

Mise en oeuvre des règles des Fonds structurels 2007-2013: résultats des négociations sur les stratégies nationales de cohésion et les programmes opérationnels

Résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur la mise en oeuvre des règles relatives aux Fonds structurels 2007-2013: les résultats des négociations concernant les stratégies nationales de cohésion et les programmes opérationnels (2008/2183(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité CE et en particulier ses articles 2 et 3, paragraphe 2,
- vu la communication de la Commission du 14 mai 2008 sur les résultats des négociations concernant les stratégies nationales de cohésion et les programmes opérationnels pour la période de programmation 2007-2013 (COM(2008)0301),
- 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 (règlements généraux relatifs au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion),
- vu la décision du Conseil 2006/702/CE du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion² (orientations stratégiques en matière de cohésion),
- vu les résultats des négociations concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion (2007-2013) – Fiches par État membre,
- vu le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale (COM(2007)0273) (ci-après, "quatrième rapport de cohésion"),
- vu la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 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 financière (COM(2008)0803),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement (COM(2008)0838),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1081/2006 relatif au Fonds social européen en vue d'ajouter de nouveaux types de coûts éligibles à une contribution du FSE (COM(2008)0813),

¹ JO L 210 du 31.7.2006, p. 25.

² JO L 291 du 21.10.2006, p. 11.

- 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 l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional et les avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A6-0108/2009),
- A. considérant que la Commission a publié la communication susmentionnée sur la base des résultats des négociations avec les États membres concernant les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels,
- B. considérant, conformément à l'article 158 du traité, que la Communauté, dans un souci de renforcement de sa cohésion économique et sociale, vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions et à combler le retard des régions ou des îles les moins favorisées, y compris les zones rurales,
- C. considérant que les deux derniers élargissements de l'Union européenne ont contribué à accroître sensiblement les disparités régionales dans la Communauté, ce à quoi il convient de faire face d'une façon appropriée afin de promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable,
- D. considérant que les derniers rapports sur la cohésion mettent en évidence une tendance à l'aggravation de certaines disparités territoriales entre les régions de l'Union, ainsi qu'au niveau infrarégional, des disparités caractérisées par des phénomènes tels que la ségrégation territoriale qui se traduit par l'émergence d'une certaine forme de ghettoïsation, et le déclin continu de certaines régions périphériques, principalement agricoles,
- E. considérant qu'en octobre 2006, le Conseil a adopté les orientations stratégiques précitées en matière de cohésion, en tant que cadre indicatif destiné aux États membres pour la préparation des cadres de référence stratégiques nationaux et des programmes opérationnels pour la période 2007-2013,
- F. considérant que les trois priorités fixées par les orientations stratégiques en matière de cohésion consistent à faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi, améliorer les connaissances et l'innovation en faveur de la croissance, et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité,
- G. considérant que la concrétisation de ces priorités par des programmes opérationnels devrait permettre aux régions de faire face aux enjeux de la mondialisation et des changements structurels, démographiques et climatiques, et de renforcer le développement durable,
- H. considérant que les États membres ont mis en œuvre, dans leurs programmes opérationnels, les priorités susmentionnées de façon très variable en fonction de la situation spécifique de chaque région en termes d'objectif de développement régional, de convergence ou de compétitivité régionale et d'emploi,
- I. considérant que les États devenus membres de l'Union avant le 1^{er} mai 2004 ont été tenus,

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

dans les termes du règlement général du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion, d'affecter 60 % de l'ensemble des dépenses destinées à l'objectif "convergence" et 75 % des dépenses destinées à l'objectif "compétitivité régionale et emploi" à des priorités liées à la stratégie de Lisbonne, et que les États qui ont adhéré à l'Union le 1^{er} mai 2004 ou ultérieurement ont été invités à adopter les mêmes mesures,

- J. considérant que la durabilité, la prévention de toute forme de discrimination, la bonne gouvernance et l'application du principe de partenariat, associées à une capacité institutionnelle et administrative forte, sont essentielles à la mise en œuvre efficace de la politique de cohésion,
- K. considérant que la politique de cohésion doit être suffisamment forte et flexible pour pouvoir jouer un rôle important dans l'action de l'Union visant à contrebalancer les effets de l'actuelle crise économique mondiale,
 - 1. reconnaît les efforts réalisés par tous les États membres pour intégrer, dans leurs programmes opérationnels, les trois priorités fixées par les orientations stratégiques en matière de cohésion et qui correspondent aux objectifs du programme de Lisbonne;
 - 2. constate que la nouvelle programmation a été engagée avec lenteur dans de nombreux États membres, ce qui pourrait nuire à la bonne utilisation des crédits, se dit toutefois convaincu que les engagements pris au cours des négociations et de l'approbation des programmes opérationnels seront respectés dans l'intérêt des régions et de l'Union européenne dans son ensemble;

Atténuer les disparités régionales

- 3. prend acte de la détermination des États membres à répondre aux besoins territoriaux spécifiques liés à leur situation géographique et à leur développement économique et institutionnel, par la définition de stratégies visant à réduire les déséquilibres intrarégionaux et interrégionaux; rappelle, dans ce contexte, les mesures proposées par les États membres pour faire face aux défis particuliers en termes de développement auxquels sont confrontées des régions ayant des caractéristiques géographiques particulières, comme les zones montagneuses, les îles, les régions ultrapériphériques, les villes frontalières éloignées, les régions affectées par le dépeuplement et les zones frontalières; rappelle qu'un développement économique respectueux de l'environnement et la réduction des disparités régionales demeurent les principaux objectifs de la politique régionale de l'Union;
- 4. déplore que les principes de durabilité, d'égalité des chances et de non-discrimination ainsi que de partenariat ne soient pas suffisamment appliqués ni mis en évidence dans nombre de cadres de référence stratégiques nationaux et de programmes opérationnels; reproche à la Commission d'avoir autorisé des programmes opérationnels présentant de telles carences et de ne pas avoir insisté pour que des améliorations soient apportées par les États membres ou par les régions;
- 5. souligne que l'expérience a prouvé que la convergence entre les pays peut masquer un creusement des écarts entre les régions et à l'intérieur de celles-ci; note, en outre, que l'on peut observer ces disparités régionales et locales dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse de l'emploi, de la productivité, des revenus, des niveaux d'instruction et de la capacité d'innovation; met l'accent sur l'importance de la dimension territoriale de la cohésion pour surmonter ces difficultés;

Politique de cohésion et mise en œuvre du programme de Lisbonne

6. apprécie les efforts réalisés par les autorités nationales afin de garantir que l'allocation moyenne des dépenses pour la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne représente 65 % des fonds disponibles pour les régions de l'objectif de convergence et 82 % des fonds destinés aux régions de l'objectif "compétitivité régionale et emploi", ce qui dépasse, en fait, la contribution demandée à l'origine;
7. est convaincu qu'un effort d'investissement bien plus élevé s'impose dans ce domaine; estime, à la lumière de la révision à mi-parcours de la mise en œuvre des Fonds structurels, qu'il convient d'adopter des lignes directrices communautaires plus fortes et de mobiliser des ressources financières plus importantes à l'appui de ces objectifs, en particulier de consacrer au moins 5 % des Fonds structurels à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les logements existants; à cet égard, appelle la Commission à donner suite aux conclusions du Conseil Compétitivité des 9 et 10 octobre 2008 sur l'efficacité énergétique; souligne le rôle clé et le potentiel de développement qu'incarnent les énergies renouvelables pour les régions de l'Union européenne, tant pour créer des emplois que pour promouvoir le développement local durable;
8. soutient les régions dans leurs efforts pour réaliser les objectifs de Lisbonne par une mise en œuvre approfondie et efficace de leurs programmes opérationnels; invite également la Commission à suivre de près cette mise en œuvre afin de garantir la concrétisation des objectifs dans la pratique, et à informer le Parlement des problèmes rencontrés;
9. estime que les ressources financières consacrées aux réseaux transeuropéens d'énergie, indispensables à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, sont insuffisantes;
10. rappelle le rôle important joué par les petites entreprises et les microentreprises, et plus particulièrement les entreprises artisanales, dans la cohésion économique, sociale et territoriale, étant donné leur contribution significative à la croissance et à l'emploi; plaide donc en faveur d'une politique énergétique visant à soutenir toutes les formes d'innovation dans ces entreprises et demande instamment à la Commission de créer des opportunités de coopération mutuelle entre les entreprises, le secteur public, les écoles et les universités, pour mettre en place à l'échelle régionale des pôles d'innovation, dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne;

Répondre à la mondialisation et aux changements structurels

11. se félicite de ce que tous les États membres ont consacré une part importante de leurs dotations financières aux investissements dans la recherche-développement et l'innovation, en développant une économie des services basée sur la connaissance et en encourageant l'entrepreneuriat et les services d'aide aux entreprises, ainsi qu'en aidant les entreprises et les travailleurs à s'adapter à de nouvelles conditions; note que pour la plupart des régions de l'Union relevant de l'objectif de convergence, l'accessibilité demeure un vrai problème en raison des faiblesses des infrastructures de transport;
12. est d'avis que la politique industrielle doit être soutenue par les Fonds structurels, en vue d'accroître la compétitivité des États membres et de l'Union européenne; soutient dès lors la priorité accordée, dans le cadre de la politique de cohésion, au développement du potentiel des entreprises, en particulier des PME;

Évolution démographique et marchés du travail favorisant davantage l'intégration

13. félicite les États membres pour leurs efforts visant à donner la priorité aux investissements destinés à accroître la participation au marché du travail, à garantir l'égalité des chances et, par conséquent, à soutenir les initiatives promues par le FSE et le programme PROGRESS pour la période 2007-2013, qui visent à contribuer à l'élimination de la discrimination et à l'amélioration de la situation des femmes sur le marché de l'emploi; accueille favorablement les mesures prises par les États membres, qui visent à améliorer les compétences ainsi qu'à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans leurs programmes financés par le FSE; souligne l'importance et la nécessité de poursuivre les actions de nature à soutenir l'emploi, au vu de l'aggravation de la crise économique, en tenant particulièrement compte des besoins spécifiques des personnes handicapées et des personnes âgées à chacun des stades de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de cohésion;
14. appuie le "principe de partenariat" appliqué par la Commission dans la politique de cohésion et demande à la Commission d'associer les organisations locales et nationales de femmes dans la négociation et la mise en œuvre de cette politique;

Relever les défis du développement durable, du changement climatique et de l'énergie

15. estime que les mesures visant à protéger l'environnement, combattre le changement climatique et promouvoir l'efficacité énergétique devraient être intégrées dans tous les programmes opérationnels, et note avec satisfaction que les États membres se sont engagés à consacrer approximativement un tiers du budget total de la politique de cohésion à ces questions; considère cependant que les dotations spécifiques en faveur de la lutte contre le changement climatique et de la promotion de l'efficacité énergétique sont insuffisantes par rapport aux besoins réels;
16. estime qu'il est essentiel, dans le cadre des Fonds structurels, de développer des pôles de compétitivité, qui offrent un potentiel considérable non seulement en matière de création d'emplois bien rémunérés et de stimulation de la croissance, mais aussi pour la réduction des contraintes qui pèsent sur les grandes agglomérations; à cet égard, se réjouit de la poursuite du programme URBAN, étant d'avis que la revitalisation des zones urbaines et la réhabilitation des infrastructures urbaines vétustes sont nécessaires;
17. souligne que dans les règlements relatifs aux Fonds structurels, il est prévu que les États membres et la Commission garantissent que l'égalité entre les femmes et les hommes et l'intégration de la dimension de genre soient favorisées au cours des différentes phases de la mise en œuvre de ces fonds;
18. demande aux États membres d'informer pleinement les citoyens, les autorités locales ainsi que les organisations non gouvernementales et les organisations de femmes au sujet des possibilités de financement, en particulier en ce qui concerne les programmes spécifiques, l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels, les règles de cofinancement, les règles de remboursement et l'accès aux appels à propositions dans le cadre de la période de programmation 2007-2013;
19. demande aux États membres de veiller à ce que des obstacles administratifs excessifs ne découragent pas les organisations non gouvernementales de présenter des demandes de financement de projets, plus particulièrement ceux destinés à apporter une aide aux femmes économiquement défavorisées, aux migrantes, aux femmes appartenant à des minorités

ethniques, aux femmes handicapées, aux femmes ayant à charge des personnes dépendantes et aux femmes qui sont victimes de violences ou de torture;

20. fait remarquer qu'il existe une différence substantielle entre la façon dont les États membres de l'UE-15 et ceux de l'UE-12 ont alloué des ressources dans le domaine de la protection de l'environnement, et reconnaît que les nouveaux États membres doivent mobiliser des ressources beaucoup plus importantes afin d'atteindre les objectifs de l'Union relatifs à l'environnement, au climat et à la biodiversité, qui font partie de l'acquis communautaire;
21. souligne l'importance du renforcement des capacités de coopération et d'absorption efficace des fonds disponibles, par tous les moyens possibles, notamment les échanges de meilleures pratiques, les campagnes d'information, les actions communes, les transferts de nouvelles technologies et la création de partenariats, pour contribuer à la bonne mise en œuvre des programmes de coopération en cours et notamment à une augmentation de la capacité d'absorption des nouveaux États membres;
22. estime qu'en période de crise économique, les États membres devraient tirer parti de la création de synergies entre la protection de l'environnement et la création d'emplois, comme le prévoient les orientations stratégiques en matière de cohésion, et allouer davantage de ressources aux projets qui font la promotion de l'économie verte, des "emplois verts" et de l'innovation écologique;

Renforcer la gouvernance et le partenariat à plusieurs niveaux

23. considère que la gouvernance à plusieurs niveaux et le principe de partenariat sont des éléments clés de la légitimité, de la transparence et de l'efficacité des programmes opérationnels au cours de la phase de programmation, en particulier pendant le processus de mise en œuvre; se félicite, par conséquent, des efforts réalisés par tous les États membres, en accord avec leurs cadres institutionnels et leurs traditions spécifiques, afin de renforcer le principe de partenariat dans leurs programmes pour la période actuelle, conformément à l'article 11 du règlement général du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion; recommande en particulier aux nouveaux États membres qui ont peu d'expérience dans la constitution de partenariats efficaces de renforcer régulièrement les principes de partenariat et de transparence au cours de la mise en œuvre des programmes opérationnels;
24. demande aux États membres d'éviter tout retard indu dans le remboursement des coûts des projets menés à terme, en notant que l'insolvabilité provoquée par ces pratiques empêche fréquemment les bénéficiaires – essentiellement des autorités locales et des organisations sans but lucratif – de poursuivre d'autres activités propres à leur secteur;
25. souligne que les retards enregistrés dans la mise en œuvre de la politique structurelle sont dus, entre autres, à l'excessive rigidité des procédures, qu'il convient par conséquent de simplifier, de même qu'il est nécessaire de clarifier le partage des responsabilités et des compétences entre l'Union, les États membres et les autorités régionales et locales;
26. invite les États membres à coopérer étroitement avec les autorités régionales et locales dès la phase d'élaboration des cadres de référence stratégiques nationaux afin de garantir une mise en œuvre optimale des stratégies nationales et de respecter pleinement les idéaux sur lesquels repose la gouvernance à plusieurs niveaux;
27. attire l'attention sur la nécessité d'encourager la coopération entre les secteurs privé et public

sous la forme de partenariats public-privé pour pouvoir mener à bien de nombreux projets clés de manière à renforcer l'impact des investissements;

28. note la nécessité d'une évaluation de la coordination et de la complémentarité des programmes des Fonds structurels avec les programmes de développement des zones rurales; fait observer que l'expérience acquise sur le terrain donne à penser que les synergies entre ces deux programmes ne sont pas suffisamment exploitées;

Développement des capacités institutionnelles

29. se félicite de la prise de conscience de l'importance du renforcement de la capacité institutionnelle et administrative pour une application effective des politiques publiques et pour la gestion des fonds de l'Union; demande que des efforts importants soient réalisés, dans toutes les régions de l'objectif de convergence, afin de renforcer la capacité institutionnelle et d'accroître le professionnalisme des autorités publiques;
30. souligne la nécessité d'axer également la politique de cohésion sur les régions rurales, puisque la cohésion territoriale ne peut être réalisée que par l'instauration d'un équilibre entre zones urbaines et zones rurales;

Prise en compte des politiques efficaces, renforcement des connaissances et diffusion des bonnes pratiques

31. se félicite en particulier de la prise en compte, par les nouveaux États membres, des résultats des initiatives communautaires URBAN et EQUAL dans les programmes opérationnels pour la période 2007-2013; approuve les initiatives prises par les États membres pour mettre en place des plans intégrés de développement urbain durable, dans la mesure où les villes et les agglomérations sont le siège des industries et le centre de la croissance économique et de la création d'emplois; estime, en outre, que la totalité du potentiel des programmes européens de coopération territoriale, ainsi que des instruments Jessica, Jaspers, Jeremie et Jasmine, devrait être exploitée afin d'accélérer le développement et d'obtenir de meilleurs taux de croissance;
32. invite les États membres à tenir compte, dans tous les projets des Fonds structurels, de l'impact sur les femmes et de la dimension d'égalité des sexes;

Conclusions

33. estime qu'il n'est pas possible d'émettre un jugement de valeur sur la façon dont les États membres ont décidé de mettre en œuvre le cadre prévu par les orientations stratégiques relatives à la cohésion, dans l'élaboration de leurs cadres de référence stratégiques nationaux et de leurs programmes opérationnels; est conscient que tous les États membres ont réalisé des efforts considérables, à tous les niveaux, pour mettre en œuvre les priorités de la politique de cohésion, dans le contexte de leurs besoins et contraintes spécifiques;
34. estime que la transparence du processus d'octroi des aides financières, de même que la simplification administrative destinée à faciliter un meilleur accès des bénéficiaires potentiels des Fonds structurels aux informations, sont des conditions préalables essentielles à la concrétisation des objectifs généraux de la politique de cohésion;
35. invite les États membres à renforcer les procédures mises en place afin de garantir

l'application d'une approche intégrée pleinement opérationnelle pour la mise en œuvre de la politique de cohésion, en veillant ainsi à ce que tous les aspects de chaque programme opérationnel soient dûment examinés;

36. encourage la Commission à poursuivre ses efforts en vue de garantir que les États membres appliquent des systèmes de contrôle efficaces afin de pouvoir assurer une gestion financière saine des dépenses communautaires;
37. note que la crise économique mondiale actuelle a créé, dans tous les États membres, une situation nouvelle qui appelle une réévaluation et l'éventuelle adaptation des priorités en termes d'investissement; se félicite des propositions susmentionnées de la Commission visant à modifier les règlements afin de répondre aux besoins de l'Union dans ces circonstances exceptionnelles, et réitère son point de vue selon lequel la politique de cohésion est essentielle pour la reprise économique, sur tout le territoire de l'Union; rejette par conséquent toute tentative de renationalisation de cette politique;

o

o o

38. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.