



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission du développement régional*

---

1.3.2010

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

sur la bonne gouvernance en matière de politique régionale de l'UE:  
procédures d'aide et de contrôle par la Commission européenne

Commission du développement régional

Rapporteure: Ramona Nicole Mănescu

Ces dernières décennies, la décentralisation des pouvoirs dans plusieurs États membres a considérablement renforcé les compétences des autorités régionales et locales en matière d'exécution des politiques de l'Union.

L'intégration par le traité de réforme du principe de subsidiarité infranationale dans le droit communautaire pour les matières à compétence partagée garantit aujourd'hui l'association plus étroite des autorités territoriales au processus décisionnel à la fois au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, en tant que partenaires à part entière de la réalisation des objectifs de l'Union.

Cette étape importante vers une meilleure gouvernance à multi-niveaux répond aux demandes répétées du Parlement de renforcer la participation des autorités infranationales à la élaboration des politiques, dans le respect permanent des différents acquis constitutionnels nationaux.

L'efficacité de la mise en œuvre est largement fonction de la manière dont les politiques sont élaborées; associer dès cette phase les autorités locales et régionales, qui sont les mieux placées pour connaître les besoins de leur territoire et de leur population, est la garantie d'obtenir des résultats plus efficaces à un stade ultérieur.

Il est donc capital de mettre l'accent sur la phase prélegislative du processus décisionnel et sur la valeur ajoutée que les politiques et les meilleures pratiques mises en œuvre aux niveaux local et régional apportent au développement des stratégies territoriales au sein de l'UE.

La politique de cohésion est une pionnière dans l'application de cette approche: sa dimension régionale et l'application du principe de partenariat représentent sa valeur ajoutée et contribuent à garantir son efficacité et sa durabilité.

### ***Le Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux***

Le Livre blanc du Comité des régions a lancé un débat opportun sur une compréhension commune de ce principe en tant qu'instrument décisionnel pratique dans le cadre des politiques de l'Union à compétence partagée.

Les aspects suivants seront examinés afin d'évaluer comment améliorer le développement d'une approche à plusieurs niveaux de la gouvernance dans le cadre de la politique de cohésion:

- **Les deux dimensions de la gouvernance à multi-niveaux**, verticale – à savoir la coopération entre les autorités des différents niveaux de pouvoir, y compris les acteurs économiques et sociaux – et horizontale – entre les acteurs d'un même échelon –, sont nécessaires pour garantir la coopération à plusieurs niveaux entre les acteurs et une approche intégrée des politiques.
- Une définition plus claire du principe de partenariat faciliterait la mise en place de **véritables partenariats** avec les autorités régionales et locales; il importe en particulier de renforcer le rôle et la consultation du niveau local dès le stade initial des négociations relatives aux débats de l'UE. Il arrive souvent que le principe de partenariat ne fonctionne pas en raison de l'association insuffisante des autorités locales.
- Le débat sur la gouvernance à multi-niveaux s'inscrit pleinement dans celui sur la **cohésion territoriale**: associer les acteurs infranationaux à la réalisation des objectifs de l'UE est une condition préalable à la mise en œuvre efficace de la cohésion territoriale. L'élaboration d'un Livre blanc sur la cohésion territoriale, dans le prolongement du Livre

vert, représenterait un instrument opportun pour préciser les modalités de mise en œuvre de la cohésion territoriale à travers la gouvernance à multi-niveaux dans la future politique régionale tout en alimentant le débat sur le prochain paquet législatif.

- Il convient de mieux exploiter le potentiel de la **coopération territoriale** afin de promouvoir la coopération à plusieurs niveaux au-delà des frontières nationales. Les régions transfrontalières disposent d'un potentiel territorial inexploité et sont des lieux de convergence des politiques. En outre, le rôle capital de la coopération territoriale dans la réalisation des objectifs de la stratégie UE-2020 a été mis en évidence dans un grand nombre de réponses apportées à la récente consultation publique. Des instruments comme le GECT et les Pactes territoriaux européens, qui s'appuient sur les expériences des programmes URBAN et LEADER, devraient être encouragés en tant qu'outils permettant d'élaborer des systèmes de gouvernance transfrontalière et garantissant l'appropriation des différentes politiques aux niveaux régional et local. Il importe dès lors d'éliminer au plus vite les obstacles découlant de la transposition insuffisante de la directive GECT au niveau national.
- **La simplification des règles** aux niveaux européen et national est une condition préalable à une meilleure gouvernance dans la politique de cohésion. Les récentes modifications des règlements généraux et du FEDER ont permis des avancées importantes dans cette direction, mais la simplification ne devrait pas uniquement être corrélée à un événement temporaire et extraordinaire comme la crise économique. Elle devrait au contraire inspirer l'ensemble de la législation des fonds structurels à l'avenir. Les États membres devraient également simplifier leurs dispositions nationales, qui ajoutent bien souvent des charges administratives que n'imposent pas les règles de l'Union. En tant que contrepois nécessaire, une culture d'évaluation renforcée doit être développée à tous les niveaux pour garantir des contrôles efficaces et éviter les erreurs.
- **Le programme Erasmus des élus locaux et régionaux** devrait être poursuivi à l'avenir via l'allocation de fonds adéquats dans le cadre des prochaines négociations budgétaires et le renforcement de la mise en réseau avec les autorités régionales et locales, également à travers le Comité des régions.
- **La Charte de l'UE sur la gouvernance à multi-niveaux** peut constituer un instrument approprié pour développer une compréhension commune de la gouvernance européenne. Son efficacité dépend toutefois de l'élaboration de mesures concrètes en vue de sa mise en œuvre. Il conviendrait par conséquent d'adopter rapidement un plan d'action qui décrirait ces mesures en détail.

### ***Renforcer le rôle de la Commission***

La seconde partie du rapport analysera les mécanismes de la gestion partagée, en particulier les différentes responsabilités de la Commission européenne et des États membres, et examinera les possibilités d'amélioration du système dans le cadre de la mise en œuvre des programmes.

Le rapport de 2006 de la Cour des comptes européenne a révélé le manque d'efficacité des systèmes de contrôle en vigueur dans le cadre de la politique de cohésion, l'incidence des erreurs dans le remboursement des dépenses étant trop élevée (12 %). Le rapport annuel de 2008 a confirmé ces données, 11 % des fonds ayant fait l'objet d'un remboursement incorrect.

Il est vrai que ces données ne reflètent pas totalement la réalité, puisqu'elles englobent

également la période 2000-2006, durant laquelle les exigences de contrôle actuelles n'étaient pas encore en place.

Toutefois, en l'absence de données permettant une évaluation adéquate de l'efficacité des nouvelles dispositions pour 2007-2013, le constat actuel est que le taux d'erreur dans les fonds structurels est encore trop élevé et qu'il convient d'intensifier les efforts visant à améliorer l'efficacité des systèmes de contrôle.

Le plan d'action 2008 de la Commission sur le renforcement de sa fonction de surveillance englobait une série d'actions prises par la Commission dans le but d'améliorer la performance des fonds, comprenant à la fois des mesures correctives et des mesures préventives pour l'avenir.

Ces mesures seront analysées dans le rapport, qui présentera également les premières recommandations pour la période de programmation actuelle en ce qui concerne la manière de renforcer les orientations de la Commission sur les procédures de contrôle et de gestion, ainsi que son rôle de coordination lors de la phase de contrôle.

En effet, un an après le début de la mise en œuvre du programme, il est trop tôt pour évaluer l'impact global des actions menées. Toutefois, certains éléments encourageants peuvent déjà être tirés de la communication sur l'impact du plan d'action adopté par la Commission le 18 février 2010, et ils seront évalués en bonne et due forme.

La supervision de la Commission qui est actuellement prévue n'est pas considérée suffisante et ne peut compenser l'inefficacité persistante des systèmes de contrôle au niveau national durant l'ensemble de la période pluriannuelle. Le rôle d'audit de la Commission devrait être renforcé au début des programmes, avec un rôle accru au niveau national durant la phase de mise en œuvre.

Il convient en particulier d'ajuster le système actuel d'évaluation de la conformité afin de garantir sa pleine efficacité pendant l'ensemble de la période de programmation. Cet exercice n'a pas encore été clôturé, ce qui pourrait entraîner des retards de paiement et la perte consécutive de fonds en raison du dégageant d'office.

Le contrôle pendant la mise en œuvre doit être amélioré en développant les contrôles *ad hoc* et en renforçant l'aide apportée au contrôle de premier niveau effectué par les autorités de gestion (AG), de manière à corriger les irrégularités en temps opportun et de réduire le taux d'erreur global. La Commission devrait concentrer ses formations et ses orientations sur ce niveau, lequel présente le pourcentage d'erreurs le plus élevé et, en particulier, sur ces secteurs – dépenses et marchés publics inadmissibles –, où l'on constate le taux d'irrégularité le plus important.

La trop grande complexité des règles régissant les fonds structurels est en partie responsable de ces erreurs. Le système de gestion partagée caractérisant la politique de cohésion induit, en raison des nombreux acteurs impliqués, un grand degré de complexité dans l'interprétation et l'application des règles. S'il s'agit assurément de la véritable valeur ajoutée des fonds structurels, cela engendre également un risque d'erreur plus élevé.

Il convient dès lors de simplifier les règles afin de garantir des procédures plus conviviales et ne pas décourager les bénéficiaires potentiels de participer à des projets.

Dans le même temps, la Commission doit développer son rôle de vecteur de connaissances vers les niveaux de gouvernance inférieurs par des initiatives à la fois réglementaires et non

réglementaires, dont certaines, déjà en place, doivent être renforcées.

Il importe d'accroître les investissements dans la formation et l'aide financière en faveur des administrations nationales et régionales, afin de développer les capacités et la connaissance des règles au sein des autorités responsables de la gestion du programme. En particulier dans les nouveaux États membres, où cette pratique est encore récente, les investissements dans la capacité institutionnelle doivent figurer parmi les priorités.

Ceci permettrait à moyen terme d'associer davantage d'autorités infranationales dans la gestion et le contrôle des programmes, la Commission assumant plutôt un rôle renforcé de coordination.

Au-delà des mesures engagées à travers le plan d'action, d'autres initiatives devraient être potentialisées:

- étant donné que la majorité des erreurs surviennent lors du contrôle de premier niveau, accroître l'aide de la Commission aux AG par le biais d'ateliers ciblés, de notes d'orientation, de la diffusion de meilleures pratiques et de la formation des agents responsables de la gestion; une surveillance permanente du transfert réel des mesures de formation destinées aux AG devrait être mise en place afin de contrôler que les connaissances sont effectivement transmises et que les règles sont correctement appliquées;
- renforcer la coopération avec les autorités d'audit nationales par le biais de réunions régulières avec la Commission en vue d'échanger les résultats des contrôles respectifs; les États membres devraient quant à eux soumettre leurs rapports en temps voulu de sorte que la Commission puisse effectivement procéder aux contrôles;
- garantir une meilleure coordination entre les niveaux de contrôle en place afin d'éviter la redondance des audits et le contrôle excessif. À long terme, cette coordination améliorée libérerait des ressources que la Commission pourrait allouer au développement de l'aide en matière de gestion;
- un système de transfert de données analogue à celui en place entre les États membres et la Commission devrait être instauré entre les autorités compétentes, les organes intermédiaires et les bénéficiaires finaux dans chaque État membre;
- développer le potentiel des instruments d'ingénierie financière, en particulier JEREMIE et JASPERS, afin de permettre la création de projets stratégiques de qualité et la participation d'acteurs et de capitaux privés dans des projets européens. Leur sous-utilisation actuelle, en raison d'une complexité excessive, souligne l'urgence d'un débat sur leur gouvernance.
- une plus grande cohérence dans les règles des différents fonds de l'Union permettrait une approche plus intégrée.

\*\*\*

Certaines mesures correctives devraient être mises en œuvre immédiatement afin de générer des résultats dès la période de programmation actuelle. D'autres doivent s'inscrire dans le plus long terme, à la suite d'un débat hautement politique sur la politique de cohésion après 2013.

Les travaux relatifs à la simplification, entamés en 2007 au sein de la task-force de la Commission, devraient mettre l'accent d'une part sur des propositions d'amélioration des pratiques au cours de la période actuelle de mise en œuvre, et d'autre part sur des propositions

de simplification du fonctionnement de la politique de cohésion: la simplification doit devenir un principe horizontal et durable déterminant la philosophie de la future politique de cohésion.

Une vaste réflexion s'impose sur la manière d'améliorer la gouvernance et, partant, l'efficacité du système d'allocation des fonds structurels pour la période postérieure à 2013. Il est important que les discussions menées au sein du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique de cohésion prennent cet aspect en considération et le Parlement devrait être activement associé à ce débat.