Avis du Comité économique et social sur:

— **la «Proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels»,**

— **les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche», et**

— **les «Propositions de règlements (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1164/94 instituant le Fonds de cohésion et modifiant son annexe II** [1]»

(98/C 407/14)

Les 19 mai et 6 juin 1998, le Conseil a décidé, en vertu des articles 125, 130 D, 130 E et 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur les propositions susmentionnées.

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui était chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 1998 (rapporteur: M. Christie).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 décembre 1998 (séance du 10 septembre), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 2 voix contre et 6 abstentions le présent avis.

1. Contexte

1.1. Lors de sa réunion du 18 mars 1998, la Commission européenne a adopté plusieurs propositions de règlements relatives aux Fonds structurels et basées sur de précédentes propositions présentées dans le cadre des mesures d'Agenda 2000. Sept propositions de règlements ont été approuvées, portant sur les quatre Fonds structurels (le Feder, le FSE, le FEOGA et l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), le Fonds de cohésion, l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) ainsi qu'un règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels.

1.2. Le présent avis traite principalement des questions soulevées par la proposition de règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels, qui définit les principaux domaines à examiner eu égard à la réforme des Fonds. Cet avis consacre également des chapitres séparés aux propositions de règlements relatifs au Feder, au FSE, à l'IFOP et au Fonds de cohésion. Le FEOGA et l'ISPA font l'objet d'avis distincts.

2. Les propositions de la Commission

2.1. Le présent chapitre décrit certains des principaux éléments des propositions de la Commission en vue de la révision du fonctionnement des Fonds structurels au cours de la période 2000-2006. Il s'agit d'un résumé, qui constitue la base de l'avis du Comité économique et social relatif à ces propositions.

2.2. La Commission présente des propositions visant à réformer les Fonds structurels dans le contexte global des réformes mises en œuvre en 1988, et sur un fond de convergence économique régionale, telle que cette-convergence s'est réalisée depuis lors. Le contexte dans lequel se situe l'avenir des Fonds structurels comporte notamment l'introduction d'un nouveau titre sur l'emploi dans le Traité d'Amsterdam, titre qui met l'accent sur la promotion de l'emploi dans l'Union.

2.3. Les propositions de la Commission relatives aux Fonds structurels doivent s'inscrire dans un cadre financier qui prévoit, au total, une enveloppe globale de 218,7 milliards d'euros (aux prix de 1999) pour les 15 États membres actuels, soit l'équivalent de 0,46 % du PIB de l'UE.

2.4. Un élément occupe une place centrale dans les révisions que propose la Commission, à savoir la concentration des activités de Fonds structurels sur trois objectifs prioritaires et trois Initiatives communautaires. Cela a notamment pour conséquence une réduction de la proportion de la population de l'UE qui est concernée par les deux objectifs géographiques des Fonds: cette proportion passera de 51 % actuellement à un pourcentage se situant entre 35 % et 40 % d'ici à 2006.

2.5. Au cours de la prochaine période de programmation des Fonds, l'aide sera concentrée sur les régions qui accuseront un retard de développement se situant à un niveau comparable au niveau actuel. Le projet de règlement prévoit une application stricte du critère de 75 % du PIB par habitant (au niveau NUTS II) dans le choix des régions pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1. L'objectif 1 révisé englobera également les régions qui sont actuellement bénéficiaires d'aides au titre de l'objectif 6. L'objectif 2 révisé comprendra les zones connaissant des mutations socioéconomiques dans le secteur industriel et dans celui des services, ainsi que les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendantes de la pêche. Les zones pouvant bénéficier d'aides financières au titre de l'objectif 3 seront celles qui ne répondront pas aux critères des objectifs 1 et 2.

[1] JO C 159 du 26.5.1998, p. 1.

2.6. Les activités des Fonds structurels ont pour but de contribuer à la croissance, à la compétitivité et à l'emploi dans l'ensemble de l'UE. Les conséquences pour l'emploi devraient se faire sentir dans trois domaines concernés par les aides à titre principal — les infrastructures, le développement des ressources humaines et l'assistance au secteur de la production. Cela est conforme au nouveau titre sur l'emploi figurant dans le Traité d'Amsterdam.

2.7. En présentant cette proposition de règlement portant dispositions générales, la Commission a voulu réaliser des réformes permettant d'améliorer le fonctionnement et la gestion des Fonds structurels. La Commission conserve un rôle stratégique essentiel en ce qui concerne la programmation, le respect des priorités de la Communauté en matière d'exécution, ainsi qu'en ce qui concerne la vérification des résultats par des méthodes de suivi, d'évaluation et de contrôle financier. Pour un certain nombre d'aspects essentiels, le règlement proposé prévoit une simplification de la mise en œuvre des Fonds structurels et une répartition plus claire des compétences entre les États membres et la Commission.

2.8. La Commission propose de constituer une réserve de 10 % des Fonds, dont l'octroi aurait lieu à mi-parcours en fonction du niveau de performance des programmes tel que le feraient apparaître les résultats obtenus à ce moment.

2.9. La proposition de règlement prévoit une clarification du principe de partenariat. En conséquence, la participation des collectivités territoriales, des organismes compétents en matière d'environnement, ainsi que des partenaires socioéconomiques, y compris les organisations non gouvernementales, doit être garantie par les États membres.

2.10. La proposition de règlement prévoit également la simplification et la décentralisation du fonctionnement des Fonds. La méthode utilisée pour ce faire sera la mise en œuvre d'un programme intégré unique des Fonds structurels par région, programme qui contiendra les mesures intégrées appuyées au moyen de tous les Fonds structurels, que ces mesures relèvent de l'objectif 1 ou de l'objectif 2. Cette rationalisation a pour but d'améliorer l'efficacité et les synergies des Fonds, de réduire le nombre de décisions initiales et de décisions de modification, d'accroître la flexibilité des Fonds et d'harmoniser les méthodes des Fonds.

3. **Observations générales**

3.1. La proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels présente le cadre juridique des activités des Fonds pour la période de 2000 à 2006. Ce règlement combine deux instruments juridiques existants, le règlement-cadre et le règlement portant sur la coordination des Fonds; il simplifie ainsi les principes opérationnels et les responsabilités administratives des différents partenaires participant à la mise en œuvre des actions structurelles de l'UE, et les rend plus transparents. Le Comité économique et social approuve cette modification, car elle devrait aboutir à une meilleure efficacité et à une plus grande responsabilité à la fois au niveau de la planification et de la mise en œuvre des programmes locaux de développement économique soutenus par les Fonds structurels.

3.1.1. La structure du règlement général pose de manière claire et ordonnée les conditions devant être remplies lors de la mise en œuvre et de la gestion des efforts de cohésion de la Communauté pour le prochain exercice financier. Bien que la proposition de règlement recommande l'introduction de changements importants dans le fonctionnement des actions structurelles pour la prochaine période de programmation, ses dispositions maintiennent et renforcent les principes sous-jacents de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui ont influencé le développement de ces mesures depuis 1988.

3.2. Le Comité économique et social souligne combien il importe qu'aucune des réformes proposées par la Commission ne porte atteinte aux efforts visant à assurer, par le biais des Fonds, une plus grande cohésion économique et sociale à travers l'UE. À cette fin, les réformes proposées doivent entre autres contribuer — et montrer qu'elles contribuent — à augmenter le niveau des revenus dans les régions les moins favorisées de l'UE, à faciliter le développement de l'industrie locale et des services dans ces régions, (y compris le développement du tourisme), à promouvoir la réadaptation économique dans les régions industrielles en déclin, à promouvoir la diversification dans les zones rurales, les zones agricoles, les zones dépendant de la pêche et les zones à faible densité de population, et, particulièrement dans le contexte du Fonds social européen, à lutter contre le chômage dans toute l'UE en investissant dans le développement du capital humain et en facilitant l'adaptation des travailleurs aux changements technologiques.

3.2.1. Il est clair que tout en s'efforçant d'accroître l'efficacité du fonctionnement des Fonds structurels, l'on attache aussi de l'importance au maintien d'une flexibilité et d'une adaptabilité suffisantes afin de veiller à ce que les Fonds soient à même de réagir à des chocs économiques imprévus, de nature structurelle, ayant une incidence régionale importante. C'est là une caractéristique des règlements actuellement en vigueur, que l'on observe dans les cas où les aides des Fonds ont été utilisées avec succès, par exemple pour traiter les problèmes propres aux régions textiles au Portugal, aux régions minières de toute l'UE, ainsi qu'aux régions cherchant à se diversifier en créant des emplois ailleurs que dans les fabriques d'armes et les secteurs connexes. Dans la plupart de ces cas, l'aide de l'UE a constitué l'élément central d'un soutien plus large au développement économique.

3.2.2. Étant donné les pouvoirs conférés par le traité d'Amsterdam en matière de politique de l'emploi, les mesures — et plus particulièrement celles relevant de l'aide économique (Fonds régional) — devraient faire

partie intégrante d'un projet global de politique de l'emploi, dans le contexte d'un soutien permanent au développement économique durable dans les régions défavorisées de l'UE.

3.3. La proposition actuelle maintient les principes de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui ont été à la base du fonctionnement des Fonds structurels depuis 1988, et les renforce même dans les domaines clés. Par conséquent, le nouveau règlement proposé s'appuie sur le succès de l'approche de l'UE, et prévoit une série de réformes politiques et techniques visant à améliorer l'efficacité des interventions effectuées sous l'égide des Fonds. En outre, les actions financées par les Fonds structurels doivent continuer à être conformes aux objectifs inscrits dans d'autres composantes de la politique communautaire (par exemple, en matière d'environnement, d'emploi et de protection sociale).

3.4. Comme elle l'indiquait dans sa communication intitulée «Agenda 2000» [1], la Commission propose de ramener à trois le nombre des objectifs prioritaires pour les interventions des Fonds structurels. Même s'il convient de reconnaître que cela devrait accroître la visibilité et l'efficacité générales des Fonds structurels, cette réorganisation ne doit pas aboutir à un affaiblissement des engagements de l'UE vis-à-vis de certains aspects spécifiques du développement économique régional dans le cadre des objectifs élargis de l'UE, ou à l'égard de types particuliers de désavantages économiques.

3.4.1. L'un des principaux objectifs des propositions de la Commission est d'augmenter la concentration des Fonds afin qu'en 2006, la couverture des Fonds structurels diminue, pour passer du niveau actuel de 51 % de la population de l'UE à une part située entre 35 et 40 %. Même s'il convient de reconnaître l'importance de la concentration des activités des Fonds, et bien que des mesures de transition soient prévues dans les propositions, il est essentiel que les réformes des Fonds structurels n'inversent pas les progrès économiques réalisés par les régions qui ne seront plus éligibles à l'aide des Fonds lorsque les règlements actuels arriveront à échéance.

4. **Observations particulières**

A. *Objectifs révisés*

4.1. Conformément aux orientations définies dans sa communication «Agenda 2000», la Commission propose que le fonctionnement des Fonds structurels s'articule désormais autour de trois objectifs au lieu des sept existant actuellement.

4.2. Le principe des objectifs territoriaux est maintenu en ce qui concerne les objectifs 1 et 2 des Fonds structurels. Toutefois, il est proposé que la couverture de ces objectifs passe du niveau actuel de 51 % de la population de l'UE à un chiffre situé entre 35 et 40 % en 2006. Cela représente à la fois une réduction importante de la population couverte par les objectifs 1 et 2, et une augmentation sensible de la proportion éligible aux aides du nouvel objectif 3. Dans le cadre de cette couverture, la Commission estime qu'une application «stricte» du critère des 75 % du PIB donne une couverture de 20 % de l'ensemble de la population de l'UE pour l'objectif 1, l'objectif 2 devant probablement en couvrir 18 % de plus.

Objectif 1

4.3. Le Comité économique et social note qu'en vertu du texte proposé pour l'article 3, la Commission sera responsable de l'établissement de la liste des régions satisfaisant au critère d'éligibilité (PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) de l'objectif 1.

4.3.1. Le Comité économique et social approuve le principe de la concentration des actions dans le cadre des Fonds structurels et partage le sentiment de la Commission quant à l'importance que celle-ci attache au principe consistant à limiter le droit à bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1 aux seules régions de niveau NUTS II où le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Il est néanmoins probable qu'une application «stricte» de ce critère aura pour conséquence que certaines régions de niveau NUTS II, ou des zones de superficie non négligeable se trouvant à l'intérieur de ces régions, se verront refuser le statut de régions d'objectif 1, bien qu'elles soient confrontées à de graves problèmes de développement économique régional. Dans de tels cas, il conviendrait peut-être que la Commission et les États membres examinent conjointement la question de savoir si le critère des 75 % suffit, à lui seul, à déclencher l'octroi d'aides, par l'intermédiaire des Fonds structurels, pour toutes les régions qui connaissent le même retard de développement. Il conviendrait, pour les besoins de cet examen mené conjointement, de définir des critères objectifs et transparents concernant le marché du travail et d'autres composantes de l'économie, afin de faire en sorte que ces régions soient traitées de manière équitable.

4.3.1.1. Dans les cas où, malgré un examen attentif, les régions économiquement défavorisées ne sont plus considérées comme éligibles aux aides d'objectif 1, et nonobstant les mesures de transition proposées par la Commission pour ces régions, il pourrait être nécessaire que les gouvernements des États membres intensifient les programmes nationaux en faveur de l'économie régionale afin d'éviter une régression des performances et des perspectives de ces régions au plan économique et social. Bien que toute mesure de ce type doive être conforme aux règles de concurrence de l'UE, le Comité économique et social reconnaît qu'un soutien national accru pourrait être un corollaire de l'intensification de la concentration des aides structurelles de l'UE.

4.3.1.2. Le Comité économique et social note la proposition de la Commission (exposé des motifs de la proposition de règlement) selon laquelle les régions, pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 1 des Fonds, devraient être les mêmes que les zones qui bénéficient d'aides des États membres conformément à l'article 92, paragraphe 3, a) du Traité. Tout en reconnaissant que tel devrait être le cas au plan général, le Comité souhaite toutefois souligner que les aides d'État à l'industrie constituent un instrument distinct de politique économique nationale qu'un État membre

[1] COM(97) 2000 final.

devrait pouvoir utiliser à sa discrétion, lorsqu'il est possible de démontrer que son utilisation se justifie.

4.3.1.3. La Commission propose (article 3, paragraphe 1, de la proposition de règlement) que l'on élargisse la portée de l'objectif 1 pour y faire entrer les régions les plus reculées et les zones pouvant bénéficier d'aides au titre de l'objectif 6 pour la période 1995-1999, c'est-à-dire les régions ayant une densité de population extrêmement faible. Tout en reconnaissant que la référence à ce critère d'éligibilité à des aides devrait être maintenue dans le cadre des Fonds, le Comité propose que toute région de l'UE puisse bénéficier d'aides à raison d'une densité de population considérée et précisée. Il conviendrait d'envisager aussi l'élaboration de critères objectifs qui permettraient d'élargir les possibilités de bénéfice d'aides financières au titre de l'objectif 1 afin de faire entrer dans cet objectif l'aide économique à une meilleure intégration des régions géographiquement défavorisées. En raison de leur éloignement ou de leur isolement, et en raison de problèmes d'accès, ces régions éprouvent des difficultés considérables à s'intégrer dans l'économie de l'Union européenne.

4.3.1.4. En réfléchissant aux critères qui seraient susceptibles de faire naître, à cet égard, des droits au bénéfice d'aides des Fonds structurels, la Commission devrait évaluer dans quelle mesure l'incapacité d'une région à atteindre le stade où son développement économique ne nécessite pas d'aide extérieure résulte d'une faible densité de population (y compris celle qu'entraînent les migrations), ou bien est liée à la situation géographiquement périphérique de ladite région, notion qui comprend aussi la situation périphérique due aux caractéristiques physiques de la zone (par exemple, les îles, les zones de montagne et d'autres régions périphériques).

Objectif 2

4.4. Les régions concernées par un objectif 2 révisé seront les zones en déclin d'activité industrielle et celles d'activité tertiaire (actuellement couvertes par l'objectif 2, sur la base de critères identiques), les zones rurales (précédemment couvertes par l'objectif 5b), les zones urbaines et les zones dépendant de la pêche. La population de l'ensemble des zones concernées par l'objectif 2 ne peut pas dépasser un plafond qui a été fixé à 18 % de la population de l'UE, avec une répartition indicative de 10 % pour les zones industrielles et les zones d'activité tertiaire, 5 % pour les zones rurales, 2 % pour les zones urbaines et 1 % pour les zones dépendant de la pêche. Les régions éligibles au titre de l'objectif 2 seront déterminées conjointement par la Commission et les États membres.

4.4.1. Il importe que la révision proposée des critères d'éligibilité aux aides d'objectif 2, qui vise à y incorporer les zones rurales en déclin, au même titre que les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche, n'entraîne pas de diminution des efforts réalisés jusqu'à présent pour promouvoir le développement économique dans les zones rurales. Souvent, les zones rurales se caractérisent par un élément de chômage «caché», ce qui signifie que cet indicateur de handicap économique doit être interprété avec prudence lorsqu'il est appliqué aux zones rurales. Par conséquent, les États membres devraient, dans l'intérêt de la complémentarité entre le rural et l'urbain, s'efforcer d'assurer un bon équilibre entre zones rurales et non rurales pour ce qui concerne l'attribution des aides.

4.4.2. Le Comité économique et social note que le critère prépondérant d'éligibilité aux aides d'objectif 2 restera le taux de chômage. Le Comité estime non seulement qu'il s'agit là d'un indicateur limité du handicap économique, mais pense également qu'il fournit une mesure imparfaite des conditions du marché du travail dans les régions défavorisées. D'autres indicateurs pertinents du marché du travail qui pourraient être pris en considération sont entre autres les taux de participation au marché du travail ainsi que les audits des compétences et des ressources humaines.

4.4.3. Le Comité économique et social approuve la proposition visant à donner davantage de poids aux préoccupations urbaines dans la mise en œuvre des Fonds structurels. Toutefois, cette aide ne doit pas se limiter aux seules zones urbaines à problèmes; elle doit apporter une contribution positive au développement urbain dans son ensemble. À cet égard, les anciennes Initiatives communautaires devraient être intégrées dans les aides normales au titre de l'objectif 2.

4.4.4. Le Comité économique et social est préoccupé par le fait que les dispositions révisées risquent de modifier la répartition actuelle des aides des Fonds structurels entre les zones rurales et les zones urbaines au sein d'un même État membre. Bien qu'en vertu du règlement, les zones industrielles et rurales répondant aux critères visés doivent couvrir un minimum de 50 % de la population concernée par l'objectif 2 dans chaque État membre, les États membres disposent d'une latitude considérable pour attribuer des aides des Fonds structurels aux zones à forte densité de population. Le Comité invite instamment la Commission à présenter, dans ses évaluations de la mise en œuvre des règlements révisés, des informations et des observations sur la répartition constatée des aides de l'objectif 2 dans chaque État membre.

4.4.5. La Commission propose que le droit à bénéficier d'aides de l'objectif 2 au titre des dispositions concernant l'éligibilité des zones industrielles aux aides de l'objectif 2 (article 4, paragraphe 5, de la proposition de règlement) soit uniquement déterminé par référence aux taux de chômage enregistrés. Le Comité économique et social recommande que les critères d'éligibilité soient élargis pour tenir compte de l'évolution du revenu par habitant (PIB) dans les régions industrielles en déclin. Étant donné la nature cyclique du chômage, les taux régionaux d'emploi et de chômage sont susceptibles de changer considérablement au cours de la période de sept ans couverte par les nouvelles dispositions relatives aux programmes d'objectif 2. Par conséquent, les pays dans lesquels le cycle économique n'est pas en phase avec celui de la majorité des États membres risquent d'être désavantagés si l'emploi est le seul indicateur du handicap économique dans ces régions. Parallèlement, les régions satisfaisant au critère du chômage au début de la période concernée pourraient voir leur situation s'améliorer sensiblement bien avant que les programmes de l'objectif 2 ne soient achevés.

4.4.6. Il est probable que l'ajout d'un critère de PIB par habitant aux critères d'éligibilité de l'objectif 2 serait également profitable aux zones rurales défavorisées. La proposition de règlement présentée par la Commission (article 4, paragraphe 6) ne prévoit que la densité de population et le taux moyen de chômage comme critères d'éligibilité pour les zones rurales. Cependant, toutes les zones rurales défavorisées se caractérisent également par de faibles niveaux de revenus par habitant (liés à l'incidence importante du chômage caché); le recours au PIB par habitant pour mesurer le handicap économique fournira dès lors un mécanisme supplémentaire pour protéger les intérêts de ces régions.

4.4.7. Le Comité économique et social estime que les régions qui ne seraient plus considérées comme éligibles aux aides de l'objectif 2 révisé ne doivent pas perdre automatiquement leur droit à bénéficier d'instruments nationaux de soutien économique, en vertu de l'article 92, paragraphe 3, du Traité CE.

Objectif 3

4.5. Le nouvel objectif 3 interviendra en dehors des régions des nouveaux objectifs 1 et 2, et tiendra compte du nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et de la nouvelle stratégie de l'UE en matière d'emploi. Les régions éligibles à l'objectif 3 sont celles qui ne sont pas visées par les objectifs 1 et 2 et qui ne bénéficient pas d'une aide financière en vertu des dispositions transitoires. Le Comité économique et social souligne que les Fonds structurels, dans leur totalité, devraient être consacrés à la réalisation des objectifs pour l'emploi définis dans le traité d'Amsterdam. Cette approche ne doit pas seulement s'appliquer aux activités du Fonds social européen, mais devrait également prévaloir dans la mise en œuvre de tous les Fonds structurels. L'objectif 3 sert également de cadre de référence afin d'assurer la cohérence avec l'ensemble des interventions réalisées en faveur des ressources humaines au sein d'un État membre.

4.5.1. Tout en approuvant le champ d'application des aides devant être accordées au titre de l'objectif 3, ainsi que l'accent mis sur la création d'emplois dans la proposition de règlement – compte tenu du nouveau titre sur l'emploi figurant dans le Traité d'Amsterdam – le Comité économique et social souhaite souligner l'importance qu'il y a à poursuivre l'application des mesures destinées à faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre aux mutations industrielles et à l'évolution des techniques, telles que ces mesures sont actuellement prévues au titre de l'objectif 4 des Fonds structurels. La proposition de règlement présentée par la Commission n'évoque pas explicitement cet aspect dans le cadre du nouvel objectif 3. Le Comité souhaite souligner le rôle essentiel de ces mesures dans le maintien de l'emploi, et aimerait les voir occuper une place centrale dans les futures politiques des Fonds structurels en matière d'octroi d'aides au titre de l'objectif 3. Le Comité souhaite souligner le rôle essentiel de ces mesures dans le maintien de l'emploi, et aimerait les voir occuper une place centrale dans les futures politiques des Fonds structurels en matière d'octroi d'aides au titre de l'objectif 3, ainsi que dans les programmes intégrés mis en œuvre dans les zones éligibles aux objectifs 1 et 2.

B. *Durée et transition*

4.6. La liste des régions éligibles aux objectifs 1 et 2 sera valable sept ans, de 2000 à 2006. Toutefois, en cas de crise grave dans une région, la liste des zones éligibles à l'objectif 2 pourra être modifiée en 2003, à condition qu'il n'en résulte pas une augmentation de la population couverte par l'objectif 2 à l'intérieur de chaque région faisant l'objet d'un plan.

4.6.1. S'il existe sans conteste de bonnes raisons pour que les programmes bénéficiant d'aides au titre de l'objectif 1 s'étendent sur toute la période de sept ans couverte par les nouveaux Fonds, ces raisons sont toutefois moins convaincantes pour ce qui concerne certains aspects spécifiques de l'objectif 2. En particulier, le recours à des données relatives à l'emploi comme unique caractéristique des zones industrielles satisfaisant au critère d'éligibilité à l'objectif 2 laisse à penser qu'un processus de réexamen plus complet des programmes sera requis à la mi-parcours, c'est-à-dire en 2003. À ce moment-là, il est tout à fait possible que certaines régions qui n'étaient pas éligibles à l'objectif 2 au début répondent aux critères, et que d'autres, qui étaient initialement éligibles, ne le soient plus. Actuellement, le règlement offre une marge de manœuvre très limitée pour l'ajustement en 2003 des zones industrielles couvertes par l'objectif 2; cet ajustement ne peut avoir lieu qu'à la demande de l'État membre, et à condition qu'il n'entraîne pas une augmentation de la population totale concernée par l'objectif 2 dans cet État membre. Le Comité économique et social note que ces dispositions laissent en fait très peu de marge effective pour l'ajustement des Fonds à la suite d'une modification de la situation dans les États membres, et pas la moindre si un choc économique provoquait une augmentation nette de la population résidant à ce moment dans des zones satisfaisant au critère de chômage de l'objectif 2. Le Comité propose que l'introduction d'un réexamen à mi-parcours plus complet fasse l'objet d'une étude approfondie, au moins dans le contexte de l'objectif 2.

4.6.2. Le Comité économique et social accueille favorablement les dispositions du règlement relatives aux mesures de transition applicables aux régions qui ne seront plus éligibles aux aides après 1999. La phase de transition durera de quatre à six ans, et permettra aux régions ayant bénéficié des aides de s'adapter progressivement à la situation future. Le Comité demande qu'un cahier des charges détaillé précise les conditions d'application et de mise en œuvre des mesures transitoires et que les partenaires socioéconomiques soient associés à son élaboration.

4.6.3. Le Comité approuve également la proposition de la Commission, qui suggère que la réduction maximale de la population couverte pour chaque État membre ne dépasse pas un tiers de la population actuellement concernée par les objectifs 2 et 5b, et ce afin de faire en sorte que chaque État membre contribue de façon équitable à l'effort global de concentration. Toutefois, le Comité considère injuste et illogique que la réduction

brute soit compensée par la couverture de régions bénéficiant d'aides transitoires au titre de l'objectif 1 et satisfaisant au critère d'éligibilité à l'objectif 2, avant application de la limitation.

C. *Réserve*

4.7. L'enveloppe financière allouée aux Fonds pour la période a été fixée à 218,7 milliards d'euros. La Commission propose de garder une réserve de performance de 10 %, qui fera l'objet d'une allocation à mi-parcours par la Commission. La proposition de règlement précise que la réserve sera allouée aux programmes qui ont «atteint un niveau de performance satisfaisant...». La réserve de performance sera octroyée aux programmes opérationnels ou documents uniques de programmation dont la performance est jugée bonne ou très bonne à partir d'un nombre limité d'indicateurs mesurables, les résultats étant évalués à mi-parcours par rapport aux objectifs initiaux.

4.7.1. Le Comité économique et social considère que la réserve proposée est excessive et que la méthode d'attribution proposée est discutable. Bien qu'il admette l'idée de garder une réserve, le Comité est d'avis qu'il serait préférable de l'utiliser, à supposer qu'elle le soit, pour remédier à des perturbations économiques inattendues, de nature structurelle, survenant au niveau régional et ayant un impact sur l'UE au-delà de la période de programmation des nouveaux Fonds. Étant donné que l'UE est sur le point de se lancer dans l'Union monétaire et que des problèmes économiques régionaux pourraient apparaître assez rapidement, le Comité propose que soit créée une réserve plus modeste, qui servirait au cas où des problèmes économiques régionaux imprévus apparaîtraient à l'avenir. L'expérience nous enseigne notamment que ces zones ont tendance à être sujettes à des perturbations économiques inattendues, et c'est précisément dans ces zones que l'on risque le plus d'avoir besoin, à l'avenir, du soutien additionnel de la réserve proposée.

D. *Initiatives communautaires*

4.8. La Commission propose de ramener les ressources disponibles pour les Initiatives communautaires à 5 % de l'enveloppe budgétaire, et de réduire considérablement le nombre d'actions financées dans cette catégorie en les ramenant à 3 programmes généraux: la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler le développement économique des régions et à promouvoir un aménagement du territoire harmonieux et équilibré; le développement rural; et la coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail. Tout en admettant que certains États membres s'efforcent d'obtenir un certain degré de rationalisation dans le domaine des Initiatives communautaires, le Comité économique et social reste d'avis que la Commission doit pouvoir réagir rapidement aux perturbations économiques inattendues affectant le bien-être économique des régions. Dans de nombreuses parties de l'UE, l'effort de cohésion s'est traduit principalement par des Initiatives communautaires qui ont, en de nombreuses occasions, apporté une contribution importante à la stabilité économique locale. Les propositions de la Commission à cet égard modifieront radicalement le rôle des Initiatives communautaires, et il est peu probable qu'elles puissent à l'avenir continuer à être mises en œuvre comme auparavant.

4.8.1. Le Comité économique et social est d'avis que l'on envisage la possibilité d'ajouter un quatrième chapitre aux Initiatives communautaires, chapitre conférant aux Fonds structurels la faculté d'aider au processus d'adaptation dans les zones subissant de manière significative le contrecoup de chocs économiques imprévus. L'adoption de mesures en vertu de ce chapitre devrait être soumise au respect de critères objectifs étant réunis, et devrait intervenir en complément de programmes nationaux d'aide économique.

4.8.2. Le Comité attire aussi l'attention sur le fait qu'avec l'arrivée à leur terme des Initiatives communautaires *Rechar* et *Resider*, suivie à très brève échéance par l'expiration du traité CECA, il va se créer un vide politique et que va se trouver mise en péril la continuité de tout un travail excellent et novateur en matière de développement régional. Le Comité adhère sans réserve à la position du Comité consultatif de la CECA qui invite la Commission à présenter d'urgence des propositions appropriées.

E. *Partenariat*

4.9. La proposition de règlement prévoit un renforcement significatif à la fois de la portée et du fonctionnement du partenariat. Outre les partenaires économiques et sociaux, la Commission propose d'inclure dans la définition du «partenariat» les organismes compétents dans le domaine de l'environnement et de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que les collectivités territoriales. En outre, le règlement élargit la portée du «partenariat» et y inclut explicitement le suivi et l'évaluation des interventions, en plus de la préparation des programmes et du financement et dispose (article 14, paragraphe 1) que chaque partenaire doit pouvoir émettre un avis sur les plans de développement relevant des objectifs 1, 2 et 3.

4.9.1. Le Comité économique et social accueille très favorablement la consolidation de la définition et du rôle des partenaires dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des Fonds structurels prévue dans la proposition de règlement. En ajoutant aux partenaires économiques et sociaux les collectivités territoriales, les organismes chargés de l'environnement et ceux qui sont compétents en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes, le règlement agit en profondeur pour garantir une participation au processus d'élaboration de la politique à ceux qui sont le mieux à même de contribuer au développement économique local. L'on pourrait renforcer encore davantage la notion de partenariat en faisant en sorte que son application s'étende

aux organisations qui travaillent à promouvoir la cohésion et la solidarité sociales. Grâce à ce règlement, il deviendra bien plus difficile pour certains États membres de continuer à ignorer les partenaires économiques et sociaux concernés par le processus de développement local; cela devrait permettre de faire en sorte que les responsables du développement économique au niveau local soient bien associés aux délibérations (même lorsqu'ils ne sont pas représentés localement).

4.9.2. Le principe du partenariat est un élément essentiel pour ce qui est de garantir que le fonctionnement des Fonds structurels maintienne, en matière de planification et de mise en œuvre, la démarche «de bas en haut» qui est déterminante pour le succès des actions entreprises dans le cadre des Fonds. Le Comité économique et social a demandé à plusieurs reprises que le principe du partenariat soit appliqué correctement à tous les niveaux des actions des Fonds structurels, en particulier dans les États membres, et réitère cette demande dans le contexte des présentes propositions de réforme. La participation dans le partenariat ne peut être effective que s'il s'agit d'une participation active et non seulement consultative. Cette participation doit inclure toutes les phases — la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation — au niveau local, au niveau national et au niveau de l'Union européenne.

4.9.3. S'il est vrai que des situations nationales spécifiques peuvent donner lieu à des différences de fonctionnement du partenariat d'un État membre à l'autre, la Commission n'en devrait pas moins faire preuve de rigueur pour ce qui est de faire en sorte que tous les États membres respectent le principe sous-jacent du partenariat, comme le prévoit l'article 8 de la proposition de règlement.

4.9.4. Le Comité juge souhaitable que des ressources relevant de l'«appui technique» que prévoit chaque programme soient mises directement à la disposition du partenariat, en vue de faire en sorte que celui-ci soit le plus efficace possible.

4.9.5. Le Comité confirme son opinion selon laquelle le principe du partenariat doit être encore approfondi et renforcé au niveau européen. Dans le contexte européen, le fonctionnement du partenariat en ce qui concerne la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques structurelles européennes est loin d'être satisfaisant. La définition par la Commission d'orientations stratégiques en matière d'aides structurelles demande la participation obligatoire de tous les partenaires responsables, ce qui comprend des consultations formelles et des mesures d'information. À cet égard, le Comité attend des propositions et des initiatives plus explicites de la part de la Commission, et plus spécialement des propositions ayant trait à une participation des partenaires sociaux qui aille au-delà de la consultation avec le Comité du Fonds social européen.

F. *Additionnalité*

4.10. L'article 10 de la proposition de règlement définit un régime bien plus strict devant être observé par les États membres afin de vérifier l'additionnalité lors de la mise en œuvre des aides des Fonds structurels. Celle-ci doit non seulement être démontrée de manière plus transparente dans les cadres communautaires d'appui et les documents uniques de programmation, mais sera également vérifiée à trois reprises au cours de la période de programmation: une vérification ex ante, une vérification à mi-parcours et une vérification avant le 31 décembre 2005. Le Comité économique et social approuve le renforcement des exigences auxquelles les États membres doivent se conformer pour démontrer l'additionnalité.

G. *Subventions globales*

4.11. Le CES prend note des propositions de la Commission relatives à l'utilisation de subventions globales (article 26). Ces subventions constituent un mécanisme important et direct de mise en œuvre de certains aspects des actions structurelles, et elles ont une pertinence toute particulière dans le contexte des initiatives de développement local.

H. *Programmation et gestion*

4.12. La proposition de règlement prévoit une simplification des procédures de programmation, ce qui aboutira à un partage plus clair des responsabilités entre les États membres et la Commission. Alors que les procédures de programmation resteront inchangées dans les grandes lignes, le rôle de la Commission se limitera à fixer les priorités de la Communauté pour chaque objectif, tandis que la préparation du contenu détaillé des programmes, ainsi que la gestion et la mise en œuvre des programmes spécifiques et la sélection des projets relèveront presque entièrement de la responsabilité des États membres.

4.12.1. Le Comité économique et social approuve la simplification et la décentralisation du mode opératoire proposées, ainsi que la clarification des responsabilités qui en résulte. Cela entraînera une répartition plus claire des responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre des Fonds, et améliorera la transparence et l'efficacité. Toutefois, le rôle plus important conféré aux États membres, requiert de la Commission et des États membres qu'ils veillent à ce que les dispositions renforcées en matière de partenariat définies dans la proposition de règlement fonctionnent correctement et soient efficaces. Faute de cela, les programmes opérationnels risquent de ne pas intégrer avec exactitude certaines informations importantes dont disposeraient les participants au partenariat devenu un partenariat élargi. Cela implique, corollairement, que les organismes publics des États membres veillent à ce que les participants au partenariat, et en particulier les représentants des entreprises, reçoivent une assistance dans les tâches souvent complexes et par rapport aux besoins en informations qui sont liés à la gestion des actions des Fonds structurels. À cette fin, des programmes de formation peuvent être organisés, parallèlement à des séances d'information régulières, pour s'assurer que ces organismes disposent de toutes les données pertinentes, notamment en ce qui concerne les définitions des dépenses éligibles, dans la mesure nécessaire pour donner à la notion de partenariat une réelle efficacité.

4.12.2. Il convient de saluer la proposition de création d'autorités de gestion qui seront responsables de la programmation détaillée des Fonds et de leur mise en œuvre correcte dans chaque État membre. Une fois encore, il est probable que cela contribuera à une répartition beaucoup plus claire des compétences en matière de gestion des Fonds.

4.12.3. Le Comité économique et social note que l'autorité de gestion est tenue de soumettre à la Commission un rapport annuel complet, détaillant et passant en revue l'exécution des Fonds. Ce rapport devrait constituer une source claire d'informations et permettra à la Commission d'évaluer l'efficacité des Fonds. Un élément important qui devra figurer dans le rapport d'exécution est la cohérence des interventions des Fonds structurels avec les objectifs d'autres politiques communautaires. Le Comité économique et social approuve cette exigence, car il ne fait aucun doute que, dans certains cas, certains aspects des actions des Fonds structurels se sont trouvés en contradiction avec d'autres politiques de l'UE, par exemple avec des préoccupations environnementales.

4.12.4. L'article 34 de la proposition de règlement renforce et clarifie le rôle des comités de suivi. En particulier, il est souligné que ces comités doivent se composer de représentants – ayant soit un droit de vote, soit voix consultative – de chacun des partenaires concernés. En outre, conformément au principe de subsidiarité, et afin de garantir que la compétence revienne à l'autorité appropriée, le rôle de la Commission au sein des comités de suivi sera purement consultatif.

4.12.5. Le Comité économique et social approuve cette modification car elle confère une autorité réelle aux partenaires économiques et sociaux ainsi qu'aux autres partenaires dans le cadre du fonctionnement et de la gestion des Fonds. En permettant aux partenaires de jouer véritablement un rôle de cette manière, le règlement permet de réaliser un certain progrès en direction des objectifs de renforcement du rôle du partenariat prônés en de nombreuses occasions par le Comité économique et social. Il est dès lors essentiel que la Commission utilise les pouvoirs dont elle dispose pour s'assurer que les États membres respectent ces nouvelles dispositions.

4.12.6. Le comité de suivi doit approuver toute proposition de modification du programme ou du complément de programmation présentée par l'autorité de gestion avant que cette demande ne soit transmise à la Commission. Par conséquent, aucune mesure du programme opérationnel ne peut être modifiée sans le consentement du comité de suivi. Cela représente une amélioration des dispositions actuelles, étant donné que c'est au niveau de ce comité que les détails des besoins en matière de développement économique local sont le mieux compris, et que le partenariat est représenté.

4.12.7. Le Comité économique et social prend note de la proposition selon laquelle les comités de suivi seraient présidés par un représentant de l'autorité de gestion de l'État membre. Il est essentiel que le président du comité de suivi soit indépendant, c'est-à-dire qu'il n'ait aucun intérêt direct ou financier dans les actions devant être supervisées par le comité de suivi.

4.12.8. Concernant les PME et les entreprises artisanales, le Comité constate que, dans le cadre de la programmation actuelle, celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte par les schémas de soutien et bénéficient rarement de mesures appropriées. Sur cette base, le Comité approuve le fait que les propositions de la Commission prévoient une meilleure concentration des mesures au profit des PME.

I. *Gestion financière*

4.13. Dans le nouveau règlement, la Commission propose de ne pas modifier la participation maximum des Fonds, mais suggère une réduction des pourcentages maximum d'intervention pour les investissements en infrastructures générateurs de recettes substantielles et les investissements dans les entreprises. Le Comité économique et social approuve ces propositions, et en particulier le principe de majoration de 10 % maximum des taux d'intervention pour les investissements dans les petites et moyennes entreprises.

4.13.1. Dans les domaines de la gestion financière et du contrôle financier, la proposition de règlement prévoit des modifications majeures destinées à attribuer la plus grande part de responsabilité aux États membres. À cette fin, le règlement énumère une série de responsabilités dont les États membres — par le biais de l'autorité de gestion — devront s'acquitter afin de s'assurer de l'utilisation régulière et efficace des Fonds et de mettre en place des systèmes d'audit et de rapports garantissant une gestion financière saine et sans irrégularités.

4.13.2. À plusieurs reprises, le Comité économique et social a demandé la création de systèmes d'audit financier, systèmes permettant de faire en sorte que les sommes disponibles dans le cadre des Fonds structurels soient dépensées à bon escient et que toute irrégularité puisse être aisément détectée. Par conséquent, le Comité approuve ces nouvelles dispositions puisqu'elles répondent dans une certaine mesure à ses demandes précédentes.

4.13.3. Le règlement prévoit que les engagements budgétaires non utilisés à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement seront dégagés d'office, et par conséquent la participation globale en sera réduite d'autant. S'il est vrai que les sommes allouées aux programmes devraient généralement être utilisées dans une période effective de trois ans, il importe néanmoins que les «règles» ne soient pas appliquées trop rigoureusement sans tenir compte des conditions propres à des États membres spécifiques. Dès lors, sans vouloir rejeter le principe général de cette disposition, le Comité souhaiterait que son interprétation fasse l'objet d'une certaine flexibilité.

4.13.4. Le Comité économique et social approuve la modification de la méthode de paiement dans le cadre des Fonds. Elle prévoit, en règle générale, une avance de

10 %, suivie de paiements réguliers après réception de pièces justificatives de dépenses réelles et certifiées. Cela devrait permettre de resserrer les contrôles financiers liés aux paiements dans le cadre des Fonds, et de réduire les délais de paiement aux bénéficiaires des mesures structurelles.

5. **Les propositions de la Commission concernant le Fonds européen de développement régional**

5.1. La proposition de règlement relatif au Fonds européen de développement régional (Feder), présentée par la Commission, définit le champ d'application de cet instrument dans les régions concernées par les objectifs 1 et 2 du règlement général sur les Fonds structurels. Conformément aux dispositions actuelles, le Feder continuera à participer au financement:

a) d'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables;

b) d'investissements en infrastructures;

c) de mesures de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des PME;

d) de mesures d'assistance technique.

5.2. Le Comité économique et social approuve les propositions de la Commission en cette matière. Le Comité note en particulier le large éventail d'investissements en infrastructures devant être encouragés dans les régions d'objectif 1, et partage l'opinion selon laquelle il s'agit d'éléments essentiels dans un programme visant au développement économique durable dans les régions de l'UE en retard de développement.

5.3. Les domaines thématiques devant, selon les propositions de la Commission, bénéficier d'interventions du Feder sont les suivants:

a) l'environnement productif;

b) la recherche et le développement technologique, et notamment le transfert de technologie et l'innovation;

c) le développement de la société de l'information;

d) la protection de l'environnement;

e) l'égalité entre les hommes et les femmes face à l'emploi;

f) la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale dans le domaine du développement régional.

5.4. Le Comité économique et social approuve les priorités de financement définies par la Commission dans le cadre des Fonds structurels après 2000. Il souligne en particulier l'importance d'une coordination plus étroite et d'une meilleure intégration entre les interventions communautaires du Programme-cadre de RDT et les interventions structurelles [1].

6. **Les propositions de la Commission concernant le Fonds social européen**

6.1. Les actions des Fonds structurels financées par le Fonds social européen (FSE) concernent des mesures liées au développement des ressources humaines prises à la fois dans les régions d'objectif 1 et 2, ainsi que dans le cadre du nouvel objectif 3, qui regroupe les anciens objectifs 3 et 4. Le nouvel objectif 3 couvrira toutes les régions de l'UE qui ne sont pas éligibles aux aides des objectifs 1 et 2. Le FSE a pour mission de promouvoir un niveau élevé d'emploi et de protection sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et la cohésion économique et sociale. Par conséquent, les règlements actuels relatifs aux Fonds structurels confèrent une place centrale au FSE, qui a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le chômage, qui est l'un des principaux facteurs se trouvant à l'origine du problème aux multiples aspects que constitue l'exclusion sociale.

6.1.1. Le Comité économique et social approuve l'idée selon laquelle le rôle du FSE doit se fonder sur le nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et entrera dans le champ d'application de la stratégie pour l'emploi définie lors du Conseil européen d'Essen ainsi que des programmes d'action nationaux annuels pour l'emploi.

6.2. La proposition de règlement relatif au FSE définit trois catégories d'activités pouvant bénéficier du soutien du FSE:

a) l'assistance aux personnes: éducation et formation professionnelle, aides à l'emploi, formation supérieure dans le domaine de la science et de la recherche, création d'emplois;

b) assistance aux structures et systèmes: amélioration des systèmes de formation et d'éducation, modernisation des services de l'emploi, développement de systèmes d'anticipation des besoins en qualification;

c) mesures d'accompagnement: sensibilisation, prestataires de services, etc.

6.3. Comme l'indique clairement l'article 2 de la proposition de règlement, le FSE a pour mission principale de créer et de sauvegarder l'emploi, et notamment en faveur de mesures visant à traiter le problème du chômage à long terme. Par conséquent, les mesures financées par le FSE concernent entre autres les politiques

[1] Le Comité élabore actuellement un avis distinct sur la Communication de la Commission en date du 27 mai 1998 et intitulée: «Renforcer la cohésion et la compétitivité par la recherche, le développement technologique et l'innovation».

de lutte contre le chômage, le développement de systèmes d'éducation et de formation, ainsi que de systèmes visant à encourager l'adaptation des compétences de la main-d'œuvre. Simultanément, les mesures financées par le FSE doivent contribuer au développement local, y compris les initiatives locales de création d'emplois et les pactes territoriaux pour l'emploi.

6.3.1. Le Comité économique et social souligne que le Fonds social européen devrait rester un instrument spécifique de politique du marché du travail. Les objectifs sociaux plus larges, y compris les objectifs d'éducation au plan national, ont leur place parmi les compétences des États membres.

6.4. Le Comité économique et social souligne l'importance qu'il attache à la participation à ce processus de tous les partenaires économiques locaux concernés, et à la mise en œuvre rapide de mesures soutenues par le FSE. La Commission européenne devrait être encouragée à examiner tout obstacle administratif à cette mise en œuvre dans les États membres, et à présenter un rapport en la matière.

6.5. Le Comité économique et social accueille favorablement le soutien continu apporté par le FSE aux actions innovatrices et aux programmes pilotes, tel qu'il est défini à l'article 6 de la proposition de règlement.

6.6. Le Comité juge aussi très positive la proposition de la Commission figurant à l'article 4.3 qui prévoit qu'au moins 1 % des crédits du Fonds social soit, conformément à l'article 26 du règlement général, distribué par des organisations intermédiaires sous la forme de petites subventions assorties de modalités spéciales d'admissibilité pour les organisations non gouvernementales.

7. Les propositions de la Commission concernant des actions structurelles dans le secteur de la pêche (IFOP)

7.1. Le Comité économique et social approuve la proposition visant à faire de l'instrument financier d'orientation de la pêche un Fonds structurel à part entière.

7.2. Le Comité économique et social prend note des quatre objectifs poursuivis par la Commission avec cet instrument, et les approuve. Simultanément, la proposition de règlement prévoit des mesures d'accompagnement de la restructuration des flottes de pêche, financées par le FEOGA, section «garantie».

8. Les propositions de la Commission concernant le Fonds de cohésion

8.1. La Commission propose que le Fonds de cohésion continue à s'appliquer aux quatre pays dont le PNB par habitant est toujours inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE (l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal). Initialement, le Fonds de cohésion avait été créé pour promouvoir une convergence économique réelle entre ces quatre pays, en tant qu'élément faisant partie intégrante de leur évolution vers la participation à l'Union économique et monétaire (UEM). La participation de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal à l'UEM est maintenant acquise, la Grèce étant la seule à ne pas remplir les conditions permettant de participer à la phase 3 de l'UEM.

8.2. Toutefois, tous ces pays continuent d'avoir un niveau de prospérité généralement bien inférieur à la moyenne de l'UE. Parallèlement, les dépenses publiques de chacun de ces pays continueront à être soumis au critère du «déficit excessif» défini dans le traité sur l'UE, bien que pour l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, cette condition soit maintenant nuancée par les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance adopté par le Conseil européen d'Amsterdam. Le Comité économique et social considère que ces considérations suffisent à justifier le maintien de l'aide du Fonds de cohésion pour ces quatre pays bénéficiaires, sous réserve des résultats d'un réexamen à mi-parcours qui devra être effectué en 2003.

8.3. La Commission propose certaines réformes des principes de base du Fonds de cohésion pour tenir compte de la participation de l'Espagne, de l'Irlande et du Portugal au système de la monnaie unique. En particulier, le principe de conditionnalité continuera de s'appliquer et les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, et notamment des programmes de stabilité, doivent être respectées. Le Comité économique et social approuve sans réserve cette proposition.

8.4. Le Comité économique et social approuve également les propositions de la Commission visant à modifier l'article 7 du règlement afin de réduire le taux de l'aide communautaire accordée aux projets éligibles dans le cadre du Fonds de cohésion pour tenir compte de la capacité du projet à générer des recettes ainsi que de l'application du principe pollueur-payeur.

9. Conclusions

9.1. Le Comité économique et social est favorable, dans les grandes lignes, aux adaptations proposées en matière de fonctionnement des Fonds structurels, telles que les présente la Commission. Les réformes proposées prennent appui sur le succès des Fonds structurels au cours de la période écoulée depuis 1988, et visent à consolider encore davantage les principes de concentration, de programmation, de partenariat et d'additionnalité qui avaient été affirmés alors. Ensemble, ces principes sous-tendent le succès significatif qu'ont connu les Fonds en matière de promotion de l'objectif de cohésion économique et sociale de toute l'Union européenne, et en matière de renforcement de la solidarité de l'Union européenne. Cet objectif demeure aussi légitime dans l'environnement actuel qu'il l'était lorsque les Fonds ont été reformés en 1988. En conséquence, il est essentiel que les Fonds continuent à fournir un cadre cohérent et doté de ressources suffisantes, permettant de réduire les disparités économiques régionales qui existent dans l'UE, et d'améliorer les perspectives économiques des régions défavorisées.

9.2. Bien que le présent avis contienne des observations détaillées concernant les conséquences économiques que va entraîner pour certaines régions une concentration accrue à l'intérieur du champ d'application des objectifs 1 et 2 des Fonds structurels, et en particulier pour les régions qui ne sont pas du tout loin de remplir les critères régissant l'octroi d'aides des Fonds structurels, le Comité économique et social n'en approuve pas moins l'approche de la Commission qui privilégie l'application de critères mesurables et transparents pour ce qui est de déterminer quelles sont les régions pouvant bénéficier d'aides financières des Fonds. Ce n'est que si l'on «centre» les aides de façon correcte et équitable que l'UE en général peut être assurée de retirer des Fonds structurels un maximum d'avantages.

9.3. Cependant, il importe également que les Fonds structurels conservent un élément de flexibilité permettant de les utiliser pour répondre à des perturbations économiques inattendues, de nature structurelle, qui comportent une dimension régionale spécifique. Aux termes des règlements actuels, ce rôle est joué en partie par les Initiatives communautaires, qui ont prouvé qu'elles étaient à la fois capables de s'adapter à des chocs structurels imprévus et d'être innovatrices au plan de la démarche. Le CES estime que le règlement devrait continuer à prévoir un tel rôle pour les Initiatives communautaires.

9.4. Le principe du partenariat joue un rôle crucial dans la réussite du fonctionnement des Fonds structurels depuis 1988. En permettant d'associer les partenaires économiques et sociaux au processus de développement économique régional, le partenariat garantit la mise en œuvre d'une démarche «de bas en haut» dans le processus politique et garantit aussi que les acteurs qui sont capables d'apporter les contributions les plus importantes soient associés à toutes les étapes du processus. Le Comité accueille avec satisfaction le renforcement du fonctionnement du partenariat, tel que le prévoit la proposition de règlement. Il est vrai que quelques États membres ne reconnaissent encore le partenariat que de manière superficielle, et les réformes proposées par la Commission vont avoir des effets profonds pour ce qui est de confirmer l'importance du partenariat en tant qu'élément essentiel du processus de développement régional, dont il faut que les États membres respectent intégralement les principes.

9.5. Le Comité économique et social accueille avec satisfaction le fait que la proposition de règlement privilégie implicitement la création d'emplois. Cela est conforme aux objectifs concernant l'emploi qui sont inscrits dans le Traité tel que l'a modifié le Conseil d'Amsterdam. Les Fonds structurels constituent un élément clé de la création d'emplois dans l'ensemble de l'UE, aussi bien directement — par l'aide qu'ils apportent au développement de l'entreprise productive — qu'indirectement, puisque les Fonds financent le développement d'infrastructures économiques essentielles, notamment dans les domaines de la formation et du perfectionnement des compétences. Cependant, le Comité souligne que la politique générale de l'emploi continue de relever à titre principal de la compétence des États membres, et que l'utilisation des Fonds structurels doit rester orientée au premier chef vers l'élimination du retard de développement économique et du retard de développement en matière d'emploi dans les régions qui accusent un tel retard, et vers les mesures destinées à favoriser l'évolution socioéconomique des régions industrielles en déclin. En créant dans ces régions les conditions d'une croissance économique qui ne nécessite pas d'aide extérieure, les Fonds structurels contribuent directement à la stabilité à long terme de l'emploi dans l'ensemble de l'UE.

9.6. Le Comité économique et social demande instamment que le débat concernant les propositions de règlements de la Commission soit mené promptement, de telle sorte que les nouvelles dispositions soient approuvées suffisamment tôt pour pouvoir entrer en vigueur à compter du 1er janvier 2000. Tout retard intervenant dans la mise au point d'une position commune et mettant en péril la transition sans heurts des règles actuelles aux nouvelles est de nature à interrompre le processus de développement économique dans les régions défavorisées, avec les conséquences néfastes que cela implique pour ledit processus. Les avantages qui sont à attendre de la gestion simplifiée des Fonds structurels sous le régime révisé seront considérablement compromis si un quelconque retard devait intervenir dans l'application des dispositions nouvelles.

Bruxelles, le 9 septembre 1998.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

(conformément à l'article 47, paragraphe 3, du Règlement intérieur)

L'amendement ci-après, déposé par M. Masucci, a été repoussé au cours du débat:

Paragraphes 4.3.1.3 et 4.3.1.4

Supprimer ces deux paragraphes.

Exposé des motifs

Les mesures recommandées dans ces paragraphes étendraient excessivement l'éligibilité à des aides, ce qui va à l'encontre du principe de concentration.

Résultat du vote

Voix pour: 18; voix contre: 54; abstentions: 3.

Avis du Comité économique et social sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — Premier projet officiel»

(98/C 407/15)

Le 2 juillet 1998, le Comité économique et social a décidé, conformément aux dispositions de l'article 23, c), de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) — Premier projet officiel»

La section du développement régional, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 17 juillet 1998 (rapporteur: M. Boussat).

Lors de sa 357e session plénière des 9 et 10 septembre 1998 (séance du 9 septembre), le Comité économique et social a adopté par 110 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Lors de la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire qui s'est tenue à Liège en 1993, sous présidence belge, les États membres ont décidé l'élaboration d'un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) destiné à servir de document d'orientation et de référence pour la politique européenne de développement du territoire.

1.2. Un premier document, intitulé «Principes pour une politique d'aménagement du territoire européen», est adopté lors de la réunion informelle de Leipzig en 1994. Ce document, qui définit les orientations et critères généraux devant servir à l'élaboration de ce schéma a pour base une communication de la Commission, présentée la même année, intitulée «Europe 2000+ — Coopération pour l'aménagement du territoire européen», sur lequel le Comité s'est prononcé par deux avis, en mars [1] et septembre [2] 1995.

1.3. Elaboré dans le cadre d'un groupe travail intergouvernemental réunissant des représentants des États membres et de la Commission européenne, le Comité de développement spatial (CDS), un premier projet officiel de schéma de développement de l'espace communautaire a été présenté à la réunion informelle des ministres responsables de l'aménagement du territoire réunis à Noordwijk les 9 et 10 juin 1997.

1.4. Les conclusions de la présidence, arrêtées à cette occasion, soulignent notamment l'importance du projet à la fois comme base d'une discussion politique sur la manière dont la politique territoriale européenne peut, conformément aux objectifs opérationnels fixés à Leip-

[1] JO C 301 du 13.11.1995.
[2] JO C 301 du 13.11.1995.