

Avis du Comité des régions sur le «11^e rapport annuel sur les Fonds structurels (1999)»

(2002/C 107/19)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 13 juin 2000 d'élaborer, conformément à l'article 265 alinéa 5 du traité instituant la Communauté européenne, un avis sur le «11^e rapport annuel sur les Fonds structurels» et de charger la commission 1 («Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale») de sa préparation;

vu le 11^e rapport annuel sur les Fonds structurels (COM(2000) 698 final);

vu son avis sur les «9^e et 10^e rapports annuels des Fonds structurels (1997 et 1998) — Feder — FSE — FEOGA — IFOP» (COM(98) 562 final et COM(1999) 467 final); CdR 220/1999 fin ⁽¹⁾ et son avis sur les «6^e et 7^e rapports annuels sur les Fonds structurels — 1994-1995» (COM(95) 583 et COM(96) 502 final); CdR 355/96 fin ⁽²⁾;

vu le projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission 1 le 4 octobre 2001 (CdR 184/2001 fin) (rapporteur: M. Stanislaw Tillich, Ministre des Affaires fédérales et européennes du Land de Saxe);

considérant qu'il est souhaitable et sans doute utile de soumettre à la Commission européenne, au Conseil et au Parlement européen un avis sur le 11^e rapport annuel sur les Fonds structurels (1999), afin de rendre compte de la position des régions et des communes;

considérant que le 11^e rapport annuel sur les Fonds structurels présente l'application au cours de l'année 1999 de la réglementation sur les Fonds structurels et traite notamment de la mise en œuvre des interventions des Fonds et des résultats obtenus à ce jour;

considérant

- que 1999 a consacré à l'aboutissement de la période de programmation 1994-1999 et de la validité du paquet Delors II adopté en 1992 à Édimbourg;
- que comme les années précédentes, la Commission s'est attachée en 1999 à donner une nouvelle impulsion à certaines de ses actions prioritaires. En 1999, elle a concentré ses efforts sur la politique de l'emploi;
- que l'année 1999 a été une année cruciale pour la préparation de la période de programmation 2000-2006. Suite à la décision du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 et à l'accord souscrit à cette occasion sur l'Agenda 2000 et les perspectives financières à moyen terme pour la période 2000-2006, les dotations des Fonds structurels et du Fonds de cohésion ont été fixées de manière contraignante jusqu'en 2006;

considérant que les chefs d'État et de gouvernement ont convenu à Berlin de la dotation pour les aides structurelles en faveur des pays candidats à l'adhésion jusqu'en 2006;

considérant que le Conseil a en outre adopté en 1999 les règlements des Fonds structurels et du Fonds de cohésion;

considérant que d'importants jalons ont ainsi déjà été posés pour la préparation des nouveaux programmes des Fonds structurels pour la période 2000-2006,

a adopté à l'unanimité lors de sa 41^e session plénière des 14 et 15 novembre 2001 (séance du 15 novembre 2001) l'avis suivant.

⁽¹⁾ JO C 226 du 8.8.2000, p. 68.

⁽²⁾ JO C 215 du 16.7.1997, p. 28.

1. Observations générales

1.1. Le CdR accueille favorablement le 11^e rapport annuel, qui constitue une riche source d'information et rend compte des développements intervenus en 1999 dans les différents pays en liaison avec la mise en œuvre des Fonds structurels. Il déplore toutefois que ce rapport ne comporte que peu d'analyses et ne présente que des évaluations insuffisantes. La politique structurelle n'a pas été examinée quant à ses effets aux niveaux paneuropéen et national. Le rapport a plutôt tendance à se concentrer sur les aspects financiers, les engagements et les paiements, sans commenter l'impact de ces dépenses sur le développement et la réalisation de la cohésion économique et sociale en Europe et dans les États membres.

1.2. Le CdR a l'impression que la Commission s'est contentée de compiler des données sans examiner par exemple les obstacles qui s'opposent à une meilleure utilisation des ressources. Ce faisant, elle semble plus se soucier de la bonne gestion des Fonds structurels que de l'efficacité des mesures prises. Le Comité regrette que la Commission n'ait pas procédé à une analyse des coûts de l'activité administrative des collectivités régionales et locales liée à la mise en œuvre des Fonds structurels. Il aurait été possible d'en déduire des mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité administrative, sujet auquel la Commission attache précisément une grande importance pour la période de programmation 2000-2006. Le CdR est d'avis que cette approche purement formelle des taux d'engagement et de paiement ne répond pas aux attentes des citoyens, qui souhaitent avant tout une utilisation efficace des crédits des Fonds structurels. Le CdR souligne que l'élaboration des rapports annuels de la Commission ne doit pas se résumer à répertorier et à lister des données sur la base de critères fixes. Il convient d'y inclure davantage d'analyses et d'évaluations des actions réalisées, permettant d'apprécier globalement l'efficacité de la politique structurelle et de proposer de meilleures possibilités d'intervention pour l'avenir.

2. Mise en œuvre des programmes

2.1. Le Comité des régions prend note du fait qu'à la fin de 1999, un engagement presque complet des ressources des Fonds structurels avait pu être atteint au niveau européen. La Commission estime que cela a été rendu possible par une accélération au fil des années dans l'exécution des crédits. 75 % des crédits ont été payés à la fin de l'année, les paiements sur le terrain étant possibles jusqu'à la fin de l'année 2001.

2.2. Le Comité des régions constate que ce sont les programmes relevant de l'objectif 1 ainsi que les actions menées au titre de l'objectif 3 dans le domaine de la politique de l'emploi qui enregistrent les meilleurs taux d'exécution. En revanche, les objectifs 2, 4 et 5b et les initiatives communautaires affichent un taux d'exécution des crédits moins élevé.

2.3. Il relève que — comme en 1998 — ce sont les États éligibles au Fonds de cohésion qui ont été les principaux bénéficiaires des aides des Fonds structurels et ont enregistré les meilleurs taux de paiement, tandis que dans certains des États membres les plus prospères, le taux de paiement se situe au-dessous de la moyenne communautaire. Le CdR regrette que la Commission omette là encore d'examiner si les meilleurs résultats affichés par les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion sont à attribuer à leurs besoins plus importants en crédits ou si d'autres facteurs ont été déterminants à cet égard.

3. Principe de partenariat

3.1. Le CdR constate avec regret que le rapport n'accorde pas une place significative au principe de partenariat, alors que c'est un facteur décisif du succès de la politique structurelle.

3.2. Le principe de partenariat joue un rôle essentiel dans la gestion des Fonds structurels. Le Comité des régions invite la Commission à mettre en pratique dans le cadre de cette gestion le principe de partenariat avec les acteurs économiques et sociaux ainsi que le principe de subsidiarité, en reconnaissant les compétences des institutions politiques internes des États membres et les missions dévolues aux autorités régionales et locales.

4. Initiatives communautaires

4.1. Le rapport de la Commission analyse succinctement certaines des initiatives communautaires. Le Comité des régions déplore que la Commission ait omis de se livrer à cette occasion à une analyse plus approfondie de l'importante initiative communautaire *Interreg II*, dont le volet C représente globalement, surtout dans la perspective de l'élargissement imminent de l'UE, un instrument précieux pour la coopération transnationale en matière d'aménagement du territoire.

4.2. Le CdR souligne à cet égard que cette coopération peut donner une nouvelle impulsion au processus d'élargissement. Un effet similaire est attendu du programme *Interreg III B* qui vient d'être lancé et dont le contenu, pratiquement inchangé, porte également sur la coopération transnationale, notamment dans les domaines de la planification régionale et de l'aménagement et du développement du territoire.

4.3. Le Comité des régions insiste sur le fait que les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des initiatives communautaires sont dus pour l'essentiel à la complexité des procédures administratives et aux retards considérables pris dans l'approbation des programmes par la Commission. C'est ainsi par exemple que des programmes relevant d'*Interreg II* n'ont été autorisés qu'en 1995 pour certaines régions, ce qui a entraîné pendant une certaine période pour les régions et communes concernées une incertitude en termes de planification.

5. Contraintes administratives

Le CdR regrette que le rapport n'étudie pas les charges bureaucratiques qu'implique pour les collectivités locales et régionales la mise en œuvre des dispositions administratives. Le Comité des régions critique le grand nombre de contraintes imposées par la Commission en ce qui concerne les Fonds structurels et les initiatives communautaires. Les régions et les collectivités locales estiment que la qualité des dépenses en est affectée, de même que l'acceptation de la politique régionale européenne. Le Comité des régions demande expressément à la Commission de s'employer à simplifier les procédures administratives et de revoir chacune des démarches administratives sous l'angle des charges qu'elle implique et de son utilité.

6. Contrôle

6.1. Le contrôle par la Commission des interventions réalisées dans le cadre des Fonds structurels a permis de constater des améliorations en 1999, notamment en ce qui concerne le Feder. Le fait que les mesures structurelles représentent un tiers du budget de l'Union européenne appelle incontestablement l'adoption de mesures cohérentes en termes de contrôle financier. Le Comité des régions est d'avis qu'avec les nouveaux règlements adoptés pour la période 2000-2006, la Commission est sur la bonne voie pour renforcer la position des États membres, des régions et des communes dans le cadre du contrôle des interventions des Fonds structurels. Les instances de gestion et de contrôle situées sur le terrain sont en effet les mieux placées, de par leurs connaissances spécifiques, pour effectuer ces contrôles.

6.2. Le Comité des régions ne doute pas qu'il revient aux États membres, aux régions et aux communes de démontrer leur capacité à pratiquer une gestion économique, efficace et ordonnée. Mais les contraintes aujourd'hui beaucoup plus lourdes imposées par la Commission à l'égard des systèmes de gestion et de contrôle soulèvent de plus en plus la question de la proportionnalité entre les efforts déployés et leurs résultats. Le Comité des régions désapprouve là encore les charges administratives trop pesantes liées aux dispositions européennes. Il souligne que les informations trop nombreuses demandées, d'une utilité discutable pour le contrôle de l'utilisation des crédits, mettent les autorités administratives régionales et locales pratiquement dans l'impossibilité de se consacrer à leurs véritables missions.

7. Période de programmation 2000-2006

7.1. Le 11^e rapport annuel attache une attention particulière à la préparation de la période de programmation 2000-2006. Le CdR constate avec satisfaction que ce rapport 1999 ouvre déjà une perspective sur la future période de programmation.

7.2. Pour la période de programmation 2000-2006, le Conseil européen de Berlin a entre autres statué sur la répartition des dotations des Fonds structurels entre les trois nouveaux objectifs, les régions de l'objectif 1 se voyant octroyer la plus grosse part, soit près de 70 % des crédits. Le Conseil a également défini l'enveloppe budgétaire destinée aux aides de préadhésion et alloué des crédits aux instruments ISPA et SAPARD. Le Comité des régions se félicite expressément à cet égard que ces instruments soient mobilisés à l'appui du processus de préadhésion. Ce processus marche à grand pas et doit se poursuivre dans le respect des délais récemment fixés à Göteborg. Le CdR tient à souligner l'importance stratégique que la gestion des Fonds structurels est appelée à revêtir pour les pays candidats et leurs économies. C'est pourquoi il propose que les expériences tant positives que négatives recueillies en la matière par les régions et les communes soient mises à la disposition des futurs gestionnaires de ces Fonds, afin que les méthodes et les pratiques ayant fait leurs preuves puissent être mises à profit et que les erreurs du passé ne soient pas répétées.

7.3. En mai et juin 1999 ont été adoptés le «Règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels», qui réduit le nombre des objectifs prioritaires à trois et celui des initiatives communautaires à quatre (*Interreg, Equal, Leader et Urban*), ainsi que les règlements spécifiques à chaque Fonds. Le Comité des régions est favorable à la réduction des initiatives communautaires. Elle permet d'éviter pour l'avenir le risque prévisible d'une absence d'orientation claire dans l'utilisation des initiatives communautaires, essentiellement caractérisées aujourd'hui par le saupoudrage des aides.

7.4. Le CdR relève que les perspectives financières ont certes été définies suffisamment tôt lors du Sommet de Berlin, mais que les régions et les communes ont été mises dans l'impossibilité de commencer à planifier leurs actions, la Commission n'ayant pas présenté et adopté en temps utile ses orientations. De ce fait, les programmes n'ont pu entrer en vigueur que tardivement, ce qui a parfois mis en difficulté les régions et les communes. Le Comité des régions invite la Commission à remédier à ces insuffisances et à présenter plus rapidement ses orientations lors de la prochaine période de programmation. Il ne faudrait pas que par suite des omissions de la Commission, des aides allouées aux régions et aux communes soient perdues à cause d'une mise en œuvre tardive des aides et des nouvelles exigences en matière d'exécution des aides imposées à ces collectivités à un stade ultérieur à la mise en œuvre des aides nationales.

7.5. Le Comité des régions ne partage pas tout à fait l'avis de la Commission selon lequel les nouveaux règlements ont simplifié la mise en œuvre des aides des Fonds structurels, même si certains aménagements opportuns méritent d'être salués, tels que la simplification des conditions d'introduction des demandes de paiement. Pendant la période de programmation 1994-1999, le paiement des tranches s'effectuait en fonction du pourcentage d'écoulement des crédits communautaires. Pendant la nouvelle période de programmation, les demandes de paiement peuvent être adressées trois fois par an à la Commission, sur la base des dépenses effectuées. Pour la période de programmation 2000-2006, l'éventail des aides a été élargi par rapport à 1994-1999. Les différentes priorités ont été complétées par diverses actions. Le Comité des

régions reconnaît que ces modifications peuvent notamment contribuer à améliorer la qualité des aides nationales. Mais le grand nombre d'orientations et de documents de travail ne contribue pas à simplifier la planification et la mise en œuvre des programmes, non plus que la gestion, le suivi et l'évaluation des Fonds structurels. Les charges bureaucratiques ont d'ailleurs fortement augmenté. Qui plus est, certaines expériences récentes conduisent même à remettre en question les avantages liés aux aides communautaires. Cela vaut notamment pour les petites aides allouées à des communes et des entreprises, dès lors que ces dernières se rendent compte du travail administratif requis pour bénéficier des aides communautaires.

7.6. Le CdR tient à souligner que les efforts déployés pour satisfaire aux exigences formelles liées à l'octroi d'aides des Fonds structurels mobilisent des capacités qui ne sont dès lors plus disponibles pour une organisation efficace et effective de la politique structurelle.

8. Efficacité des aides

Le Comité des régions réaffirme que selon lui, la mise en œuvre des Fonds doit reposer à l'avenir sur le postulat de base en vertu duquel les régions économiquement similaires doivent bénéficier d'un volume d'aides équivalent. Les Fonds structurels communautaires occupent une place essentielle dans l'aide aux régions défavorisées. Ils permettent de lutter contre les déséquilibres régionaux. Aussi le Comité des régions juge-t-il essentielle une utilisation efficace des Fonds.

9. Emploi

La Commission soutient dans son rapport l'idée que le processus de Luxembourg sur l'emploi a été consolidé en 1999. Dans le cadre de ce processus, des recommandations

ont été adressées aux États membres afin de leur permettre de s'acquitter au mieux de leurs engagements relatifs aux objectifs communs de la stratégie européenne pour l'emploi. Parmi les nouveaux objectifs figurent l'apprentissage tout au long de la vie, l'accès à la société de l'information, la participation des partenaires sociaux à l'organisation du travail et la prise en compte du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le Comité des régions signale que les nouveaux règlements des Fonds structurels obligent les États membres à inclure dans leurs programmes des réflexions relatives à la politique de l'emploi. Il apparaît une fois de plus que les mesures de la politique de l'emploi ne peuvent être appliquées sans l'appui des collectivités locales et régionales. Le CdR souligne que l'argument le plus probant à cet égard est que la politique de l'emploi doit pour l'essentiel rester du ressort des États membres et, au sein de ceux-ci, des régions et des communes.

10. Priorités thématiques et coopération interinstitutionnelle

10.1. Le CdR approuve l'établissement chaque année dans le rapport annuel de priorités thématiques, en particulier le choix pour l'année 1999 de l'égalité des chances, et met en avant le rôle joué par les Fonds structurels dans la mise en œuvre de l'égalité entre les femmes et les hommes.

10.2. Le Comité des régions se félicite de constater que la Commission mentionne à la fin de son rapport la coopération interinstitutionnelle avec le CdR. Il souligne que la Commission trouve en lui un partenaire fiable, disposé à œuvrer activement, sur la base de l'expérience des collectivités régionales et locales, à l'amélioration et à la simplification des procédures. Il déplore d'autant plus que la Commission ne fasse pas spontanément appel à sa compétence et ne l'ait pas formellement saisi d'une demande d'avis. Il exprime l'espoir qu'à l'avenir, la Commission saura mettre à profit l'expertise du CdR pour améliorer ses rapports.

Bruxelles, le 15 novembre 2001.

Le Président
du Comité des régions
Jos CHABERT