelles; souligne néanmoins que d'autres mesures devraient être adoptées, auxquelles le Parlement européen sera pleinement associé afin de garantir leur transparence et leur légitimité;

7. fait observer que la répartition inégale des demandeurs d'asile et des réfugiés entre les États membres, entre les régions et au sein de celles-ci, représente un défi majeur pour les collectivités territoriales, tout comme l'absence de planification et l'incapacité à préparer l'accueil de ces personnes suffisamment à l'avance. Les solutions improvisées ne permettent pas de garantir ni la rapidité ni la réussite du processus d'intégration. Les États membres et l'UE doivent garantir aux collectivités locales et régionales des ressources leur permettant d'offrir aux demandeurs d'asile et aux réfugiés un accueil soutenable à long terme et de gérer les imprévus inhérents à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le Comité demande instamment aux États membres d'appliquer, conformément à l'article 80 du TFUE, les principes de solidarité et de partage équitable de responsabilité et de coopérer avec les collectivités territoriales pour mettre en œuvre et faire fonctionner tant le mécanisme de relocalisation d'urgence que les propositions portant sur un mécanisme de redistribution, formulées à la fin du mois de mai; attend avec impatience toute nouvelle proposition de système de relocalisation qui serait obligatoire et déclenché automatiquement;

8. est convaincu que l'un des aspects cruciaux qui facilitera l'accord en Europe est le niveau de confiance de l'opinion publique dans notre capacité à empêcher de nouvelles pertes de vies humaines, à démanteler les réseaux de trafiquants et à intégrer les réfugiés qui recherchent une véritable protection. Le Comité demande donc à la Commission européenne de s'engager de toute urgence aux côtés du Comité européen des régions pour déterminer les politiques d'intégration qui réussissent, sensibiliser l'opinion à celles-ci et faciliter leur adoption dans toute l'Europe. Le Comité invite la Commission européenne à rappeler aux États membres et aux collectivités territoriales le rôle que peuvent jouer les Fonds structurels et d'investissement européens pour soutenir les politiques en matière d'intégration;

9. rappelle que les collectivités locales et régionales se trouvent souvent en première ligne, sans toutefois disposer de moyens suffisants. C'est à elles qu'incombe souvent la responsabilité humaine, financière et technique de sauver des vies humaines et de soutenir les migrants au cours de leur intégration économique et sociale. Dans les faits, elles sont obligées de gérer une crise migratoire qui touche la Méditerranée et l'Europe entière, et ce avec leurs propres ressources. Le Comité demande de développer le soutien accordé aux régions qui accueillent le plus grand nombre de migrants, afin d'assurer à ces derniers des conditions de prise en charge décentes;

10. soutient et fait valoir qu'il y a lieu d'accorder une attention plus grande à la sécurité, en renforçant le contrôle des migrants de manière à aider à combattre l'incitation à l'immigration irrégulière et les éventuelles infiltrations par des réseaux criminels, et en veillant à distinguer les réfugiés fuyant des situations de véritable urgence humanitaire des simples immigrants clandestins;

11. se félicite de l'augmentation du budget des opérations Triton et Poséidon menées par l'UE, ainsi que l'engagement de quinze États membres à apporter des ressources supplémentaires, qui devraient permettre à l'UE de réagir plus efficacement aux urgences, et souligne la nécessité d'adapter le champ d'action géographique de ces deux opérations aux problèmes actuels. Le Comité insiste sur la nécessité que tous les États membres assument leurs responsabilités et réclame un mécanisme qui permettrait d'augmenter encore ce budget à l'avenir, de manière à répondre à l'évolution des exigences en matière d'opérations de sauvetage efficaces, aussi longtemps que celles-ci seront indispensables. Il souligne également qu'il convient de dégager les fonds et les ressources le plus rapidement possible, sans retards dus à des procédures administratives superflues, et encourage la Commission à élaborer rapidement les propositions de révision du mandat de Frontex afin de la doter d'une base juridique solide pour lui permettre de mener des opérations de recherche et de sauvetage;

12. suggère que dans un avenir proche, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) développe un système global de partage des données au sujet des migrations et des collectivités territoriales, s'appuyant sur le système d'information sur les visas (VIS), tout en sauvegardant la protection des données personnelles. Ce système pourrait être très utile pour partager l'expertise et échanger des expériences en matière de gestion des hébergements, de traitement des requêtes des demandeurs d'asile et des réfugiés, pour développer les politiques d'intégration et lutter contre les migrations irrégulières. Il apporterait en outre des solutions concrètes en vue de promouvoir la coopération dans ce domaine entre les différentes autorités nationales et collectivités locales et régionales;

13. estime que la réponse de l'UE aux défis et aux possibilités que représentent les migrations serait incomplète si les situations économiques, et tout particulièrement les situations politiques des pays d'origine, étaient considérées de manière isolée. Le Comité accueille donc favorablement la recommandation de la Commission européenne de nouer le dialogue avec les pays tiers afin de parvenir à des accords en vue de gérer les migrations et de renforcer leurs capacités à intervenir pour sauver les vies de migrants en détresse. Le Comité suggère que ce dialogue soit également poursuivi à l'échelon infranational, et associe aussi les autorités chargées de l'application de la loi, afin de parvenir à des résultats tangibles sur le terrain en matière de lutte contre les réseaux de trafiquants, ainsi que pour créer des processus de migrations légales et mettre en œuvre des politiques de retour. Le Comité invite l'UE, les États membres et les collectivités territoriales à intensifier leurs efforts pour contribuer au développement des capacités des pays tiers à fonctionner dans l'économie mondiale, en particulier grâce au commerce et au développement de l'entrepreneuriat local; dans ce contexte, il invite les États membres à honorer leur engagement à consacrer au moins 0,7 % de leur RNB à la coopération au développement et à soutenir en particulier la coopération au développement décentralisée;

14. observe que la coopération avec les gouvernements stables d'Afrique du nord diminue les départs depuis les côtes de ces pays et, partant, les risques de décès en mer. Il est nécessaire, voire indispensable, que l'UE octroie des ressources supplémentaires aux gouvernements des États membres bordant la Méditerranée, de sorte à pouvoir collaborer avec les pays d'Afrique du Nord intéressés, pour: i) le sauvetage en mer; ii) la mise en place de centres adaptés à l'accueil, si nécessaire, sur les côtes nord-africaines; iii) la modernisation des instruments de contrôle afin de limiter les départs et, par conséquent, les risques de décès en mer;

15. renouvelle son appel en faveur de la mise en place de «partenariats pour la migration et l'intégration» entre les villes et les régions des pays d'origine et de destination en vue d'accroître la coopération et de renforcer la confiance mutuelle. Ces partenariats comprendraient des mesures préparatoires (cours de langue, formation culturelle et civique, par exemple), des projets individuels d'immigration, notamment des programmes de formation des travailleurs, et la mise en place de programmes de migration circulaire, de retour volontaire et de réintégration des migrants. Ces partenariats complèteront le travail des agents de liaison européens chargés de l'immigration, détachés auprès des délégations de l'UE dans des pays non européens particulièrement concernés;

16. estime que la création de canaux et d'occasions permettant à des ressortissants de pays tiers de venir travailler ou étudier en Europe devrait jouer un rôle crucial dans l'évolution des futures politiques en matière de migrations. Le Comité souligne qu'il est essentiel, en conséquence, de développer une coopération approfondie avec d'autres pays concernés et d'élaborer des campagnes d'information avec les médias locaux de ces pays au sujet des possibilités de migration légale vers l'Europe, des dangers importants liés à l'immigration irrégulière et de la politique de retour de l'UE;

17. rappelle l'importance de s'attaquer aux racines des migrations irrégulières actuelles vers l'Europe, et par conséquent de développer la démocratie et l'économie locales dans les pays tiers, qui sont un aspect essentiel de leur stabilité politique, et invite la Commission européenne comme les États membres à approfondir encore la coopération existante avec le Comité européen des régions et les collectivités territoriales européennes de manière à contribuer à la construction de capacité administrative locale dans ces pays. Le Comité attire à cet égard l'attention sur le rôle joué par l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et par la Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (Corleap) et par la commission interméditerranéenne de la Conférence des régions périphériques et maritimes européennes (CRPM); il souligne que l'ARLEM et la Corleap peuvent servir de plateformes afin de nouer un dialogue, au niveau local et régional, sur la manière d'éviter la traite des êtres humains, le trafic de migrants et les groupes criminels, et afin d'encourager la bonne gouvernance, la stabilité et la paix;

18. charge son président de transmettre la présente résolution au Parlement européen, au Conseil, à la Commission européenne ainsi qu'au président du Conseil européen.

Bruxelles, le 8 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

Résolution sur l'alimentation durable

(2015/C 313/02)

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. se félicite que l'Expo 2015 «Nourrir la planète. Énergie pour la vie» coïncide avec l'Année européenne pour le développement et avec la date visée pour réaliser les huit objectifs du Millénaire pour le développement s'agissant d'éliminer la pauvreté et la faim et d'assurer un développement durable sur le plan environnemental;
2. met en évidence le rôle de l'Union européenne en tant que principale actrice mondiale de la lutte contre les défis liés à la sécurité alimentaire, à la nutrition et au développement durable, et l'encourage à investir dans la science et l'innovation en tant qu'ils constituent des facteurs essentiels pour garantir à tous l'accès à une alimentation saine, nourrissante et produite de manière durable; rappelle que, dès le traité de Rome, la politique agricole commune (PAC) a été conçue comme une politique commune visant à mettre à la disposition de tous les citoyens de l'UE des ressources alimentaires à des prix accessibles et de garantir un niveau de vie suffisant aux agriculteurs; rappelle que la sécurité alimentaire, qui figure au nombre des droits humains fondamentaux reconnus par la déclaration universelle des droits de l'homme, constitue un préalable à la réduction de la pauvreté; relève que dans l'Union européenne 122,6 millions de personnes (soit 24,5 % de la population) vivent en deçà du seuil de pauvreté et que 9,6 % de la population vit dans une situation de dénuement matériel sévère; rappelle qu'il importe que l'Union européenne garantisse à ses citoyens, et en particulier aux plus démunis, l'accès à une alimentation saine, suffisante, appropriée et nourrissante.
3. souligne que l'UE devrait maintenir ses normes élevées en matière de sûreté des denrées alimentaires et de sécurité des approvisionnements dans ce domaine, qui sont les qualités permettant de distinguer les produits de l'UE à l'échelle mondiale; dans ce contexte, réitère sa demande pour qu'en aucun cas ne soit abaissé, dans les accords commerciaux bilatéraux, le niveau des normes légales en vigueur dans les États membres de l'UE régissant la sécurité alimentaire et le bien-être animal et réaffirme sa conviction que nous devons au contraire nous efforcer de renforcer encore ce niveau;
4. note que le monde est actuellement confronté à un ensemble de défis d'une diversité et d'une ampleur considérables: une croissance soutenue de la population, l'essor de la classe moyenne et une augmentation de la capacité de dépense qui génèrent des changements dans la demande en produits alimentaires (variété, produits de base et produits de qualité supérieure), auxquelles s'ajoutent les menaces que le changement climatique fait peser sur la capacité de production agricole mondiale;
5. se félicite du fait que le développement durable est devenu la condition indispensable de toute politique de croissance socio-économique, et demande donc un engagement politique renforcé à tous les niveaux de gouvernance, ainsi que les ressources nécessaires dans tous les secteurs;
6. fait valoir que la démocratie alimentaire est un processus ascendant qui doit partir du niveau local, des régions et des villes, de sorte à favoriser l'adoption de politiques qui contribuent à la sécurité et à la durabilité alimentaires; invite les régions et les collectivités locales à reconnaître sur chaque territoire le droit à une alimentation saine et durable;
7. met en exergue la nécessité de renforcer les liens entre les différents secteurs liés à l'alimentation, tels que l'énergie, la sylviculture, les ressources marines, l'eau, les déchets, l'agriculture, le changement climatique, la science et la recherche et les considérations relatives à l'utilisation des terres, car chacun d'entre eux joue un rôle crucial dans la réalisation de l'économie verte;
8. invite dans ce contexte l'agriculture et la chaîne de production alimentaire à être à l'avenir plus économes en eau et en énergies fossiles, moins consommatrices d'engrais et de produits phytosanitaires, plus diversifiées et plus aptes à valoriser les complémentarités entre les cultures et l'élevage, la gestion des déchets organiques, l'énergie résiduelle et l'utilisation de différentes sources d'énergie;

9. note que l'agriculture revêt une importance majeure pour le développement de territoires présentant un équilibre et davantage de cohésion, en particulier dans les zones rurales, étant donné que celles-ci procurent des emplois à près de 30 millions de personnes; note que les zones rurales couvrent 90 % du territoire de l'Union européenne et que 60 % des citoyens européens y résident, mais qu'elles présentent souvent un développement économique moindre que les territoires urbains; souligne que pour stimuler la compétitivité, renforcer la résilience et créer de nouveaux emplois dans les zones rurales, il convient de se concentrer sur des aspects économiques et environnementaux diversifiés du développement rural et de ne pas se limiter à l'agriculture;

10. rappelle les objectifs d'avenir fixés par la politique agricole commune dans les domaines de la gestion durable des ressources naturelles, de la sécurité alimentaire, de l'activité agricole dans toute l'Europe, de l'équilibre du développement régional, de la compétitivité de l'agriculture européenne, du soutien aux jeunes agriculteurs et la simplification permanente de la PAC; renouvelle sa critique à l'égard des mesures qui sont insuffisantes pour transférer davantage de compétitivité vers les petites et moyennes exploitations; déplore que la PAC demeure plus favorable aux grandes exploitations au détriment des exploitations de petite et de moyenne taille;

11. estime que les zones rurales font partie des zones les plus vulnérables touchées par le changement climatique et demande donc d'inclure des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci dans les instruments de planification, de gestion territoriale et budgétaires afin de rendre possible un développement durable au moyen des mécanismes participatifs et des pratiques agricoles;

12. préconise, au vu des tendances actuelles qui se manifestent dans les sociétés urbaines en matière de style de vie, de promouvoir les avantages de la vie dans les zones rurales. Des initiatives destinées à tisser des liens étroits entre les agriculteurs et les consommateurs de denrées alimentaires peuvent contribuer de manière significative à la création de zones péri-urbaines et à un nouveau type de relations entre campagnes et villes, notamment grâce à des partenariats territoriaux dans des zones fonctionnelles;

13. souligne en outre qu'il importe de lancer un vaste projet de repeuplement des zones rurales abandonnées et dépeuplées (régions marginales ou de montagne, etc.), avec pour objectif de réhabiliter l'ensemble des terres et de valoriser les petites productions locales et, partant, de protéger la biodiversité;

14. demande la mise en place de circuits courts de commercialisation des produits agricoles, étant donné qu'ils contribuent au développement d'une production durable et d'une consommation responsable. Ils répondent à une demande croissante des consommateurs à la recherche de produits authentiques, de saisonnalité, de proximité et de lien social. Ce mode de consommation renvoie aussi à un acte citoyen respectueux de l'environnement grâce à la réduction du volume des emballages et du gaspillage alimentaires, à la limitation des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et au soutien apporté à des pratiques de production durables;

15. estime que l'on n'a que trop tardé à créer un logo européen permettant d'identifier ces produits et attend avec intérêt une proposition opérationnelle en la matière;

16. note que la production locale de denrées alimentaires, et notamment celle de produits agroalimentaires de qualité certifiée «Appellation d'origine protégée» (AOP) ou «Indication géographique protégée» (IGP), répondant à des normes d'excellence définies par des cahiers des charges rigoureux, ne se contente pas d'être un objectif incontournable et de créer des emplois et de nouvelles qualifications à l'échelon local, mais peut également contribuer au développement économique et social de nos régions en prévenant les flux de dépeuplement ou une pression démographique excessive sur les zones urbaines;

17. souligne en outre que des coûts supplémentaires, qui rendent la production alimentaire plus difficile et plus chère, pèsent sur les régions défavorisées, en particulier les zones de montagne, dont les produits sont appréciés pour leur qualité;

18. demande à ce que des produits alimentaires sans organismes génétiquement modifiés (OGM) fassent partie intégrante d'une alimentation durable; rappelle que de nombreuses collectivités régionales et locales se sont déclarées opposées aux cultures génétiquement modifiées sur leur territoire, se sont proclamées «zones sans OGM» et se sont regroupées en réseaux;

19. recommande que les différentes parties concernées par la production durable et la consommation responsable, comme les universités, les écoles et les hôpitaux, soient informées des possibilités d'inclure des critères de durabilité dans leurs avis d'appel d'offre (proximité de la production, aliments biologiques, par exemple) de manière à en faire un usage effectif;

20. demande par conséquent que des possibilités de coopération permanente et un lien avec les divers niveaux législatifs de l'Union européenne, des États et des régions d'Europe soient favorisés et développés afin qu'une révision de la réglementation relative à la traçabilité et à l'étiquetage des produits soit approuvée dans les plus brefs délais, de manière à ce que celle-ci établisse des spécifications précises permettant aux consommateurs de prendre une décision, en toute connaissance de cause, à propos de l'utilisation des produits, notamment grâce à la reconnaissance des filières sans OGM;

21. recommande d'améliorer le régime d'aide à la distribution de fruits et légumes et de lait dans les écoles; propose, compte tenu du degré de transformation des produits éligibles à ce régime d'aide, ainsi que de l'importance du principe d'adopter une alimentation saine dès l'enfance, de limiter le soutien financier accordé au titre dudit régime aux produits contenant aussi peu d'édulcorants ou de sel que possible et ne contenant ni additifs ni exhausteurs de goût nocifs;

22. renouvelle sa demande à la Commission européenne de promouvoir la réduction des déchets alimentaires ⁽¹⁾ et propose une nouvelle fois de fixer un objectif de réduction du gaspillage alimentaire d'au moins 30 % d'ici à 2025, s'appuyant sur sa proposition de modification de la directive-cadre sur les déchets en vue de favoriser une économie circulaire qui avait été rejetée en 2014; estime qu'il convient à cette fin d'envisager l'extension du modèle de gouvernance positif que constitue la convention des maires; soutient, dans ce contexte, l'appel du Parlement européen à faire de 2016 l'Année européenne contre le gaspillage alimentaire;

23. note que plus d'un tiers des dépenses effectuées par les touristes sont consacrées à l'alimentation; souligne que le tourisme gastronomique représente un potentiel susceptible de permettre des emplois durables, tout au long de l'année, et d'aboutir à la création de nouveaux emplois; souligne que ce fait peut jouer un rôle clé dans la croissance locale et régionale, la cohésion et la préservation du patrimoine culturel;

24. invite à lancer, à destination des citoyens, une campagne de sensibilisation à la valeur des ressources génétiques et à l'importance de leur conservation, étude et utilisation durable, tout en promouvant des programmes de formation adaptés aux demandes du marché à l'intention des techniciens et des agriculteurs, ainsi que des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation visant la protection de la biodiversité dans le secteur agricole;

25. souligne le rôle joué par les collectivités locales et régionales pour adapter les compétences et qualifications professionnelles des jeunes au marché du travail dans les zones rurales; s'engage à soutenir et à communiquer les bonnes pratiques régionales et locales en matière de processus novateurs relatifs aux méthodes de production, de distribution et de consommation des denrées alimentaires; invite à accroître la sensibilisation du public et l'acceptation par la société en offrant une éducation à la nutrition et en encourageant les bonnes habitudes en faveur de la santé et du bien-être, de manière à utiliser les ressources alimentaires ou autres de manière plus efficace;

26. réaffirme son soutien au contrôle efficace du respect, ainsi qu'à la simplification, de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, qui contribue à la construction d'un marché stable fondé sur la confiance des citoyens dans les produits; rappelle qu'il convient d'éviter de recourir à des actes délégués de l'UE dans ce domaine, de manière à permettre aux divers acteurs de la gouvernance d'étudier et d'évaluer pleinement les coûts liés à la réglementation, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité;

27. rappelle la contribution apportée par la politique commune de la pêche à la production durable de denrées alimentaires dans l'UE; demande que l'on améliore la promotion sur le plan international des objectifs de la politique commune de la pêche. À cette fin, l'Union devrait s'efforcer d'améliorer l'efficacité des organisations régionales et internationales en matière de conservation et de gestion des stocks halieutiques internationaux en faisant en sorte que les décisions soient prises sur la base de connaissances scientifiques et que les règles soient mieux respectées, en améliorant la transparence et en renforçant la participation des parties intéressées, en particulier des pêcheurs, et en luttant contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée;

⁽¹⁾ CdR 140/2011 fin, <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/MonitoringFlagships/Pages/A-Resource-Efficient-Europe.aspx>

28. souligne la nécessité de travailler en étroite collaboration avec le secteur de la pêche, grâce à des partenariats public-privé, et de relier les entreprises au milieu de la recherche afin de garantir une industrie de la pêche non seulement durable, mais également compétitive et novatrice;
29. souligne qu'il convient de reconnaître le caractère stratégique de la production aquacole européenne (au même titre que d'autres productions du secteur primaire) en vue de relever les défis futurs dans le domaine de l'alimentation, de la création d'emplois, des ressources naturelles et du développement régional, sachant que l'Union européenne importe 70 % de sa consommation de produits de la mer;
30. considère qu'il revient à l'UE de jouer un rôle de premier plan pour développer des méthodes de pisciculture écologique et durable, ouvrant la voie à une «révolution bleue» grâce à l'utilisation de technologies et de systèmes innovants de production, d'alimentation, d'éclosion et de récolte des poissons au sein de l'Union.

Bruxelles, le 8 juillet 2015.

Le président
du Comité européen des régions
Markku MARKKULA

Résolution — Améliorer le fonctionnement de l'Union européenne: le traité de Lisbonne et au-delà

(2015/C 313/03)

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. estime que la légitimité et le développement futur de l'UE dépendent, pour une part essentielle, de sa capacité à agir efficacement pour relever les défis économiques, politiques et sociaux auxquels nous sommes confrontés et à mieux mobiliser les citoyens à tous les niveaux; rappelle que la participation active des échelons locaux, régionaux et infranationaux à la gouvernance de l'UE est nécessaire à cette fin; insiste dès lors pour que le Comité des régions (CdR) prenne part aux débats sur l'avenir de l'Europe et soit notamment associé pleinement à toute future convention;
2. approuve la décision prise par le Parlement européen de lancer ce débat dès maintenant et de consulter le CdR, pour consolider ainsi la relation politique renforcée entre les deux institutions; se réjouit de l'occasion qui lui est donnée de contribuer à rendre l'UE plus transparente, responsable, inclusive et efficace; réaffirme la nécessité de restaurer la confiance des citoyens dans la capacité de l'UE à améliorer leurs conditions de vie et à protéger et à promouvoir les valeurs européennes dans le respect des compétences et des identités nationales et régionales;
3. estime qu'il est important de créer des possibilités de débattre, en étroite coopération avec le Parlement européen, des modifications, évolutions et ajustements éventuels à apporter à la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne pour permettre au CdR d'être non seulement un organe consultatif, mais aussi un acteur essentiel du processus législatif européen, davantage intégré à celui-ci;
4. souligne l'importance de la citoyenneté et des droits fondamentaux sur lesquels repose l'UE et juge essentiel d'œuvrer, aux différents niveaux législatifs de l'Union européenne, des États et des régions, conformément à la gouvernance à niveaux multiples, à une démocratie européenne représentative et participative plus forte; réclame une révision et une simplification de l'initiative citoyenne européenne afin d'améliorer sa facilité d'utilisation et son accessibilité pour les citoyens; souligne la nécessité d'introduire à l'intention de la Commission européenne une obligation juridique non seulement d'examiner toute initiative citoyenne européenne ayant réussi à réunir un million de signatures, mais aussi d'ouvrir un débat sur le sujet concerné, suivi d'un vote au Parlement européen et au Conseil de l'UE, et suggère de rechercher d'autres moyens de garantir un exercice plus aisé de la participation au processus décisionnel de l'UE;
5. rappelle qu'il est indispensable de veiller à ce que le budget de l'UE soit moins dépendant des contributions directes des États membres et de revoir les ressources propres de l'UE, sans introduire pour autant des taxes supplémentaires;
6. souligne son engagement envers une Union européenne capable d'agir, concernant les questions de politique étrangère et de sécurité, en tant que force promouvant la sécurité, la stabilité, la démocratie et l'État de droit; insiste sur le rôle clé joué par les collectivités locales, régionales et infranationales, notamment par l'intermédiaire des plates-formes de la CORLEAP et de l'ARLEM, dans le cadre de leurs contacts avec des pays tiers concernant des questions politiques cruciales telles que les défis de l'immigration et les possibilités qu'elle offre, les politiques de l'emploi, l'élargissement, l'utilisation durable des ressources naturelles, l'énergie, la promotion de l'innovation, la culture, les défis environnementaux planétaires, la promotion du développement, une politique de voisinage efficace et des politiques urbaines durables;

Dès lors, le CdR, dans le cadre du traité actuel:

7. estime que les instruments existants prévus par le traité de Lisbonne et ses protocoles disposent toujours d'un potentiel largement inexploité qui pourrait améliorer le fonctionnement de l'UE pour ses citoyens, s'agissant notamment de l'activation des dispositions visant à contrôler la subsidiarité et la proportionnalité, de l'initiative citoyenne européenne et des «clauses passerelles» ainsi que, si nécessaire, du recours à la coopération renforcée;
8. salue la publication, le 19 mai 2015, du paquet «Mieux légiférer», tout en soulignant que le programme d'amélioration de la réglementation ne doit pas servir de prétexte pour éviter ou abolir la législation nécessaire; demande que le projet d'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» fasse clairement référence au CdR à titre de reconnaissance des compétences accrues que lui confère le traité de Lisbonne;

9. demande que son rôle soit résolument renforcé de manière à ce que les informations et l'expérience dont disposent les élus régionaux et locaux puissent être utilisées directement dans le cycle législatif et le processus décisionnel de l'UE, et souhaite en particulier:

- être pleinement associé au **processus de planification stratégique** du cycle législatif,
- participer à **l'étape d'élaboration préliminaire** des propositions législatives, y compris par des analyses d'impact territorial,
- obtenir le statut d'observateur doté du droit de parole au sein des **groupes de travail du Conseil** chargés de domaines d'action politique qui prévoient une consultation obligatoire du Comité,
- obtenir le statut d'observateur doté du droit de parole dans le cadre des **négociations en trilogie** dans les domaines faisant l'objet d'une consultation obligatoire du Comité,
- pouvoir poser des **questions orales et écrites** à l'exécutif européen concernant ses recommandations politiques;

10. estime qu'il conviendrait en particulier de l'associer activement à toutes les discussions portant sur la cohésion économique, sociale et territoriale. Il propose dès lors:

- que soit créée une **formation spécifique du Conseil chargée de la politique de cohésion de l'UE** et d'autres instruments financiers liés à l'investissement,
- que le CdR soit reconnu en tant qu'observateur doté du droit de parole aux **sessions du Conseil traitant de la politique de cohésion de l'UE** et des domaines liés à l'investissement en Europe;

11. rappelle que la mission de vérifier la conformité de la législation de l'UE avec le principe de subsidiarité a été étendue pour que le CdR et les parlements régionaux dotés de pouvoirs législatifs aient également un rôle à jouer, en étroite collaboration avec les parlements nationaux; demande, afin de pouvoir contribuer plus efficacement au suivi de la subsidiarité et à la qualité globale de la législation de l'UE, que des efforts supplémentaires soient fournis dans les domaines suivants:

- réalisation d'**analyses d'impact territorial** au cours de la phase ex ante,
- suivi, au niveau local, régional et infranational au nom de l'UE, de la **transposition de la législation européenne** au cours de la phase ex post,
- amélioration du **système d'alerte précoce**, par exemple par la prolongation du délai qui lui est applicable, afin qu'il soit également pleinement opérationnel pour les acteurs régionaux,
- renforcement du rôle des assemblées législatives régionales dans le cadre du système d'alerte précoce, en rendant obligatoire et non plus discrétionnaire leur consultation par les parlements nationaux sur les questions relevant de la compétence régionale,
- exploration conjointe, avec les États membres de l'UE, des possibilités d'accorder aux parlements régionaux et infranationaux dotés de pouvoirs législatifs les pleins pouvoirs pour émettre des avis motivés au regard du principe de subsidiarité, au même titre que les parlements nationaux (voir la déclaration 51 du traité de Lisbonne);

12. recommande que tous les niveaux de gouvernement coopèrent pour trouver une solution durable à la dette souveraine européenne et aux crises économiques et sociales qui en découlent, ainsi que pour attirer les investissements afin d'améliorer la compétitivité et la création d'emplois; rappelle que les collectivités locales et régionales ont beaucoup souffert de la crise et réclame le respect du modèle de gouvernance à niveaux multiples afin de garantir qu'une telle situation ne se reproduira plus; convient dans ce contexte que l'obligation d'intégrer dans le traité UE, d'ici 2016, les éléments de gouvernance économique ayant fait l'objet d'un accord en dehors des traités, offre l'occasion d'aborder un nombre limité d'autres questions liées à l'avenir de l'UE.

Dès lors, dans le cadre d'une révision future des traités, le CdR:

13. réclame l'obtention du statut de membre à part entière de la future convention, au même titre que les institutions actuelles;

14. propose que soient envisagées une institutionnalisation progressive du CdR et sa transformation en un Sénat européen des régions et des collectivités locales, qui jouerait le rôle de chambre de réflexion; le Sénat européen améliorerait la coordination entre les institutions de niveau national et infranational assurant le contrôle de la subsidiarité par rapport aux institutions européennes; son consentement serait obligatoirement sollicité sur les dossiers législatifs de l'UE en matière de politique de cohésion et il serait habilité à porter devant la Commission européenne des propositions visant à adopter ou à modifier la législation de l'UE dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de celle-ci;

15. suggère que les propositions législatives concernant la cohésion territoriale soient soumises à son approbation; souhaiterait que ses domaines de consultation obligatoire soient renforcés par l'intégration de sa consultation en tant que partie intégrante de la «procédure législative ordinaire» [article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)];

16. préconise d'introduire dans le traité une clause horizontale sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (UEM), qui exigerait de consulter le CdR, dans les domaines de compétence partagée, pour les mesures de coordination des politiques relatives à l'économie et à l'emploi et en ce qui concerne les actions d'appui, de coordination et de complément; rappelle que la dimension territoriale doit être mieux prise en compte dans toute future proposition relative à l'approfondissement de l'UEM et qu'il convient de soumettre tous les grands dossiers à une évaluation d'impact territorial ex ante;

17. demande en tout état de cause que sa consultation soit obligatoire sur toutes les questions pertinentes pour les collectivités locales et régionales, s'agissant des mesures qui ont une incidence sur l'établissement ou le fonctionnement du marché intérieur (article 115 du TFUE) et dans d'autres domaines d'intervention qui ont un rapport direct avec l'échelon local et régional, à savoir:

- la politique agricole (article 43 du TFUE),
- la libre circulation des travailleurs (article 46 du TFUE),
- la liberté d'établissement (article 50 du TFUE),
- la libération de services déterminés (article 59 du TFUE),
- l'immigration (article 79 du TFUE),
- les aides d'État (article 109 du TFUE),
- la politique industrielle (article 173, paragraphe 3, du TFUE),
- la politique commerciale (article 207 du TFUE);

18. suggère également une révision du délai minimal d'un mois pour les consultations du CdR par le Parlement européen, le Conseil ou la Commission (article 307, paragraphe 2), qui s'est avéré poser des difficultés d'ordre pratique;

19. charge son président de transmettre la présente résolution au Parlement européen, au Conseil, à la Commission européenne, ainsi qu'au président du Conseil européen.

Bruxelles, le 8 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

Résolution sur les priorités pour le programme de travail de la Commission européenne pour 2016

(2015/C 313/04)

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

— vu sa résolution du 4 juin 2015 sur ses priorités pour le sixième mandat 2015-2020, sa résolution du 8 juillet 2015 sur la future architecture institutionnelle de l'UE et le protocole sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions signé le 16 février 2012,

— vu les principes de subsidiarité et de proportionnalité;

L'avenir de la politique de cohésion

1. réitère sa profonde conviction que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) vient compléter la politique de cohésion et que de solides synergies entre ce nouveau fonds et les programmes opérationnels des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) seront essentielles pour assurer la cohérence entre les projets d'investissement et les stratégies de développement régional et local; recommande que les collectivités locales et régionales participent au processus de sélection et à la mise en œuvre des projets et que soient organisés des forums consacrés à l'investissement décentralisé;

2. invite instamment la Commission à associer étroitement les collectivités locales et régionales et le Comité des régions (CdR) aux efforts visant à simplifier et accélérer la mise en œuvre des Fonds ESI, en s'appuyant notamment sur les premières conclusions du groupe d'experts de haut niveau chargé de contrôler les activités de simplification à l'intention des bénéficiaires, qui seront présentées en 2016;

3. appelle une nouvelle fois la Commission à présenter un livre blanc sur la cohésion territoriale, fondé sur les travaux de la présidence luxembourgeoise qui a analysé l'interaction entre l'agenda territorial 2020 et la stratégie Europe 2020;

4. invite la Commission européenne à soutenir les échanges et la coopération entre les régions concernant une meilleure utilisation des stratégies de spécialisation intelligentes s'agissant de la mise en œuvre des Fonds structurels, de manière à encourager une croissance fondée sur l'innovation;

5. encourage la Commission à relancer le débat sur le thème «au-delà du PIB» et la conception d'indicateurs de substitution ou complémentaires en matière de bien-être et de développement durable;

6. demande instamment à la Commission de présenter un livre blanc sur un programme urbain intégré de l'UE fondé sur la déclaration adoptée à Riga, c'est-à-dire l'application rapide de l'évaluation des incidences sur les zones urbaines dans le cadre des nouvelles lignes directrices de la Commission pour les analyses d'impact, ainsi que la définition d'indicateurs urbains afin de suivre les progrès accomplis;

7. réaffirme la nécessité de reconnaître que les territoires ruraux sont des pôles de développement et d'innovation qui contribuent à la stratégie Europe 2020 dans le cadre d'une relation équilibrée avec les pôles urbains, afin de réaliser l'objectif de cohésion territoriale inscrit dans le traité de Lisbonne;

8. demande à la Commission de mieux prendre en compte, dans les futures propositions relatives à la politique de cohésion, l'influence des cultures et des traditions régionales, qui sont précieuses en raison de leur capacité à intégrer les communautés rurales et urbaines et constituent un facteur dans la promotion des initiatives rurales;

9. invite instamment la Commission à s'attaquer aux disparités croissantes entre les régions européennes en veillant à ce qu'un volume suffisant de crédits d'engagement et de crédits de paiement consacrés destinés à soutenir la croissance et la recherche dans toute l'Europe soit mis à disposition dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année 2016;

10. exhorte la Commission à continuer d'encourager la coopération transfrontière ainsi que la mise en œuvre et le développement de stratégies macrorégionales en tant que cadre intégré pour les États membres et les pays tiers situés dans la même zone géographique, dans le but de relever des défis communs et de renforcer la coopération concernant la cohésion économique, sociale et territoriale; souligne qu'il importe d'associer de manière plus étroite à ce processus les collectivités régionales et locales, également représentées au CdR, ainsi que les acteurs économiques et sociaux des territoires concernés par les stratégies macrorégionales;

11. demande que l'utilisation de ressources propres véritables de l'UE soit étendue et fait part de son souhait de participer à la conférence interinstitutionnelle qui suivra en 2016 les résultats du travail mené par le groupe de haut niveau sur les ressources propres.

Gouvernance économique

12. demande instamment à la Commission de publier l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, qui devrait faire l'objet d'un suivi dans les meilleurs délais en 2016, afin de veiller à ce que la stratégie révisée intègre une dimension territoriale, garantissant ainsi une réelle coordination des volets pertinents des politiques de l'UE, y compris la politique de cohésion, le plan d'investissement pour l'Europe et d'autres programmes européens;

13. demande à la Commission de se joindre au Comité lorsqu'il demande aux États membres de faire participer activement les collectivités locales et régionales au semestre européen, en particulier aux phases de conception et de mise en œuvre de leurs programmes nationaux de réforme;

14. demande instamment à la Commission de donner suite au rapport dit «des cinq présidents» et de présenter toutes les mesures nécessaires pour rendre l'Union économique et monétaire (UEM) plus résiliente et en faire un cadre pour une meilleure coordination et convergence structurelle, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, y compris la mise en place d'une capacité budgétaire de l'UEM;

15. estime qu'il convient d'étendre à l'ensemble des États membres la flexibilité dans les règles du pacte de stabilité et de croissance qui régissent les investissements; invite dès lors la Commission européenne à formuler des propositions en ce sens et à évaluer également l'incidence des nouvelles règles du SEC 2010 sur la capacité d'investissement des collectivités locales et régionales.

Emploi, croissance durable, achèvement du marché intérieur

16. rappelle à la Commission qu'elle s'est engagée à proposer une version révisée et renforcée du «Small Business Act» (SBA) et suggère d'étendre le rôle des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre des principes du «Small Business Act»;

17. invite la Commission à achever les travaux en vue de la création d'un espace européen des compétences et des certifications, qui permettrait d'anticiper les besoins du marché du travail en termes de compétences et de mieux les faire coïncider avec les compétences disponibles par le biais de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'apprentissage tout au long de la vie, afin de stimuler la création d'emplois et la lutte contre le chômage, en particulier le chômage des jeunes;

18. rappelle à la Commission qu'elle s'est engagée à soutenir un cadre stratégique de l'Union européenne en matière de santé et de sécurité au travail, à renforcer le rôle des collectivités locales et régionales et à promouvoir une nouvelle gouvernance notamment par le truchement d'un comité de pilotage central européen chargé des tâches de définition, de coordination et de développement en matière de santé et de sécurité au travail;

19. s'attend à ce que le train de mesures sur la mobilité des travailleurs soit bientôt publié et espère qu'il comprendra une proposition en vue d'une éventuelle révision de la directive sur le détachement des travailleurs;

20. préconise la finalisation de l'acte européen sur l'accessibilité;

21. invite instamment la Commission à redoubler d'efforts pour présenter des mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée en révisant la directive de 2010 sur le congé parental, en remédiant au blocage institutionnel de la directive relative au congé de maternité et en présentant une stratégie concrète pour réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'Union européenne;

22. demande que d'autres travaux soient consacrés au transport intermodal, et notamment sous la forme d'une proposition législative relative à un régime européen pour les droits des passagers en transport intermodal;
23. réitère sa demande à la Commission de publier un livre vert sur la mobilité dans des régions confrontées à des défis géographiques et démographiques;
24. demande à la Commission d'apporter des précisions sur les conditions dans lesquelles, dans le cadre de la révision prévue pour 2016 de la directive de l'Union relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, la non-imposition des dispositifs de coopération intercommunale de droit public qui ne sont pas soumis aux règles de passation de marchés publics pourrait être considérée comme conforme au droit de l'Union;
25. se félicite de l'intention de la Commission de relancer l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) en 2016, dans le but de mettre en place des réformes à long terme sur l'attribution des bénéfices afin de créer dans l'UE un environnement plus équitable en matière d'impôt des sociétés;
26. s'attend à ce que le marché unique numérique instaure les bonnes conditions pour que les réseaux numériques et le commerce électronique maximisent le potentiel de croissance de l'économie numérique en investissant dans des infrastructures de technologies de l'information et de la communication (TIC) fiables et à haut débit, en soutenant l'administration en ligne, les services publics et les compétences numériques; propose qu'un système de résidence électronique soit déployé dans l'UE afin de simplifier l'accès au marché unique numérique pour les investisseurs numériques des pays tiers;
27. attend une proposition visant à interdire le blocage géographique dans le marché unique numérique;
28. invite la Commission à présenter des propositions pour une approche coordonnée en matière de réglementation applicable à l'économie du partage, en tenant dûment compte de la différence entre les activités commerciales et non commerciales;
29. préconise une révision de la directive relative aux services de médias audiovisuels (directive SMA), à la lumière des évolutions technologiques et souligne la nécessité de poursuivre des politiques qui favoriseront le pluralisme des médias d'information dans tous les États membres;
30. attend avec intérêt que la Commission prenne des mesures concrètes pour progresser dans la réalisation des objectifs énoncés dans les conclusions du Conseil des 28 et 29 mai 2015 concernant l'espace européen de la recherche et la science 2.0, avec le soutien du CdR et des collectivités locales et régionales.
31. attend un suivi du livre vert de la Commission européenne sur la possible extension de la protection de l'indication géographique de l'UE aux produits non agricoles.

Développement durable

32. réclame une mise en œuvre intégrale et ambitieuse du septième programme d'action pour l'environnement (PAE) 2014-2020; invite donc instamment la Commission à présenter en 2016 la communication attendue de longue date sur l'utilisation des terres en tant que ressource, une nouvelle proposition de directive sur l'accès à la justice pour les questions liées à l'environnement et une proposition législative sur les inspections et les mesures d'application dans le domaine de l'environnement;
33. réitère son appel à la Commission d'intégrer dans la législation européenne l'objectif d'éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques et attend donc de la Commission qu'elle présente en 2016 une initiative pertinente dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2020;
34. demande donc que soit approuvé dans les meilleurs délais un réexamen de la législation en matière de traçabilité et d'étiquetage des produits alimentaires, et ce en coopération et en contact permanent avec les différents niveaux législatifs à l'échelle de l'Union européenne, des États membres et des régions européennes, afin de permettre aux consommateurs de décider de leur utilisation consciente, notamment grâce à la reconnaissance de chaînes de production totalement exemptes d'organismes génétiquement modifiés (OGM);

35. souligne le rôle clef des futures propositions législatives sur l'économie circulaire et d'une mise en œuvre cohérente au niveau de l'Union de la législation en vigueur, et notamment d'une réduction de la mise en décharge des déchets valorisables, et préconise à nouveau que les objectifs en matière de déchets et de recyclage connaissent un développement ambitieux, tout en insistant sur le vaste potentiel que représente l'économie circulaire pour les petites et moyennes entreprises (PME) innovantes;

36. demande à être associé au processus d'élaboration de la nouvelle législation prévue dans le cadre du paquet «Union de l'énergie», et notamment à la révision de la directive sur les énergies renouvelables et des directives sur la performance énergétique des bâtiments et sur l'efficacité énergétique;

37. attend que la Commission présente un plan d'action pour renforcer le rôle de la convention des maires dans les politiques énergétique et climatique afin de prolonger cette initiative au-delà de 2020 et de soutenir son essor à l'échelle mondiale; invite la Commission européenne à intégrer pleinement l'initiative «Les maires s'adaptent» (Mayors Adapt) dans la convention des maires et à l'associer aux solutions fondées sur les villes intelligentes pour former un instrument favorisant la mise en œuvre des politiques énergétique et climatique;

38. encourage la Commission à présenter une communication sur les villes intelligentes afin d'apporter un soutien supplémentaire aux solutions intelligentes en matière d'efficacité énergétique, de mobilité urbaine et d'innovation, et ce en coopérant étroitement avec le CdR pour recenser les initiatives existantes et mieux les coordonner; recommande à cet égard que le rôle des collectivités locales et régionales soit reconnu dans un certain nombre de domaines autres que l'efficacité énergétique des bâtiments et appelle à nouveau la Commission à soutenir la production d'énergie renouvelable à petite et moyenne échelles, car elle peut permettre de lutter contre la précarité énergétique et de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique;

39. invite la Commission à prendre des mesures pour promouvoir la modernisation et l'innovation de l'économie rurale et à proposer des mécanismes de régulation dans le secteur laitier, permettant d'anticiper et d'atténuer la volatilité des marchés, afin de maintenir l'agriculture dans l'ensemble des régions et de préserver les communautés rurales;

40. renouvelle sa demande à la Commission européenne de promouvoir la réduction des déchets alimentaires et de proposer une nouvelle fois de fixer un objectif de réduction du gaspillage alimentaire d'au moins 30 % d'ici à 2025, s'appuyant sur sa proposition de modification de la directive-cadre sur les déchets, qui avait été retirée en 2014. Dans ce contexte, soutient l'appel du Parlement européen à déclarer 2016 «Année européenne de lutte contre le gaspillage alimentaire»;

41. note que six des sept principaux facteurs de décès prématuré sont liés à la manière dont nous mangeons, buvons et faisons de l'exercice, et invite la Commission à examiner une action coordonnée au niveau de l'UE afin de mieux réagir à la prévalence croissante de l'excès de poids et de l'obésité dans toute l'Europe;

42. soutient le vote du Parlement européen en faveur du régime d'aide à la distribution de fruits et légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires et demande à la Commission de présenter des propositions concrètes en 2016.

Stabilité et coopération à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne

43. invite la Commission à mettre en œuvre le programme européen en matière de migration en coopération avec les collectivités territoriales, en tenant particulièrement compte de leur expérience en matière de conditions d'accueil et de mécanismes de relocalisation, et d'avancer des propositions législatives portant sur un mécanisme de réinstallation et un mécanisme de répartition permanent afin d'arriver à une répartition plus équitable des personnes qui ont besoin d'une protection internationale au sein de l'UE; attend, dès lors, une évaluation et une éventuelle révision du règlement Dublin III; renouvelle sa proposition de mettre en place des «partenariats pour la migration et l'intégration» entre les villes et les régions des pays d'origine et de destination, et insiste sur le rôle que peuvent jouer les Fonds structurels et d'investissement européens pour soutenir les politiques migratoires et les processus d'intégration ainsi que l'inclusion active des personnes, conformément aux principes de l'UE et à la cohésion sociale;

44. soutient la mission humanitaire qui est actuellement menée, et qui est conforme aux valeurs communes de l'UE; encourage la Commission à adopter une approche élargie dans ses initiatives ayant trait aux migrations, en tenant compte des enjeux économiques, sociaux, environnementaux, sécuritaires et liés à la souveraineté des États membres lors de la mise en œuvre de la stratégie. Le CdR pourrait contribuer à ces travaux en encourageant les représentants des collectivités locales et régionales à échanger leurs points de vue sur ces questions et à proposer de possibles solutions;

45. invite la Commission à encourager le dialogue à tous les niveaux de gouvernance en tant qu'élément essentiel du processus d'élargissement de l'UE et à examiner de manière systématique, dans le rapport annuel sur l'élargissement, la situation du processus de décentralisation et le rôle des collectivités locales et régionales;
46. préconise un réexamen approfondi de la politique européenne de voisinage (PEV), qui devrait mettre l'accent sur trois priorités stratégiques: une bonne gouvernance démocratique, un développement territorial durable et les migrations circulaires et la mobilité; demande notamment que soient renforcées les initiatives qui soutiennent les processus de décentralisation; relève l'importance du renforcement institutionnel des organismes locaux et appelle la Commission à maintenir l'instrument pour l'administration locale, tout en l'élargissant à l'ensemble des pays voisins;
47. estime qu'il est particulièrement important que les collectivités locales et régionales participent à l'orientation bilatérale et multilatérale de la nouvelle PEV et qu'un financement suffisant soit accordé pour soutenir les réformes à leur échelon, comme l'ont demandé les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Riga;
48. demeure convaincu que le PTCI pourrait être une opportunité de relancer la croissance et l'emploi dans l'UE, car il peut offrir un accès réciproque aux marchés pour les biens, les services, les investissements et les marchés publics, le tout en réduisant les charges administratives et en supprimant les barrières non tarifaires au commerce, pour autant que les normes légales en vigueur dans les États membres de l'UE, en particulier celles qui ont trait aux politiques sociale, environnementale et des consommateurs, soient pleinement respectées et que la participation démocratique et les compétences des collectivités locales et régionales soient préservées;
49. estime que les mêmes conditions préalables s'appliquent aux négociations portant sur l'accord sur le commerce des services (ACS), dont le champ est plus restreint; demande à la Commission d'associer le CdR au processus de négociation de l'ACS, notamment en lui garantissant un accès aux documents de négociation semblable à celui dont il bénéficie pour le PTCI;
50. insiste sur la nécessité de «localiser» les nouveaux objectifs de développement durable universels à atteindre au cours des quinze prochaines années, et demande dès lors, en mettant particulièrement l'accent sur la coopération décentralisée, des initiatives spécifiques au profit des collectivités locales et régionales afin de soutenir leurs efforts dans la mise en œuvre de ces mêmes objectifs;
51. invite la Commission à se pencher sur l'agenda urbain mondial en vue de la conférence Habitat III et à associer les collectivités locales et régionales à l'élaboration de la position de l'Union européenne.

Citoyenneté et gouvernance

52. demande une révision et une simplification de l'initiative citoyenne européenne afin de la rendre plus conviviale et plus accessible aux citoyens;
53. appelle la Commission à renouveler ses actions visant à promouvoir la coopération interinstitutionnelle dans le domaine de la communication en tirant également parti de l'effet de levier potentiel des membres du CdR pour établir un lien avec les citoyens et investir l'échelon local dans l'ensemble de l'Union européenne et de ses activités;
54. demande à la Commission, en ce qui concerne sa proposition d'accord interinstitutionnel relatif à un registre de transparence obligatoire, que celui-ci ne s'applique pas aux représentants démocratiquement élus des collectivités régionales et locales, ni à leurs associations;
55. se félicite que dans la proposition d'accord interinstitutionnel de la Commission sur l'amélioration de la réglementation, l'analyse d'impact territorial figure parmi les instruments permettant de procéder aux évaluations d'impact et invite la Commission à y recourir systématiquement dans le cas de propositions législatives qui pourraient avoir une incidence territoriale; demande néanmoins à nouveau que l'accord interinstitutionnel reconnaisse le rôle accru et spécifique que joue le CdR en vertu du traité de Lisbonne;
56. charge son président de transmettre la présente résolution au Parlement européen au Conseil, à la Commission européenne et au président du Conseil européen.

Bruxelles, le 9 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

113^e SESSION PLÉNIÈRE DES 8 ET 9 JUILLET 2015**Avis du Comité européen des régions — Livre vert «Construire l'union des marchés des capitaux»**

(2015/C 313/05)

Rapporteur:	M. Tadeusz TRUSKOLASKI (PL/AE), maire de la ville de Białystok
Texte de référence:	Livre vert «Construire l'union des marchés des capitaux» COM(2015) 63 final

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. accueille favorablement l'initiative de la Commission européenne figurant dans le livre vert intitulé «Construire l'union des marchés des capitaux», dont l'objectif clé est la création d'un marché unique des capitaux;
2. rappelle que l'initiative privée et l'entrepreneuriat jouent un rôle essentiel dans le processus d'émergence d'une économie de l'Union européenne compétitive;
3. insiste sur l'importance de la mise en place d'un marché commun unique des capitaux;
4. invite la Commission à accélérer ses travaux sur le plan d'action et à présenter des propositions législatives dans les plus brefs délais afin d'atteindre l'objectif d'un marché unique des capitaux de l'Union européenne pleinement intégré d'ici la fin de 2018;
5. se félicite des efforts de la Commission visant à démanteler les obstacles à l'investissement dans les entreprises, efforts dont bénéficieront particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME); souligne que déverrouiller le potentiel du marché des capitaux est un pas important vers la croissance et la création d'emplois durables au niveau local et régional;
6. insiste sur la nécessité de lancer d'autres initiatives structurelles et anticycliques dans le domaine des marchés financiers, de façon à ce qu'elles aient des retombées pour tous les États membres de l'Union européenne et profitent également aux régions dont les marchés financiers sont moins développés;
7. estime indispensable de diversifier les sources de financement de l'économie de l'Union européenne et les mécanismes d'attraction de nouveaux investissements en tant que facteurs de développement et de stabilisation;
8. s'intéresse principalement aux éléments qui, dans le cadre de l'union des marchés des capitaux, sont susceptibles de stimuler le développement régional et local;
9. exprime un vif intérêt et un soutien ferme pour toute mesure visant:
 - a) à renforcer le potentiel des PME, en reconnaissant leur rôle local lorsqu'il s'agit de stimuler l'entrepreneuriat, créer des innovations et structurer les communautés autour de la valeur du travail;

b) à appuyer la faisabilité financière d'importants projets d'investissement à long terme présentant un intérêt crucial à l'échelon régional et créant des conditions favorables à un développement régional et local efficace;

10. note que l'union des marchés des capitaux doit permettre la diversification des sources de financement de projets d'investissement qui, en raison de leur spécificité et de leur envergure, nécessitent la participation de nombreux acteurs financiers;

11. convient que la création d'une union des marchés des capitaux nécessitera des analyses et des consultations particulièrement vastes afin de cerner les obstacles et les possibilités, puis la mise en œuvre d'un éventail de mesures couvrant les sphères réglementaire, institutionnelle et éducative;

II. PRINCIPES ET OBJECTIFS DE L'UNION DES MARCHÉS DES CAPITAUX

12. accueille favorablement le lancement des travaux relatifs au processus visant à créer une union des marchés des capitaux;

13. est convaincu qu'un marché unique des capitaux réglementé au sein de l'Union européenne constituera un mécanisme supplémentaire améliorant la résistance aux chocs asymétriques résultant des différents rythmes de développement de chaque région de l'Union européenne; observe que la faiblesse des marchés des capitaux trouve aussi son origine dans les causes profondément enracinées du manque de demande globale, telles que les inégalités en matière de développement régional;

14. se félicite de la définition d'une série de priorités pour les travaux futurs, comprenant entre autres: la réduction des obstacles à l'accès au marché des capitaux, la facilitation des relations entre les détenteurs de capitaux et les opérateurs du type PME, la sécurité sur le marché des capitaux, l'appui et le financement des investissements à long terme, le développement des placements privés et d'autres formes de financement dans toute l'Union européenne, ainsi que la réduction des charges administratives;

15. est d'avis que l'union des marchés des capitaux a le potentiel d'intégrer les marchés fragmentés en Europe en facilitant les flux transfrontaliers de capitaux, ce qui aura pour effet d'accroître le volume des investissements dans les entreprises et les projets d'infrastructure européens;

16. demande à la Commission de tenir compte également de l'offre, et en particulier d'analyser et de traiter les causes profondes de la raison pour laquelle les investisseurs particuliers et institutionnels ne sont pas en mesure de mobiliser et de transformer suffisamment de capitaux pour renforcer les services financiers et les investissements à long terme dans l'économie réelle;

17. redoute que les objectifs actuellement fixés ne soient trop généraux et ne permettent pas d'atteindre un degré satisfaisant de diversification des sources de financement pour les PME;

18. estime que la future union des marchés des capitaux doit avant tout contribuer au développement des PME mais s'interroge si la titrisation, notamment au regard de son coût proportionnellement plus élevé pour les PME, apporte une solution de long terme aux problèmes de financement des PME;

19. approuve l'adoption de changements orientés vers une présence accrue des investisseurs individuels sur le marché des capitaux mais relève néanmoins que le livre vert ne consacre que trop peu d'attention aux investisseurs privés;

20. estime que l'adoption d'une vaste réforme du marché des capitaux doit aller de pair avec un contrôle rigoureux tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, y compris en renforçant le rôle de l'AEMF en ce qui concerne l'amélioration de la convergence des pratiques de surveillance, afin d'éviter une prise de risque excessive et l'instabilité des marchés financiers;

21. encourage la réalisation de consultations élargies concernant les processus de titrisation, tout en gardant à l'esprit les enseignements tirés de la crise financière. La titrisation ne saurait engendrer de risque systémique et doit donc éviter les instruments à fort effet de levier et la dépendance à l'égard du financement à court terme;

22. attire l'attention sur la grande diversité culturelle, historique et juridique des marchés des États membres. Étant donné la complexité de la question, il est nécessaire d'élargir l'analyse ex ante portant sur la mise en place et l'incidence de l'union des marchés des capitaux dans chacun des États membres;

23. est convaincu qu'il sera nécessaire de mener en parallèle bon nombre des initiatives concernant l'union des marchés des capitaux, puis de les soutenir au moyen de programmes éducatifs à plusieurs niveaux, en raison des barrières sociales que dressent notamment les traditions et les habitudes;

24. signale le faible niveau de connaissances financières et de culture de l'investissement chez les investisseurs de détail et chez les propriétaires de micro et petites entreprises. Ces facteurs structurels entravent le développement d'un marché paneuropéen des capitaux;

25. considère que les autorités locales et régionales ont un rôle clé à jouer dans le processus de développement de la culture financière de la population; souligne en outre le rôle que les institutions sociales et les structures d'enseignement jouent pour diffuser les connaissances économiques et financières parmi les Européens de la jeune génération;

26. juge opportun d'envisager la participation financière et institutionnelle du secteur public dans les domaines qui contribuent directement au développement du marché des capitaux et dans lesquels les initiatives du secteur privé ne suffiront pas; demande de vérifier, avant d'engager une participation publique, que ces moyens donnent effectivement aussi lieu à des initiatives privées. La participation du secteur public devrait, dans ces cas, se fonder sur une analyse économique connexe et prévoir une voie claire de désengagement de ces investissements une fois l'objectif visé atteint, mais également en cas de dysfonctionnement apparent;

27. est d'avis que, dans les domaines couverts par le plan d'union des marchés des capitaux, de nombreux États disposent de bonnes pratiques qui mériteraient d'être diffusées;

28. souligne que les collectivités au niveau territorial peuvent jouer un rôle important et varié sur les marchés des capitaux, s'agissant d'investisseurs offrant un capital de démarrage à long terme et sachant que leurs créances peuvent faire l'objet de transactions sur les marchés;

III. HARMONISATION DE L'ORDRE JURIDIQUE

29. convient qu'il est nécessaire d'élaborer un ensemble cohérent de règles relatives aux marchés des capitaux, qui devront être respectées dans tous les États membres;

30. estime raisonnable de supposer que, en cas de création d'un cadre transparent relatif au fonctionnement du marché unique des capitaux et d'harmonisation du système de garanties, la crédibilité parmi les investisseurs devrait s'accroître, ce qui entraînerait une allocation plus efficace des capitaux;

31. pointe qu'un ensemble cohérent de règles constituerait une avancée importante en vue d'éliminer les obstacles et de créer l'environnement nécessaire pour mettre en place et faire fonctionner un marché unique des capitaux dans toute l'Union européenne, qui soit davantage intégré aux marchés internationaux;

32. fait observer que les propositions législatives relatives à l'union des marchés des capitaux ne doivent pas aboutir à imposer des contraintes réglementaires excessives aux PME, ni à limiter les avantages qui peuvent résulter, pour ce secteur, de la création d'un marché unique des capitaux;

33. juge essentiel de créer de nouvelles catégories juridiques permettant d'investir et de lever des capitaux au sein de l'Union européenne;

34. est convaincu qu'il est possible de lancer de nouvelles initiatives liées aux marchés grâce au renforcement de la transparence des informations financières accessibles au public et à l'élimination des facteurs qui entravent la comparabilité des informations financières entre les États membres;

35. renouvelle son invitation, déjà lancée dans de précédents avis, à améliorer la comparabilité et la disponibilité des données sur les risques que présente le financement d'opérateurs du secteur des PME dans l'ensemble de l'Union européenne;

36. estime qu'il convient d'établir des normes internationales d'information financière (IFRS) simplifiées qui permettraient de comparer les entreprises et d'améliorer leur notation. L'utilisation de ce type de normes peut aussi inciter les investisseurs à placer leurs fonds dans des entreprises appliquant des règles transparentes et généralement reconnues;

37. juge nécessaire de mener des travaux conséquents d'harmonisation de la législation sur les faillites et de rendre cohérents les cadres des processus de restructuration financière, tout en tenant compte de la complexité de la tâche, notamment en raison de l'octroi de diverses formes de privilèges à des groupes sociaux et à certains groupes de créanciers;

38. est favorable à la révision du cadre législatif, y compris des normes prudentielles, afin d'examiner les restrictions qui entravent l'accès à la titrisation des actifs placés dans le secteur des PME et qui gênent le fonctionnement des opérateurs non bancaires offrant des financements, ainsi qu'à un traitement moins restrictif des engagements à long terme dans le cadre de projets d'infrastructures;

39. attire l'attention sur l'éventuel problème que pourrait poser le manque d'harmonisation des marchés financiers lié au fait que certains États membres ne font pas partie de l'union bancaire;

40. souligne que l'union des marchés des capitaux doit être ouverte et compétitive à l'échelle mondiale et attirer les investissements internationaux en maintenant des normes élevées dans l'Union européenne, entre autres en garantissant l'intégrité du marché et la stabilité financière des investisseurs;

IV. DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT POUR LES PME

41. tient à souligner l'importance du secteur des PME pour l'économie européenne et le développement des régions. Dans les États de l'EU-27, il existait plus de 20 millions de PME qui généraient environ 67 % des emplois et 58 % de la valeur ajoutée brute. En outre, les PME employant jusqu'à 10 personnes, dont le nombre avoisinait les 19 millions, représentaient un cinquième des emplois de l'UE. Pendant la crise des années 2008 à 2011, les PME ont mieux conservé leurs emplois que les grandes entreprises, mais parallèlement, leur contribution au PIB a connu une baisse relative ⁽¹⁾;

42. attire l'attention sur la difficulté d'accès des PME à des sources diversifiées de financement de leurs activités. Les prêts bancaires représentent plus de 80 % des financements externes des PME de l'Union européenne et 40 % des entreprises ont recours à des crédits-bails généralement proposés par des opérateurs liés à des banques;

43. fait observer que les difficultés d'accès des PME aux prêts bancaires sont plus marquées en période de conjoncture économique défavorable, ce qui démontre que les processus intrabancaires sont plutôt procycliques qu'anticycliques;

44. considère qu'il est nécessaire d'accroître la mise en concurrence du secteur bancaire pour réduire sa position dominante en matière de fourniture de sources de financement dans l'Union européenne, en particulier pour le secteur des PME. Il convient de soutenir fermement la suppression des obstacles à cette concurrence incarnée par les opérateurs et instruments financiers non bancaires et les nouveaux acteurs et innovations extérieurs au secteur financier, ainsi que les initiatives législatives dans ce domaine;

45. fait remarquer que l'objectif de l'union des marchés des capitaux n'est pas de réduire l'importance des banques dans l'économie européenne; estime qu'il est indispensable de trouver un équilibre adéquat entre, d'une part, les mesures de promotion des activités de banque d'investissement et du financement non bancaire et, d'autre part, le financement sous forme de prêts bancaires traditionnels;

46. accueille favorablement les mesures prises jusqu'à présent par les États membres, notamment sous la forme de programmes de soutien financier aux PME (garanties, subventions, accélération des paiements commerciaux, capitaux d'amorçage);

47. attire l'attention sur les facteurs importants facilitant le développement des PME, tels qu'un environnement commercial favorable, une infrastructure moderne, l'existence de secteurs économiques avancés sur le plan technologique et une main-d'œuvre hautement qualifiée. Il convient donc, dans le cadre de l'union des marchés des capitaux, d'élaborer des initiatives de manière à réduire les coûts de transaction d'une levée de capitaux et à toucher la catégorie des microentreprises, laquelle compte le plus d'entités tout en étant la moins liée à ces marchés; souligne la nécessité de réduire le plus possible la charge administrative découlant de la réglementation;

⁽¹⁾ Annual Report on European SMEs 2012/2013 (Rapport annuel 2012/2013 sur les PME européennes), Commission européenne, octobre 2013.

48. craint que les nouvelles réglementations concernant le secteur bancaire de l'Union européenne (CRR/CRD IV) ne limitent davantage l'accès des PME aux financements bancaires; recommande, par conséquent, de réaliser régulièrement des études concernant l'incidence des réglementations susmentionnées sur les évolutions de l'accès des PME aux financements bancaires dans les différents États;

49. souligne que les banques régionales et locales ont un rôle important à jouer dans le financement des PME, étant donné qu'elles ont une meilleure connaissance des économies locales et régionales et possèdent des méthodes uniques d'évaluation du risque que présente l'octroi de prêts aux entreprises locales;

V. STIMULATION DE LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DES CAPITAUX

50. espère que le marché unique des capitaux peut contribuer au développement et à la diffusion de formes non traditionnelles d'intermédiation en matière de crédit et d'investissement. Ces dernières ont un potentiel considérable en matière de fourniture de capitaux d'investissement aux opérateurs économiques locaux;

51. invite la Commission européenne à diffuser les bonnes pratiques relatives à d'autres formes de financement qui sont bien développées dans certains États membres de l'Union européenne;

52. juge souhaitable de garantir, dans le cadre des discussions et des travaux sur l'union des marchés de capitaux, un environnement adéquat et en particulier un niveau de réglementation et de contrôle approprié pour le développement du système bancaire parallèle et du financement participatif. Ces solutions sont relativement peu répandues, mais présentent une importante dynamique de croissance ⁽²⁾;

53. reconnaît que les nouvelles offres de financement destinées aux PME, notamment les instruments présentant un risque d'investissement plus élevé, font davantage leurs preuves dans le cas des entreprises innovantes;

54. soutient que l'environnement réglementaire devrait favoriser et non limiter les possibilités d'accéder aux nouveaux instruments et formes de distribution du capital;

VI. OBSERVATIONS FINALES

55. se félicite de l'intérêt accru que la Commission européenne porte au problème de l'accès aux financements non bancaires;

56. considère que le livre vert intitulé «Construire l'union des marchés des capitaux» ne constitue que la première étape en vue de la création d'un marché unique des capitaux;

57. se déclare disposé à participer aux travaux futurs, jugeant que la diversité des perspectives régionales et locales permettra d'élaborer des règles prenant en considération les besoins de toutes les parties concernées;

58. encourage le débat sur un programme de travail détaillé, qui devrait garantir la dynamique nécessaire au respect du calendrier prévu pour la mise en place du marché unique des capitaux;

59. insiste sur la nécessité de rassembler des groupes d'horizons divers en vue d'élaborer un document entièrement satisfaisant qui tienne compte des besoins des différents secteurs et zones géographiques;

60. attire l'attention sur la nécessité de renforcer les programmes visant à améliorer la connaissance des questions financières ainsi que l'éducation des citoyens en matière de capacités et de besoins d'investissement. Il convient de compléter et de soutenir les initiatives nationales et les projets paneuropéens tels que «Consumer Classroom»;

61. encourage la poursuite du débat public sur le livre vert intitulé «Construire l'union des marchés des capitaux» ainsi que sur la révision concomitante de la directive sur les prospectus et la titrisation.

Bruxelles, le 8 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ *The European Alternative Finance Benchmarking Report* (Rapport comparatif sur les nouvelles formes de financement en Europe), université de Cambridge, février 2015.

Avis du Comité européen des régions — Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance

(2015/C 313/06)

Rapporteur:	M ^{me} Olga ZRIHEN (BE/PSE), membre du Parlement wallon
Texte de référence:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement — «Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance»
	[COM(2015) 12 final]

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

1. accueille favorablement le fait que la communication de la Commission, couplée au plan d'investissement, traduise la priorité accordée par la nouvelle Commission à une relance de l'investissement public et privé sur base du constat d'un important sous-investissement actuel, le niveau des investissements dans l'Union européenne étant actuellement inférieur, à niveau de produit intérieur brut (PIB) équivalent, de 230 à 370 milliards d'euros à la moyenne annuelle en 2007;
2. partage l'objectif de la Commission d'assurer une utilisation optimale de la flexibilité dans l'interprétation des dispositions existantes du pacte de stabilité et de croissance (PSC) afin de garantir notamment que le PSC produise les effets anticycliques indispensables dans le contexte actuel de croissance atone, d'un niveau de chômage moyen dans l'Union européenne extrêmement élevé et de disparités régionales qui ont tendance à s'aggraver en raison de l'hétérogénéité de la chute des investissements, qui a touché principalement les pays les plus faibles; estime que cet objectif doit s'inscrire dans la durée, au-delà du plan d'investissement dans le contexte duquel la présente communication a été présentée;
3. relève que la Commission a présenté un texte sans qu'il ait fait l'objet d'une consultation préalable des autres institutions européennes et sans qu'il fasse l'objet d'une procédure interinstitutionnelle; s'interroge par ailleurs sur la sécurité juridique que fournit la présente «communication interprétative» eu égard au fait qu'elle est non contraignante et que le PSC ne prévoit pas explicitement le recours à un tel instrument juridique, de sorte qu'elle est susceptible de faire l'objet de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne;
4. estime nécessaire de préciser la part des dépenses à des fins de cofinancements nationaux qui peut effectivement être exclue du calcul du solde budgétaire structurel en vue du respect du volet préventif du pacte;
5. estime que les conditions posées à la mise en œuvre de la flexibilité, dont le fait qu'elle soit essentiellement limitée au volet préventif du PSC, sont trop restrictives pour une application cohérente dans l'ensemble de l'Union européenne et pour produire un effet réel sur la capacité d'investissement des États membres et des collectivités territoriales et ne tiennent pas compte du niveau de sous-investissement au niveau national ou régional; estime dès lors qu'il est nécessaire d'élargir l'application de la flexibilité en matière d'investissements à l'ensemble des États membres et demande à la Commission de faire des propositions en ce sens;
6. se félicite de l'élargissement, dans le volet préventif du PSC, du champ de la clause d'investissement à la prise en compte des programmes d'investissement des États membres, notamment au titre des politiques structurelles et de cohésion, de l'initiative pour l'emploi des jeunes, des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'au cofinancement au titre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS); réitère la volonté de lutter contre la crise économique et la distance toujours plus grande entre le centre de l'Europe et les régions périphériques grâce à des mesures anticycliques visant à relancer les investissements, en remplaçant la confiance au cœur du programme de l'Union européenne; confirme, dès lors, sa position, exprimée dans son avis du 17 avril 2015 sur la proposition de règlement sur le FEIS, que l'ensemble des cofinancements nationaux au FEIS soient exemptés de comptabilisation au titre du PSC, quelle que soit la situation des États membres au regard du PSC, de façon à éviter le risque que les pays qui ont des besoins accrus en nouveaux investissements ne parviennent même pas à réaliser ceux qui bénéficient d'un financement européen. Il convient, en d'autres termes, de ne pas freiner les cofinancements des projets d'investissement et d'éviter d'aggraver le différentiel de croissance au sein de la zone euro;

7. rappelle que le Comité des régions (CdR) revendique de façon constante de ne pas prendre en considération les dépenses publiques supportées par les États membres et les collectivités territoriales au titre du cofinancement des Fonds structurels et d'investissement parmi les dépenses structurelles, publiques ou assimilées définies dans le PSC, sans autre condition, et ce étant donné que ces investissements sont, par définition, des investissements d'intérêt général européen, dont l'effet de levier en termes de croissance durable est avéré;

8. relève que la prise en compte des contributions des États membres au nouveau FEIS est, avant même l'évaluation par la Commission du respect du PSC, conditionnée par leur classification statistique par l'Office statistique européen (Eurostat) conformément aux définitions existant dans le Système européen des comptes (SEC);

9. estime que la clause des réformes structurelles au titre du volet préventif et la façon dont les plans de réforme structurelle sont pris en compte au titre du volet correctif peuvent avoir un effet incitatif fort, à condition que soient précisés les types de réforme structurelle éligibles dans ce nouveau système; une telle précision devrait tenir compte de la nécessité que les réformes structurelles aient une incidence socio-économique positive, respectent la clause sociale horizontale définie à l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et contribuent à une meilleure capacité administrative, et du fait que les réformes structurelles requièrent une période de mise en place ou de transition et ont un certain coût à court terme avant de porter leurs fruits et de conduire aux effets positifs voulus, y compris budgétaires;

10. déplore que la communication ne circonscrive pas plus en détail le type de «circonstances inhabituelles» indépendantes de la volonté d'un État membre, qui l'autoriserait à s'écarter temporairement de la trajectoire correctrice par rapport à son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) et de ce fait laisse une très large manœuvre d'appréciation politique à la Commission européenne, susceptible d'aboutir à des traitements préférentiels au bénéfice de tel ou tel État membre;

Propositions de réformes ultérieures

11. réitère ⁽¹⁾ son appel à réviser les méthodes de calcul du «déficit structurel», dans la mesure où la notion, dans sa forme actuelle, ne tient compte ni des caractéristiques propres des économies nationales et régionales, ni des différences structurelles des dépenses publiques au niveau national et régional, ni de la différence entre dépenses courantes et dépenses d'investissement. En outre, le concept repose sur des calculs théoriques, empiriquement non vérifiables et dès lors contestables, du potentiel de croissance, qui ouvrent la porte à une mise en œuvre discrétionnaire du PSC;

12. invite la Commission à évaluer si la règle actuelle du 1/20^e relative à la réduction de la dette est viable et si elle doit faire l'objet d'une révision;

13. suggère le recours, dans le cadre de la procédure de déséquilibre macroéconomique (PDM), à des indicateurs auxiliaires portant sur les disparités régionales avec l'objectif de prendre en considération d'éventuels déséquilibres structurels en termes de cohésion territoriale auxquels des États membres peuvent être confrontés et qui peuvent avoir un impact sur le volume et le rythme de l'ajustement budgétaire et des éventuelles réformes structurelles;

Pour un agenda européen de promotion d'investissements de qualité

14. souligne que le plan d'investissement doit s'inscrire dans une stratégie européenne plus vaste, étroitement liée au réexamen de la stratégie Europe 2020, visant à permettre une croissance durable et génératrice d'emplois par la stimulation des investissements publics et privés, l'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne et des réformes structurelles ayant une incidence socio-économique positive et contribuant à une meilleure capacité administrative; rappelle dans ce contexte le rôle des collectivités locales et régionales dans la relance des investissements pour l'emploi et la croissance, étant donné qu'environ 55 % de l'ensemble des investissements publics ont été réalisés par les gouvernements infranationaux en 2013 ⁽²⁾;

⁽¹⁾ Voir point 25 de l'avis du Comité des régions du 3 décembre 2014: «Promouvoir la qualité des dépenses publiques dans des domaines faisant l'objet de mesures de l'Union européenne», rapporteur: M^{me} Catuscia Marini (PSE/IT) COR-2014-04885-00-00-AC-TRA.

⁽²⁾ Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance [COM(2014) 473].

15. réitère un certain nombre de propositions visant à la promotion au niveau européen d'investissements de qualité ⁽³⁾:
- la demande, présentée dans le contexte du réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, d'inclure dans le tableau de bord macroéconomique un indicateur relatif au taux d'investissement,
 - l'invitation lancée à la Commission européenne de publier un livre blanc établissant une typologie à l'échelon de l'Union européenne de la qualité des investissements publics dans les comptes de dépenses publiques, en fonction de leurs effets sur le long terme,
 - la demande adressée à la Commission européenne d'inclure un chapitre relatif à la qualité des investissements publics, y compris à l'échelon infranational, dans chacun de ses rapports annuels sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire (UEM);
16. rappelle sa demande faite à la Commission d'évaluer l'incidence des règles SEC 2010 sur la capacité d'investissement des pouvoirs publics et d'assurer le principe de non-discrimination entre investissements publics et privés, conformément à l'article 345 TFUE;

Pour une meilleure implication des collectivités territoriales dans le processus de gouvernance économique

17. attire l'attention du Parlement, du Conseil et de la Commission, mais aussi des États membres et des collectivités territoriales, sur le rapport de suivi de la stratégie Europe 2020, établi annuellement par la plate-forme spécialisée au sein du CdR, et en souligne plus particulièrement les observations liées à la gouvernance économique et au Semestre européen, présentes dans la 5^e édition d'octobre 2014 ⁽⁴⁾;
18. estime que la participation et la prise en compte des collectivités territoriales dans le processus de coordination des politiques économiques — certes en progrès — reste insuffisante et pose problème quant à la représentativité, la légitimité et l'exhaustivité des programmes nationaux de réformes et des recommandations spécifiques par pays; suggère dès lors une meilleure implication des collectivités locales et régionales dans le cadre du Semestre européen, sur le modèle du principe de partenariat régissant les Fonds structurels;

L'Union économique et monétaire et sa dimension sociale

19. rappelle sa conviction que, conformément à l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE), la crédibilité et la légitimité de l'UEM reposent sur la capacité à prouver qu'elle sert le progrès social et que l'emploi et les normes sociales ne sont pas considérés comme secondaires par rapport aux préoccupations macroéconomiques et budgétaires;
20. demande dès lors à la Commission d'intégrer dans le suivi du rapport des Cinq présidents sur le futur de l'UEM, présenté en juin 2015, les pistes d'action contenues dans la communication de la Commission sur le renforcement de la dimension sociale de l'UEM de 2012 et le paquet sur les investissements sociaux de 2013. Tout en répondant à la nécessité de préserver l'existence et la cohabitation des différents modèles sociaux existant au sein de l'UEM, ce suivi devrait notamment examiner la possibilité de mécanismes d'incitation à des réformes susceptibles d'accélérer la mise en œuvre des objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020 ainsi que de coordination des stabilisateurs automatiques au niveau de l'UEM ⁽⁵⁾.

Bruxelles, le 9 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

⁽³⁾ Avis «Promouvoir la qualité des dépenses publiques dans les domaines faisant l'objet de mesures de l'Union européenne» COR-2014-04885 — BUDG-V-009. (JO C 19 du 21.1.2015, p. 4).

⁽⁴⁾ Comité des régions (2014), Cinquième rapport de suivi du CdR sur la stratégie Europe 2020 (en anglais), octobre 2014, Réf: COR-2014-05553.

⁽⁵⁾ Avis du CdR sur le «Paquet investissements sociaux de l'Union européenne», point 20 (ECOS-V-042, 9.10.2013).

Avis du Comité européen des régions — Nouvelle politique européenne de voisinage

(2015/C 313/07)

Rapporteur général:	M. Nikolaos CHIOTAKIS (Grèce, PPE), conseiller municipal de Kifissia
Texte de référence:	Document de consultation conjoint «Vers une nouvelle politique européenne de voisinage» JOIN(2015) 6 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

Observations préliminaires

1. rappelle que la politique européenne de voisinage (PEV) a été conçue en 2003 ⁽¹⁾ afin de renforcer les relations entre l'UE et ses pays voisins. L'idée maîtresse de cette politique est que l'intégration se fasse progressivement et passe par la réalisation de réformes politiques, économiques et institutionnelles, sous l'égide d'un engagement en faveur de valeurs communes, dont les plus importantes sont la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'État de droit, la non-discrimination et l'égalité entre hommes et femmes;
2. fait observer que la PEV, telle qu'elle s'est constituée jusqu'à aujourd'hui, s'articule autour de trois axes principaux: a) la construction de la démocratie, b) le développement économique et c) le renforcement des deux dimensions régionales du voisinage (l'Union pour la Méditerranée ⁽²⁾ et le partenariat oriental ⁽³⁾). Le caractère pluriannuel de la mise en œuvre de la PEV a joué un rôle positif pour aider à progresser vers les objectifs qui lui avaient été assignés. Les relations de l'UE avec ses partenaires de la PEV se sont considérablement développées, bien qu'à des degrés fort différents. Aussi, dans un environnement international en perpétuelle évolution, est-il indispensable de procéder à des adaptations constantes de cette politique afin de répondre aux nouveaux besoins qui apparaissent continuellement;
3. relève qu'alors que les régions ultrapériphériques (RUP) constituent les frontières maritimes les plus lointaines de l'UE et que la Commission européenne reconnaît elle-même qu'elles jouent le rôle d'«avant-postes» de l'Europe sur d'autres continents, la PEV a été construite sur des principes qui font l'impasse sur cette réalité, laquelle ne se reflète ni dans sa conception initiale, ni dans ses remaniements ultérieurs.

Observations générales

4. part du constat liminaire que, bien que la PEV semble à première vue être une question qui relève presque exclusivement de la compétence des gouvernements nationaux, les collectivités locales et régionales (CLR) et leurs réseaux de coopération (associations et réseaux de villes, groupements européens de coopération territoriale) jouent un rôle important dans ce domaine précis. Par conséquent, cette politique ne doit pas constituer un processus qui s'exerce simplement entre les gouvernements et les institutions de l'UE mais elle devra aussi prévoir la participation d'autres parties prenantes des pays partenaires, au premier rang desquelles figurent les collectivités locales et régionales. Le CdR attire aussi tout particulièrement l'attention sur la diplomatie des villes, qui constitue un mécanisme favorisant le dialogue entre les collectivités locales et régionales sur la scène internationale et qui contribue à la création d'un espace commun de stabilité, de sécurité et de prospérité;
5. soutient que les collectivités locales et régionales doivent être associées à toutes les phases de la PEV: l'établissement des priorités, l'évaluation des résultats et le contrôle du contenu des politiques gouvernementales. Elle ne peut se fonder sur la seule coopération avec les gouvernements des pays partenaires, ce pour plusieurs raisons:

⁽¹⁾ COM(2003) 104 final du 11.3.2003.

⁽²⁾ Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie.

⁽³⁾ Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine.

- ceux de l'Est comme du Sud ne disposent pas nécessairement de gouvernements qui se sont engagés auprès de l'UE à respecter ses valeurs et ses normes,
- les gouvernements de ces États ne sont pas toujours suffisamment stables et la continuité de la politique menée pourrait être mise en péril si leur composition devait changer fréquemment,
- pour qu'il puisse être mené à bien, il sera nécessaire qu'une part importante de la société civile s'approprie le processus par lequel ces pays assimilent les principes régissant l'UE, y compris la réalisation de progrès dans l'approfondissement de la démocratie et le développement de partenariats régionaux efficaces dans le cadre de la PEV;

6. souligne qu'il importe d'associer le niveau local et régional aux actions déployées par l'UE dans la zone couverte par la PEV, parce que c'est d'abord et avant tout du terrain que procèdent la construction de la démocratie et la transition démocratique et qu'elles ne peuvent être imposées par le haut. Pour que la démocratie soit stable et profondément enracinée, il est essentiel que l'ensemble de la communauté locale y adhère. Il conviendra que tous les niveaux de gouvernement, à commencer par les municipalités et les collectivités locales, participent sans équivoque à ce processus;

7. est d'avis qu'il y a lieu d'associer également à la réalisation des visées de la PEV les institutions de la société civile, le milieu des entreprises et le monde scientifique. Les activités de ces acteurs influent considérablement sur la détermination des besoins locaux, sur l'établissement de partenariats solides ainsi que sur la réalisation d'objectifs communs;

8. se félicite des efforts consentis par l'UE pour soutenir la mise en place de structures politiques et administratives pérennes et estime qu'il convient d'y inclure le soutien au développement institutionnel à l'échelon local, en fournissant aux collectivités territoriales une assistance technique et une formation qui soient efficaces, afin que l'aide humanitaire et les instruments de financement actuels et futurs destinés à promouvoir le développement social, économique et territorial soient utilisés de manière optimale;

9. rappelle que le CdR investit beaucoup d'efforts et de ressources dans le développement de la dimension locale et régionale de la PEV. Il a institué, en 2010, l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) puis, en 2011, la Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (Corleap). Ces instances ont pour but, d'une part, de diffuser les concepts qui rapprocheront de l'UE les pays qui sont ses partenaires et, d'autre part, d'encourager la réalisation de réformes internes ainsi que le renforcement des capacités au niveau local et régional.

Priorités

10. estime indispensable que l'UE continue d'être le principal partenaire stratégique des pays du sud et de l'est de la Méditerranée, ainsi que de ceux du partenariat oriental. L'UE doit être en mesure, tout en respectant leur souveraineté nationale, d'aider les pays de son voisinage afin qu'ils soient à même de tracer une voie claire vers un avenir prospère et de jeter les bases d'une meilleure gouvernance;

11. tient pour particulièrement importante et bienvenue la volonté de la Commission européenne de promouvoir la coopération infrarégionale en vue de renforcer les liens économiques, dans la mesure où cette action pourra contribuer de manière significative à accroître la prospérité dans ces régions. L'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et la Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (Corleap) représentent l'une et l'autre des initiatives qui tissent des liens entre l'UE et ses partenaires respectifs du Sud et de l'Est, œuvrant ainsi à l'amélioration de la coopération régionale.

Souplesse et adaptabilité

12. fait observer qu'il est communément admis que la plus grande réussite en matière de politique de voisinage a été la politique d'élargissement. En offrant «tout, y compris des institutions», aux pays de l'Europe centrale et orientale, l'UE a joué un rôle de catalyseur pour la mise en œuvre de changements et l'établissement de normes. Il importe cependant de rappeler que la perspective d'adhésion à l'UE n'est pas ouverte aux pays méditerranéens partenaires de la PEV;

13. souligne que l'élargissement de l'UE et la PEV sont deux politiques distinctes, dotées d'objectifs différents, et qu'elles ne sauraient être confondues. Toutefois, les États européens qui sont partenaires de la PEV peuvent solliciter l'adhésion s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 49 du traité sur l'Union européenne;

14. à cet égard, estime qu'il serait utile d'ouvrir un débat sur de nouveaux modèles de relations, qui iraient au-delà de ceux actuellement proposés par la PEV;

15. estime que même s'ils soulignent la mobilisation de l'UE envers ses valeurs fondamentales, le principe de conditionnalité et, en particulier, la règle du «plus pour plus» n'ont pas toujours eu une incidence positive pour créer un environnement égalitaire dans les relations entre l'UE et ses partenaires de la PEV. En outre, dans bien des cas, ils n'ont pas contribué à fournir aux pays voisins de l'UE des incitations à effectuer des réformes. Par conséquent, une approche plus souple faciliterait non seulement une mise en œuvre plus efficace de la PEV mais aiderait aussi, en dernière analyse, la promotion même des principes fondamentaux de l'UE dans les pays partenaires de la PEV;

16. estime que la PEV, pour gagner en efficacité, devrait être fondée sur une approche adaptée aux spécificités des différents pays partenaires. En effet, chacun d'entre eux présente une situation distincte, qui doit être traitée en tant que telle, c'est-à-dire suivant un principe de différenciation. La nouvelle politique européenne de voisinage devrait, sans enfreindre les principes généraux de l'Union européenne, être dotée de la souplesse nécessaire pour maximiser les avantages de sa mise en œuvre. Il serait souhaitable de donner à chaque pays partenaire la possibilité de développer ses relations avec l'UE d'une manière différente des autres, qui serait adaptée à ses besoins et à ses capacités spécifiques. Il ne faudrait cependant pas pour autant adopter des normes doubles ou renoncer au caractère unitaire de la PEV, grâce auquel l'UE a réussi à appliquer une approche globale à l'ensemble de ses pays partenaires. Cette démarche à géométrie variable que l'UE a adoptée dans ses relations avec ses voisins devrait également être d'application en ce qui concerne les régions ultrapériphériques, de manière à garantir une coopération efficace entre elles et leurs voisines;

17. recommande d'analyser systématiquement la politique de l'UE en matière de visas, qui doit encourager la facilitation de leur délivrance pour les ressortissants des pays concernés par la PEV, tout en tenant compte de la situation particulière de chacun d'entre eux. Une politique européenne souple en matière de visas facilitera le dialogue entre les sociétés, et jettera les bases pour bâtir des partenariats solides et développer différents niveaux de coopération dans divers domaines;

18. accueille favorablement l'idée de concentrer les domaines de coopération définis dans les plans d'action sur ceux dont l'intérêt commun est le plus marqué, afin de gagner en efficacité.

Objectifs et domaines de coopération

19. estime que la nouvelle politique européenne de voisinage devrait fixer des objectifs précis et offrir à ses partenaires une visibilité quant à l'horizon chronologique de ses actions. La nouvelle PEV n'aura que peu d'effet, voire aucun effet du tout, si elle n'est pas en mesure d'apporter des avantages tangibles à des acteurs spécifiques ou s'ils ne se profilent que dans un futur lointain;

20. estime que la coopération étroite sur les questions énergétiques constitue un volet important des relations de l'UE avec ses voisins. De nombreux États partenaires de la PEV sont d'importants fournisseurs de sources d'énergie pour les États membres de l'UE. Il convient que cette collaboration soit consolidée et encouragée encore davantage, en vue de servir les intérêts mutuels de toutes les parties;

21. fait valoir qu'améliorer l'interconnexion des transports de ces pays avec l'UE mais également entre eux pourrait favoriser le développement économique de l'ensemble de la région;

22. est d'avis qu'un volet essentiel de la PEV devrait consister à mettre en place des structures de la société civile qui soient indépendantes et, lorsqu'elles existent, à les soutenir. La coopération avec des partenaires tels que le Forum de la société civile pour le partenariat oriental ou le Fonds européen pour la démocratie fournit des instruments importants pour promouvoir également, dans une perspective d'avenir, les forces démocratiques de la société civile aux niveaux local et régional;

23. considère que la coordination des actions de l'UE et de ses voisins sur les questions migratoires constitue un domaine particulièrement important de la PEV. Lorsqu'elle est bien organisée et favorise les jeunes générations, la mobilité d'un État membre de l'UE à l'autre, qu'elle concerne des étudiants, des travailleurs ou des agents de la fonction publique, produit des effets positifs, non seulement dans des secteurs tels que l'éducation et les échanges culturels mais également pour l'administration publique. En revanche, les flux migratoires irréguliers, qui ont particulièrement augmenté ces derniers temps, suscitent de nouveaux défis et perspectives qu'il y a lieu de gérer de manière adéquate;

24. estime qu'il est de la plus haute importance de renforcer la participation des jeunes et l'émancipation des femmes, en tant qu'il s'agit de facteurs essentiels pour le développement de ces pays;

25. relève que la coopération de l'UE avec ses voisins en matière de sécurité revêt la plus haute importance. Pour promouvoir des relations de confiance mutuelle et créer un environnement de paix et de stabilité, il est indispensable de mener une lutte commune contre le terrorisme et les autres menaces asymétriques;

26. estime qu'un aspect très important de la coopération entre les collectivités locales et régionales et les partenaires de la PEV réside dans la réforme de l'administration publique en vue de mettre en place un système qui soit transparent et exempt de formes plus ou moins voilées de corruption;

27. estime, dans le cadre des domaines de coopération de l'UE avec ses voisins que l'on vient de mentionner, qu'il convient de renforcer le rôle spécial que jouent les régions des États de l'UE qui jouxtent ses frontières orientales et méridionales qui sont sensibles et recommande que lesdites régions bénéficient d'un soutien spécifique dans le cadre de la PEV;

28. met en avant l'importance que revêt le domaine de la PEV consistant à appuyer les processus démocratiques, le respect des droits de l'homme et du citoyen, l'État de droit, ainsi que le déroulement des processus de transformation des institutions et de l'économie dans chaque pays. Le CdR se félicite grandement de l'appui qu'ont apporté jusqu'à présent les régions de l'UE en faveur des pays relevant de la PEV et encourage l'intensification des efforts à cet égard.

La dimension régionale de la politique européenne de voisinage

29. est d'avis que le processus de réforme de l'architecture constitutionnelle et de l'administration publique qui est en cours dans les pays partenaires de la politique européenne de voisinage offre la possibilité d'ouvrir la voie au développement progressif de la démocratie, sur la base d'un cadre législatif qui reconnaisse les principes, les valeurs et les normes démocratiques. Ce développement devrait aboutir à la décentralisation, afin d'assurer une gouvernance appropriée et utile, qui permettra de répondre aux défis locaux et aux situations particulières en se fondant sur le principe de subsidiarité. Le CdR considère dès lors qu'il importe tout particulièrement que la PEV soutienne activement ces démarches de décentralisation et qu'elle soit utilisée comme un outil efficace pour encourager les processus de réforme;

30. estime qu'il est opportun, à cette fin, de prévoir une évaluation détaillée portant sur la possibilité d'intégrer dans la nouvelle PEV la méthodologie, les concepts et les instruments de la politique européenne de cohésion, ainsi que d'associer progressivement les pays de la région méditerranéenne aux politiques et programmes structurels européens, sur le modèle du dispositif actuellement mis en place pour les pays du partenariat oriental. Il est certain que renforcer encore, par exemple, l'initiative sur la coordination des investissements dans la région de la Méditerranée du Sud (AMICI), dans le cas des États de la région méditerranéenne, ou de la Convention des maires (Est), en ce qui concerne les pays du partenariat oriental, exercera un effet positif sur la coopération en matière de développement et d'investissement. Aussi faut-il en faire une priorité;

31. relève que, pour compléter la politique de cohésion, il semble judicieux de mettre également en œuvre dans le bassin méditerranéen l'approche macrorégionale que l'UE a suivie avec succès dans d'autres régions qui partagent des caractéristiques géographiques communes — telles que les macrorégions du Danube et de la Baltique — ou qu'elle continue d'appliquer dans la région adriatico-ionienne. Cette démarche pourrait être mise progressivement en application dans trois macrorégions distinctes de la Méditerranée et comprendrait l'actuelle stratégie pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne et deux autres, pour la Méditerranée occidentale et pour la Méditerranée orientale. Une autre option consisterait à encourager une participation progressive des pays et territoires de l'ensemble de la région à une macrorégion unique, de plus en plus étendue. Cette approche permettrait d'éviter une fragmentation de la région en sous-régions. La coordination d'un tel projet peut être confiée aux groupements européens de coopération territoriale qui opèrent dans la Méditerranée et constituent le meilleur instrument à disposition pour assurer une coopération stable et à long terme entre les collectivités territoriales d'Europe et de pays tiers;

32. estime pouvoir et devoir jouer un rôle décisif dans le cadre de certaines des initiatives régionales en rapport avec la Russie et la Turquie. Le défi qu'il est appelé à relever sera de faire pression pour obtenir des résultats concrets, qui soient visibles pour les citoyens. Pour la PEV, il sera essentiel que la Russie et la Turquie prennent part à la coopération transfrontalière de manière concrète et sur une base de projets. À cet égard, les collectivités locales et régionales pourraient également participer à la révision de l'initiative «Synergie de la mer Noire»;

33. affirme résolument sa conviction que le petit trafic frontalier institué par le règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil s'est avéré un outil efficace pour développer la coopération entre l'UE et ses pays voisins et apporte une contribution positive à la réalisation des objectifs poursuivis, tels que le rapprochement des partenaires dans les dimensions économique, sociale et citoyenne. Compte tenu de ce constat, il conviendrait à l'avenir de recourir à plus grande échelle à ce mécanisme du petit trafic frontalier afin de contribuer à la réalisation des objectifs de la PEV;

34. souligne que la plupart des difficultés auxquels l'UE doit répondre en commun avec ses voisins ne peuvent être abordées si l'on ne prend pas en compte les voisins des voisins et si, pour certains cas, on ne développe pas une coopération avec eux. Toutefois, les relations que l'UE cultive avec ses partenaires de la PEV ne sauraient subir l'incidence négative des rapports que les voisins de l'UE entretiennent avec leurs propres voisins.

Le rôle des collectivités locales et régionales

35. se dit surpris de constater que le document ⁽⁴⁾ ne fait aucune référence au rôle que jouent les villes et les régions dans la politique de voisinage;

36. souligne que les collectivités locales et régionales jouent un rôle capital pour la réussite de la PEV, en particulier dans le cas des régions frontalières, dont il convient de reconnaître le rôle. Par conséquent, inclure les concepts de décentralisation et de dimension territoriale dans la nouvelle version de cette politique en augmentera la force d'attraction et l'efficacité;

37. note qu'il conviendra de renforcer le rôle des collectivités locales et régionales dans les plans d'action élaborés dans le cadre du volet bilatéral de la PEV pour les pays du Sud et de l'Est, afin de promouvoir, dans le cadre de ces plans d'action nationaux, une répartition de l'aide fondée sur une approche qui ne soit pas uniquement sectorielle mais aussi territoriale;

38. estime que les programmes régionaux de la PEV et la coopération territoriale doivent être renforcés et qu'il convient de donner aux collectivités locales et régionales de réelles possibilités de mettre en œuvre les programmes et priorités fixés conjointement avec l'ARLEM et la Corleap, ainsi que de prendre part à leur élaboration et à leur gestion;

39. apprécie la référence qui figure dans la déclaration commune du sommet du partenariat oriental, tenu à Riga les 21 et 22 mai 2015, concernant les activités que la Corleap mène actuellement au niveau des collectivités locales et régionales, tout comme la recommandation qui y est adressée à la Commission européenne de fournir auxdites collectivités un soutien adapté et ciblé pour les soutenir dans leur rôle s'agissant d'atteindre les objectifs du partenariat oriental;

40. juge que dans les pays voisins de l'UE, les collectivités territoriales ne jouent généralement pas un rôle essentiel dans la prise de décisions et la fourniture de services au niveau local et qu'elles ne disposent pas d'une autonomie significative par rapport au pouvoir central de l'État. Pourtant, elles apportent des connaissances, des ressources et une expertise supplémentaires dans les activités des administrations centrales. Elles peuvent agir comme des catalyseurs pour mettre en œuvre des changements, prévenir des conflits, assurer la décentralisation et instaurer la confiance en matière de relations extérieures. Dans ce contexte, il est suggéré de concentrer les efforts sur un certain nombre de sujets qui revêtent un véritable intérêt concret pour les municipalités et les régions dans toute la zone concernée par la politique de voisinage et, ensuite, de développer des initiatives concrètes et laisser les collectivités définir les principes de leur mise en œuvre.

Le rôle du Comité européen des régions

41. souligne que le CdR, en tant qu'organe politique, devrait faciliter et promouvoir le renforcement de la confiance ainsi qu'une coopération simple au niveau local, avec des hommes et femmes politiques qui partagent les valeurs européennes et défendent la liberté d'expression et la primauté du droit. Cette recommandation s'applique aux pays partenaires de l'Est comme du Sud;

42. Le CdR considère que, dans ce contexte, il convient de déployer des efforts pour interconnecter et jumeler des villes et régions dont les représentants participent à l'ARLEM ou, à l'avenir, prendront part à la Corleap. Il semble également judicieux que la Commission européenne collabore avec l'ARLEM et la Corleap et qu'elle soutienne leur travail, y compris sur le plan du financement. À cette fin, le CdR propose d'étendre les programmes de jumelage et les projets TAIEX (assistance technique et échange d'informations) entre collectivités territoriales de l'UE et des pays de la PEV. Ce point est très important, non seulement pour améliorer la gouvernance dans tous les pays de la PEV mais aussi pour que ces pays perçoivent l'importance des structures de gouvernance à plusieurs niveaux qui existent dans l'UE. Le CdR souligne la portée que revêt le renforcement institutionnel des autorités locales, en réitérant la demande qu'il a adressée à la Commission européenne pour qu'elle élargisse aux pays voisins de l'UE le champ d'application de l'instrument pour l'administration locale;

⁽⁴⁾ Document de consultation conjoint «Vers une nouvelle politique européenne de voisinage», JOIN(2015) 6 final.

43. souligne qu'il convient de s'attacher avec une attention toute particulière à améliorer la capacité administrative des gouvernements des pays couverts par la PEV, en mettant spécifiquement l'accent sur la dimension tant locale que régionale. Le CdR, ses membres et les autorités participantes ainsi que les associations nationales sont bien placés pour jouer un rôle dans le programme de renforcement global des institutions que la Commission européenne et les États membres ont proposé afin d'améliorer les capacités administratives des collectivités locales et régionales dans les pays de la PEV;

44. considère que les mesures de soutien à la création de structures politiques et administratives pérennes qui seront prises par l'UE devront inclure aussi des dispositions destinées à soutenir les institutions locales, en fournissant aux administrations territoriales une assistance technique et des formations qui soient efficaces et accordent une attention spécifique aux nouvelles générations, l'objectif étant d'utiliser les instruments financiers existants et futurs de manière opérante, afin de faire progresser le développement social, économique et territorial;

45. demande, à titre de mesure concrète, que le Service européen pour l'action extérieure renforce son effort de coopération entre, d'une part, les délégations de l'UE présentes dans les États de la PEV et, d'autre part, les organismes publics qui existent déjà ou seront créés à l'avenir dans l'UE et dans les pays partenaires, comme, pour ne prendre que cet exemple, les points de contact nationaux et les antennes des programmes de coopération transfrontalière, dont il convient de capitaliser et d'élargir l'expérience. La coopération renforcée facilitera l'information pour les organisations territoriales et les collectivités locales et régionales dans l'UE et les pays partenaires de la PEV s'agissant, d'une part, du rôle et du fonctionnement de cette politique et, de l'autre, des possibilités de financement. De surcroît, les acteurs concernés contribueront également à transmettre les messages importants du CdR à leurs homologues respectifs dans lesdits pays;

46. souligne, enfin, que le CdR assume une mission politique majeure en tant qu'observateur des élections locales et régionales dans les pays partenaires. Il est le seul organe de l'UE qui effectue régulièrement des missions d'observation de ces scrutins. Par conséquent, il est indispensable qu'il joue un rôle accru dans la nouvelle PEV pour promouvoir les principes de la démocratie, qui sont la pierre angulaire de nos valeurs communes européennes.

Bruxelles, le 9 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

Avis du Comité européen des régions — Résultats des négociations portant sur les accords de partenariat et les programmes opérationnels

(2015/C 313/08)

Rapporteur: Ivan ŽAGAR (Slovénie/PPE)
Maire de Slovenska Bistrica

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

Évaluation générale et objectifs du présent avis

1. insiste sur le fait que le présent avis vise à évaluer les accords de partenariat et programmes opérationnels du point de vue des bénéficiaires des collectivités locales et régionales;
2. souligne le rôle fondamental de la politique de cohésion pour atteindre l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale inscrit dans les traités en «réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées». D'une manière générale, les Fonds structurels et d'investissement sont en fait les principaux instruments de l'Union européenne permettant de promouvoir un développement général harmonieux dans tous les États membres;
3. relève que la politique de cohésion a depuis ses origines contribué à la réduction des disparités entre les régions européennes et au sein de celles-ci et que, depuis les débuts en 2008 de la crise économique actuelle, elle a permis de contenir ses effets en termes de cohésion. Toutefois, d'importants déséquilibres, aggravés par la crise actuelle, subsistent. La future politique de cohésion doit disposer des moyens pour atténuer encore ces disparités. Comme le prévoit l'article 96, paragraphe 2, point a), du règlement portant dispositions communes (RDC), les objectifs stratégiques doivent être fondés sur les besoins des régions, villes et communes en matière de développement social et économique;
4. constate que la politique de cohésion a été sensiblement modifiée depuis sa réforme en 2013. Le Comité se réjouit du fait que la réforme a renforcé le lien avec les priorités de l'Union européenne (davantage de synergies entre la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020). De nouvelles méthodes de mise en œuvre, de nouveaux instruments et une attention accrue portée à l'efficacité, à l'efficience et aux résultats ont notamment été introduits dans la nouvelle période de programmation 2014-2020. Le Comité des régions (CdR) s'intéresse à la manière dont l'efficacité, l'efficience et l'impact des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) peuvent être optimisés dans la pratique;
5. réaffirme, en conjonction avec le processus de réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, l'importance d'un lien direct et fonctionnel entre la nouvelle stratégie et la politique de cohésion et, dans ce cadre, la nécessité d'une forte dimension territoriale et d'un véritable partenariat en tant que principaux critères de référence pour l'appropriation du processus de réforme par tous les niveaux institutionnels et pour la sélection des politiques et des interventions;
6. voit néanmoins déjà un motif de préoccupation dans le fait que les règles adoptées par la Commission pour la mise en œuvre de la politique de cohésion ne tiennent toujours pas compte de l'objectif de réduction des contraintes administratives et de contrôle. Le CdR demande dès lors à la Commission de renoncer, lors de la poursuite de l'organisation des systèmes de gestion et de contrôle et de la réalisation de l'audit, à prendre d'autres mesures qui soient susceptibles d'accroître plus encore la charge administrative pesant sur les administrateurs et les bénéficiaires des États membres et d'affaiblir le rôle que peuvent jouer les Fonds structurels et d'investissement européens dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020;

7. observe que les liens entre la politique de cohésion et d'autres politiques et initiatives de l'Union européenne (politique de développement rural, Horizon 2020, mécanisme pour l'interconnexion en Europe, etc.) ont également été renforcés. Le Comité est d'avis que des mesures supplémentaires auraient dû être prises pour garantir un meilleur alignement de toutes les politiques et de tous les fonds de l'Union européenne ayant un impact territorial et espère que cette approche pourra avoir une incidence positive sur le développement des régions;

8. se réjouit que les priorités du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen, du Fonds européen agricole pour le développement rural et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche se soient adaptées mutuellement les unes aux autres en créant un cadre stratégique commun. Ces priorités sont exprimées dans chaque État membre au moyen d'un accord de partenariat commun à l'ensemble de ces fonds. Il s'agit indubitablement d'une étape très importante en vue d'une plus grande cohérence des politiques. C'est pourquoi le Comité regrette que ces synergies n'aient pas été pleinement exploitées au moment de l'élaboration des programmes opérationnels aux échelons national, régional et local. Le programme de développement rural doit être avant tout plus clairement coordonné avec le Fonds européen de développement régional, étant donné que le développement rural fait partie intégrante du travail de développement régional;

9. convient que la stratégie d'investissement au sein des accords de partenariat et des programmes opérationnels devrait également être globale et cohérente avec les programmes nationaux de réforme et qu'elle devrait porter sur les réformes décrites dans les recommandations par pays du Semestre européen. En période de crise économique et de restrictions budgétaires, la coordination entre le budget de l'Union européenne et les budgets nationaux est essentielle pour améliorer la gouvernance économique, la transparence et l'utilisation rationnelle des dépenses publiques;

10. réaffirme que le plan d'investissement pour l'Europe, première nouvelle initiative fondamentale de la Commission Juncker, souligne le potentiel de la politique de cohésion en matière de promotion de la croissance et de l'emploi en Europe, mais il convient de souligner que le plan d'investissement et les politiques relatives aux Fonds structurels et d'investissement européens (cohésion mais aussi développement rural, pêche, etc.), qui ciblent des niveaux politiques et institutionnels différents, doivent se renforcer mutuellement, notamment pour ce qui est des ressources. Le plan d'investissement pour l'Europe doit compléter les programmes existants de l'Union européenne et les activités traditionnelles de la Banque européenne d'investissement, étant entendu qu'il importe que les ressources allouées aux Fonds structurels ne soient pas reversées automatiquement dans ledit plan;

11. note que la planification stratégique est essentielle à la bonne mise en œuvre de la politique de cohésion. À cet égard, les éléments stratégiques les plus importants de la politique de cohésion sont les accords de partenariat et les programmes opérationnels, car ils définissent dans les grandes lignes la manière dont les Fonds structurels et d'investissement doivent être dépensés dans un État membre ou une région donnée. Le Comité déplore que l'adoption tardive du paquet législatif relatif à la politique de cohésion ainsi que la compression et la sous-estimation des délais accordés aux États membres et aux collectivités territoriales pour une programmation très complexe (instruments, niveaux et thèmes multiples) lors de l'adoption des accords de partenariat et des programmes opérationnels aient donné lieu à une approche de partenariat purement superficielle et retardé le début de la nouvelle période de programmation. Le Comité regrette que n'ait pas été créée une méthode (ou des méthodes) claire et uniforme aux fins de l'élaboration des accords de partenariat, qui viserait à en accomplir les objectifs. Du fait de l'inexistence d'une telle méthode, les États membres ont abordé chacun l'élaboration de leurs accords de partenariat de manière tout à fait individuelle, de sorte qu'ils ne peuvent pas être comparés et qu'il sera également difficile de procéder à leur comparaison dans le cadre de leur mise en œuvre, en particulier pour ce qui est de la réalisation des investissements territoriaux intégrés, du point de vue de l'utilisation effective et de la structure adéquate d'exécution et de gestion. Le Comité propose, pour la période 2014-2020 de la politique de développement, d'élaborer une méthode uniforme pour modifier les accords de partenariat;

12. fait observer que le CdR a mené une vaste enquête en ligne, qui soutient les points de vue exprimés dans le présent avis ⁽¹⁾;

13. demande à la Commission européenne de prendre en considération l'avis des collectivités locales et régionales, exprimé dans les points suivants du présent avis, au moment d'élaborer son rapport sur les résultats des négociations relatives aux accords de partenariat et aux programmes opérationnels d'ici la fin de 2015;

⁽¹⁾ 317 contributions valides à l'enquête ont été fournies par un large éventail de parties prenantes, d'autorités et de services. La plupart des contributions (70 %) provenaient de représentants d'administrations publiques. 89 répondants ont également fourni des contributions sous la forme de commentaires ouverts. Une analyse détaillée des résultats de la consultation est disponible sur le site internet du CdR.

14. rappelle les principes et les objectifs communs consacrés dans la charte pour la gouvernance à multiveaux en Europe adoptée par le Comité des régions le 3 avril 2014 afin de promouvoir une coopération politique et administrative innovante et efficace entre les acteurs institutionnels et de développer la participation démocratique des citoyens aux processus européens ainsi qu'une plus grande cohésion économique, sociale et territoriale;

Gouvernance et partenariat à plusieurs niveaux

15. se félicite que la réforme de la politique de cohésion ait renforcé les dispositions en matière de partenariat. L'article 5 du règlement portant dispositions communes prévoit désormais que, «pour l'accord de partenariat et pour chaque programme, chaque État membre organise, dans le respect de son cadre institutionnel et juridique, un partenariat avec les autorités locales et régionales compétentes». La Commission a par ailleurs adopté un acte délégué, le code de conduite européen sur le partenariat, qui explique dans les grandes lignes comment appliquer le principe de partenariat et dont le CdR se réjouit particulièrement, s'agissant du tout premier acte législatif européen exécutoire portant sur la gouvernance à multiveaux;

16. la qualité des partenariats dans le cadre des Fonds européens revêt une importance cruciale et le CdR espère que les réels besoins décelés aux niveaux régional et local seront pris en compte dans les accords de partenariat et les programmes opérationnels;

17. souligne qu'un partenariat efficace et fonctionnel est synonyme de mesures mieux enracinées et plus efficaces, répondant aux conditions et aux besoins à tous les niveaux de la société. Par extension, cela conduit également à une utilisation plus efficace des fonds. Dans les pays où le partenariat n'a pas été établi comme il se doit et est purement superficiel, la Commission européenne devrait également apporter son aide pour examiner les mécanismes qui permettraient de remettre le partenariat sur la bonne voie, en évitant toute complexité et toute charge administrative excessive et disproportionnée susceptibles de retarder davantage la mise en œuvre des Fonds ESI sur le territoire de l'Union européenne;

18. souligne que le principe de partenariat est non pas un concept creux, mais une condition préalable au succès de la politique de cohésion, notamment du fait que les compétences «de facto» sont réparties entre trois niveaux de pouvoir au moins (UE, États membres et collectivités régionales/locales). En fait, de bonnes pratiques concernant le principe de partenariat permettent:

- un recensement des besoins réels et spécifiques des villes, communes et régions d'Europe, ainsi que des bénéficiaires finaux des interventions, s'appuyant sur la contribution des acteurs de terrain,
- un potentiel de développement des municipalités et des régions susceptible d'être repéré et mis en valeur par des interventions ciblées,
- le développement conjoint de solutions réalisables et acceptables,
- une meilleure mise en œuvre, toutes les parties prenantes poursuivant des objectifs communs et partageant les responsabilités et les tâches,
- une réduction du nombre d'erreurs dès lors que les acteurs concernés comprennent la logique qui sous-tend les procédures,
- des résultats mesurables, durables et de meilleure qualité, obtenus de manière plus efficace;
- une conception des interventions de meilleure qualité,
- la répartition des charges financières,
- la possibilité de mettre en œuvre des projets plus larges, multirégionaux;

19. souligne que la bonne application du principe de partenariat contribue à renforcer l'efficacité des dépenses de l'Union européenne et renvoie à l'analyse de la Cour des comptes européenne selon laquelle «*l'efficacité des dépenses de l'Union européenne est amoindrie par une évaluation inadéquate des besoins, des objectifs flous ou incompatibles — voire contradictoires — avec les priorités fixées, et des procédures de sélection inadéquates qui ne donnent pas la priorité aux projets promettant un impact maximal*». Un véritable partenariat permettrait de remédier à l'ensemble de ces lacunes;

20. s'inquiète du fait que le principe de partenariat ne peut pas être appliqué correctement dans tous les États membres. Les négociations relatives aux accords de partenariat et aux programmes opérationnels ont montré que, si les collectivités locales et régionales sont consultées dans la plupart des cas, leur participation ne correspond pas à un partenariat complet tel que défini dans le code de conduite européen sur le partenariat. En réalité, le Comité regrette que les collectivités locales et régionales aient rarement été suffisamment associées à l'élaboration des accords de partenariat et programmes opérationnels, leur rôle étant souvent davantage celui d'une partie prenante que d'un partenaire⁽²⁾. La Commission européenne devrait contribuer à examiner des mécanismes de partenariat et les délais de discussion nécessaires avec les structures institutionnelles à plusieurs niveaux, afin de permettre des dialogues plus approfondis et informés dans le cadre de procédures de même longueur, en rééquilibrant les délais d'adoption au niveau européen et ceux accordés à l'échelon national pour la présentation des programmes;

21. déplore que n'ait pas été clairement définie, dès avant l'élaboration et l'adoption des accords de partenariat, une méthode de réalisation des investissements territoriaux intégrés (ITI); de ce fait, chaque État a abordé ces derniers, pour autant qu'il l'ait fait, de manière complètement différente; dans le cas où un accord de partenariat prévoit de recourir à l'instrument de l'ITI, les concepteurs des différents ITI sont toutefois sans cesse confrontés à des ambiguïtés tant au niveau de l'État membre qu'à celui de la Commission européenne; dans de nombreux cas, cette situation se double d'une forte réticence des différentes autorités de gestion à l'idée même d'intégrer les ITI dans leurs programmes opérationnels; demande donc à la Commission européenne de veiller, dans les États qui ont décidé de recourir à l'instrument des ITI, à en permettre la réalisation dans tous les programmes opérationnels, et ce de manière appropriée, et de faire en sorte que soient mises en place d'urgence les structures adéquates d'exécution et de gestion afin qu'il soit possible de tirer réellement parti des ITI et de susciter des synergies;

22. déplore que n'aient été clairement définies, dès avant l'élaboration et l'adoption des accords de partenariat, ni l'ampleur, ni la visée, ni la méthode d'application de la dimension territoriale; c'est la raison principale qui explique que chaque État aborde l'élaboration de la dimension territoriale de manière tout à fait différente et à des degrés extrêmement divers; l'on réduit ainsi considérablement l'effet que l'application de la dimension territoriale à l'échelle de l'Europe pourrait avoir non seulement sur la réalisation de la stratégie Europe 2020, mais aussi sur le développement de l'Union européenne en général;

23. demande à la Commission européenne de prévoir la possibilité pour les collectivités locales et régionales d'élaborer leurs propres accords de partenariat «régionaux» en tant que partie intégrante de l'accord de partenariat général conclu au niveau national. Ce faisant, la Commission assurera la pleine reconnaissance de l'article 4 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui garantit le respect de l'ordre constitutionnel interne des États membres, tout en donnant un maximum d'effet au principe de subsidiarité;

24. demande à la Commission européenne de s'exprimer d'une seule voix lors des négociations sur les accords de partenariat et programmes opérationnels et constate à cet égard que plusieurs collectivités locales et régionales se sont plaintes du fait qu'au cours des négociations, divers services de la Commission européenne ont exprimé des exigences différentes, et parfois contradictoires, non justifiées par des obligations véritables et concrètes et/ou par la législation existante. Le Comité invite également la Commission à associer aux négociations, à un stade précoce, les collectivités locales et régionales, lesquelles sont chargées d'élaborer et de mettre en œuvre une part importante des programmes, ainsi qu'à fournir une interprétation claire et uniforme des dispositions essentielles du règlement dès le tout début des travaux d'élaboration des programmes opérationnels. L'arrivée tardive des observations de la Commission sur les propositions de programmes qui ont été soumises, ainsi que de la brièveté des délais accordés pour mettre ces propositions à jour, ont également nui à leur appropriation politique aux niveaux local et régional;

25. souligne que de bonnes pratiques concernant le principe de partenariat nécessitent un bon état d'esprit et une bonne culture administrative plutôt qu'une obligation imposée par la loi. L'écart entre l'esprit de la loi et le contexte dans lequel il convient de l'appliquer débouche sur des pratiques se résumant à «cocher des cases»⁽³⁾, ce qui nuit à l'objectif de qualité et d'efficacité de la programmation et le transforme en pure charge administrative retardant la mise en œuvre des fonds sur le territoire de l'Union européenne;

⁽²⁾ Une consultation menée par le CdR a confirmé qu'une grande majorité des collectivités locales et régionales et autres parties prenantes ont été associées à la phase préparatoire des accords de partenariat et programmes opérationnels. Plus de 70 % des répondants estimaient toutefois que les besoins desdites collectivités n'avaient été que partiellement pris en considération, voire pas du tout.

⁽³⁾ Un respect formel des règles mais sans application concrète.

26. considère dès lors que le principe de partenariat pourrait être renforcé si la Commission aidait à réaliser un examen des mécanismes de fonctionnement et un recensement des bonnes pratiques, en évaluant notamment les temps de discussion par rapport à la complexité des institutions et des programmes. Sur ce point, il se félicite de ce que la Commission européenne ait lancé une étude sur le principe de partenariat et qu'elle prévoie d'organiser régulièrement des réunions dans le cadre d'un «dialogue structuré», destinées à débattre de la mise en œuvre du principe de partenariat avec les parties prenantes. Il souligne qu'en sa qualité d'organe représentatif des collectivités locales et régionales, le CdR doit être le principal partenaire stratégique au cours de ce processus;

27. estime que la Commission devrait examiner en particulier de quelle manière le principe de partenariat et la dimension territoriale sont respectés dans les programmes nationaux élaborés dans le cadre de la politique de cohésion. Dans la plupart des États membres, on observe une tendance à une centralisation plus manifeste de la mise en œuvre de la politique de cohésion, avec la mise en place des programmes nationaux au détriment des programmes régionaux. Il convient de préserver l'objectif principal de la politique de cohésion qui est de réduire les disparités et les déséquilibres régionaux et de favoriser la croissance régionale;

Ressources financières, structure du programme et performance

Ressources financières

28. souligne que l'échelon infranational était responsable de 55 % du total des investissements publics en 2013 et qu'il joue donc un rôle non négligeable dans la promotion de la croissance économique en Europe. Dans certaines régions, les FSIE sont pour ainsi dire la seule source d'investissement public;

29. attire l'attention sur le fait que les finances infranationales se trouvent dans une situation difficile étant donné que les collectivités territoriales se trouvent confrontées à des niveaux d'endettement élevés et à des mesures d'austérité imposées par les échelons supérieurs. Le Comité note à cet égard qu'un manque de ressources financières disponibles au niveau infranational a une incidence directe sur la mise en œuvre de la politique de cohésion. Le système de financement à plusieurs niveaux devrait donc être amélioré à l'avenir. Le Comité demande par conséquent que les États membres tirent parti de la souplesse accordée par la Commission et veillent à libérer des contraintes du pacte de stabilité interne la part de cofinancement national obligatoire des interventions financées au titre des Fonds structurels et d'investissement européens;

30. se félicite par conséquent du fait que, dans la période de programmation 2014-2020, la politique de cohésion permet aux instruments financiers de jouer un rôle plus important et constate que ces instruments, pour peu qu'ils soient mis en œuvre efficacement, peuvent accroître sensiblement l'incidence du financement pour les collectivités locales et les régions, à condition qu'il soit tenu compte de la dimension économique et sociale des investissements;

31. indique que des difficultés se posent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les Fonds structurels au moyen d'instruments financiers. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre reste extrêmement complexe et les services compétents de la Commission eux-mêmes n'interprètent pas toujours ces dispositions de façon identique et cohérente, en particulier au cours de la phase de vérification et de contrôle. En dépit des efforts consentis par la Commission européenne pour fournir des orientations, la mise en place d'instruments financiers nécessite encore, dans la plupart des cas, le recours à des bureaux d'études externes, ce qui engendre des coûts supplémentaires;

32. accueille favorablement le lancement de fi-compass, une nouvelle plate-forme d'information et de conseil pour l'utilisation des instruments financiers au titre des FSIE. Cet instrument devrait contribuer à faciliter et à clarifier la mise en œuvre des instruments financiers;

33. insiste sur le rôle de la Banque européenne d'investissement (BEI), dont les prêts en faveur de programmes structurels peuvent constituer un excellent moyen de mobiliser des ressources financières pour des projets viables d'une taille critique dans le cadre d'un programme opérationnel donné. Malheureusement, les possibilités qu'offre cette source de financement ne sont pas suffisamment reconnues à tous les niveaux⁽⁴⁾. Le Comité signale par ailleurs que les collectivités locales ne peuvent actuellement tirer pleinement profit de ces possibilités en raison de l'extrême complexité des procédures d'accès à ces prêts et de leur fonctionnement. Il demande dès lors que les règles régissant les prêts en faveur des programmes structurels soient simplifiées;

⁽⁴⁾ Plus de 50 % des participants à la consultation menée par le CdR ont affirmé qu'ils n'avaient pas connaissance des prêts en faveur de programmes structurels.

Structure du programme

34. constate qu'une plus forte concentration thématique est l'une des réformes clés de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. La concentration thématique vise à concentrer les fonds sur un nombre limité de secteurs thématiques afin d'atteindre une masse critique et d'avoir un véritable impact. Étant donné que les objectifs thématiques prédéfinis déterminent ce à quoi les FSIE peuvent être consacrés, les dispositions relatives à la concentration thématique ont un impact significatif sur la structure des accords de partenariat et des programmes opérationnels;

35. attire l'attention sur le fait qu'en raison de disparités intrarégionales, il pourrait s'avérer encore nécessaire, même dans les régions les plus développées, d'investir dans des infrastructures offrant des services de base dans les domaines de l'environnement, des transports, des technologies de l'information et de la communication (TIC), des services sociaux et de santé et de l'enseignement;

36. se félicite qu'une plus grande flexibilité ait été introduite par l'intermédiaire de nouveaux instruments tels que le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) et les ITI, qui permettent le recours à des programmes multifonds et la mise en œuvre de projets innovants. S'il se réjouit qu'en théorie de nombreux pays et régions envisagent de recourir à cet instrument, le Comité s'inquiète du fait que les différences réglementaires entre les fonds, associées à la réticence des autorités de gestion à déléguer à l'échelon local, continuent de limiter le potentiel de ces nouveaux instruments en faveur d'un développement territorial intégré;

37. attire l'attention sur le fait que la combinaison de différentes sources de financement et de différents instruments pour un même projet ne peut offrir des avantages significatifs que si les exigences en matière d'établissement de rapports et d'éligibilité sont identiques, afin de rendre l'intégration opérationnelle en réduisant les erreurs de mise en œuvre et les coûts induits par la gestion de procédures administratives supplémentaires;

38. note que dans certains États membres, les nouveaux outils ont été accueillis avec scepticisme et ne seront pas utilisés largement là où ils seraient utiles et que, dans certains cas, l'échelon national a entravé l'utilisation des nouveaux outils par les collectivités locales et régionales; invite dès lors la Commission européenne à approfondir les raisons pour lesquelles ce choix a été exclu dans ces cas précis;

39. invite la Commission européenne et la BEI à harmoniser leurs exigences administratives et leurs critères d'éligibilité lorsqu'elles accordent un soutien à différents projets transversaux;

Performance

40. se félicite du fait que la politique de cohésion réformée mette davantage l'accent sur la performance des programmes opérationnels. L'on peut parler de bonne performance lorsque les objectifs sont atteints de manière efficace et dans le respect des règles;

41. souligne que la bonne performance de la politique de cohésion constitue la préoccupation première de toutes les collectivités locales et régionales dès lors que de bons résultats améliorent sensiblement la qualité de vie dans les régions, les villes et les communes;

42. précise que les éléments de performance les plus importants devraient être les résultats à long terme menant à la réalisation des objectifs préalablement définis. Ces résultats peuvent correspondre, par exemple, à un taux d'emploi, à un niveau de chômage, à une réduction des embouteillages et de la pollution, etc. À l'inverse, des réalisations telles que le nombre de formations offertes, de kilomètres de routes construits ou de bâtiments rénovés ne sont que des étapes intermédiaires vers l'obtention de résultats et constituent donc des éléments de performance moins importants;

43. regrette en particulier que la réintroduction de la réserve de performance puisse encourager la définition d'objectifs peu ambitieux de façon à obtenir facilement les ressources supplémentaires issues de cette réserve. Or, le caractère ambitieux ou non des objectifs n'apparaîtra clairement qu'au fur et à mesure de la mise en œuvre. Quoi qu'il en soit, bloquer des ressources financières dans le cadre des programmes opérationnels est une source d'incertitude inutile pour la planification financière et signifie un risque supplémentaire pour la gestion de projets;

44. qui plus est, la politique de cohésion étant intrinsèquement une politique à long terme, l'accent mis de manière trop rigoureuse sur les indicateurs financiers ou de réalisation à court ou à moyen terme fait obstacle à la réalisation de tous les objectifs à long terme définis lors de la négociation des programmes opérationnels. Le CdR préconise dès lors un nouveau cadre de performance fondé non pas sur les réalisations mais sur les résultats à mettre en œuvre pour la prochaine période de programmation;

45. par ailleurs, il est regrettable que le cadre de performance rende obligatoire les indicateurs financiers et les indicateurs de réalisation mais que les indicateurs de résultats soient purement facultatifs. Le Comité estime cependant que l'accent sur l'obtention de résultats doit être une composante obligatoire de la planification stratégique de tous les Fonds structurels, qui devrait également être prise en considération dans le cadre de performance;

46. se félicite à cet égard du fait que la Commission européenne produira des rapports annuels résumant les rapports de mise en œuvre des États membres à partir de 2016 et l'invite à débattre de ces rapports avec les membres du CdR. Le Comité propose que ces rapports intègrent également une analyse des progrès réalisés dans la simplification du système de mise en œuvre;

47. constate que les indicateurs financiers, tels que le taux d'absorption des fonds, ne sont pas des indicateurs de performance axés sur les résultats. Le CdR invite dès lors instamment la Commission européenne à accorder moins d'importance aux indicateurs financiers dans le cadre de performance;

Simplification des procédures et capacité administrative

Simplification des procédures

48. constate que, dans le passé, la politique de cohésion a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de son système complexe de mise en œuvre. La plupart des autorités de gestion continuent d'estimer que les nouvelles réglementations sont bureaucratiques et complexes. À cet égard, la simplification des règles d'éligibilité, la lutte contre la surréglementation («goldplating») et la priorité accordée aux résultats étaient considérées comme les points les plus importants par les participants à la consultation menée par le CdR;

49. souligne que la surréglementation reste une des principales causes de la charge administrative. Cette interprétation nationale excessivement stricte des règles de l'Union, associée au fait que, dans de nombreux États membres, chaque fonds est soumis à des directives ministérielles et administratives distinctes, génère des exigences administratives inutiles, des pratiques de cloisonnement ainsi qu'une charge administrative supplémentaire pour les bénéficiaires et les autorités de gestion, tout en entravant le recours aux instruments de développement territorial intégrés tels que les ITI ou le CLLD;

50. demande à la Commission européenne de contrôler l'application nationale des règles de l'Union et, en cas de surréglementation, de convaincre les pouvoirs publics nationaux d'appliquer ces règles de manière moins contraignante. Les cas de surréglementation devraient être diffusés publiquement pour que chacun puisse en tirer des enseignements;

51. cela n'enlève rien au fait qu'il existe également de nombreuses possibilités de simplification des règles de l'Union européenne (règlements, actes d'exécution et actes délégués). Le CdR insiste dès lors sur la nécessité de simplifier encore la gestion des projets financés par l'Union européenne. Il conviendrait notamment de prévoir une réduction du délai de remboursement des bénéficiaires, la création d'un ensemble de règles d'audit communes pour les projets, des règles plus simples pour les projets générant leurs propres recettes, des règles cohérentes concernant l'éligibilité des coûts, l'utilisation plus large des coûts simplifiés, un lien plus étroit entre les paiements et les résultats, la cohésion en ligne, le principe du guichet unique pour les bénéficiaires et une approche proportionnée et unifiée de la supervision, une harmonisation des procédures dans le cadre des contrôles de premier niveau des programmes de coopération territoriale et une simplification du contrôle des marchés publics. Le CdR souligne à quel point il importe qu'une assistance technique appropriée soit dispensée aux pouvoirs publics et aux entreprises des échelons local et régional lorsqu'elles sont en quête de réponses et de conseils concernant la législation en vigueur, notamment en matière de marchés publics, et sa bonne utilisation. Le CdR invite instamment la Commission européenne à inclure des représentants des collectivités locales et régionales dans le groupe d'experts de haut niveau chargé de contrôler les activités de simplification à l'intention des bénéficiaires et à mettre ainsi à profit l'expérience des acteurs de terrain en matière de mise en œuvre de projets afin de réduire la charge administrative, d'accroître l'absorption des fonds et d'améliorer l'impact des programmes;

52. attire l'attention sur les charges disproportionnées qui pèsent sur les collectivités locales et régionales en raison du grand nombre de contrôles non coordonnés, ce qui peut conduire à réfréner l'envie de réaliser des projets européens. Le cas échéant, il serait opportun que cette supervision s'effectue de manière conjointe ou qu'elle fasse l'objet d'une reconnaissance mutuelle par les autres organes compétents. Le CdR propose que les constatations qui sont tirées de cette surveillance ou de ces audits servent également à prévenir les erreurs, de manière que les projets mis à exécution soient d'autant plus fructueux;

53. invite la Commission, dans ce contexte, à appliquer de manière cohérente au domaine des Fonds structurels et d'investissement européens les approches suivies dans le cadre du programme REFIT et, ce faisant, à se pencher également sur les actes délégués et les actes d'exécution. Il convient en outre de prendre en considération les nombreuses lignes directrices internes de la Commission et le processus conduisant à leur adoption, car ces lignes directrices, bien que juridiquement non contraignantes du point de vue formel, contribuent considérablement à la grande complexité et à la charge administrative élevée qui caractérisent la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens sur le terrain;

54. est intimement convaincu que des mesures spécifiques sont requises dans l'immédiat pour simplifier les programmes de coopération territoriale. Il convient également d'améliorer la visibilité des programmes et projets européens de coopération territoriale. La complexité est source de retards et d'erreurs qui limitent l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union européenne. Des règles plus claires, transparentes et faciles à appliquer créent moins de difficultés, y compris par la suite, lors de la phase de certification des dépenses et des opérations de contrôle et d'audit; il convient en outre que les interventions de contrôle ex post de la Commission européenne soient harmonisées et qu'elles respectent en tout cas les principes de cohérence, de subsidiarité et surtout de proportionnalité;

Capacité administrative

55. constate que la capacité administrative des collectivités locales et régionales est un élément essentiel de la bonne mise en œuvre de la politique de cohésion, mais qu'elle reste malheureusement insuffisante dans certaines collectivités territoriales;

56. souligne qu'il existe de nombreuses raisons potentielles à une telle insuffisance des capacités administratives, parmi lesquelles:

- une répartition inefficace des tâches et des responsabilités,
- une coopération inefficace entre les différents niveaux de gouvernance,
- un manque de ressources humaines qualifiées (compétences),
- le manque de ressources financières,
- des règles et réglementations inappropriées (par exemple surréglementation),
- des obstacles politiques (tels qu'une planification stratégique inappropriée),
- une organisation interne des institutions inadaptée à la gestion de projets complexes tels que ceux qui sont cofinancés par les FSIE;

57. invite les États membres — pas seulement les moins développés, mais tous ceux de l'Union européenne — à recourir davantage à l'assistance technique mise à leur disposition pour les programmes opérationnels de manière à renforcer la capacité des collectivités locales et régionales et d'autres parties prenantes à mobiliser et à gérer les fonds de l'Union européenne et à favoriser la collecte de données statistiques plus pertinentes à l'échelon local;

58. souligne que le renforcement des capacités administratives aux niveaux local et régional entraînera une mise en œuvre des programmes opérationnels plus efficace et davantage axée sur les résultats. L'évaluation comparative et l'échange d'expériences et de connaissances entre les régions et les villes devraient être soutenus par l'Union européenne et les États membres, y compris en mobilisant des instruments tels que les programmes de coopération territoriale européenne;

59. se félicite de l'initiative de la Commission européenne consacrée aux régions en retard de développement, qui vise à recenser les principaux facteurs favorisant et entravant la croissance et l'investissement au niveau régional, en particulier dans les régions moins développées; invite la Commission européenne à utiliser les connaissances des experts régionaux et locaux et à prendre en considération les besoins spécifiques des régions en retard de développement lorsqu'elle formule des recommandations sur les moyens de libérer leur potentiel de croissance;

60. reconnaît que les conditions ex ante (article 19 du règlement portant dispositions communes) garantissent que les ressources de l'Union européenne sont investies dans un environnement juridique respectueux de la législation européenne et qu'elles visent à réduire des avantages concurrentiels liés au non-respect des règles, mais attire l'attention sur les questions suivantes:

- le CdR juge inacceptable qu'un financement ciblant les territoires des collectivités locales et régionales soit retardé en raison de quelques manquements liés aux échelons institutionnels européen ou national et espère qu'à long terme les collectivités régionales et locales tireront profit de l'application de ces conditions ex ante,
- le CdR s'oppose fermement à la «conditionnalité externe» des FSIE s'agissant du gel des aides régionales pour les États membres qui enfreignent les règles de l'Union européenne en matière de déficit budgétaire, mesure qui pénaliserait les collectivités locales et régionales pour des manquements imputables à l'échelon national,
- la politique de cohésion est essentiellement une politique régionale et devrait le rester en évitant les politiques plus ou moins centralisatrices à tous les niveaux de gouvernance;

61. encourage les États membres qui participent à des programmes de coopération et qui sont le siège d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) à confier à celui-ci les responsabilités d'autorité de gestion des programmes de coopération territoriale, ou d'une partie de ceux-ci, correspondant au territoire couvert par le GECT concerné, en application des dispositions pertinentes de l'article 22 du règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif «Coopération territoriale européenne».

Bruxelles, le 9 juillet 2015.

*Le président
du Comité européen des régions*

Markku MARKKULA

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR