



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du développement régional

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROJET DE RAPPORT

sur la transparence de la politique régionale et son financement
(2009/2232(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Michail Tremopoulos

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN **Error! Bookmark not defined.**

EXPOSÉ DES MOTIFS**Error! Bookmark not defined.**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transparence de la politique régionale et son financement (2009/2232(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment ses articles 174 à 178,
- vu le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion¹,
- vu le règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional²,
- vu le règlement (CE) n° 284/2009 du Conseil du 7 avril 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certaines dispositions relatives à la gestion financière³,
- vu le règlement (CE) n° 397/2009 du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional en ce qui concerne l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et en énergies renouvelables dans le secteur du logement⁴,
- vu la décision du Parlement européen du 22 avril 2008 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2006, section III - Commission⁵,
- vu la décision du Parlement européen du 23 avril 2009 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007, section III - Commission⁶,
- vu sa résolution du 19 février 2008 sur la transparence dans le domaine financier⁷,

¹ JO L 210 du 31.7.2006, p. 25.

² JO L 371 du 27.12.2006, p. 1.

³ JO L 94 du 8.4.2009, p. 10.

⁴ JO L 126 du 21.5.2009, p. 3.

⁵ JO L 88 du 31.3.2009, p. 23.

⁶ JO L 255 du 26.9.2009, p. 24.

⁷ JO C 184 E du 6.8.2009, p. 1.

- vu sa résolution du 21 octobre 2008 sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale¹,
 - vu sa résolution du 24 mars 2009 sur la mise en œuvre des règles relatives aux Fonds structurels 2007-2013: les résultats des négociations concernant les stratégies nationales de cohésion et les programmes opérationnels²,
 - vu l'étude publiée par le Parlement intitulée "*The Data Transparency Initiative and its Impact on Cohesion Policy*",
 - vu le livre vert de la Commission du 3 mai 2006 sur l'initiative européenne en matière de transparence (COM(2006)0194),
 - vu la communication de la Commission du 21 décembre 2009 intitulée "20^e rapport annuel sur la mise en œuvre des Fonds structurels (2008)" (COM(2009)0617/2),
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A7-0000/2010),
- A. considérant que l'initiative européenne en matière de transparence (IET) a été adoptée par la Commission en 2005 et que le livre vert a ensuite été publié en 2006 en vue d'améliorer la transparence, l'ouverture et la responsabilité de la gouvernance de l'Union européenne; que la publicité des informations relatives aux bénéficiaires de fonds de l'Union européenne constitue la pierre angulaire de ladite initiative,
- B. considérant que, dans le cadre du système de gestion partagée, les informations sur les bénéficiaires des fonds de l'Union européenne sont gérées au niveau des États membres et qu'en l'absence d'une obligation spécifique de l'Union européenne ou d'une impulsion décisive de la Commission, le niveau de publicité de ces informations diffère sensiblement d'un État membre à l'autre, ce qui rend difficile une comparaison à l'échelle de l'Union,
- C. considérant qu'aucun lien n'a été établi entre l'IET, d'une part, et les contrôles et l'audit financiers, plus réglementés et plus contraignants, d'autre part,
- D. considérant que l'IET devrait avoir des effets perceptibles et garantir la transparence des partenariats lors des différentes stades, en amont et en aval du cycle de programmation de la politique de cohésion; que, néanmoins, la réglementation ne précise pas dans quelle mesure les partenaires doivent être associés aux différents processus de programmation et ne définit pas les modalités de cette participation,
- E. considérant que les décisions de la Commission sur le financement des grands projets ne font pas l'objet d'une information préalable suffisante et souffrent, par conséquent, d'un manque de transparence; que cette lacune devrait être corrigée,

1. estime que la transparence concernant la politique de cohésion et son cycle de

¹ Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0492.

² Textes adoptés de cette date, P6_TA(2009)0165.

programmation, la répartition des dépenses et l'accès des bénéficiaires potentiels des Fonds structurels aux informations sont des conditions indispensables à la réalisation des objectifs généraux de la politique de cohésion et que cette transparence devrait donc être envisagée comme principe directeur transversal dans le processus de programmation de la politique de cohésion;

Divulgence des données sur les bénéficiaires des Fonds de cohésion

2. constate avec satisfaction que, conformément aux exigences de l'IET, des cartes interactives indiquant les liens vers les listes des bénéficiaires du FEDER et du Fonds de cohésion qui sont disponibles sur les sites nationaux ou régionaux respectifs soient publiés sur le site internet de la Direction générale de la politique régionale de la Commission;
3. invite la Commission et les États membres à faire en sorte que ces bases de données des États membres puissent être consultées dans leur intégralité et soient pleinement compatibles, de manière à offrir une vue d'ensemble, à l'échelle de l'Union européenne, des données présentées, tout en préservant leur pertinence au niveau local; estime, à cet égard, que des versions bilingues (langue(s) nationale(s) - anglais) devraient être envisagées;
4. souligne que l'utilité des données sur les bénéficiaires doit être améliorée, au niveau tant du contenu que de la présentation; invite par conséquent la Commission à élaborer un modèle plus détaillé et plus normatif, précisant la structure, la forme et le contenu des informations qui doivent être fournies;
5. appelle de ses vœux la communication d'informations essentielles supplémentaires lors de la publication des listes des bénéficiaires; recommande par conséquent que soient envisagés, outre les exigences minimales actuelles, la mention du lieu et des coordonnées complètes, des résumés des projets approuvés, le type de financement (prêts, subventions, capital-risque, etc.) ainsi qu'une description des partenaires des projets (statut juridique, taille, etc.) au titre de la communication d'éléments d'information sur les bénéficiaires;
6. demande que, pour les programmes de l'objectif de "coopération territoriale européenne", tous les bénéficiaires soient énumérés (et pas seulement les bénéficiaires principaux);
7. souligne que le respect intégral des exigences de l'IET pourrait être mieux garanti au moyen d'une réglementation plus stricte et de sanctions en cas de non-respect;

Transparence et gestion partagée

8. invite la Commission à préciser comment les principes de l'IET devraient être mis en pratique en termes opérationnels, au niveau des programmes opérationnels et de leurs plans de communication;
9. souligne la nécessité d'élaborer une réglementation et des modalités d'application telles que les procédures soient transparentes, offrent aux bénéficiaires potentiels un meilleur accès aux Fonds structurels et réduisent les contraintes administratives pour les participants; rappelle que des procédures claires et transparentes contribuent à la bonne gouvernance et se félicite, à cet égard, des efforts consentis par la Commission pour

présenter des propositions de simplification;

10. souligne qu'il est essentiel que les États membres fournissent, à titre préventif dans le cadre du système de contrôle, des informations précises dans les délais impartis et, par conséquent, qu'un lien soit établi entre l'IET, d'une part, et les contrôles et l'audit financiers, d'autre part; réaffirme que le système d'alerte précoce devrait également couvrir les fonds de l'Union européenne gérés en partenariat avec les États membres;
11. réitère sa demande concernant la communication d'informations relatives aux recouvrements et aux retraits en vertu de l'IET; insiste pour que les États membres fournissent cette information dans son intégralité et que la Commission la mette à la disposition de l'autorité budgétaire et du public, tout comme les informations sur les corrections et la fraude financières;
12. demande instamment aux auditeurs de se montrer plus fermes quant aux exigences de communication et d'information, notamment en divulguant l'identité des fautifs et en ayant recours à des corrections financières en cas de non-respect;
13. salue les efforts de la Commission et de la Cour des comptes en vue d'harmoniser leurs méthodes d'audit;

Transparence et partenariat

14. souligne que des normes minimales en matière de consultation font partie intégrante de l'IET et se félicite de ce qu'elles aient été mises en avant appliquées par la Commission en ce qui concerne la politique de cohésion; invite néanmoins la Commission à permettre aux parties intéressées de donner un retour suffisant sur la qualité du processus de consultation lui-même; invite les régions et les États membres à tirer profit des pratiques actuelles de l'Union européenne en matière de consultation des parties intéressées;
15. réaffirme que le partenariat peut contribuer à la transparence, à la réactivité, à l'efficacité et à la légitimité, à tous les stades de la programmation et de la mise en œuvre de la politique de cohésion, et obtenir une plus grande mobilisation et une plus large adhésion du public à l'égard des résultats des programmes; invite, par conséquent, les États membres et les autorités de gestion à associer plus étroitement les partenaires à tous les stades de la programmation et de la mise en œuvre de la politique de cohésion et à leur donner un plein accès à tous les documents des projets de manière à mieux tirer parti de leur expérience et de leur savoir;
16. demande que la Commission donne davantage d'indications sur la manière dont il convient de mettre en pratique la clause de partenariat dans le cadre des programmes en cours ainsi qu'à des règles de partenariat suffisamment contraignantes dans les futurs textes réglementaires;
17. demande que des informations mieux ciblées soient plus régulièrement transmises aux organisations partenaires et que le recours à l'assistance technique soit optimisé pour soutenir le partenariat, notamment en donnant aux organisations partenaires la possibilité de prendre part à des formations organisées à l'intention des organes chargés de la mise en œuvre;

Améliorer la transparence concernant le financement de grands projets par l'Union européenne

18. demande à ce que l'information en ligne soit publiée en temps utile, et donne notamment un accès direct à la documentation (introduction de la demande, étude de faisabilité, analyse coûts-avantages, évaluation des incidences sur l'environnement, etc.) sur les grands projets, aussitôt que la Commission reçoit une demande de financement de la part d'un État membre et avant qu'elle ne prenne une décision quant au financement; cette page web de la Commission devrait permettre d'y insérer des commentaires au sujet de ces projets;
19. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

PUBLICITÉ DES INFORMATIONS RELATIVES AUX BÉNÉFICIAIRES DES FONDS DE COHÉSION

La publicité des informations sur les bénéficiaires des fonds de l'Union européenne est un élément essentiel de l'initiative européenne en matière de transparence (IET). En vertu de l'article 30, paragraphe 3, ainsi que de l'article 53 ter, alinéa 2, point d), du règlement financier, les États membres sont tenus de communiquer des informations sur la manière dont les fonds de l'Union européenne en gestion partagée sont dépensés, en particulier par la publication a posteriori des noms des bénéficiaires. En ce qui concerne la publication des noms des bénéficiaires des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, cette obligation est détaillée dans le règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission, qui prévoit, à l'article 7, alinéa 1, point d), la publication de trois types d'informations: a) la liste des bénéficiaires, b) le nom des opérations et c) le montant du financement public alloué aux opérations.

Bien des différences existent, entre les États membres et les autorités de gestion, quant à l'interprétation de ces exigences minimales fixées dans l'IET. Elles reflètent les différences aussi bien de capacités administratives que de traditions et de comportements culturels et administratifs. Les différentes conceptions ou interprétations des exigences minimales de l'IET sont rendues possibles par le cadre juridique relativement lâche entérinant l'obligation de publier les données relatives aux bénéficiaires. Il existe notamment un flou sur la définition des bénéficiaires et sur le montant du financement public versé au bénéficiaire devant faire l'objet d'une publication (montants engagés ou montants effectivement payés).

Le rôle de la Commission se limite à proposer une norme indicative commune pour la publication des données et à porter à la connaissance des citoyens de l'Union européenne, via le site web de la DG REGIO, les liens vers les adresses électroniques où les États membres publient les informations requises sur les bénéficiaires du FEDER et du Fonds de cohésion. Avec les fonds susmentionnés, en "gestion partagée", ces liens et leur contenu sont de la seule responsabilité des États membres et se fondent sur les informations fournies par les autorités de gestion. La présentation et les conditions d'accès très variables ne permettent pas une comparaison complète au niveau de l'Union européenne.

Alors qu'aucun État membre ne publie moins que les exigences minimales (bien que certains programmes de coopération territoriale ne respectent pas entièrement ces exigences), certains États membres choisissent de publier des informations supplémentaires (par exemple, les objectifs des projets, les groupes cibles dans le cas du FSE, etc.), ce qui ne constitue pas une exigence en vertu du cadre juridique actuel.

TRANSPARENCE DE L'ÉLABORATION ET DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

1) Gestion partagée

L'article 69 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil indique que "l'État membre et

l'autorité de gestion pour le programme opérationnel fournissent des informations sur les opérations et les programmes faisant l'objet d'un cofinancement, dont ils assurent par ailleurs la publicité. Cette information est destinée aux citoyens de l'Union européenne et aux bénéficiaires dans le but de mettre en valeur le rôle de la Communauté et d'assurer la transparence quant à l'intervention des Fonds."

La section "information et publicité" du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission détaille les éléments couverts par les exigences de publicité. L'ensemble des programmes opérationnels cofinancés par les Fonds structurels doit être couvert par un plan de communication établi par l'autorité de gestion ou l'État membre et présenté à la Commission pour commentaires et approbation. Le plan de communication définit, pour chaque programme opérationnel, les activités de promotion et détermine comment les lignes directrices de l'Union européenne en matière de visibilité sont mises en œuvre. La présentation des exigences minimales de l'IET quant à la publication des bénéficiaires figure dans le plan de communication, bien qu'il n'y ait pas de lien formel entre l'IET et ledit plan. Au titre de leurs activités d'information, les autorités de programmation doivent investir dans l'orientation et la formation à l'intention des bénéficiaires et des organismes associés à la mise en œuvre des programmes. L'orientation et la formation sont également offertes par la Commission, mais pour que cela porte ses fruits, cette information doit être communiquée, en aval de la chaîne, aux bénéficiaires.

Le règlement d'application prévoit la création d'un réseau, à l'échelle de l'Union européenne, de personnes chargées de la communication et disposant d'un pouvoir de décision au niveau de l'autorité de gestion. C'est sur cette base qu'a été établi, pour le FEDER, le réseau INFORM. La cohérence au niveau de l'Union est également assurée par un organe consultatif, à savoir par le Comité de coordination des Fonds (CoCoF), qui se réunit plusieurs fois par an. Ce comité contribue à améliorer l'échange d'informations entre les différents Fonds structurels et encourage la coopération nationale en matière de promotion du financement de l'Union européenne au travers de Fonds structurels. La création de ces réseaux et de leurs homologues incite la Commission à adopter une conception de l'IET fondée sur l'incitation plutôt que d'imposer ce règlement aux autorités de gestion, alors qu'il est de la responsabilité des États membres de garantir l'exactitude des données publiées.

Bien qu'au cœur d'un système décentralisé d'exécution, la transmission de l'information soit un élément essentiel d'une bonne gestion ainsi que d'un contrôle efficace et contribue à prévenir l'apparition de problèmes et à stimuler le respect de la réglementation, aucun lien n'est établi entre la "*Data Transparency Initiative*", d'une part, et les contrôles et l'audit financiers, plus réglementés et plus contraignants, d'autre part.

2) Partenariat

L'IET devrait avoir des effets perceptibles sur les dispositions en matière de transparence des partenariats lors des différents stades, en amont et en aval du cycle de programmation.

Le partenariat et, plus encore, le fait d'associer les organisations de la société civile au système de programmation de la politique de cohésion, peuvent remplir différentes fonctions. Premièrement, ils peuvent améliorer la réactivité aux programmes en assurant une meilleure adéquation entre les stratégies et les besoins et en contribuant à mettre en œuvre et à optimiser

les conditions qui devraient être prises en compte: protection de l'environnement, égalité entre hommes et femmes, insertion sociale, besoins des personnes handicapées, etc. Deuxièmement, ils peuvent accroître l'efficacité des programmes en donnant aux autorités de gestion l'accès à une "connaissance de terrain" qui leur permette de mieux cibler les interventions et, par conséquent, de mieux absorber les fonds et d'améliorer la qualité des projets. Et, troisièmement, le partenariat peut améliorer la responsabilité, dans la mesure où les partenaires assurent une transmission et une dissémination des informations concernant les programmes au sein de leurs circonscriptions (et, par conséquent, une plus grande transparence et une meilleure information) et tiennent les autorités de programmation pour responsables des mesures qui ont été prises et des résultats qui ont été atteints. Le partenariat contribue à renforcer l'adhésion du public aux projets financés ainsi que la légitimité de la politique de cohésion de l'Union européenne.

L'article 11 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil impose au partenariat de couvrir les différentes étapes de l'élaboration et de l'exécution du programme: de la préparation à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des programmes opérationnels. Néanmoins, hormis dans le préambule du règlement et dans l'article portant spécifiquement sur le principe de partenariat, il n'est que rarement fait mention des partenaires ou du partenariat dans l'ensemble des sections opérationnelles des textes réglementaires. La Commission n'a pas donné d'instructions claires et officiellement contraignantes ni d'indications sur la manière dont le principe du partenariat devrait être appliqué dans la pratique, ce qui laisse aux autorités des États membres le soin d'interpréter, dans les faits, la manière dont ils doivent se conformer aux dispositions de l'article 11 et d'appliquer le principe de partenariat en fonction de traditions et de pratiques nationales. La Commission semble demeurer, à cet égard, trop passive et attentiste.

Malgré un large consensus sur l'importance du partenariat en tant que clé du succès et de l'efficacité des programmes, les organisations de la société civile sont plus associées aux stades d'élaboration du programme qu'aux autres stades de sa gestion.

AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DE GRANDS PROJETS PAR L'UNION EUROPÉENNE

En vertu de l'article 41 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, la Commission a le pouvoir d'approuver ou de rejeter les grands projets soumis par les États membres, à savoir ceux de plus de 25 000 000 EUR dans le secteur de l'environnement et de 50 000 000 EUR dans les autres domaines.

La publication, sur l'internet, des informations relatives aux grands projets avant que ne soit prise la décision quant à leur financement est une pratique courante des institutions financières internationales, notamment de la Banque européenne d'investissement et de la Banque mondiale. La Commission européenne fait malheureusement figure d'exception. Il n'y a pas de raison que ses normes en matières de transparences soient inférieures à celle de la BEI. La DG REGIO devrait créer une page web et y publier la liste des grands projets; en s'inspirant de l'exemple de la page web de la BEI. Cette page devrait également permettre d'y insérer des commentaires concernant les projets de ce type, de manière à ce que la Commission puisse profiter de la variété des sources d'informations sur les projets soumis, lui permettant ainsi de prendre des décisions plus mûries, en toute connaissance de cause.

