



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0280/2010

7.10.2010

RAPPORT

sur la bonne gouvernance en matière de politique régionale de l'UE: procédures d'aide et de contrôle par la Commission européenne (2009/2231(INI))

Commission du développement régional

Rapporteuse: Ramona Nicole Mănescu

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	Erreur ! Signet non défini.
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	Erreur ! Signet non défini.
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	Erreur ! Signet non défini.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la bonne gouvernance en matière de politique régionale de l'UE: procédures d'aide et de contrôle par la Commission européenne (2009/2231(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 174 à 178,
- vu la proposition de la Commission relative à la révision du règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne du 28 mai 2010 (COM(2010)0260),
- 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 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 régionale²,
- vu sa résolution du 15 juin 2010 sur la transparence de la politique régionale et de son financement³,
- vu le livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux des 17 et 18 juin 2009 ainsi que le rapport de consultation,
- vu les conclusions de la réunion ministérielle informelle qui a eu lieu les 16 et 17 mars 2010 à Málaga,
- vu la communication de la Commission du 6 septembre 2004 intitulée "Les responsabilités respectives des États membres et de la Commission dans la gestion partagée des Fonds structurels et du Fonds de cohésion - Situation actuelle et perspectives pour la nouvelle période de programmation après 2006" (COM(2004)0580),
- vu la communication de la Commission du 14 mai 2008 sur les résultats des négociations concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 (COM(2008)0301),
- vu le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif aux exercices 2006 et 2008,

¹ JO L 210 du 31.7.2006, p.25.

² Textes adoptés de cette date, P6_TA(2008)0492.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0201.

- vu la communication de la Commission du 19 février 2008 intitulée "Plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles" (COM(2008)0097),
 - vu la communication de la Commission du 3 février 2009 intitulée "Rapport sur l'exécution du plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles" (COM(2009)0042),
 - vu la communication du 28 octobre 2009 de M. Samecki et de M. Špidla à la Commission présentant un rapport intermédiaire sur le suivi donné au plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles (SEC(2009)1463),
 - vu la communication de la Commission du 18 février 2010 intitulée "Incidence du plan d'action pour le renforcement de la fonction de surveillance de la Commission dans le contexte de la gestion partagée des actions structurelles" (COM(2010)0052),
 - vu l'article 48 du règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A7-0280/2010),
- A. considérant que la mise en œuvre de la politique de cohésion est largement décentralisée et repose sur la responsabilisation des autorités infranationales,
 - B. considérant que la politique de cohésion joue un rôle de pionnier dans l'application de la gouvernance à multiniveaux en tant qu'instrument visant à améliorer la qualité des processus décisionnels, et ce grâce à la participation active des autorités infranationales dès la phase prélegislative des débats,
 - C. considérant qu'on entend par gouvernance à multiniveaux l'action coordonnée de l'Union, des États membres, des entités régionales et locales, des partenaires socioéconomiques et des ONG, basée tant sur les principes du partenariat que du cofinancement, et destinée à élaborer et appliquer les politiques de l'Union européenne, cette définition sous-entendant la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoir;
 - D. considérant que le rapport 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 s'élevant à 12 %, et que le rapport annuel de 2008 a confirmé ces données, 11 % des fonds ayant fait l'objet d'un remboursement incorrect,
 - E. considérant que la Commission doit renforcer sa fonction de surveillance afin de réduire le niveau d'erreurs, d'améliorer le système de contrôle et d'augmenter l'aide aux autorités infranationales et aux bénéficiaires, ce qui à long terme conduira à une politique plus conviviale davantage orientée vers l'obtention de résultats,

- F. considérant que des procédures de demande de financement trop complexes et des contrôles redondants risquent de détourner des bénéficiaires potentiels de la politique de cohésion,
- G. considérant que les solutions concrètes attendues par nos concitoyens en matière de services publics (tels que les transports publics, l'eau potable, la santé publique, les logements sociaux et l'enseignement public) ne peuvent être obtenues que grâce à une bonne gouvernance comprenant deux systèmes complémentaires: d'une part, le système institutionnel, qui prévoit la répartition des compétences et des budgets entre l'État et les autorités régionales et locales, et, d'autre part, le système de partenariat, qui réunit tous les acteurs publics et privés concernés par le même sujet sur un territoire déterminé,
- H. considérant que le partenariat doit tenir compte de tous les groupes et communautés concernés, qu'il peut contribuer positivement et apporter une valeur ajoutée à la mise en œuvre de la politique de cohésion par un renforcement de la légitimité, une garantie de transparence et une meilleure absorption des fonds, et qu'il doit, par ailleurs, être évalué à l'aune de la valeur sociale et civique qu'il représente,
- I. considérant qu'une approche intégrée doit tenir compte des caractéristiques spécifiques des territoires (handicaps géographiques et naturels, dépeuplement, situation ultrapériphérique, etc.), afin de pouvoir répondre aux difficultés locales et régionales,

Application de la gouvernance à multiniveaux

1. se félicite du livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux et de la reconnaissance de la subsidiarité infranationale dans le traité de Lisbonne; souligne que l'approche à multiniveaux devrait être appliquée, non seulement verticalement mais aussi horizontalement, parmi les acteurs du même niveau, dans toutes les politiques de l'Union à compétence partagée, y compris la politique de cohésion;
2. accueille favorablement les conclusions de la réunion ministérielle informelle de mars 2010 à Málaga et estime que la gouvernance à multiniveaux est une condition préalable nécessaire pour obtenir la cohésion territoriale en Europe; demande que ce principe soit rendu obligatoire pour les États membres dans les domaines politiques où l'incidence territoriale est forte, afin d'assurer un développement territorial équilibré, en harmonie avec le principe de subsidiarité; fait remarquer qu'une telle disposition ne devrait en aucun cas conduire à un alourdissement des procédures;
3. estime qu'une gouvernance à multiniveaux doit, pour être satisfaisante, se fonder sur une approche ascendante qui tient compte de la diversité administrative existant dans chaque État membre; demande aux États membres de déterminer les méthodes les plus efficaces pour mettre en place cette gouvernance aux différents niveaux et d'intensifier leur coopération tant avec les autorités régionales et locales qu'avec l'administration communautaire, par exemple en invitant des fonctionnaires issus de toutes les strates gouvernementales à des réunions périodiques organisées avec la Commission ou en mettant en place des pactes territoriaux européens qui associent, sur une base volontaire, les différents niveaux compétents du pouvoir;
4. recommande une systématisation de l'analyse de l'impact territorial par l'implication, en

amont de la décision politique, des différents acteurs concernés, de façon à appréhender les répercussions économiques, sociales et environnementales des propositions législatives et non législatives communautaires relatives aux territoires;

5. souligne que la gouvernance à multiniveaux permet de mieux exploiter le potentiel de coopération territoriale grâce aux relations développées entre acteurs privés et publics au-delà des frontières; invite instamment les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adopter le plus rapidement possible les dispositions nécessaires permettant la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT); recommande que la Commission se charge de promouvoir l'échange d'informations entre les GECT déjà créés et ceux en cours de création dans le cadre des programmes existants; salue la qualité du travail effectué par le Comité des régions sur la question des GECT et demande la mise en œuvre des instruments dont dispose ce dernier, en particulier le suivi de la stratégie de Lisbonne et le réseau de monitoring de la subsidiarité, pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre régions et États membres, en vue d'identifier et de déterminer conjointement les objectifs et les actions de planification nécessaires et, au final, de réaliser une évaluation comparative des résultats de la politique de cohésion;
6. invite les autorités nationales, régionales et locales à renforcer le recours à l'approche intégrée dans l'actuelle période de programmation; propose que cette approche soit rendue obligatoire dans le contexte de la future politique de cohésion; considère qu'une approche intégrée et flexible ne doit pas seulement prendre en compte les aspects économiques, sociaux et environnementaux du développement du territoire, mais également permettre de coordonner les intérêts des différents acteurs concernés à la lumière des spécificités territoriales, afin de pouvoir relever les défis locaux et régionaux;
7. demande instamment à la Commission d'élaborer un guide à l'attention des acteurs publics et privés sur la façon de mettre en pratique les principes de la gouvernance à multiniveaux et l'approche intégrée; recommande que les actions visant à promouvoir ces deux approches soient financées au titre de l'assistance technique du FEDER;
8. recommande que le Comité des régions saisisse l'occasion des portes ouvertes 2011 et, pour autant que cela soit encore possible à l'heure actuelle, celles des portes ouvertes 2010 pour promouvoir et approfondir le débat sur la définition des pistes les mieux appropriées pour promouvoir la gouvernance à multiniveaux; suggère qu'un label européen en matière de gouvernance à multiniveaux soit lancé et mis en place dans toutes les régions de l'UE à partir de 2011;
9. fait observer que des mécanismes décentralisés constituent un élément clé de la gouvernance à plusieurs niveaux; invite instamment les États membres et les régions, eu égard à la nécessité de simplification, à déléguer la mise en œuvre d'une partie des programmes opérationnels lorsque cela est opportun et à mieux employer notamment les subventions globales; demande instamment à ces acteurs de prendre les mesures nécessaires en matière de décentralisation, tant sur le plan législatif que budgétaire, pour permettre un bon fonctionnement du système de gouvernance à multiniveaux dans le respect du principe de partenariat et du principe de subsidiarité; souligne la nécessité d'une association plus étroite des autorités régionales et locales, en particulier lorsqu'elles sont dotées du pouvoir législatif, dès lors que ce sont elles qui connaissent le mieux les

potentialités et les besoins de leurs régions et qui peuvent ainsi contribuer à une meilleure mise en œuvre de la politique de cohésion;

10. invite instamment les États membres à faire participer les autorités régionales et locales pertinentes et les acteurs de la société civile dès les premières phases des négociations sur la législation de l'Union et sur les programmes bénéficiant des Fonds structurels afin qu'un dialogue puisse avoir lieu en temps opportun entre les différents niveaux de pouvoir; demande que ces autorités participent sur un pied d'égalité avec les représentants nationaux aux organes compétents de prise de décision;
11. souligne que pour obtenir une absorption efficace des fonds et en assurer un impact maximal, il est nécessaire de pouvoir compter sur une capacité administrative suffisante, tant au niveau de l'UE qu'aux niveaux régional et local; invite donc la Commission à améliorer ses capacités administratives en vue d'accroître la valeur ajoutée de la politique de cohésion et d'assurer la durabilité des actions menées, et demande aux États membres de veiller à disposer de structures administratives appropriées et d'un capital humain adéquat dans les domaines du recrutement, des rémunérations, de la formation, des ressources, des procédures, de la transparence et de l'accessibilité;
12. demande également aux États membres de renforcer, le cas échéant, le rôle des autorités régionales et locales dans la préparation, la gestion et la mise en œuvre des programmes, ainsi que de développer les moyens à leur disposition; recommande l'adoption, au sein de la politique de cohésion, de la méthodologie de développement local, basée sur les partenariats locaux, notamment pour les projets liés aux questions urbaines, rurales et transfrontalières; invite la Commission à encourager les partenariats entre les régions dont le potentiel de développement est similaire et à garantir, au niveau de l'UE, un cadre approprié permettant de coordonner la coopération macrorégionale;
13. estime que les principes de partenariat et de cofinancement responsabilisent les autorités infranationales dans la mise en œuvre de la politique de cohésion; rappelle son attachement à ces principes de bonne gestion et demande qu'ils soient préservés malgré la limitation des dépenses publiques due à la crise économique;
14. recommande le développement de la pratique du partenariat et invite instamment la Commission à subordonner la mise en place de réels partenariats avec les autorités régionales et locales et les acteurs de la société civile à la présentation d'une définition commune du concept de partenariat; demande à la Commission de vérifier scrupuleusement l'application de ce principe en élaborant des outils d'évaluation spécifiques et de diffuser les meilleures pratiques dans ce domaine grâce aux outils basés sur les technologies de l'information et de la communication; rappelle que le partenariat peut contribuer à l'efficacité, à l'efficience, à la légitimité et à la transparence, à tous les stades de la programmation et de la mise en œuvre des Fonds structurels, et renforcer la mobilisation et l'appropriation à l'égard des résultats des programmes; souligne le rôle important joué par le volontariat dans le processus de partenariat;
15. rappelle l'obligation d'une consultation publique des citoyens à travers les organisations représentatives de la société civile et les ONG, afin de tenir compte de leurs propositions, et insiste sur le fait que la participation de la société civile favorise la légitimation du processus de décision; constate que les efforts visant à assurer la participation publique

dans la phase préparatoire des programmes opérationnels pour la période 2007-2013 n'ont pas été aussi concluants que prévu; invite la Commission à identifier les bonnes pratiques et à faciliter leur application afin d'améliorer la participation des citoyens lors de la prochaine période de programmation;

16. demande que le principe de la gouvernance à multiniveaux soit intégré dans toutes les phases de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 afin de garantir une véritable appropriation des résultats par les autorités régionales et locales qui doivent la mettre en œuvre; rappelle dans ce contexte la proposition relative à un pacte territorial des autorités locales et régionales concernant la stratégie Europe 2020 et tendant à encourager les régions et les municipalités à contribuer au succès de la réalisation des objectifs de la stratégie 2020;
17. recommande que la Commission réétudie les possibilités de mettre en œuvre le projet pilote intitulé "Erasmus des élus locaux et régionaux" initié par le Parlement européen, et ce en vue d'améliorer la qualité des projets soumis et de répondre à l'objectif d'efficacité; demande à la Commission de créer, au titre de la ligne budgétaire "Fonds européen de développement régional (FEDER) — Assistance technique opérationnelle", un système de formation et de mobilité à destination des acteurs locaux et régionaux impliqués dans l'exécution de programmes liés à la politique de cohésion, en y associant des partenaires spécialisés dans la mise en œuvre des concepts d'approche intégrée et de gouvernance à plusieurs niveaux; demande donc à la Commission d'affecter une enveloppe à ces initiatives et de renforcer les réseaux tissés avec les autorités régionales et locales ainsi qu'à travers le Comité des régions;
18. est d'avis que les réseaux européens de régions devraient amplifier leur action en matière d'échange de bonnes pratiques dans le domaine de la gouvernance et du partenariat, mettre davantage l'accent sur les enseignements politiques et stratégiques à tirer des programmes précédents et assurer l'accès du public, dans toutes les langues de l'Union, à des informations essentielles sur les bonnes pratiques, de manière à contribuer à leur application effective;

Renforcement du rôle de la Commission en matière de soutien apporté aux autorités régionales et locales

19. est d'avis qu'un rôle plus fort à l'échelon régional et local doit correspondre à un renforcement de la fonction de surveillance de la Commission, l'accent étant mis sur la vérification des systèmes d'audit plutôt que des projets individuels; réclame, dans ce contexte, un système de certification européen des services nationaux; demande instamment à la Commission d'achever l'approbation des rapports d'évaluation de la conformité, afin d'éviter les délais dans les paiements et la perte de fonds en raison du dégageant, et de présenter, avant 2012, une proposition sur le risque d'erreur tolérable;
20. accueille favorablement les résultats du rapport de la Commission sur le plan d'action de février 2010 et les mesures correctives et préventives prises jusqu'à présent; demande à la DG REGIO de poursuivre cet exercice pendant toute la période de mise en œuvre afin de conserver l'élan généré par le plan d'action;

21. souligne que les initiatives européennes en matière de politique de cohésion et de politique structurelle doivent être mieux coordonnées afin de ne pas compromettre la cohérence de la politique régionale; réclame par conséquent un renforcement de la coordination, au sein de la Commission, entre la direction générale REGIO, qui est compétente pour la politique de cohésion et la politique structurelle, et les directions générales compétentes pour les initiatives sectorielles correspondantes; demande, eu égard au renforcement des droits des collectivités régionales et locales apporté par le traité de Lisbonne, que celles-ci soient plus étroitement associées à l'élaboration de la politique au niveau de la Commission, afin d'accroître la responsabilité au niveau des responsables des projets: réclame, en outre, un contrôle accru des résultats par la Commission, sur place, afin de mieux évaluer l'efficacité des structures de projet et celle des actions par rapport aux objectifs visés.
22. invite la Commission à renforcer l'initiative de formation des formateurs pour les autorités de gestion et les autorités de certification; souligne qu'il devrait y avoir une surveillance permanente afin de garantir que les contenus de formation sont effectivement transférés aux niveaux inférieurs de façon équilibrée, sans négliger les acteurs locaux;
23. demande instamment à la Commission de lancer rapidement le nouveau portail dans la base de données SFC 2007 permettant un accès direct aux informations pertinentes pour tous les acteurs s'occupant de Fonds structurels; recommande que les États membres se chargent de promouvoir cet instrument et de faire circuler l'information à cet égard auprès des autorités régionales et locales aussi bien qu'auprès des bénéficiaires finaux;
24. invite la Commission à mettre en place des mécanismes supplémentaires d'assistance technique pour promouvoir les connaissances à l'échelon régional et local sur des problèmes liés à la mise en œuvre, notamment dans les États membres où est observée, d'après l'évaluation ex post des programmes relevant de la politique de cohésion 2000-2006 de la Commission, une persistance très marquée de problèmes de capacité administrative au niveau de la mise en œuvre de ces programmes;
25. demande une application harmonisée du modèle d'information unique et du modèle d'audit unique (SISA) à tous les niveaux d'audit afin d'éviter la redondance des audits et le contrôle excessif; invite instamment la Commission à publier un manuel d'audit unique comprenant toutes les notes d'orientation élaborées jusqu'à présent;
26. invite les États membres à continuer à développer le potentiel des instruments d'ingénierie financière, comme moyen d'améliorer la qualité des projets et la participation des acteurs privés, notamment des PME, aux projets européens; demande à la Commission de simplifier les règles de fonctionnement de ces instruments, dont la complexité actuelle en limite l'utilisation;
27. est convaincu que le respect des procédures ne doit pas se faire au détriment de la qualité des interventions; demande à la Commission une politique davantage orientée vers les résultats à l'avenir, se concentrant davantage sur la qualité des prestations et l'élaboration de projets stratégiques que sur les contrôles; demande instamment à la Commission d'élaborer, à cette fin, des indicateurs objectifs et mesurables, qui soient comparables dans toute l'Union, afin de perfectionner les systèmes de suivi et d'évaluation et de poursuivre la réflexion sur le besoin de flexibilité des règles en cas de crises économiques;

28. fait remarquer que l'application de procédures claires et transparentes est un facteur de bonne gouvernance et accueille donc favorablement la simplification en cours de la réglementation des Fonds structurels; demande aux États membres de respecter pleinement les règles du règlement financier révisé et de communiquer des informations sur les bénéficiaires finals des Fonds structurels; demande instamment à la Commission de proposer des règles compréhensibles ne nécessitant pas de modifications fréquentes; demande une architecture plus simple des Fonds après 2013, non pas comme conséquence de la crise économique mais comme un principe général de la future politique de cohésion, afin de favoriser l'absorption des fonds, et préconise une plus grande transparence et souplesse dans l'utilisation des fonds de l'Union dans l'optique d'éviter les charges administratives supplémentaires de nature à décourager les partenaires potentiels de participer aux projets;
29. se félicite du rapport stratégique 2010 de la Commission relatif à la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion, source d'information en retour importante pour le processus d'élaboration de la politique; estime également qu'il convient de prendre dûment en compte les constatations de ce rapport lors de l'élaboration de propositions visant à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion;
30. rappelle son attachement à une politique de cohésion forte et dûment financée assurant de façon harmonieuse le développement de toutes les régions de l'Union européenne; demande que les moyens financiers de cette politique soient maintenus après 2013 et que toute tentative de renationalisation soit rejetée;
31. invite la Commission à reprendre les principes de différenciation et de proportionnalité dans la future réglementation et à adapter les exigences en fonction de la taille des programmes et de la nature des partenaires, notamment lorsque des autorités locales sont impliquées; demande un recours plus large aux montants et taux forfaitaires pour tous les Fonds, notamment pour les frais généraux et l'assistance technique; propose de prévoir des critères d'évaluation plus souples pour les projets novateurs, afin de les encourager, et des exigences de contrôle plus modérées pour les projets pilotes; encourage la Commission à développer le principe du "Contrat de confiance" avec les États membres s'engageant et parvenant à assurer une bonne utilisation des Fonds;
32. demande, en vue de mettre en place une politique plus conviviale à l'avenir, une harmonisation et une intégration plus poussées des règles régissant les Fonds structurels, en évitant la fragmentation des projets en différentes parties pour demander des crédits différents; recommande que l'accent soit mis non seulement sur la régularité des dépenses mais aussi sur la qualité des interventions et que les ressources soient consacrées au développement de l'aide en matière de gestion;
33. invite la Commission à présenter dans les meilleurs délais des propositions relatives aux dispositions régissant la prochaine période de programmation, à adopter le règlement de mise en œuvre, à élaborer les orientations nécessaires et à assurer les formations afférentes en temps utile; l'invite par ailleurs à faciliter la négociation et l'approbation des programmes opérationnels afin d'éviter tout retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion et l'absorption des fonds après 2013;

34. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

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 multiniveaux répond aux demandes répétées du Parlement de renforcer la participation des autorités infranationales à l'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 multiniveaux

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 l'élaboration d'une approche à plusieurs niveaux de la gouvernance dans le cadre de la politique de cohésion:

- *Les deux dimensions de la gouvernance à multiniveaux*, 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 multinationaux 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 multinationaux 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. L'instrument du GECT devrait être encouragé en tant qu'outil permettant d'élaborer des systèmes de gouvernance transfrontalière et garantissant l'appropriation des différentes politiques aux niveaux régional et local.
- 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.

Renforcement du rôle de la Commission en matière de soutien apporté aux autorités régionales et locales

La seconde partie du rapport analyse les mécanismes de la gestion partagée, en particulier les différentes responsabilités de la Commission européenne et des États membres, et examine 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 de mesures 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 sont analysées et les premières recommandations sont présentées 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 des deux communications sur l'impact du plan d'action, respectivement adoptées par la Commission le 3 février 2009 et le 18 février 2010.

La supervision de la Commission qui est actuellement prévue n'est pas considérée comme 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 crédits en raison du dégagement 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 à 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 les secteurs – dépenses et marchés publics inéligibles – 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 dissuader 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, une attention particulière étant accordée à l'échelon local;
- 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;
- le nouveau portail dans la base de données SFC 2007 devrait être rendu opérationnel de toute urgence, étant donné qu'il permettrait un accès direct aux informations pertinentes pour tous les acteurs s'occupant de Fonds structurels;
- le potentiel des instruments d'ingénierie financière devrait être développé afin de permettre la création de projets stratégiques de qualité et la participation d'acteurs privés, notamment des PME, et de capitaux 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.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	28.9.2010
Résultat du vote final	+: 35 -: 0 0: 0
Membres présents au moment du vote final	François Alfonsi, Luís Paulo Alves, Sophie Auconie, Catherine Bearder, Jean-Paul Besset, Victor Boştinaru, Zuzana Brzobohatá, John Bufton, Salvatore Caronna, Ricardo Cortés Lastra, Francesco De Angelis, Tamás Deutsch, Rosa Estaràs Ferragut, Elie Hoarau, Danuta Maria Hübner, Filiz Hakaeva Hyusmenova, Seán Kelly, Evgeni Kirilov, Constanze Angela Krehl, Ramona Nicole Mănescu, Riikka Manner, Iosif Matula, Wojciech Michał Olejniczak, Markus Pieper, Tomasz Piotr Poręba, Monika Smolková, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Kerstin Westphal, Joachim Zeller
Suppléants présents au moment du vote final	Jan Březina, Leonidas Donskis, Aldo Patriciello, Maurice Ponga, Heide Rühle, Elisabeth Schroedter