



N° 1280

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 décembre 1998

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la réforme des fonds structurels*  
(COM[98] 131 final / n° E 1061),

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIERE PARTIE : UN BILAN MITIGÉ.....</b>	<b>11</b>
<b>I. UNE POLITIQUE RÉCENTE ET COMPLEXE.....</b>	<b>11</b>
<b>A. Une montée en puissance progressive .....</b>	<b>11</b>
1) Les origines de la politique régionale : du Traité de Rome à la création du FEDER .....	11
2) La réforme de 1984.....	12
3) L'objectif de cohésion et la réforme de 1988 .....	13
4) L'approfondissement de la réforme en 1993 .....	13
<b>B. Des modalités d'intervention complexes .....</b>	<b>14</b>
1) Des objectifs multiples.....	14
a) Les objectifs prioritaires.....	14
(1) Les objectifs régionaux.....	14
(a) L'objectif 1 .....	14
(b) L'objectif 2 .....	16
(c) L'objectif 5b .....	17
(d) L'objectif 6 .....	18
(2) Les objectifs horizontaux.....	19
(a) Les objectifs 3 et 4 .....	19
(b) L'objectif 5a.....	19
b) Les programmes d'initiative communautaire et les actions innovatrices .....	20
(1) La multiplication des programmes d'initiative communautaire .....	20
(2) Les actions innovatrices.....	22

2) Des instruments financiers nombreux.....	22
(1) Les fonds structurels.....	23
(a) Le FEDER.....	23
(b) Le FEOGA-Orientation .....	23
(c) Le FSE .....	23
(d) L'IFOP.....	24
(2) Les autres instruments financiers.....	24
(a) Le fonds de cohésion .....	25
(b) La Banque européenne d'investissement.....	25
3) Les principes de fonctionnement .....	25
a) Le partenariat et la programmation .....	25
b) Le principe d'additionnalité.....	26
c) Le principe de l'évaluation et du contrôle .....	27
4) Un budget important .....	27
<b>II. DES RÉSULTATS DECEVANTS .....</b>	<b>29</b>
<b>A. Perspectives globales.....</b>	<b>29</b>
1) Les difficultés de l'évaluation.....	29
a) Les indicateurs de développement régional au cours du temps.....	29
b) La lente mise en place de l'évaluation .....	30
c) Les lacunes de l'évaluation .....	30
2) Des résultats contrastés .....	31
a) Une diminution des écarts entre les Etats.....	31
b) Une stagnation des écarts entre les régions de l'Union .....	31
c) Une augmentation des disparités régionales au sein des Etats .....	32
d) Conclusion .....	32
3) Une sous-consommation des crédits .....	32
a) Bilan en 1997 de l'exécution de la programmation actuelle .....	33
(1) L'évolution année par année.....	33
(a) Crédits d'engagements.....	33
(b) Crédits de paiements.....	33
(2) Evolution cumulée.....	34
(a) Le rattrapage .....	34
(b) Les limites du rattrapage .....	35
b) Les causes de la sous-exécution des crédits .....	36
(1) Le retard dans la mise en œuvre de la réglementation.....	36
(2) La complexité des circuits financiers.....	37
(3) Les difficultés de la programmation .....	38
(4) La difficile mobilisation des contreparties nationales .....	38
<b>B. Le cas de la France .....</b>	<b>39</b>
1) L'impact des fonds structurels .....	40
a) Eléments chiffrés.....	40
(1) Une augmentation de la population éligible .....	40
(2) Une augmentation des dotations.....	40
(3) Une faible augmentation de l'intensité de l'aide par habitant .....	41

b) Aperçu du contenu des programmes .....	42
(1) Par objectifs et programmes d'initiative communautaire .....	42
(a) Objectif 1 .....	42
(b) Objectif 2 .....	42
(c) Objectifs 3 et 4 .....	43
(d) Objectif 5a .....	43
(e) Objectif 5b .....	44
(f) Initiatives communautaires .....	44
(2) Par thématique .....	45
<b>2) Une consommation des crédits médiocre .....</b>	<b>45</b>
a) Un retard certain par rapport à la moyenne communautaire .....	45
b) Un état d'avancement des programmes peu satisfaisant .....	47
(1) Etat d'avancement global .....	48
(2) Etat d'avancement par objectif et par région .....	48
(i) Objectif 2.....	48
(ii) Objectif 5b.....	51
<b>3) Les carences de la mise en œuvre .....</b>	<b>52</b>
(a) Les insuffisances du partenariat.....	53
(b) Une stratégie de programmation insuffisante.....	53
(c) La confusion des compétences.....	53
(d) La difficulté de mobiliser les contreparties des collectivités territoriales.....	54
(e) Les lourdeurs du circuit financier français.....	54
(f) Les effets pervers du zonage.....	55

## **DEUXIEME PARTIE : POUR UNE REFORME MIEUX ADAPTEE ET PLUS AMBITIEUSE .....57**

### **I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT FINANCIER : UN COMPROMIS GLOBALEMENT ACCEPTABLE.....58**

#### **A. Une nécessité : la poursuite de l'effort de cohésion économique et sociale.....58**

#### **B. Les propositions financières de la Commission.....59**

##### **1) Le maintien de l'effort financier à 0,46 % du PNB communautaire .....** **59** |

##### **2) Les crédits pour les Quinze .....** **60** |

#### **C. Les interrogations soulevées .....** **61** |

##### **1) Les besoins des futurs adhérents .....** **61** |

##### **2) Le maintien du bénéfice du fonds de cohésion .....** **62** |

### **II. LA CONCENTRATION DES AIDES : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE MAIS DES MODALITÉS INADAPTEES .....64**

#### **A. Les nouveaux objectifs prioritaires .....** **65** |

<b>1) Un objectif 1 presque inchangé.....</b>	<b>65</b>
a) L'affichage d'une application stricte du critère d'éligibilité .....	65
(1) Une application stricte du critère d'éligibilité .....	65
(2) Une éligibilité inconditionnelle pour les régions ultrapériphériques et les régions de l'objectif 6.....	66
(3) L'impact pour la France .....	66
b) Un objectif trop bien doté ?.....	67
c) Articulation avec le fonds de cohésion.....	67
<b>2) Un nouvel objectif 2 « attrape tout ».....</b>	<b>68</b>
a) Un élargissement thématique .....	68
(1) Les problématiques couvertes.....	68
(2) Des critères de définition assez lâches.....	69
b) Une concentration géographique.....	70
(1) L'établissement du plafond de population éligible par Etat membre.....	70
(2) Le zonage .....	71
(a) Des zones significatives.....	72
(b) La cohérence avec la carte de la politique de la concurrence : une fausse bonne idée pour la France .....	72
c) L'impact pour la France.....	75
<b>3) Un objectif 3 consacré au développement des ressources humaines.....</b>	<b>76</b>
a) Le risque de morcellement de la politique de l'emploi .....	76
b) Pour un objectif 3 dans les régions de l'objectif 2 .....	78
<b>4) L'amélioration du dispositif transitoire de sortie : pour un départ en douceur.....</b>	<b>79</b>
a) Des dispositifs de durée variable en fonction des objectifs concernés.....	79
b) Des dotations financières dégressives .....	80
<b>B. Les initiatives communautaires et les actions innovatrices.....</b>	<b>80</b>
1) Les initiatives communautaires .....	80
2) Les actions innovatrices.....	82
<b>C. Les instruments.....</b>	<b>82</b>
1) Peu de changement pour le FEDER.....	82
2) Un FSE au service de la stratégie européenne de l'emploi.....	83
a) Les domaines d'intervention du FSE .....	83
b) Les difficultés soulevées .....	84
3) Un FEOGA-Garantie allégé.....	85
a) Les transferts opérés sous la ligne directrice agricole .....	85
b) Les questions en suspens.....	86
(1) Les limites du transfert .....	86
(2) La qualification des dépenses .....	87
4) Un IFOP amputé.....	88
a) Un dispositif particulièrement complexe .....	88
b) Une unité à retrouver.....	88

<b>III.L'AMELIORATION DU MODE OPERATOIRE DES FONDS STRUCTURELS : POURQUOI NE PAS CREER UN FONDS UNIQUE ? .....</b>	<b>90</b>
<b>A. Des réponses timides mais intéressantes.....</b>	<b>90</b>
<b>1) Une plus claire définition des responsabilités dans le cadre d'un partenariat élargi.....</b>	<b>90</b>
a) Un partage plus clair des responsabilités bienvenu.....	91
b) Un approfondissement et un élargissement du partenariat.....	91
<b>2) La simplification et l'amélioration des procédures.....</b>	<b>94</b>
a) La gestion financière.....	94
(1) Raccourcir les circuits financiers.....	94
(a) Des engagements plus automatiques.....	94
(b) Le paiement d'une avance forfaitaire de 10 % .....	95
(2) Le développement de l'ingénierie financière.....	96
b) La simplification du contrôle de l'additionnalité .....	96
c) La programmation.....	97
(1) Le contenu de la programmation .....	98
(2) Le niveau de programmation.....	98
(3) La limitation du choix des instruments de programmation.....	98
(4) L'allongement de la durée de programmation et ses atténuations.....	99
(a) Une durée de sept ans .....	99
(b) Une révision à mi-parcours.....	99
<b>3) Le renforcement de l'évaluation et des contrôles.....</b>	<b>99</b>
a) La consécration de l'évaluation.....	100
b) Des modalités de contrôle précisées.....	101
<b>B. La réserve de performance : un nouvel outil unanimement rejeté.....</b>	<b>103</b>
<b>1) Le mécanisme prévu par la Commission .....</b>	<b>103</b>
<b>2) Les craintes suscitées .....</b>	<b>103</b>
<b>C. Le fonds unique : une ambition inachevée .....</b>	<b>105</b>
<b>1) La volonté initiale de la direction de la politique régionale de la Commission européenne.....</b>	<b>105</b>
<b>2) Les inconvénients de la pluralité des fonds.....</b>	<b>107</b>
<b>3) La création d'un fonds unique.....</b>	<b>107</b>
a) Les composantes du fonds unique.....	108
b) La gestion du fonds unique .....	108
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>111</b>
<b>1. Audition de M. Eneko Landáburu, Directeur général à la Commission européenne (politique régionale et cohésion), sur la réforme des fonds structurels, le 11 juin 1998 .....</b>	<b>111</b>

2. Audition des rapporteurs du Parlement européen sur la réforme des fonds structurels : Mme Elisabeth Schroedter, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis, le 15 octobre 1998 .....	116
3. Examen du rapport d'information sur la réforme des fonds structurels (E 1061), le jeudi 10 décembre 1998 .....	125
4. Examen de la proposition de résolution, le jeudi 17 décembre 1998.....	133
 ANNEXE : Note technique sur les modalités d'application de l'article 7 de la proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels.....	143
 LISTE DES SIGLES.....	153

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique régionale représente désormais le second poste de dépenses de l'Union après la politique agricole commune. La priorité budgétaire accordée à l'objectif de cohésion économique et sociale depuis 1988 s'est traduite par une forte augmentation de la part des actions structurelles dans le budget. De 12 % en 1984, elle est passée à 30% en 1994 et atteindra 40,4% 1999. De 1994 à 1999, ce sont près de 100 milliards de francs qui seront distribués en France par les fonds structurels

Bien que dans sa forme actuelle, la politique régionale n'ait pas plus d'une dizaine d'années, elle est aujourd'hui bien connue et bien identifiée. Du nord de la Finlande au sud du Péloponnèse, elle a inscrit son empreinte sur tout le territoire européen en autorisant la mise en place de multiples projets. Elle est en quelque sorte la marque visible de la solidarité européenne.

Alors que s'achève bientôt la seconde phase de programmation, cette politique doit répondre à des défis majeurs. Critiquée pour ses effets pervers et son coût, elle devra faire face, dans un contexte de rigueur budgétaire, à l'élargissement futur aux pays d'Europe orientale et centrale qui va introduire des disparités d'une ampleur radicalement nouvelle. Ainsi ne peut-elle esquiver une vraie réforme.

La Commission a proposé de grandes orientations de réforme dans sa Communication « Agenda 2000 » et la Délégation a déjà eu à se prononcer sur l'avenir de la politique régionale en adoptant le rapport établi par son président (Rapport n° 425 – novembre 1997). Dans les propositions de règlement qu'elle a présentées le 18 mars dernier, la Commission a détaillé les orientations qu'elle avait préconisées tout en conservant les principes qui les inspiraient.

La réforme proposée est construite autour de trois axes :

- Le maintien du niveau de solidarité financière au niveau de 0,46 % du PNB communautaire,
- une concentration accrue des aides,

- une amélioration du fonctionnement des fonds structurels.

Afin de mieux comprendre et juger cette réforme, il importe de dresser un rapide bilan de la politique régionale, bilan d'autant plus nécessaire que la période de programmation arrive bientôt à son terme.

Il conviendra ensuite d'analyser les propositions de la Commission européenne dont la portée ne semble pas toujours à la hauteur des enjeux.

## **PREMIERE PARTIE : UN BILAN MITIGE**

### **I. UNE POLITIQUE RECENTE ET COMPLEXE**

Sans entrer dans le détail de l'histoire de la politique régionale, il importe de rappeler les grandes étapes qui ont conduit à sa forme actuelle ainsi que ses grands principes de fonctionnement<sup>(1)</sup>.

#### **A. Une montée en puissance progressive**

##### ***1) Les origines de la politique régionale : du Traité de Rome à la création du FEDER***

La politique régionale n'est apparue que tardivement. En effet, si le Traité de Rome mentionne dès 1957, dans son préambule, l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions, il ne prévoit pas pour autant de politique spécifique pour l'atteindre. La politique régionale reste de la compétence des Etats et dans l'esprit du traité, c'est la réalisation du marché unique qui doit conduire au développement des régions. Le fonds social européen (FSE), institué par le traité, ne constitue qu'un instrument horizontal sans vocation régionale.

Si la direction générale des politiques régionales est créée au sein de la Commission européenne dès 1967, c'est la dynamique des élargissements qui donne véritablement naissance à la politique régionale. Celle-ci apparaît comme une variable d'ajustement dans les compromis auxquels donnent lieu les élargissements, tandis que l'adhésion de nouveaux Etats creuse les disparités régionales et justifie le développement d'une politique apte à y faire face.

---

<sup>(1)</sup> Pour une description plus détaillée et fort pertinente, on pourra se référer au rapport de M. Maurice Ligot, « *La politique régionale et son impact en France* », rapport d'information n° 2693, mars 1996.

Ainsi, l'instauration du fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975 répond à la revendication du Royaume Uni qui, bénéficiant peu de la politique agricole commune, remettait en cause, depuis son adhésion, l'importance de sa contribution au budget communautaire, et devait faire face à de graves problèmes de reconversion industrielle. Le FEDER ne semble constituer qu'un instrument de péréquation financière et ne finance, dans un premier temps, que le remboursement de mesures nationales de politique régionale selon des quotas nationaux établis par le Conseil des ministres. Dès 1979, est instituée une section « hors quota » du FEDER, qui sert à financer des actions communautaires spécifiques indépendamment des politiques régionales menées par les Etats membres.

## 2) *La réforme de 1984*

En 1984 débute une nouvelle phase dans l'histoire de la politique régionale. Les règlements du FEDER sont révisés. Le système des quotas nationaux est supprimé pour être remplacé par celui des fourchettes indicatives répartissant entre les Etats membres, et pour trois ans, l'ensemble des ressources du FEDER. Chaque pays connaît le montant minimum de l'aide qui lui est accordé et le montant maximal auquel il peut prétendre si ses projets correspondent aux priorités communautaires.

En 1985, sont créés les programmes intégrés méditerranéens (PIM) pour faciliter l'adaptation de l'Espagne et du Portugal, qui font leur entrée dans le marché commun. La mise en place des PIM entraîne plusieurs innovations fondamentales. Les crédits sont alloués sur la base de programmes pluriannuels, les différents fonds sont associés à la réalisation d'objectifs communs de développement sur une période de six ans et pour des zones déterminées. Cette programmation unique se fait avec la participation des administrations nationales et locales concernées : à chaque PIM est liée une convention tripartite associant la Commission, les Etats membres et les institutions régionales concernées. Des comités de suivi sont créés pour contrôler la bonne exécution des programmes et sont composés de représentants de la Commission et des Etats membres. Ce sont les manifestations embryonnaires du principe du partenariat.

Cette politique de programmation de développement régional a beaucoup intéressé certaines régions qui ne pouvaient pas bénéficier des PIM. C'est ainsi que sont nées les opérations intégrées de développement en 1987, programmes pluriannuels réunissant les différents acteurs locaux concernés par les questions de développement régional.

### 3) *L'objectif de cohésion et la réforme de 1988*

En 1986, l'Acte unique européen donne une nouvelle dimension à la politique régionale en insérant dans le Traité de Rome un titre V relatif à la cohésion économique et sociale (articles 130A à 130E), dans le but de promouvoir un « *développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté* » et, en particulier, « *de réduire l'écart entre les diverses régions et les régions les moins favorisées* ». Le risque d'aggravation des déséquilibres régionaux à la suite de la réalisation du marché unique est ainsi pris en compte par le traité.

Pour atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale, l'Acte unique impose à la Commission européenne de proposer au Conseil une réforme des fonds structurels, destinée à en faire des véritables outils de politique régionale et à donner une cohérence à leur intervention. Dans les perspectives financières qu'il adopte en février 1988, le Conseil décide de doubler l'enveloppe consacrée aux fonds structurels entre 1987 et 1993. Il arrête les 24 juin et 19 décembre 1988 les cinq règlements qui constituent l'ossature du nouveau système. Il repose sur la concentration des interventions, la programmation et le partenariat.

### 4) *L'approfondissement de la réforme en 1993*

L'objectif de cohésion est réaffirmé par le Traité sur l'Union européenne pour tenir compte des disciplines qu'impliquent la réalisation de l'Union économique et monétaire et des risques d'accroissement des disparités territoriales qui en découlent. Le traité révisé le chapitre sur la cohésion et crée un nouveau fonds, le **fonds de cohésion**, dont bénéficient l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. Il est destiné à contribuer financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport.

Sa création répond à une conception de la cohésion différente de celle mise en œuvre par la politique régionale traditionnelle. En effet, sa première priorité n'est pas la réduction des disparités entre les régions et il n'utilise pas les zonages traditionnels : les crédits de ce fonds sont alloués en fonction de la nature des projets et de leur localisation dans un pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Il s'agit d'aider les Etats les plus pauvres à accéder à la troisième phase de l'Union économique et monétaire : ces derniers doivent, pour bénéficier du fonds de cohésion, adopter un programme de convergence macroéconomique qui doit les y conduire.

A Edimbourg, le 12 décembre 1992, le Conseil décide, dans le cadre du renouvellement des perspectives financières pour 1994-1999, une nouvelle augmentation de 40 % des crédits réservés à l'action structurelle. Il adopte le 20 juillet 1993 la révision des règlements de 1988 relatifs aux fonds structurels, qui arrivaient à expiration fin 1993. Les grands principes de la réforme de 1988 sont confirmés : la concentration et la programmation des aides se poursuivent, le partenariat est renforcé, tandis que le principe d'évaluation est mieux intégré pour assurer l'efficacité des programmes.

## **B. Des modalités d'intervention complexes**

Dans sa forme actuelle et depuis 1988, la politique régionale se caractérise par la concentration des aides, la coordination de plusieurs instruments de financement, le partenariat, la programmation et l'additionnalité des aides.

### ***1) Des objectifs multiples***

Par souci d'efficacité, les interventions structurelles communautaires sont concentrées sur des objectifs prioritaires : cinq à l'origine, ils sont six aujourd'hui. A côté des programmes intervenant dans le cadre des objectifs prioritaires, se sont développés des programmes d'initiative communautaire censés les compléter.

#### ***a) Les objectifs prioritaires***

##### **(1) Les objectifs régionaux**

###### ***(a) L'objectif 1***

L'objectif 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement<sup>(2)</sup>, dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Pour la période 1989-1993, la liste concernait la totalité de la Grèce, de l'Irlande, et du Portugal ainsi qu'une partie de l'Espagne, l'Italie du Sud et l'Irlande du Nord, les départements français d'outre-mer et la Corse.

---

<sup>(2)</sup> Les régions concernées sont des régions de niveau NUTS II (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), en France le niveau NUTS II correspond au niveau administratif régional.

Cette liste a fait l'objet d'un réexamen pour la période 1994-1999. Si la région des Abruzzes (Italie) a disparu de la liste en 1996, en revanche ont été rajoutés :

- en Belgique : Hainaut ;
- en France : les arrondissements de Valenciennes, Douai et Avesnes, à titre exceptionnel « *en raison d'un phénomène de contiguïté unique avec le Hainaut Belge* » et en fonction de leur produit intérieur brut ;
- en Allemagne : les nouveaux *Länder* et Berlin Est ;
- en Espagne : Cantabria ;
- au Royaume Uni : Merseyside, Highlands et Islands Enterprise Area ;
- au Pays Bas : Flevoland ;
- en Autriche : Burgenland en 1995.

Au total 25 % de la population de l'Union (92,151 millions d'habitants) reçoit une aide au titre de l'objectif 1, qui représente 67,6 % de l'ensemble des fonds structurels.

Les grands axes d'intervention dans le cadre de cet objectif consistent à aider le tissu des entreprises (investissement, conseil, accès aux capitaux, animation, recherche), à soutenir le tourisme, diversifier l'agriculture, améliorer les infrastructures et l'environnement, soutenir l'emploi, la formation, la recherche et le développement.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition de l'objectif 1 par Etat membre pour la période de programmation 1994-1999.

**REPARTITION DE L'OBJECTIF 1 PAR ETAT MEMBRE  
POUR LA PERIODE 1994-1999**

Etat membre	Millions d'habitants	% de la population nationale	Allocation en milliards de francs (1994)
<b>Belgique</b>	1,279	12,80	4,9
<b>Allemagne</b>	16,447	20,70	92,2
<b>Grèce</b>	10,209	100,00	94,5
<b>Espagne</b>	23,269	58,20	177,8
<b>France</b>	2,546	4,40	14,8
<b>Irlande</b>	3,500	100	38
<b>Italie</b>	21,133	36,60	100,5
<b>Pays Bas</b>	0,217	1,45	1,0
<b>Portugal</b>	9,868	100,00	94,5
<b>Royaume Uni</b>	3,414	6,00	15,9
<b>Autriche</b>	0,269	3,50	1,1
<b>Total UE</b>	92,151	25,00	635,5

Source : Commission européenne et DATAR.

*(b) L'objectif 2*

L'objectif 2 est consacré à la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel. Les zones éligibles<sup>(3)</sup> sont caractérisées par un taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire, un taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire et le déclin de l'emploi industriel.

Depuis 1993, une série de critères secondaires permet une extension de l'éligibilité à certaines zones contiguës ainsi qu'à certaines zones menacées ou confrontées à un accroissement important du chômage, aux problèmes de réhabilitation de sites industriels dégradés ou à l'impact de la restructuration de la pêche.

L'objectif 2 dispose d'une dotation bien inférieure à celle de l'objectif 1 : il représente seulement 11,1 % du budget des fonds structurels. Les mesures financées dans le cadre de cet objectif sont centrées sur la réhabilitation de sites industriels, l'émergence de nouvelles activités productives, la recherche et la formation.

---

<sup>(3)</sup> Ce sont des zones qui correspondent ou appartiennent à une unité territoriale de niveau NUTS III : ce qui correspond au niveau administratif départemental en France.

La liste des zones éligibles, soixante à l'origine, est revue tous les trois ans. Depuis la réforme de 1993, elle est fixée par la Commission, sur proposition des Etats membres. Le Royaume Uni est le premier bénéficiaire de cet objectif, suivi de la France, de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Belgique.

Le tableau ci-dessous indique la répartition de l'objectif 2 entre les différents Etats membres.

**REPARTITION DE L'OBJECTIF 2  
POUR LA PERIODE 1994-1999**

<b>Etat membre</b>	<b>Millions d'habitants</b>	<b>% de la population nationale</b>	<b>Dotation en Milliards de francs (1994)</b>
<b>Belgique</b>	1,4	14,0	2,3
<b>Danemark</b>	0,44	8,8	0,8
<b>Allemagne</b>	7,0	8,8	10,6
<b>Espagne</b>	7,90	20,3	16,3
<b>France</b>	14,60	25,9	25,5
<b>Italie</b>	6,30	10,8	9,9
<b>Luxembourg</b>	0,13	34,2	0,1
<b>Pays-Bas</b>	2,60	17,3	4,4
<b>Royaume-Uni</b>	17,70	31,0	31,0
<b>Autriche</b>	0,60	8,2	0,7
<b>Finlande</b>	0,70	15,5	1,2
<b>Suède</b>	0,96	11,0	1,1
<b>Total UE</b>	60,46	16,4	103,8

Source : Commission européenne et DATAR.

*(c) L'objectif 5b*

L'objectif 5 comporte deux volets (a et b) s'intégrant dans la perspective de réforme de la politique agricole commune. L'objectif 5b est régionalisé : il est destiné à promouvoir le développement des zones rurales. Il soutient la diversification et le développement local notamment par des aides au secteur du tourisme, l'incitation des entreprises à s'installer sur ces territoires, l'amélioration des infrastructures rurales et la prise en compte de l'environnement. Les zones éligibles à cet objectif sont celles qui connaissent un bas niveau de développement socio-économique (PIB/habitant) et qui répondent au moins à deux des critères suivant :

- un taux élevé d'emploi agricole,
- un faible niveau de revenu agricole,

- une faible densité de population ou une tendance à un dépeuplement important.

Le champ d'éligibilité a été élargi pour la période 1994-1999 à des zones caractérisées par un bas niveau de développement ainsi que par un ou plusieurs des critères secondaires suivant : le caractère périphérique, la sensibilité à l'évolution du secteur agricole, la structure des exploitations et l'âge de la population agricole, l'impact de la restructuration de la pêche, la fragilité de l'environnement et des zones de montagne et autres zones défavorisées.

La liste des zones est établie en liaison avec celle de l'objectif 2, la superposition de deux objectifs étant interdite.

Tous les Etats membres sont concernés par cet objectif, à l'exception de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Son budget représente 4,9 % des fonds structurels.

**REPARTITION DE L'OBJECTIF 5B PAR ETAT MEMBRE  
POUR LA PERIODE 1994-1999**

Etat membre	Millions d'habitants	% de la population nationale	Dotation en Milliards de francs (1994)
<b>Belgique</b>	0,45	4,5	0,5
<b>Danemark</b>	0,36	7,0	0,4
<b>Allemagne</b>	7,82	9,6	8,3
<b>Espagne</b>	1,73	4,4	4,5
<b>France</b>	9,76	17,3	15,1
<b>Italie</b>	4,83	8,4	6,1
<b>Luxembourg</b>	0,03	7,4	< 0,1
<b>Pays Bas</b>	0,80	5,4	1,0
<b>Royaume Uni</b>	2,84	4,9	5,5
<b>Autriche</b>	2,28	28,9	2,7
<b>Finlande</b>	1,09	21,5	1,3
<b>Suède</b>	0,76	8,6	0,9
<b>Total UE</b>	32,75	8,8	46,4

Source : Commission européenne et DATAR.

(d) L'objectif 6

L'objectif 6 a été ajouté en 1995 aux précédents objectifs, lors de l'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Union européenne, pour répondre au problème de régions arctiques très peu peuplées. Il représente

1,292 million d'habitants (0,841 pour la Finlande soit 16,6 % de la population nationale et 0,451 pour la Suède, soit 5 % de la population nationale) et 0,5 % du budget des fonds structurels.

**(2) Les objectifs horizontaux**

Ils sont applicables sur l'ensemble du territoire des Etats membres, hormis les régions en retard de développement, sans critère de zonage. Pour ces dernières les programmes de l'objectif 1 contiennent l'ensemble des mesures des objectifs 3, 4 et 5a. A l'inverse pour les autres zones, ces mesures sont incluses dans un programme national par objectif.

*(a) Les objectifs 3 et 4*

Dans la première phase de programmation, de 1989 à 1993, l'effort essentiel du FSE a porté essentiellement sur deux catégories de publics, les jeunes et les chômeurs de longue durée. Cette priorité avait abouti à la création de deux objectifs ciblés : l'objectif 3 concernant les chômeurs de longue durée et l'objectif 4, les jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Dans un but de souplesse et pour répondre aux demandes formulées par les Etats membres et aux recommandations issues du Livre blanc de la Commission « *croissance, compétitivité et emploi* », les objectifs 3 et 4 ont été redéfinis en 1993.

L'objectif 3 se concentre sur la lutte contre le chômage de longue durée. Il finance des formations s'adressant aux personnes de plus de 25 ans à la recherche d'un emploi depuis plus de douze mois, sur l'ensemble du territoire communautaire. Il vise également des catégories de personnes qui sont plus exposées que les autres à l'exclusion du marché du travail (handicapés, femmes isolées, toxicomanes, migrants et minorités ethniques). L'objectif promeut en outre l'égalité des chances pour les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi.

L'objectif 4 vise à faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production.

Les objectifs 3 et 4 additionnés représentent 10,9 % du budget des fonds structurels.

*(b) L'objectif 5a*

L'objectif 5 a concerne l'adaptation des structures de production agricoles, mais aussi la transformation et la commercialisation des produits agricoles et sylvicoles, ainsi que les activités liées aux secteurs

de la pêche et de l'aquaculture. Dans le cadre du premier axe d'intervention, trois grands types de mesures peuvent être financés : la modernisation des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs, les indemnités compensatoires de handicaps naturels. Le deuxième axe d'intervention concerne les aides aux entreprises agro-alimentaires et forestières. Il représente 5 % du budget des fonds structurels.

b) *Les programmes d'initiative communautaire et les actions innovatrices*

**(1) La multiplication des programmes d'initiative communautaire**

Les programmes d'initiative communautaire (PIC) mis en place par la Commission européenne sont destinés à accompagner et compléter les programmes des six objectifs prioritaires.

Avant la réforme de 1988, quatre programmes d'initiative communautaire ont vu le jour, afin de remédier aux difficultés spécifiques rencontrées dans la Communauté : « *Star* », pour favoriser l'accès des régions en retard de développement aux services modernes de télécommunications, « *Valoren* » destiné à contribuer à l'amélioration de l'usage du potentiel énergétique des zones en retard de développement, « *Renava* » dans les zones touchées par la reconstruction navale et « *Resider* » pour la reconversion des zones sidérurgiques.

Dans la réforme de 1988 et la révision des textes en juillet 1993, le principe des programmes d'initiative communautaire a été affirmé de manière précise. Ils doivent concerner des actions « *d'un intérêt significatif pour la Communauté* » et « *promouvoir principalement les opérations transfrontalières, transnationales et interrégionales ainsi que l'aide aux régions ultrapériphériques, conformément au principe de subsidiarité* ». Ils peuvent dans une certaine mesure couvrir des territoires non éligibles aux objectifs 1, 2 et 5b. Ils sont arrêtés par la Commission européenne après avis des Etats membres et du comité de gestion les concernant<sup>(4)</sup>.

La Commission publie les orientations pour chaque programme, les Etats membres élaborent des projets qui sont ensuite adoptés par la Commission après négociation avec les autorités nationales.

Entre 1988 et 1993, un nombre important de programmes d'initiative communautaire a été mis en place, venant s'ajouter aux quatre

---

<sup>(4)</sup> Il est composé d'un représentant de chaque Etat membre.

programmes préexistants (« *Rechar* » : reconversion des zones charbonnières ; « *Retex* » : reconversion des zones textiles ; « *Konver* » : reconversion des zones militaires ; « *Now* » : actions transnationales en faveur de l'égalité des chances ; « *Euroform* » : actions transnationales pour de nouvelles qualifications et formation ; « *Horizon* » : intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées et défavorisées ; « *Leader* » : développement rural ; « *Interreg* » : coopération transfrontalière ; « *Prisma* » : infrastructures de services, certification, marchés publics ; « *Télématique* » : services avancés de télécommunications ; « *Régis* » : insertion économique des régions *ultrapériphériques* ; « *Envireg* » : environnement des zones côtières ; « *Regen* » : marché intérieur de l'énergie ; « *Stride* » : recherche et développement).

La multiplication des initiatives communautaires et leurs succès ont incité la Commission, préalablement à la réforme des règlements de 1993, à ouvrir un vaste débat à partir de la publication d'un livre vert. Suite à ce débat, la Commission a adopté en juillet 1994, treize communications définissant les nouveaux programmes d'initiative communautaire pour la période 1994-1999 sous les neuf thèmes suivants :

- la coopération transfrontalière interne et externe : « *Interreg* » ;
- le développement rural : « *Leader II* » ;
- l'intégration des régions *ultrapériphériques* de la Communauté : « *Régis II* » ;
- l'emploi et les ressources humaines : « *Emploi* » ;
- les mutations industrielles : « *Adapt* », « *Rechar* », « *Resider* », « *Retex* », « *Konver* », « *PME* » ;
- la politique urbaine : « *Urban* » ;
- la restructuration de la pêche : « *Pesca* » ;
- le soutien du processus de paix en Irlande du Nord : « *Peace* ».

Pour la période de programmation actuelle, les initiatives communautaires **peuvent représenter 9 % de la dotation totale des fonds structurels. Les treize initiatives mises en place ont engendré plus de quatre cents programmes.**

Le tableau ci-après montre la répartition par Etat membre des dotations financière par objectif et pour les programmes d'initiative communautaire pour la période de programmation actuelle (1994-1999).

**FONDS STRUCTURELS DANS LES 15 ETATS MEMBRES  
(MONTANT EN MILLIARDS DE FRANCS 1994 POUR LA PERIODE 1994-1999)**

	<b>Objectif 1</b>	<b>Objectif 2</b>	<b>Objectifs 3 et 4</b>	<b>Objectif 5a</b>	<b>Objectif 5b</b>	<b>Objectif 6</b>	<b>PIC</b>	<b>TOTAL</b>
Belgique	4,9	2,3	3,1	1,3	0,5		1,9	14,2
Danemark		0,8	2,0	1,8	0,4		0,7	5,7
Allemagne	92,2	10,6	13,1	7,7	8,3		14,9	146,9
Grèce	94,5						7,8	102,3
Espagne	177,8	16,3	12,5	3,0	4,5		18,8	233,0
France	14,8	25,5	21,7	13,1	15,1		10,8	101,0
Irlande	38,0						3,6	41,6
Italie	100,5	9,9	11,6	5,5	6,1		12,8	146,4
Luxembourg		0,1	0,1	0,3	< 0,1		0,1	0,7
Pays-Bas	1,0	4,4	7,3	1,1	1,0		2,8	17,7
Portugal	94,5						7,2	101,7
Royaume-Uni	15,9	31,0	22,8	1,9	5,5		10,6	87,8
Autriche	1,1	0,7	2,6	2,6	2,7		1,0	10,7
Finlande		1,2	2,3	2,4	1,3	3,0	1,0	11,2
Suède		1,1	3,5	0,9	0,9	1,7	0,8	8,8
Europe 15	635,5	103,8	102,7	41,6	46,4	4,7	95,1	1029,8
Part de la France	2,3 %	24,5 %	21,1 %	31,4 %	32,6 %		11,4 %	9,8 %

Source : DATAR.

**(2) Les actions innovatrices**

En plus des programmes d'initiative communautaire, la Commission européenne mène de sa propre initiative et avec des moyens financiers spécifiques, des actions novatrices destinées à mettre en place des politiques nouvelles qui peuvent représenter jusqu'à 1 % de la dotation globale des fonds structurels. En général, la Commission fait un appel à propositions sur des thèmes ciblés (coopération interrégionale, aménagement de l'espace européen, développement économique régional, développement des politiques urbaines) et les Etats membres, autorités régionales, locales ou entités privées peuvent proposer des projets.

**2) Des instruments financiers nombreux**

La majeure partie des l'action régionale est financée par quatre fonds. Seuls le fond européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et le fonds d'orientation et de garantie agricoles, section « orientation », sont qualifiés de fonds structurels par le règlement de 1993. L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) n'est pas en tant que tel un fond structurel, mais il finance des actions structurelles dans le cadre des programmes des fonds structurels. Ces quatre fonds peuvent intervenir seuls ou en synergie.

(1) **Les fonds structurels**

(a) *Le FEDER*

Le fonds européen de développement régional (FEDER), créé le 1<sup>er</sup> janvier 1975, est géré par la Direction générale XVI de la Commission européenne, responsable de la politique régionale. Il finance essentiellement des investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables, les investissements en infrastructures avec un champ variable selon les objectifs, et le développement endogène des régions (c'est à dire le développement local et l'aide aux petites et moyennes entreprises).

(b) *Le FEOGA-Orientation*

Le fonds européen d'orientation et de garantie agricole est né en 1962 dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune et dépend de la Direction générale VI, en charge de l'agriculture.

En raison de la diversité des actions financées par le FEOGA, deux sections ont été créées : « garantie » et « orientation ». Seule cette dernière est considérée comme un fonds structurel. Elle concourt, d'une part à l'amélioration des structures agricoles et de l'industrie agro-alimentaire et, d'autre part au développement des zones rurales.

Au titre des actions liées aux structures agricoles, le FEOGA-Orientation finance des mesures visant à soutenir les revenus agricoles, à maintenir l'activité dans les zones de montagne ou défavorisées, à encourager l'installation des jeunes agriculteurs. Les mesures favorisant la diversification rurale portent sur le développement d'infrastructures rurales, l'encouragement aux investissements touristiques, la prévention des catastrophes naturelles, la rénovation des villages, la protection du patrimoine rural, le développement et la mise en œuvre des forêts, la protection de l'environnement.

(c) *Le FSE*

Créé par l'article 123 du Traité de Rome, le fonds social européen est devenu opérationnel en 1973. Il est géré par la Direction générale V, en charge de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. La réforme de 1993 a largement redéfini son champ d'intervention en termes d'actions et de publics bénéficiaires. Il peut financer un certain nombre d'actions de formation professionnelle, des aides à l'emploi, le développement et l'aménagement de structures appropriées de formation

et des systèmes d'emploi. Cependant, le champ des actions finançables est plus ou moins étendu suivant les objectifs poursuivis.

Le FSE met en place des actions pour les personnes au chômage, les jeunes, les salariés ainsi que les personnes menacées d'exclusion du marché du travail, mais aussi certaines catégories telles que les formateurs et enseignants et, sous certaines conditions, les fonctionnaires, les étudiants, et les chercheurs.

(d) *L'IFOP*

L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), créé en 1993, regroupe les moyens affectés aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la commercialisation des produits. Il dépend de la Direction générale XIV, en charge de la pêche. Outre les actions d'assistance technique, il a trois missions principales : contribuer à un équilibre durable entre les ressources et leur exploitation, renforcer la compétitivité des structures d'exploitation et développer les entreprises économiquement viables du secteur, améliorer l'approvisionnement et la valorisation des produits de la pêche.

Le tableau ci-dessous montre comment l'intervention des fonds structurels se répartit entre les différents objectifs prioritaires.

<b>Objectif 1</b>	FEDER	FSE	FEOGA-O	IFOP
<b>Objectif 2</b>	FEDER	FSE		
<b>Objectif 3</b>		FSE		
<b>Objectif 4</b>		FSE		
<b>Objectif 5a</b>			FEOGA-O	IFOP
<b>Objectif 5b</b>			FEOGA-O	
<b>Objectif 6</b>		FSE	FEOGA-O	IFOP

Source : Commission européenne

(2) **Les autres instruments financiers**

En plus des fonds structurels, l'action régionale peut bénéficier d'autres instruments : le fonds de cohésion et la Banque européenne d'investissement.

(a) *Le fonds de cohésion*

La création du fonds de cohésion a été décidée lors du conseil d'Edimbourg pour aider les pays dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Le fonds bénéficie à la Grèce, au Portugal, à l'Irlande et à l'Espagne. Il a été doté de 15,5 milliards d'écus (valeur 1994) pour la période 1994-1999.

Son objectif est de soutenir des projets individualisés dans le domaine de l'environnement et des réseaux transeuropéens d'infrastructures de transports. Les projets qu'il finance ne peuvent recevoir des subventions des fonds structurels. Il peut accorder un taux d'aide par projet compris entre 80 et 85 % des dépenses publiques avec exceptionnellement des dérogations allant jusqu'à 100 %. Le fonds de cohésion est géré par la Direction générale XVI.

(b) *La Banque européenne d'investissement*

La Banque européenne d'investissement (BEI) a vu l'importance de son action en faveur de la politique régionale consacrée par le Traité sur l'Union européenne. L'article 189 E de ce traité lui donne pour mission de participer au financement de « *projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées, en coordonnant ses actions avec celles des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté* ».

### 3) *Les principes de fonctionnement*

La mise en œuvre des fonds structurels repose sur les principes de partenariat et de programmation, et celui de l'additionnalité. La réforme de 1993 a donné plus de valeur au principe de l'obligation d'évaluation qui s'impose désormais aux Etats et à la Commission

a) *Le partenariat et la programmation*

Le partenariat, c'est-à-dire la concertation entre la Commission, les Etats membres et les acteurs locaux, est de règle à tous les stades de la procédure de mise en œuvre des fonds structurels (programmation et suivi). Il est mené « *en plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires* »<sup>(5)</sup>. La réforme de 1993 a tenté d'élargir le partenariat à d'autres acteurs, notamment aux responsables économiques et locaux. La réalité du

---

<sup>(5)</sup> Article 4 du règlement 2081/93.

partenariat reste variable selon les Etats, selon leurs structures et leur tradition.

La réforme de 1988 a abandonné la logique de projets pour une logique de programmes pluriannuels, afin d'assurer l'efficacité et la cohérence des actions mises en œuvre. La mise en œuvre de l'action structurelle dans le cadre des objectifs prioritaires repose ainsi sur l'élaboration de programmes bâtis sur la base du partenariat. Pour chaque objectif, l'Etat membre présente des plans de développement qui contiennent le diagnostic, la stratégie et les grandes orientations régionales de développement.

Selon la procédure classique, ce plan, négocié avec la Commission débouche sur un cadre communautaire d'appui (CCA), qui contient l'engagement financier communautaire sur les grands axes, puis sur des programmes opérationnels (PO) définissant les mesures et actions précises à mettre en œuvre (ou sur des subventions globales ou des grands projets), qui doivent être adoptés par la Commission. Cette procédure est lourde et complexe et se traduit par de nombreux retours devant la Commission européenne. La réforme de 1993 a introduit une formule simplifiée sous la forme du document unique de programmation (DOCUP). Le projet de DOCUP contient les éléments du plan de développement et du projet de programme. A chaque cadre communautaire d'appui, document unique de programmation ou programme opérationnel, correspond un comité de suivi composé des responsables de la gestion au niveau régional et national, ainsi que d'un représentant de la Commission européenne. Il se réunit en général deux fois par an pour suivre l'évolution de la mise en œuvre des actions.

#### *b) Le principe d'additionnalité*

L'action communautaire est conçue comme un complément des actions nationales. En conséquence, le financement européen n'intervient que s'il s'ajoute à un financement national, public ou privé.

Le principe d'additionnalité vise à faire en sorte que les fonds structurels viennent accroître l'effort national en faveur des régions ou actions concernées afin de garantir un véritable effet de levier. Il implique que les Etats membres maintiennent leurs dépenses structurelles publiques au moins au même niveau pour chaque programmation. L'aide structurelle n'a pas pour vocation de se substituer à l'action publique nationale et à permettre un désengagement de l'Etat.

Si ce principe semble simple, son application n'est pas aisée et pose de délicats problèmes de vérification et des retards dans la mise en œuvre des programmes.

*c) Le principe de l'évaluation et du contrôle*

Les Etats membres sont responsables du contrôle de la bonne utilisation des fonds structurels. Le renforcement de l'obligation, tant pour les Etats membres que pour la Commission européenne, de procéder à une évaluation systématique des programmes avant, pendant et après leur mise en œuvre, est une des principales innovations de la réforme de 1993.

**4) *Un budget important***

Le développement de la politique structurelle depuis 1988 s'est traduit par une forte augmentation de ses dotations budgétaires dans le cadre des deux programmations financières pluriannuelles qui se sont succédées.

Les perspectives financières pour la période 1988-1992, dite « Paquet Delors I », arrêtées par le Conseil européen de Bruxelles des 11/13 février 1988, ont décidé le doublement des dotations des fonds structurels en termes réels. Elles sont passées ainsi, en prix courants, de 7,790 milliards d'écus en 1988 à 18,109 milliards d'écus en 1992.

Les perspectives financières pour la période 1993-1999 dites « Paquet Delors II », arrêtées lors du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992, formalisées dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993, ont confirmé la priorité accordée aux actions structurelles.

De 22,2 milliards d'écus en 1993, les dotations des actions structurelles sont passées à 39 milliards d'euros en 1999.

Cette forte augmentation des actions structurelles s'est accompagnée de la mise en place de deux mécanismes budgétaires favorables, inscrits dans l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993.

La dépense structurelle s'est vu reconnaître un caractère « privilégié » : les montants inscrits en sa faveur dans le budget sont considérés comme des objectifs de dépenses et non comme des plafonds de dépenses. En conséquence, les dotations non exécutées au cours des exercices sont reconduites sur les exercices suivants.

Le poids des actions structurelles s'est ainsi accru, passant de 12 % du budget en 1984 à 40,4 % en 1999 (crédits d'engagement de l'avant-projet de budget pour 1999).

## II. DES RESULTATS DECEVANTS

La question de l'efficacité des fonds structurels se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il s'agit d'une politique de plus en plus lourde dans le budget de l'Union. Force est de constater que bilan de cette politique est incertain : l'évaluation est délicate et les résultats décevants.

### A. Perspectives globales

#### 1) *Les difficultés de l'évaluation*

Apprécier l'efficacité des fonds structurels est un exercice délicat. Il se heurte à la difficulté de trouver un indicateur objectif et fiable de développement régional et d'isoler la part prise par les actions communautaires dans le développement régional par rapport aux actions entreprises dans le cadre national. Par ailleurs, l'évaluation de la politique structurelle s'est développée de façon tardive et présente encore des lacunes.

#### a) *Les indicateurs de développement régional au cours du temps*

La mesure statistique du développement régional a évolué dans les documents publiés par la Commission depuis 1981. La Commission a publié cinq « *Rapports périodiques sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté* » (en 1981, 1984, 1987, 1991, 1994) et un « *Rapport sur la cohésion économique et sociale* » en 1996. L'examen des indicateurs de développement régional contenus dans les documents de la Commission européenne révèle une évolution théorique allant du modèle de croissance néoclassique à la théorie centre-périphérie, avec un retour au modèle néoclassique<sup>(6)</sup>. Les variables technologiques et relatives au capital humain ne sont pas réellement prises en compte, les critères dominants restent le PIB régional par habitant et le taux de chômage. Les modèles macro-économiques permettant de mesurer l'impact des fonds structurels sont rares<sup>(7)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Luc Vandendorpe, *La réforme des fonds structurels européens*, CRISP, 1998, n° 1605-1606.

<sup>(7)</sup> Philippe Martin, « *Convergence et politiques régionales en Europe* », problèmes économiques, n° 2547, 1997, page 25.

b) *La lente mise en place de l'évaluation*

Bien que l'obligation pour la Commission et les Etats membres d'évaluer les interventions structurelles existe depuis 1988, elle a été considérablement précisée et renforcée en 1993. L'évaluation (« *ex-ante* », « *ex-post* » et « intermédiaire »)<sup>(8)</sup> s'est surtout développée au cours de la période de programmation 1994-1999. En particulier l'évaluation intermédiaire n'a été appliquée qu'à partir de 1995.

Ainsi, la Commission n'a pas été en mesure de présenter une évaluation satisfaisante de la première phase de programmation 1988-1993, les rapports annuels publiés consistant uniquement en un état d'exécution budgétaire et une description des activités des fonds structurels par objectif et par Etat membre. La Commission n'a lancé son programme « *méthode d'évaluation des actions de nature structurelle* » (MEANS) qu'en 1994.

c) *Les lacunes de l'évaluation*

Selon le rapport spécial n° 15/98 de la Cour des comptes européenne sur l'évaluation des interventions des fonds structurels concernant les périodes 1989-1993 et 1994-1999<sup>(9)</sup>, la Commission n'a pas apporté avec son programme MEANS un encadrement suffisant concernant les indicateurs et la méthodologie d'évaluation. Les bases statistiques sur lesquelles se fonde la qualité des indicateurs sont insuffisantes dans la plupart des Etats membres. Beaucoup d'évaluations sont achevées en retard, ce qui limite leur utilité. L'objectivité des intervenants ne fait l'objet d'aucun contrôle par la Commission, et les appels d'offre sont souvent menés de façon discutable. La Cour déplore l'imprécision des évaluations au niveau des sous-programmes et des mesures. Elle estime que les modèles macro-économiques destinés à apprécier l'impact global des fonds structurels devraient être améliorés, afin de mieux tenir compte des effets secondaires et des effets sur le bien-être social. Par ailleurs, la Commission devrait développer les indicateurs nécessaires à l'évaluation des effets d'offre qui se produisent à plus long terme.

---

<sup>(8)</sup> L'évaluation *ex-ante* porte sur l'appréciation des effets attendus des interventions ; l'évaluation intermédiaire intervient en cours de programme ; l'évaluation *ex-post* intervient après l'achèvement du programme et analyse son impact.

<sup>(9)</sup> *Journal officiel* des Communautés européennes C 347 du 16 novembre 1998.

## 2) *Des résultats contrastés*

Dans son rapport précité (COM(96) 542 final), du 6 novembre 1996, la Commission européenne dresse, conformément aux dispositions de l'article 130 B du Traité sur l'Union européenne, le premier bilan global des effets de la politique de la cohésion économique et sociale des dix années précédentes. Les résultats sont contrastés.

### a) *Une diminution des écarts entre les Etats*

La Commission constate que les écarts de revenu par habitant entre les Etats membres se sont fortement réduits durant la période, principalement du fait du rattrapage opéré par les Etats de la cohésion : Espagne, Grèce, Irlande et Portugal. Ces Etats ont vu leur revenu par habitant passer de 66 % à 74 % de la moyenne communautaire. La Commission estime que les fonds structurels ont contribué à raison de 0,5 % par an à la croissance de ces Etats. L'Irlande a enregistré le meilleur taux de croissance annuel avec 4,5 % en moyenne entre 1983 et 1995, mais l'emploi s'est accru seulement de 0,2 % par an.

Dans les quatre Etats de la cohésion, au titre de l'objectif 1, les effets les plus visibles concernent les infrastructures de base. Tous les réseaux de transport ont été étendus. La Commission estime que d'ici à 1999, 17 000 kilomètres de grandes routes auront été construits ou perfectionnés. Les systèmes de télécommunications aussi ont été améliorés. La production d'énergie s'est diversifiée. Enfin, un soutien important a été apporté aux infrastructures de protection de l'environnement (usines d'épuration des eaux usées ...).

Tout en reconnaissant l'impact positif des fonds structurels dans les Etats de la cohésion, l'étude réalisée pour le Commissariat général du Plan français « *Convergences des économies et intégration européenne* » publiée en juin 1997, estime que les montants consacrés à la recherche-développement dans le cadre de l'objectif 1 sont insuffisants et que les Etats qui souffrent du plus grand retard technologique sont toujours ceux qui consacrent le moins de moyens financiers à la recherche-développement, ce qui constitue un obstacle important à leur développement économique.

### b) *Une stagnation des écarts entre les régions de l'Union*

En revanche, les disparités entre les régions de l'Union ont eu tendance à se maintenir. Entre 1983 et 1993, les vingt-cinq régions les mieux placées ont amélioré leur revenu par habitant de 140 à 142 % par

rapport à la moyenne de l'Union alors que les vingt-cinq régions les moins bien placées sont passées de 53 % à 55 %.

c) *Une augmentation des disparités régionales au sein des Etats*

Au cours de la période, les disparités régionales de revenu se sont accrues au sein de tous les Etats, à l'exception des Pays-Bas. Les différences de taux de chômage ont aussi augmenté et plus généralement la distribution du revenu entre les personnes est devenue plus inégale. Le taux de chômage des catégories les plus fragiles s'est encore aggravé et des poches de pauvreté se sont développées même dans les régions les plus riches. Dans son étude « *Convergence et politiques régionales en Europe* »<sup>(10)</sup>, Philippe Martin relève que : « *parmi les pays les plus pauvres en Europe, l'Espagne et le Portugal, qui ont connu une croissance agrégée plus rapide que celle de la Grèce, ont aussi connu une augmentation plus forte des inégalités régionales* ».

d) *Conclusion*

Ainsi les résultats des fonds structurels, dont le but affiché est la réduction des écarts entre les régions, apparaissent décevants. En terme d'impact économique global, la Commission fournit des estimations générales et approximatives : selon elle, au total plus de 2 millions d'emplois ont été maintenus ou créés dans l'Union de 1989 à 1993. La Commission insiste sur les impacts qualitatifs, qui ne sont bien entendu pas quantifiables. Pour la période de programmation actuelle, 1994-1999, les résultats des évaluations intermédiaires ne sont pas encore exploités. La Commission devrait présenter un bilan de ces évaluations en milieu d'année 1998.

3) *Une sous-consommation des crédits*

De source officielle, la Commission estime que, pour la période de programmation 1989-1993, seulement 2 % de l'enveloppe globale des fonds structurels ne seront pas consommés. La sous-consommation des crédits de la politique structurelle est souvent mise en exergue par ses détracteurs, preuve à la fois de sa trop forte dotation budgétaire et de ses dysfonctionnements multiples.

---

<sup>(10)</sup> Problèmes économiques n° 2547, 1997, page 25.

a) *Bilan en 1997 de l'exécution de la programmation actuelle*

(1) **L'évolution année par année**

Le tableau ci-après montre les taux d'exécution en crédits d'engagement et en crédits de paiement des actions structurelles depuis le début de la période de programmation 1994-1999.

**EXECUTION BUDGETAIRE PAR ANNEE (EN %)**

	Année 1994		Année 1995		Année 1996		Année 1997	
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
Fonds structurels	90,35	74,28	91,24	79,99	98,32	94,67	95,13	98,49
Actions structurelles	91,12	72,53	91,97	81,33	98,40	94,83	95,55	98,61

*Source* : Tableau établi à partir des chiffres contenus dans le rapport spécial n°16/98 de la Cour des comptes européenne sur l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1998.

(a) *Crédits d'engagements*

Comme le montre le tableau, les années 1994 et 1995 ont connu chacune une sous-exécution importante des crédits d'engagements des actions structurelles, de l'ordre de deux milliards d'écus (1,7 soit 7,5 % des crédits disponibles et 2 soit 7,76 % des crédits disponibles), avec des taux d'exécution d'environ 91 et 92 %. L'année 1996 s'est caractérisée par une nette amélioration, avec un taux d'exécution supérieur à 98 %, mais le niveau d'exécution s'est à nouveau ralenti en 1997 pour se situer à un niveau de 95 %, laissant 1,399 milliards d'écus de crédits non utilisés. Cette baisse est à imputer en particulier aux initiatives communautaires, qui enregistrent un taux d'exécution des engagements médiocre de 61 %. Hors initiative communautaire, le taux d'exécution des engagements atteint 99,3 %.

(b) *Crédits de paiements*

Du côté des crédits de paiement, on constate une nette accélération par rapport au début de la période. Les crédits non exécutés pour l'ensemble des actions structurelles ont été ramenés de 5,33 milliards d'écus en 1994 (24,5 des crédits disponibles) à 0,366 milliards d'écus en 1997 (1,4 % des crédits disponibles). Comme l'a souligné notre collègue

Gérard Fuchs, cette amélioration est à relativiser<sup>(11)</sup>. Elle est en partie imputable au choix fait par l'autorité budgétaire de limiter la progression des crédits de paiement dans le budget général des Communautés pour 1997.

On note, pour 1997, une nette diminution du problème relatif à la concentration des paiements en fin d'année. Alors que 48 % des paiements ont été effectués en décembre 1994, et encore 30 % en 1995 et 1996, ce pourcentage est redescendu à 20 % en 1997.

## (2) Evolution cumulée

### (a) Le rattrapage

L'année 1997 a été marquée par un rattrapage du retard enregistré depuis le début de la période de programmation dans l'exécution des crédits. Dans son 9<sup>e</sup> rapport annuel sur les fonds structurels du 30 octobre dernier (COM (98) 562 final), la Commission européenne estime que « globalement, l'exécution des programmes apparaît aujourd'hui comme satisfaisante », ce que la Cour des comptes européenne confirme.

Globalement, l'exécution de la programmation des actions structurelles, au 31 décembre 1997, a atteint, souligne la Commission, un niveau proche des prévisions initiales. Les perspectives financières fixées lors du Conseil européen d'Edimbourg en 1992 ont prévu que 39 % des crédits d'engagement de la période 1994-1999 seraient à exécuter au cours des deux dernières années, soit 1998 et 1999. Or au 31 décembre 1997, l'exécution effective montre que 41 % des crédits d'engagement de la période seront à engager au cours des deux dernières années. Il n'existerait donc que 2 % d'écart (3,2 milliards d'écus) par rapport à ces prévisions. Cependant, des différences notables apparaissent par domaine et par Etat membre.

La situation est différente si l'on se réfère aux objectifs ou aux initiatives communautaires. L'exécution des objectifs a enregistré une très nette accélération : au 31 décembre 1997, 62 % des dotations globales de la période ont été engagés et 46 % payés, alors que, pour l'ensemble des treize initiatives, seulement 56 % des concours totaux de la période ont été engagés et seulement 31 % payés. Ces retards d'exécution s'expliquent par l'approbation tardive des programmes et par les difficultés de la mise en œuvre de certaines initiatives.

---

<sup>(11)</sup> Rapport d'information n° 954, « Budget communautaire pour 1999 : un projet à la croisée des chemins », juin 1998.

Par ailleurs, comme le montre le tableau suivant, des différences notables apparaissent entre les Etats. Cinq Etats membres connaissent une exécution des crédits supérieure à la programmation initiale. Il s'agit des pays de la cohésion (Espagne, Portugal et Irlande, à l'exception de la Grèce), du Royaume-Uni et du Luxembourg. Quatre Etats (Grèce, Danemark, Allemagne et Belgique) se situent aux alentours de la moyenne. Un groupe de six pays, dont la France, l'Italie, les Pays-Bas et les trois nouveaux adhérents se situent en-dessous de la moyenne communautaire.

**ETAT D'EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION 1994-1997  
PAR ETATS MEMBRES POUR L'ENSEMBLE DES SIX OBJECTIFS**

Etat Membre	Concours 1994-1999 En millions d'écus	Engagements 1994-1997		Paiements 1994-1997	
		En millions d'écus	En% de la dotation dont dispose l'Etat	En millions d'écus	En% de la dotation dont dispose l'Etat
<b>Belgique</b>	1 850,1	1 028,4	56	770,0	42
<b>Danemark</b>	755,3	447,6	59	373,7	49
<b>Allemagne</b>	19 793,8	11 982,9	61	9 442,1	48
<b>Grèce</b>	13 902,3	8 495,4	61	6 095,2	44
<b>Espagne</b>	30 543,8	20 768,7	68	15 863,5	52
<b>France</b>	13 544,6	7 382,9	55	5 622,0	42
<b>Irlande</b>	5 708,4	3 583,1	63	3 162,8	55
<b>Italie</b>	19 561,7	11 311,2	58	6 481,7	33
<b>Luxembourg</b>	85,5	49,9	58	39,9	47
<b>Pays-Bas</b>	2 172,7	1 217,3	56	950,4	44
<b>Autriche</b>	1 482,1	848,1	57	659,2	44
<b>Portugal</b>	14 106,8	9 870,6	70	7 952,5	56
<b>Finlande</b>	1 549,6	885,1	57	608,6	39
<b>Suède</b>	1 217,6	552,7	45	368,1	30
<b>Royaume Uni</b>	11 355,0	7 327,1	65	5 192,3	46
<b>Total EUR 15</b>	<b>131 666,4</b>	<b>82 215,4</b>	<b>62,4</b>	<b>60 894,5</b>	<b>46,2</b>

*Source* : tableau établi à partir des chiffres publiés dans le 9ème rapport annuel sur les fonds structurels de la Commission européenne

*(b) Les limites du rattrapage*

L'amélioration de l'exécution des crédits structurels pour la programmation 1994-1999 reste insuffisante. Elle n'a pu résorber l'écart entre les engagements contractés et les paiements correspondants. Le reste à liquider (RAL) est passé de 19,3 milliards d'écus en 1994 à 29,4 milliards d'écus en 1997, même si son taux de croissance annuel s'est ralenti.

Pour la programmation actuelle, la date limite des engagements est fixée au 31 décembre 1999, les demandes de paiement pouvant intervenir

dans un délai supplémentaire de deux ans (avec une prorogation d'un an possible).

La proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels prévoit que les demandes de solde devront intervenir avant la date du 31 mars 2003. A défaut, les sommes seront dégagées d'office au plus tard le 20 septembre 2003.

*b) Les causes de la sous-exécution des crédits*

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer les difficultés d'exécution des crédits des actions structurelles, sans d'ailleurs qu'aucune ne puisse être considérée comme déterminante. Dans son rapport spécial n°16/98 sur l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1998 publié le 16 novembre 1998 (*Journal officiel* des Communautés européennes n° C 347), la Cour des comptes s'est livrée à une analyse détaillée de ces causes<sup>(12)</sup>. Sans prétendre donner ici une liste exhaustive des raisons avancées pour expliquer les difficultés d'exécution, il importe de revenir sur les principales.

**(1) Le retard dans la mise en œuvre de la réglementation**

En premier lieu, il faut tenir compte du retard avec lequel la nouvelle programmation s'est mise en place. Les textes réglementaires relatifs aux fonds structurels pour la période de programmation 1994-1998 ne sont entrés en vigueur qu'en juillet 1993, ce qui rendait impossible le démarrage des interventions au premier janvier 1994, puisqu'il ne restait plus que cinq mois pour établir les plans, les faire approuver et adopter les projets.

Par ailleurs, pour les objectifs 2 et 5b, il a fallu attendre l'établissement des listes des zones éligibles, qui n'a été effectué par la Commission européenne que fin janvier 1994. Le règlement de coordination a prévu<sup>(13)</sup>, sauf arrangement contraire, un délai de trois mois après l'entrée en vigueur du règlement pour la soumission des plans correspondant par les Etats membres et un délai de six mois à la

---

<sup>(12)</sup> La Cour a établi son analyse sur la base des documents disponibles, notamment les rapports d'exécution et d'évaluation ainsi que les comptes rendus des comités de suivi, de missions effectuées dans les Etats membre et un questionnaire adressé aux gestionnaires des 31 formes d'intervention cofinancées par le FEDER et relevant des objectifs 1 à 6.

<sup>(13)</sup> Article 10 du règlement (CEE) n°2082/93 du conseil du 20 juillet 1993 modifiant le règlement (CEE) n°2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la BEI et d'autres instruments financiers existants, d'autre part.

Commission européenne pour arrêter les décisions approuvant les cadres communautaires d'appui<sup>(14)</sup>. Ces délais étaient courts et le processus n'a pu être achevé en 1994.

Il faut aussi souligner que le caractère pluriannuel des programmes conduit à une montée en puissance plutôt lente et que souvent les sommes importantes sont liquidées en fin de programme.

## (2) La complexité des circuits financiers

La complexité des circuits financiers, tant communautaires que nationaux, et la longueur des délais d'acheminement des crédits jusqu'aux bénéficiaires finals explique les retards dans l'exécution des crédits communautaires. Il est certain qu'il existe un réel problème de mise à disposition des fonds communautaires.

La logique communautaire est source de retard de paiement. Les engagements liés aux programmes communautaires d'une durée supérieure ou égale à deux ans, sont en principe divisés en plusieurs tranches annuelles. A l'exception de la première tranche, engagée dès l'adoption de la décision approuvant le programme, les engagements et paiements des autres tranches s'effectuent à condition que l'Etat membre certifie un certain pourcentage de dépenses engagées sur la tranche en cours et sur les tranches précédentes, selon des règles particulièrement complexes. Le paiement du solde de chaque engagement est effectué après l'examen par la Commission européenne du rapport d'exécution de l'action et de la déclaration de dépenses fournie par l'Etat membre. La consommation des crédits résulte d'appels de fonds par les Etats membres. Le principal inconvénient de ce système réside dans l'obligation pour la Commission d'ouvrir en temps utile chacune des tranches.

Les difficultés qu'éprouvent les Etats membres, faute de procédures adéquates pour collecter les informations financières nécessaires pour le déclenchement des seuils de paiement, sont sources de retard. Selon la Commission européenne, dans les réponses apportées à la Cour des comptes, les retards de paiement ne concernent en général que la dernière tranche des programmes et sont liés au fait que les Etats membres ne fournissent pas toutes les informations nécessaires à la clôture des programmes.

---

<sup>(14)</sup> Postérieurement aux CCA, ont dû être approuvés les programmes opérationnels, les subventions globales et les projets individuels.

### (3) Les difficultés de la programmation

Les procédures d'adoption et de modification des documents de programmation sont lentes, tant au niveau communautaire, où plusieurs directions générales sont impliquées, qu'au un niveau national, où il faut assurer la mise en œuvre du partenariat. Ces délais dépendent en partie des structures institutionnelles et administratives des Etats membres et de l'efficacité du partenariat entre les Etats membres et la Commission et entre les acteurs nationaux et locaux.

Dans son rapport, la Cour des comptes européenne note ainsi que « *la faiblesse de certains programmes soumis à la Commission et les efforts de celle-ci pour améliorer leur qualité ont eu comme conséquence des retards dans l'adoption. Cependant, dans de nombreux cas, ces retards sont disproportionnés par rapport aux améliorations à apporter. Ils relèvent plutôt des difficultés de la Commission à gérer la multitude des formes d'intervention proposées, à coordonner ses services et à développer une culture de partenariat efficace avec les Etats membres* ». Souvent des clauses suspensives auraient pu être évitées ou levées plus tôt par une meilleure coordination au sein de la Commission et entre celle-ci et les Etats membres.

L'établissement de programmations irréalistes, faute d'évaluation fiable et complète, contribue certainement aussi à des retards et à de faibles taux d'exécution des crédits.

### (4) La difficile mobilisation des contreparties nationales

Le principe d'additionnalité suppose que les crédits communautaires soient complétés par des crédits nationaux. Or les difficultés pour mobiliser les contreparties nationales prévues, publiques ou privées, expliquent les retards dans la consommation des crédits communautaires.

La mobilisation des ressources publiques nécessite un délai souvent sous-estimé dans les plans de financement des actions. Par ailleurs, les restrictions budgétaires liées notamment à l'assainissement des dépenses publiques en vue de la mise en place de l'Union économique et monétaire expliquent certainement une part de cette difficulté, surtout pour les pays les plus riches qui sont astreints à un taux de cofinancement plus élevé.

Ce facteur est cependant à minimiser, selon la Cour des comptes européenne : « *aucun lien entre ces restrictions [budgétaires nationales] et le niveau de consommation de crédits communautaires, qui est croissant depuis 1994, n'a pu être constaté* ». Cette analyse est confirmée par

l'étude élaborée pour le compte du Parlement européen par la Direction générale des études en juin 1997, intitulée « *Facteurs influençant l'utilisation des crédits des fonds structurels* ».

Quant à la mobilisation des contreparties privées, elle est difficile à maîtriser car elle varie avec la conjoncture économique.

La Cour des comptes européenne souligne que les variations du taux de change entre la monnaie nationale et l'écu ont des effets négatifs sur la mise en œuvre des contreparties nationales : les mesures sont mises en œuvre en monnaie nationale, alors que la comptabilisation des formes d'intervention et leur plan financier est établi en écus. En cas de dévaluation, il est nécessaire d'avoir une augmentation de la dépense en monnaie nationale pour atteindre les montants prévus en écus. Une réévaluation se traduit par une diminution de la part relative de la contrepartie communautaire qui doit être compensée par des dépenses nationales. Dans les deux hypothèses, la programmation s'en trouve altérée et, à défaut d'une réaction rapide, les effets peuvent être importants. Cela fut le cas pour l'Italie, alors que d'autres Etats ont prévu des mesures pour pallier les conséquences néfastes de la variation du change.

Ainsi de nombreuses raisons contribuent à expliquer les difficultés rencontrées dans l'exécution des fonds structurels. Si le manque de projets a pu être évoqué, il faut souligner l'importance des difficultés qui résultent de la complexité des règles de mise en œuvre des fonds structurels.

Par ailleurs, il faut noter que la consommation des crédits n'est pas nécessairement le reflet de la bonne utilisation des fonds. Elle ne dit rien sur la qualité des projets et l'on sait qu'en fin de programmation les Etats soucieux de ne pas perdre des crédits sont poussés à programmer de plus en plus d'actions sans que leur nécessité soit prouvée.

## **B. Le cas de la France**

Entre 1989 et 1999, les fonds structurels auront représenté près de 150 milliards de francs. Cependant, comme pour le reste de l'Union, il est difficile d'évaluer l'impact des fonds structurels en France, faute d'outils adéquats.

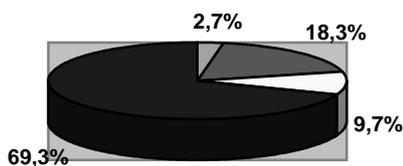
## 1) *L'impact des fonds structurels*

### a) *Eléments chiffrés*

#### (1) **Une augmentation de la population éligible**

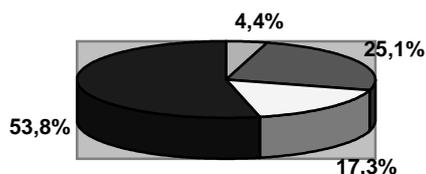
La part de la population concernée par les fonds structurels est passée de 30,7 % à 47,2 % entre les deux périodes de programmation, augmentant pour tous les objectifs. L'objectif n° 2 est celui qui concerne le plus de Français comme le montrent les graphiques ci-dessous :

**PART DE LA POPULATION ELIGIBLE EN 1989-1993**



■ Objectif 1 ■ Objectif 2 □ Objectif 5b ■ non éligible

**PART DE LA POPULATION ELIGIBLE EN 1994-1999**



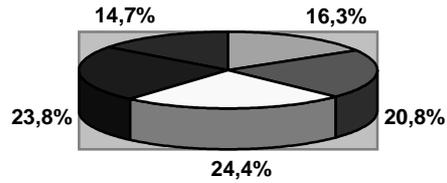
■ Objectif 1 ■ Objectif 2 □ Objectif 5b ■ non éligible

#### (2) **Une augmentation des dotations**

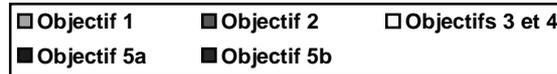
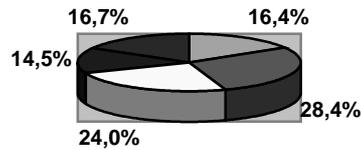
L'apport des fonds structurels s'est élevé à quelques 47,7 milliards de francs pendant la période 1989-1993 et a été multiplié par deux pour la période 1994-1999 pour atteindre 101 milliards de francs. L'objectif n° 2

a pris une part prépondérante dans la seconde période de programmation, l'objectif 5a voyant sa part reculer.

**REPARTITION DE L'ALLOCATION DES FONDS STRUCTURELS  
PAR OBJECTIF PRIORITAIRE  
1989-1993**

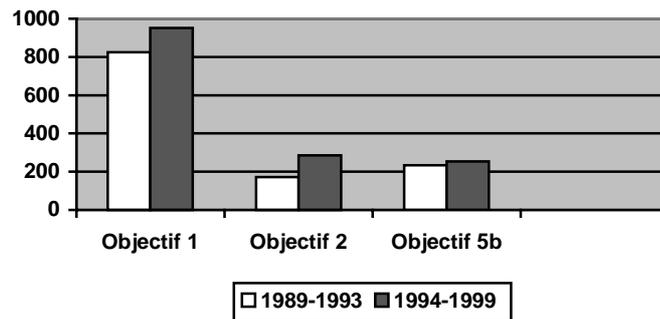


**1994-1999**



(3) Une faible augmentation de l'intensité de l'aide par habitant

**AIDE MOYENNE PAR HABITANT POUR LES TROIS OBJECTIFS REGIONAUX (EN FF)**



L'aide par habitant s'est légèrement accrue pour les trois objectifs. L'extension de la population éligible a empêché une concentration de l'aide plus importante.

*b) Aperçu du contenu des programmes*

**(1) Par objectifs et programmes d'initiative communautaire**

*(a) Objectif 1*

Dans le cadre de l'objectif 1, les investissements ont essentiellement concerné les infrastructures aéroportuaires et portuaires visant à désenclaver les territoires concernés, DOM et Corse. D'importants projets ont aussi porté sur la gestion des ressources hydriques ainsi que sur la protection de l'environnement. Dans le secteur agricole, les efforts se sont concentrés sur la diversification de la production pour rendre les régions moins dépendantes des importations alimentaires. Dans le domaine des ressources humaines, les fonds structurels ont participé au financement d'infrastructures d'enseignement.

La Commission signale des difficultés de mise en œuvre dans les régions de l'objectif 1. Le démarrage des programmes pour la Corse et les DOM a été lent, à l'exception de la Réunion. Ainsi en 1997, elle n'a pas pu engager les crédits relatifs à l'annualité 1997 des documents uniques de programmation (DOCUP) pour un montant d'environ 190 millions d'écus, faute de déclarations de dépenses suffisantes. Dans le domaine agricole, elle constate la difficulté pour les porteurs de projets de trouver des contreparties aux fonds européens. Dans le secteur de la pêche, elle signale un mauvais déroulement des programmes. Pour la Corse, l'exécution des paiements est inférieure à 10 %.

La gestion des crédits structurels en Corse a fait par ailleurs l'objet d'une appréciation critique dans le rapport de M. Christian Paul au nom de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse (n°1077/septembre 1998).

*(b) Objectif 2*

L'objectif 2, pour la seconde sous-période de programmation 1997-1999, est réparti en une cinquantaine de bassins d'emploi dans dix-neuf des vingt-deux régions métropolitaines. Les investissements ont principalement concerné les infrastructures et équipements, la reconversion économique et le développement urbain, ainsi que la rénovation de centres villes. Des actions ont également été menées dans le domaine de la recherche-développement, avec la mise en place de

technopoles et d'instituts universitaires. La valorisation du patrimoine a fait l'objet de plusieurs projets.

L'accent a été particulièrement mis sur l'aide aux PME avec des actions de formation et l'établissement de synergies entre les universités et les entreprises au niveau local.

Au titre des actions de ressources humaines, les fonds structurels ont participé à des actions de formation touchant 260 000 personnes entre 1989 et 1993.

Tous les programmes de la période 1994-1996 n'ont pu être clôturés et 13 % du montant des crédits ont dû être transféré sur la période 1997-1999

*(c) Objectifs 3 et 4*

Ces objectifs, qui concernent les aides à l'emploi et à la formation professionnelle, sont ceux dont l'exécution budgétaire subit le plus grand retard.

L'objectif 3, relatif à l'insertion professionnelle des jeunes et à la lutte contre le chômage de longue durée, a été reprogrammé en 1997 afin de mieux correspondre aux nouvelles priorités de la politique de l'emploi nationale. Les actions dans le cadre de cet objectif se concentrent sur les priorités suivantes : faciliter l'insertion des personnes exposées au chômage de longue durée et des jeunes à la recherche d'un emploi, promouvoir l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

Les actions dans le cadre de l'objectif 4, relatif à l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles, se concentrent essentiellement sur les petites et moyennes entreprises, les salariés des industries manufacturières et ceux dont les fonctions sont appelées à subir de profondes transformations ou à disparaître. Elles se répartissent entre les quatre grands axes prioritaires suivants : anticipation et conseil, formation, renforcement de l'offre de formation accompagnant les mutations industrielles et actions d'assistance technique.

*(d) Objectif 5a*

En ce qui concerne l'agriculture, les mesures concernent principalement la modernisation des exploitations agricoles, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs (9 000 dossiers par an) et les

indemnités compensatoires des handicaps naturels (environ 130 000 exploitations agricoles en bénéficient chaque année).

En ce qui concerne la pêche, les fonds structurels soutiennent le redimensionnement de la flotte, l'équipement des ports et l'essor de l'aquaculture marine. Cependant, l'exécution des paiements est retardataire et il existe toujours une réserve non dépensée.

(e) *Objectif 5b*

Dans le cadre de la défense des zones rurales vulnérables, les priorités ont concerné le soutien aux activités économiques, le maintien et la diversification de l'agriculture, le développement non agricole et les infrastructures et équipements. L'accent a été mis sur la qualité des produits et le développement du tourisme vert et la réhabilitation des sites, l'amélioration des conditions de vie au travers de la rénovation de villages. L'aide aux PME est axée sur le savoir-faire et le potentiel local, ainsi que sur le tourisme.

Dans son 9ème rapport annuel sur les fonds structurels, la Commission européenne souligne les difficultés rencontrées par les zones nouvellement éligibles du fait de leur manque d'expérience en matière de gestion des fonds structurels. Par ailleurs, elle constate des difficultés pour mettre en place des opérations de nature économique, en particulier dans l'agro-alimentaire, en raison du petit nombre de porteurs de projet.

(f) *Initiatives communautaires*

La France a mis en place des projets dans l'ensemble des thèmes proposés par la Commission européenne : coopération transfrontalière (« *Interreg* »), développement rural (« *Leader II* »), intégration des régions ultrapériphériques de la Communauté (« *Régis II* »), emploi et ressources humaines (« *Emploi* »), mutations industrielles et reconversions (« *Adapt* », « *Rechar* », « *Resider* », « *Retex* », « *Konver* », « *PME* »), rénovation urbaine (« *Urban* »), restructuration de la pêche (« *Pesca* »).

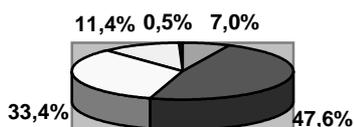
L'initiative « *Urban* », qui a connu un fort développement, participe à des interventions dans treize quartiers urbains en crise.

L'initiative « *Régis II* » rencontre des difficultés et une modification des programmes doit intervenir en 1998 pour les quatre régions d'outre mer.

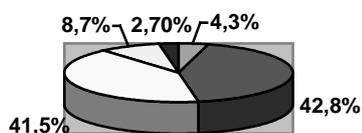
(2) Par thématique

Le graphique suivant montre la répartition thématique de l'allocation des fonds structurels en France au cours des deux périodes de programmation : l'accent a été mis sur les ressources humaines, l'emploi devenant la première priorité au cours de la seconde période.

**PÉRIODE 1989-1993**



**PÉRIODE 1994-1999**



2) *Une consommation des crédits médiocre*

a) *Un retard certain par rapport à la moyenne communautaire*

Comme on l'a vu précédemment, la France est en dessous de la moyenne européenne pour la consommation des crédits des fonds structurels, qui est, tous objectifs confondus, de 62 % en ce qui concerne les engagements et 46 % pour les paiements à la fin de l'année 1997. Le

tableau suivant met en évidence le retard de la France par rapport à la moyenne communautaire pour tous les objectifs à l'exception des objectifs 5a agriculture et 5b. Après un démarrage lent en début de période, l'objectif 2 a rattrapé la moyenne communautaire.

**EXECUTION PAR OBJECTIF AU 31 DECEMBRE 1997**

Objectifs	Concours 1994-1997 En millions d'écus	Engagements 1994-1997			Paiements 1994-1997		
		En millions d'écus	En % de la dotation initiale	Moyenne U.E. en %	En millions d'écus	En % de la dotation initiale	Moyenne U.E. en %
<b>Objectif 1</b>	2 222,7	967,9	44	64	821,3	37	48
<b>Objectif 2</b>	3 828,9	2 320,3	61	61	1 685,3	44	43
<b>Objectif 3</b>	2 613,6	1 421,0	54	65	1 181,3	45	47
<b>Objectif 4</b>	653,4	285,1	44	49	180,5	28	30
<b>Objectif 5a agriculture</b>	1 780,5	1 123,6	63	58	817,1	46	45
<b>Objectif 5 a pêche</b>	189,9	94,8	50	54	66,4	35	41
<b>Objectif 5b</b>	2 255,7	1 170,2	52	49	870,2	39	35

Source : tableau établi à partir des chiffres publiés dans le 9ème rapport annuel de la Commission européenne sur les fonds structurels.

Les deux tableaux suivants montrent la dernière situation disponible de septembre 1998 pour les deux périodes de programmation.

**FRANCE : EXECUTION BUDGETAIRE DES FONDS STRUCTURELS  
(HORS IC)**

<b>Concours des fonds structurels en MECUS</b>							
	<b>Obj. 1</b>	<b>Obj. 2</b>	<b>Obj. 3</b>	<b>Obj. 4</b>	<b>Obj. 5</b>	<b>Obj. 5b</b>	<b>Total</b>
<b>Période 1989-1993</b>							
Prévu	957	1 225	1 403	1 409	885		5 879
Engagé	957	1 207	1 387	1 409	885		5 845
Taux d'engagement	100 %	98,5 %	98,8 %	100 %	100 %		99,4 %
Payé	880	1 179	1 387	1 390	832		5 668
Taux de paiement	92,0 %	96,2 %	98,8 %	98,6 %	94 %		96,4 %
<b>Période 1994-1999</b>							
<b>Au niveau communautaire</b>							
Prévu	2 222	3 872	2 626	653	1 936	2 265	13 574
Engagé	1 251	2 497	2 024	443	1 549	1 539	9 302
Taux d'engagement	56,3 %	64,5 %	77,0 %	67,8 %	80,0 %	67,9 %	68,5 %
Payé	1 020	1 791	1 632	311	1 007	1 261	7 021
Taux de paiement	45,9 %	46,2 %	62,1 %	47,6 %	52,0 %	55,6 %	51,7 %
<b>Au niveau régional</b>							
Engagé	1 155	2 283				1 419	4 857
Payé	613	1 129				719	2 461

Pour la période de programmation 1989-1993, la date limite des engagements était le 31 décembre 1993 : tous les crédits n'ont pas été engagés. Les programmes sont en phase de clôture, ainsi ne peut-on encore rien affirmer concernant les paiements.

EXECUTION PAR INITIATIVE COMMUNAUTAIRE AU 31 DECEMBRE 1997

IC*	Concours 1994-1997 En millions d'écus	Engagements 1994-1997			Paiements 1994-1997		
		En millions d'écus	En % de la dotation initiale	Moyenne UE	En millions d'écus	En % de la dotation initiale	Moyenne UE
<b>ADAPT</b>	278,4	72,7	26	40	41,6	15	24
<b>EMPLOI</b>	191,2	70,7	37	46	56,6	30	31
<b>LEADER</b>	228,5	225,7	99	54	80,9	35	23
<b>PESCA</b>	28,3	28,3	100	77	8,5	30	27
<b>PME</b>	58,5	22,9	39	49	9,9	17	26
<b>RECHAR</b>	33,5	33,5	100	89	17,2	51	47
<b>KONVER</b>	86,2	84,5	98	84	41,8	48	37
<b>RESIDER</b>	62,3	62,3	100	73	29,7	48	39
<b>RETEX</b>	39,5	37,3	94	75	4,7	12	43
<b>URBAN</b>	80,5	77,6	96	62	28,7	36	31
<b>REGIS</b>	266,1	84,6	32	50	40,2	15	35
<b>TOTAL</b>	1 353,1	800,2	59	56	359,8	27	31

Source : Tableau établi à partir des chiffres publiés dans le 9ème rapport annuel sur les fonds structurels de la Commission européenne.

(\* hors INTERREG 2)

Pour les initiatives communautaires, la moyenne européenne de consommation des crédits est de 56 % en ce qui concerne les engagements et 31 % pour les paiements. La France n'est donc pas trop mal placée. Le tableau suivant montre cependant les carences des initiatives « *Adapt* », « *Emploi* », « *PME* » et « *Régis* ».

b) *Un état d'avancement des programmes peu satisfaisant*

La Datar a mis en œuvre un dispositif de suivi de l'avancement des programmes communautaires en juillet 1997. Le dernier état réalisé présente la situation de la programmation au 15 septembre 1998.

Les pourcentages d'exécution des programmes donnés par la DATAR sont calculés par rapport aux dotations prévues, selon les dépenses éligibles par programme, et les taux sont exprimés en dépenses publiques totales (communautaires et nationales) ou en coût total. Les chiffres sont donc supérieurs à ceux de l'exécution des crédits (dépenses publiques et privées) purement communautaires et donnent une meilleure idée de l'état d'avancement réel des programmes. Cet état d'avancement des programmes n'apparaît pas très satisfaisant.

(1) **Etat d'avancement global**

En terme de programmation, deux programmes dépassent le niveau théorique d'avancement, à savoir, ceux de l'objectif 1 et de l'objectif 5b. Cinq programmes en sont proches. Il s'agit de « *Resider* », « *Rechar* », « *Konver* », « *Pesca* » et « *Massif* ». L'état d'avancement est en revanche préoccupant pour « *Retex* », « *Urban* », « *Leader* », et « *Interreg* ». En termes de paiement, aucun programme ne respecte le rythme théorique d'avancement. L'objectif 5b vient en tête suivi de « *Resider* » et de l'objectif 1. Le tableau ci-dessous retrace l'avancement de chaque programme.

**TAUX DE PROGRAMMATION ET DE PAIEMENT  
DES CREDITS PAR PROGRAMME PAR RAPPORT  
AUX DOTATIONS PREVUES SUR LA PERIODE 94/99**

Programmes	Taux de programmation au 15 septembre 1998		Taux de paiement au 15 septembre 1998	
	en DPT	En coût total	en DPT	en coût total
<b>Objectif 1</b>	84 %		45 %	
<b>Objectif 2 (94/96)</b>		96 %		75 %
<b>Objectif 2 (97/99)</b>		42 %		8 %
<b>Objectif 5b</b>	80 %		48 %	
<b>Leader</b>		36 %		15 %
<b>Konver</b>		60 %		24 %
<b>Interreg</b>		40 %		6 %
<b>Rechar</b>		68 %		20 %
<b>Resider</b>		71 %		47 %
<b>Retex</b>		11 %		2 %
<b>Urban</b>	37 %		7 %	
<b>Massif</b>		53 %		36 %
<b>Pesca</b>	66 %		27 %	

Source : DATAR

(2) **Etat d'avancement par objectif et par région**

(i) **Objectif 2**

Si l'on analyse d'avancement des programmes au titre de l'objectif 2, pour la phase 1994-1996, la programmation est terminée et la date théorique de limite des paiements est le 31 décembre 1998. Le taux moyen de paiement en coût total est faible puisqu'il s'élève à 75 %. Quatorze régions ont dû demander un report de la date limite des paiements et leurs demandes sont en cours d'examen par la Commission européenne.

➤ **Période de programmation 1994-1996**

**OBJECTIF 2 (1994-1996) : TAUX DE PAIEMENT**

<b>Régions</b>	<b>Taux de paiement en coût total</b>	<b>Classement en paiement</b>
Pays de la Loire	92 %	1
Poitou-Charentes	91 %	2
Bretagne	90 %	3
Basse-Normandie	89 %	4
Bourgogne	88 %	5
Lorraine	86 %	6
Franche-Comté	85 %	7
Auvergne	85 %	7bis
Picardie	78 %	9
Aquitaine	75 %	10
Nord-Pas de Calais	71 %	11
Alsace	70 %	12
Haute-Normandie	70 %	12bis
Midi-Pyrénées	69 %	14
Languedoc-Roussillon	69 %	14 bis
PACA	63 %	16
Champagne-Ardenne	62 %	17
Rhône-Alpes	58 %	18
Centre	38 %	19

➤ **Période de programmation 1997-1999**

• **Engagements**

L'avancement de la programmation objectif 2 en deuxième phase est préoccupant. Seulement 14 % des crédits ont été programmés à moins de quatorze mois de la fin. On peut penser que toutes les régions ne pourront pas utiliser l'intégralité de leur dotation.

**PROGRAMME OBJECTIF 2 (1997-1999) : TAUX DE PROGRAMMATION**

<b>Régions</b>	<b>Taux de programmation en coût total</b>	<b>Classement</b>
Alsace	100 %	1
Franche-Comté	82 %	2
Champagne-Ardenne	71 %	3
Poitou-Charentes	57 %	4
Picardie	56 %	5
Haute-Normandie	46 %	6
Bretagne	45 %	7
Aquitaine	41 %	8
Lorraine	41 %	8 bis
Bourgogne	40 %	10
Pays de la Loire	39 %	11
Auvergne	39 %	11 bis
Nord-Pas de Calais	36 %	13
Basse-Normandie	33 %	14
Languedoc-Roussillon	33 %	14bis
PACA	31 %	16
Rhône-Alpes	30 %	17
Midi-Pyrénées	28 %	18
Centre	10 %	19

Source : DATAR.

- **Paiements**

Les paiements sont très faibles avec seulement 8 % de moyenne nationale. Le paiement de crédits communautaires s'effectue au même rythme que celui des contreparties nationales. Le fonds le mieux programmé est le FSE avec 39 % ; c'est également celui qui fait l'objet des meilleurs paiements (17 %).

**OBJECTIF 2 : TAUX DE PAIEMENT**

<b>Régions</b>	<b>Taux de paiement en coût total</b>	<b>Classement</b>
Alsace	36 %	1
Franche-Comté	14 %	2
Poitou-Charentes	14 %	2bis
Pays de la Loire	13 %	3
Bourgogne	12 %	4
Bretagne	12 %	4 bis
Picardie	11 %	5
Haute-Normandie	9 %	6
Basse-Normandie	9 %	6 bis
Champagne-Ardenne	7 %	7
Aquitaine	7 %	7 bis
Midi-Pyrénées	7 %	7 ter
Nord-Pas de Calais	6 %	8
Languedoc-Roussillon	6 %	8 bis
Auvergne	5 %	9
Lorraine	4 %	10
Rhône-Alpes	3 %	11
PACA	2 %	12
Centre	2 %	12bis

(ii) Objectif 5b

Pour l'objectif 5b, le taux moyen de programmation est passé de 74 % à 80 % et l'écart entre les régions se resserre.

**OBJECTIF 5B : TAUX DE PROGRAMMATION**

<b>Régions</b>	<b>Taux de programmation en DPT</b>	<b>Classement</b>
Limousin	92 %	1
Lorraine	87 %	2
Auvergne	86 %	3
Franche-Comté	86 %	3 bis
Poitou-Charentes	86 %	3 bis
Languedoc-Roussillon	85 %	6
Pays de la Loire	83 %	7
PACA	83 %	7 bis
Aquitaine	82 %	9
Bretagne	81 %	10
Alsace	81 %	10 bis
Bourgogne	79 %	12
Basse-Normandie	74 %	13
Midi-Pyrénées	73 %	14
Rhône-Alpes	72 %	15
Champagne-Ardenne	71 %	16
Haute-Normandie	70 %	17
Centre	68 %	18

Le taux de paiement progresse légèrement, puisqu'il passe de 41 % à 48 % avec 9 régions en deçà de la moyenne nationale.

**OBJECTIF 5B : TAUX DE PAIEMENT**

Régions	Taux de paiement	Classement
Auvergne	58 %	1
Bretagne	58 %	1 bis
Pays de la Loire	58 %	1 ter
Bourgogne	57 %	4
Limousin	54 %	5
Languedoc-Roussillon	50 %	6
Basse-Normandie	49 %	7
Poitou-Charentes	49 %	7 bis
Franche-Comté	49 %	7 ter
Lorraine	47 %	10
Alsace	43 %	11
Rhône-Alpes	43 %	11 bis
Champagne-Ardenne	43 %	11 ter
Aquitaine	40 %	14
Midi-Pyrénées	40 %	14 bis
PACA	38 %	16
Centre	36 %	17
Haute-Normandie	28 %	18

**3) Les carences de la mise en œuvre**

*« Au cours de la présente période, la France ne s'est pas donnée les moyens de permettre aux politiques structurelles de l'Union européenne toute l'efficacité autorisant une véritable ambition en termes de cohésion économique et sociale. (...) L'Etat, qui porte vis-à-vis de l'Union la responsabilité des fonds structurels, n'a pas pris les mesures nécessaires tant dans le cadre de l'élaboration des programmes que dans la mise en œuvre de ceux-ci, pour garantir l'efficacité optimale des actions. (...) Malgré l'ampleur des sommes engagées, il est aujourd'hui difficile de formuler une appréciation précise tant dans le domaine de la croissance en termes d'emplois durables que dans celui de la cohésion territoriale et la gestion intelligente et économe de l'espace ».*

Ce constat sévère est celui que dresse M. Pierre Troussel, président du Conseil économique et social de la région Centre, dans le rapport qu'il a élaboré en avril 1998 à la demande du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement : *« Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires ».*

La mise en œuvre efficace des fonds structurels se heurte à plusieurs difficultés « nationales ».

(a) *Les insuffisances du partenariat*

La mise en œuvre des fonds structurels en France est déconcentrée. Pour les objectifs régionaux, le préfet de région est responsable de la préparation et de l'exécution des programmes. Il préside le comité de suivi et le comité de programmation et il lui revient d'organiser le partenariat local.

Dans la préparation des DOCUP, le partenariat est souvent réduit. Le préfet et le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) limitent leur consultation aux services régionaux de l'Etat, aux services de la région, parfois aux départements, aux organismes consulaires régionaux et, dans trop peu de cas, aux Conseils économiques régionaux. Le fonctionnement des comités de programmation, qui sélectionnent les projets, est marqué par le rôle dominant des administrations d'Etat. Le comité de suivi a un rôle trop souvent réduit. Il exerce une fonction passive de contrôle au détriment de sa capacité à proposer les adaptations nécessaires de la programmation. Enfin, on constate une insuffisance de la représentation des milieux économiques, sociaux et associatifs au sein des comités de suivi. M. Pierre Troussat préconise dans son rapport la mise en place d'une coresponsabilité de l'Etat et de la région pour la mise en œuvre des politiques structurelles avec une coprésidence des comités de suivi et de programmation par le préfet de région et le président du conseil régional.

(b) *Une stratégie de programmation insuffisante*

La qualité insuffisante de certains documents uniques de programmation (DOCUP) explique la moindre efficacité des politiques structurelles en France. Elle tient au fait que, dans certains cas, le diagnostic initial des besoins est mal effectué. La rédaction des DOCUP est faite à la hâte en raison de la brièveté des délais impartis. La mise en œuvre de la réglementation communautaire et la définition des zonages prennent du retard et le temps laissé aux échelons territoriaux pour élaborer les documents de programmation se trouve réduit.

(c) *La confusion des compétences*

Les relations entre les échelons régionaux et départementaux sont ambiguës tant au niveau administratif que politique. Les préfets de région sont responsables de la mise en œuvre des politiques structurelles, mais les préfets de département jouent aussi un rôle plus ou moins important.

En ce qui concerne les collectivités locales, à défaut de règles de droit bien précises, ce sont les rapports de force d'ordre politique qui dominent, débouchant sur une départementalisation du système et une logique de guichet.

(d) *La difficulté de mobiliser les contreparties des collectivités territoriales*

Dans son rapport, M. Pierre Troussel explique que les collectivités territoriales ont du mal à apporter des contreparties aux crédits communautaires pour trois raisons. Elles s'engagent parfois sur un DOCUP trop imprécis et ne sont ensuite pas en mesure de respecter leurs engagements. D'autre part, dans les zones les plus fragiles, les ressources font parfois complètement défaut. Enfin, les collectivités territoriales préfèrent privilégier d'autres interventions dont elles ont la maîtrise totale. Dans son rapport « *Plus de région et mieux d'Etat* »<sup>(15)</sup>, concernant la prochaine génération de contrats de projets Etat-régions, Jacques Chérèque préconise une meilleure convergence des programmes de mise en œuvre des fonds structurels et des contrats Etat-régions pour mobiliser davantage les fonds européens sur le territoire national.

(e) *Les lourdeurs du circuit financier français*

Si la procédure communautaire d'engagement et de paiement des fonds structurels est complexe et source de retard de paiement, le circuit d'acheminement des crédits structurels est également à l'origine de lenteurs. En France, le temps moyen qui s'écoule entre l'adoption d'un projet et le paiement de son bénéficiaire est estimé à 18 mois.

Tout d'abord, un certain délai résulte du passage des crédits dans les ministères de rattachement. Les fonds structurels sont rattachés par voie de fonds de concours aux différents ministères gestionnaires (l'agriculture, l'intérieur, l'emploi et la solidarité et le secrétariat d'Etat à l'outre-mer).

Chaque ministère procède à l'émission de titres de perception correspondant au montant des fonds perçus qu'il transmet à l'Agence centrale du trésor pour comptabilisation. La direction du Budget prend ensuite un arrêté de rattachement portant ouverture de crédits sur les chapitres budgétaires concernés. Une fois les crédits rattachés aux chapitres concernés, la procédure s'inscrit dans les règles budgétaires de droit commun.

---

<sup>(15)</sup> Rapport de mai 1998 réalisé à la demande du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Les préfets de région jouent leur rôle habituel d'ordonnateur secondaire. Ils font connaître les besoins nécessités par l'avancement des opérations aux ministères de rattachement, tant pour les autorisations de programme que pour les crédits de paiement.

Ensuite, la règle de l'annualité budgétaire aboutit à geler les délégations de crédits des administrations centrales vers les préfets à compter du 30 novembre et interdit à ceux-ci tout paiement de subventions à compter du 15 décembre. Les préfets doivent restituer les crédits de paiement inutilisés avant cette date. La reprise des opérations relatives à la phase d'engagement est alors gelée jusqu'au 1<sup>er</sup> mars. Cela aboutit à ce que le versement d'une avance communautaire en fin d'exercice reste sans effet en termes de paiement pendant trois à quatre mois.

(f) *Les effets pervers du zonage*

La politique des fonds structurels s'est développée sur la base du zonage. Dans son rapport « *Réforme des zonages et aménagement du territoire* »<sup>(16)</sup>, M. Jean Auroux dénonce les effets pervers du zonage. Il induit une logique de guichet au détriment d'une logique de projets. Il peut en effet susciter des effets d'aubaine. Pour bénéficier d'une aide à laquelle le zonage donne droit, les acteurs présentent des projets qui ne sont pas forcément pertinents. Il crée des effets de frontière : des territoires parfois similaires se trouvent traités différemment et sont placés en situation de concurrence. Les zonages européens se sont superposés aux nombreux zonages nationaux et contribuent ainsi à rendre illisible la politique d'aménagement du territoire français. Enfin, on peut penser que la carte des fonds structurels en France a été mal dessinée, des zones trop réduites et trop morcelées ont été retenues, empêchant la mise en place d'une véritable politique de développement.

\*  
\*   \*

Bénéficiant de plus en plus de crédits, la politique des fonds structurels n'a pas encore su démontrer sa totale efficacité. Inscrite dans la continuité des conclusions dressées dans le rapport précité (COM(96) 542 final) et dans un contexte budgétaire défavorable, la réforme proposée par la Commission européenne n'apparaît pas à la hauteur des enjeux.

---

<sup>(16)</sup> Rapport réalisé à la demande du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, mai 1998.



**DEUXIEME PARTIE :  
POUR UNE REFORME MIEUX ADAPTEE  
ET PLUS AMBITIEUSE**

Indépendamment de la perspective de l'élargissement, une réforme des fonds structurels était nécessaire. D'ailleurs, la clause de réexamen contenue dans les règlements de 1993 prévoit que le Conseil, sur proposition de la Commission, doit réexaminer le règlement concernant les missions des fonds à finalité structurelle, ainsi que le règlement relatif à la coordination des différents fonds avant le 31 décembre 1999.

Dans son rapport précité (COM(96) 542 final), la Commission européenne annonçait déjà les grandes lignes de la réforme qu'elle propose aujourd'hui.

Cette réforme est loin d'être révolutionnaire : la Commission n'a pas tout remis à plat comme il aurait été souhaitable. Elle se contente de reprendre l'existant pour y apporter des ajustements. On aurait pu s'attendre à une réflexion plus audacieuse.

Si les principes généraux de la réforme, à savoir le maintien de l'effort financier, la concentration des aides avec la réduction du nombre à trois des objectifs prioritaires et des programmes d'initiative communautaire, et l'amélioration du fonctionnement des fonds structurels recueillent l'assentiment du Rapporteur, les modalités prévues sont loin de le satisfaire. Par ailleurs, on peut regretter que la Commission ne soit pas allée plus loin en proposant la création d'un fonds unique.

## **I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT FINANCIER : UN COMPROMIS GLOBALEMENT ACCEPTABLE**

### **A. Une nécessité : la poursuite de l'effort de cohésion économique et sociale**

La Commission estime à juste titre que la priorité politique en faveur de la cohésion économique et sociale européenne doit être maintenue, ce qui nécessite de poursuivre l'effort en sa faveur. Il nous semble que sans ce pilier, dont le Traité d'Amsterdam a réaffirmé l'importance, la construction communautaire serait bancale. Il est en effet nécessaire que l'Union contribue à lutter contre les inégales capacités des régions à engendrer du revenu et des emplois.

L'intégration européenne, avec la réalisation du marché unique et de l'Union économique et monétaire, engendre globalement des gains économiques. Mais l'on sait aussi que la répartition de ces gains ne se fait pas de façon uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union et qu'elle risque d'accroître les disparités régionales. Les avantages comparatifs des régions pauvres en termes de coût de production ne sont pas suffisants pour attirer l'activité. La qualité des infrastructures, du niveau technologique et de la main d'œuvre sont aussi importants. La dynamique de l'Union économique et monétaire et de la libéralisation des mouvements de capitaux renforcent la tendance à la concentration dans les grandes métropoles. Dans sa communication « Europe 2000 » relative à l'aménagement du territoire européen, la Commission européenne montre que la tendance actuelle est au renforcement des régions centrales de la Communauté, en raison des facilités d'accès aux marchés qu'elles offrent par rapport à la périphérie. La perspective de l'élargissement ne fait que renforcer la nécessité de la politique de cohésion économique et sociale.

D'autre part, l'adhésion des nouveaux Etats augmentera considérablement les disparités existantes au sein de l'Union et contribuera au déplacement du centre de gravité de l'Union vers l'Europe continentale.

Avec la cohésion économique et sociale, il ne s'agit pas seulement de solidarité et de transferts des plus riches vers les plus pauvres. Il est totalement vain de raisonner en termes de taux de retour : cela revient à ignorer les retombées du développement économique des régions les plus pauvres sur les plus riches. Ainsi la Commission estime que 40 % des

sommes versées aux pays de la cohésion dans le cadre de l'objectif 1 sont revenues dans les autres pays de l'Union sous forme de commandes de biens et de services. De surcroît, avec la politique de cohésion économique et sociale, il ne doit pas s'agir uniquement de redistribution budgétaire entre les territoires, mais de politique d'aménagement de l'espace européen.

## **B. Les propositions financières de la Commission**

### ***1) Le maintien de l'effort financier à 0,46 % du PNB communautaire***

La Commission européenne propose de maintenir l'effort financier en faveur des actions structurelles à 0,46 % du PNB de l'Union, soit le niveau fixé lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992, pour la fin de la période de programmation 1993-1999.

286,26 milliards d'euros seraient ainsi affectés à l'action régionale pour la période 2000-2006. Selon la Commission européenne, cette proposition permet de respecter le plafond des ressources propres de 1,27 % du PNB jusqu'en 2006.

Le maintien de l'effort financier s'entend pour l'Europe élargie. La répartition de ces 286,26 milliards d'euros devrait s'effectuer ainsi :

- 239,40 milliards d'euros seraient réservés aux quinze Etats membres actuels : 218,4 aux fonds structurels et 21 milliards pour le fonds de cohésion, dont l'existence est maintenue.

- 46,86 milliards d'euros seraient accordés aux nouveaux adhérents, dont 39,58 milliards pour l'adhésion et 7,28 milliards pour l'instrument spécifique de pré-adhésion.

Le tableau suivant retrace la répartition globale des dotations proposées au cours de la période.

**EVOLUTION DES DEPENSES AU TITRE DES ACTIONS STRUCTURELLES**  
(EN MILLIARDS D'ECUS AUX PRIX DE 1999)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds structurels	32.731	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Fonds de cohésion	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
SPA		1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
Adaptations passées	3.294							
Total crédits pour engagement	39.025	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
Réserve pour l'adhésion	0	0	0	3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Total actions structurelles	39.025	36.640	37.470	40.390	41.430	42.370	43.410	44.550

Tableau réalisé à partir de la communication au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006

Si l'on tient compte des dépenses d'adhésion, le plafond des dotations progresse de 21,6 % pour les actions structurelles au cours de la période de programmation et la part des crédits ouverts au titre des actions structurelles enregistrera une légère hausse : elles représentent 36 % des dépenses en 2000 et 36,5 % en 2006. Toutefois le plafond des dépenses pour les Quinze baisse.

## 2) *Les crédits pour les Quinze*

Dans ses propositions de « l'Agenda 2000 » la Commission européenne n'a pas distingué les dépenses liées à l'Europe actuelle et les dépenses concernant une Europe élargie. Les conclusions du Conseil européen de Luxembourg ont retenu le principe de la double programmation : « *Par souci de transparence, il est nécessaire d'établir une distinction nette dans la présentation et la mise en œuvre du futur cadre financier entre les dépenses correspondant à l'Union sous sa forme actuelle d'une part, et celles affectées aux futurs membres de l'Union européenne d'autre part, qu'il s'agisse de la préadhésion ou de l'adhésion elle-même* ». Les perspectives financières définies à ce jour incluent donc un double programme : celui correspondant aux Quinze Etats membres, y compris les dépenses de préadhésion et celui destiné aux futurs membres de l'Union européenne.

Dans les perspectives financières à Quinze, seule la rubrique 2 « actions structurelles » baisse pendant toute la période, puisque ses crédits seraient ramenés de 36,640 milliards d'euros (en euros constants) en 2000 à 32,470 milliards en 2006, soit une baisse moyenne de 1,4 % par an. La catégorie 1 « agriculture » augmente, elle, de 1,9 % par an ; la catégorie 3 « politiques internes » croît d'environ 2,5 % par an et la catégorie 4, « mesures extérieures », de 2 %.

Si la baisse de l'enveloppe financière annuelle consacrée aux Quinze par rapport au point d'arrivée des perspectives financières, est réelle, elle ne se traduira pas forcément par une baisse des efforts déployés pour la politique régionale.

En premier lieu, la dotation globale pour les Quinze sur l'ensemble de la période doit être comparée aussi avec le montant global d'environ 208 milliards à prix 1999 de la période de programmation précédente 1993-1999.

Ensuite, il faut tenir compte des transferts proposés sous la ligne directrice agricole pour le financement d'actions de développement rural, qui représentent 14 milliards d'euros sur la période.

Enfin, l'essentiel est de faire porter l'effort financier sur les régions qui en ont le plus besoin et d'améliorer l'efficacité du dispositif pour en démultiplier les effets.

En tout état de cause, la réforme prévoit une diminution de l'enveloppe pour les Quinze qui est envisageable, mais ne doit pas être accentuée si l'on veut continuer à mener une politique régionale conséquente. **Les critiques portées à la politique des fonds structurels ne doivent pas servir d'alibi pour la réduire, mais plutôt de point de départ pour la réformer. Cette politique ne doit pas être la variable d'ajustement du « Paquet Santer », sacrifiée sur l'autel de la PAC ou encore moins sur celui de la rigueur budgétaire.**

### C. Les interrogations soulevées

Si le maintien de l'effort financier dans le contexte actuel paraît envisageable, cependant des interrogations demeurent.

#### 1) *Les besoins des futurs adhérents*

S'agissant des futurs adhérents, la Commission a proposé dans « Agenda 2000 » l'application de plein droit des nouvelles dispositions en vigueur en matière de politique structurelle. Toutefois, pour tenir compte de leur capacité d'absorption, elle a préconisé de limiter le niveau des transferts à 4 % de leur PIB. Il faut souligner que ce pourcentage n'est pas repris dans la proposition de règlement général. Il est certain que les besoins des pays adhérents seront considérables pour rattraper le niveau moyen de l'Union. Le pourcentage de 4 % sera amené à évoluer en fonction du développement du pays adhérent. Le Rapporteur estime qu'en

fonction du rythme des adhésions, les perspectives financières de la politique structurelle devront être revues.

## 2) *Le maintien du bénéfice du fonds de cohésion*

Dans le cadre « Agenda 2000 », puis dans deux propositions de règlements<sup>(17)</sup> la Commission européenne a proposé de maintenir l'existence du fonds de cohésion sous sa forme actuelle pour la période 2000-2006 avec une enveloppe budgétaire de 21 milliards d'euros. Des aménagements sont toutefois prévus pour l'adapter au contexte de la monnaie unique et le rendre plus efficace. Par ailleurs, les Etats actuellement bénéficiaires resteraient éligibles, mais il devrait y avoir une vérification à mi-parcours du critère d'éligibilité d'un PNB inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

La question se pose de savoir si les pays qui participeront à l'euro, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, ne devraient pas perdre le bénéfice du fond de cohésion. Cela pourrait sembler logique puisque le fonds de cohésion a pour mission d'accompagner les politiques nationales de convergence en vue de l'accession à la troisième phase de l'Union économique et monétaire : c'est en tout cas ce qu'ont souhaité certains Etats membres, comme l'Allemagne et les Pays Bas.

La Commission considère qu'il est normal que ces Etats continuent de recevoir des dotations du fond de cohésion car, en dépit des progrès réalisés, aucun d'entre eux n'a atteint le seuil de 90 % du PNB communautaire. Par ailleurs, ils ne remplissent pas les normes communautaires en matière d'environnement et de transport. Cet argument est justifié. Il a d'ailleurs été repris dans le rapport intérimaire de MM. Collins et Kellet-Bowman adopté par la commission de la politique régionale du Parlement européen. Dans un avis du 26 octobre dernier, le service juridique du Conseil a estimé que le mécanisme du fonds de cohésion peut perdurer sans changement pendant toute la durée de la prochaine programmation : le Traité sur l'Union européenne « *ne fait aucun lien entre le passage à l'union économique et monétaire et l'éligibilité au financement de ce fonds* ».

S'il ne faut pas que la cohésion paie pour l'adhésion, reste que les bénéficiaires actuels du fonds de cohésion devront se répartir une enveloppe de 21 milliards d'euros (3 milliards par an), ce qui représente

---

<sup>(17)</sup> Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1164/94 du Conseil instituant le fonds de cohésion et proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant l'annexe II au règlement n° 1164/94 du Conseil instituant le fonds de cohésion.

une augmentation de 14,5 % par rapport à la période précédente. Par ailleurs, en 2003, à la date de l'évaluation à mi-parcours du critère d'éligibilité, l'Irlande devrait sortir du dispositif car son PNB ne devrait plus être inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Ainsi l'Espagne, le Portugal et la Grèce verront leur dotation augmenter. On pourrait estimer qu'il faudrait réduire l'enveloppe d'un montant équivalent à celui de la part du pays sortant.

## **II. LA CONCENTRATION DES AIDES : UNE NECESSITE RECONNUE MAIS DES MODALITES INADAPTEES**

Pour accroître l'efficacité des fonds structurels et répondre aux critiques de saupoudrage des crédits, la Commission européenne propose de renforcer la concentration des aides.

Jusqu'à présent, celle-ci s'est heurtée à beaucoup de difficultés et la tendance observée à plutôt été celle d'octroyer des financements à un nombre croissant de zones géographiques.

Le nombre d'objectifs prioritaires serait ramené de sept à trois : deux objectifs régionaux, l'un destiné aux régions en retard de développement et l'autre aux zones en reconversion et un objectif horizontal consacré aux ressources humaines. Parallèlement, le nombre « d'initiatives communautaires » serait ramené de treize à trois.

A cette concentration thématique, devrait correspondre une concentration géographique et financière. Le pourcentage de la population des quinze Etats membres éligibles aux nouveaux objectifs régionaux devrait passer de 51 % à un nombre compris entre 35 % et 40 %. Par ailleurs, les ressources seraient concentrées sur les régions les plus fragiles.

Le 19 novembre 1998, la Commission européenne a transmis aux Etats membres les données statistiques actualisées, afin d'identifier les régions éligibles aux objectifs régionaux, ainsi que des indicateurs de méthode pour évaluer les montants disponibles au titre de trois objectifs dans chaque Etat membre.

Le tableau suivant donne un aperçu synthétique de la nouvelle répartition financière et démographique par objectif et permet de la comparer avec celle de la programmation 1994-1999 :

**APPROCHE DE REPARTITION COMPAREE  
DES FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES  
1994-1999 / 2000-2006**

1994 - 1999			2000 - 2006		
% budget fonds structurels	% population Union européenne	Objectifs correspondants et interventions	Objectifs et autres interventions	% population Union européenne	% budget fonds structurels
62	25,4	1 et 6	1	20	66-67
14,5	25,2	2 et 5b	2	18	27-28
9,9		3 et 4	3		
4,5		5a	FEOGA-G		hors FS
≈ 9		PIC (3)	PIC (13)		5
≈ 1		actions innovantes	actions innovantes		0,7
Intégré dans le DOCUP			assistance technique		0,3

D'après les documents de la Commission européenne, extrait du rapport de Pierre Troussel « Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires ».

**A. Les nouveaux objectifs prioritaires**

**1) Un objectif 1 presque inchangé**

*a) L'affichage d'une application stricte du critère d'éligibilité*

**(1) Une application stricte du critère d'éligibilité**

Le premier objectif continue de viser le rattrapage des régions en retard de développement. Il s'agit toujours des régions de niveau NUTS II<sup>(18)</sup> dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'innovation réside dans le fait que la Commission européenne prévoit d'appliquer strictement la règle de l'éligibilité.

---

<sup>(18)</sup> Nomenclature des Unités territoriales Statistiques, en France le niveau NUTS II correspond au niveau administratif régional.

**(2) Une éligibilité inconditionnelle pour les régions ultrapériphériques et les régions de l'objectif 6**

Par ailleurs, elle propose de rendre éligible à l'objectif 1, les régions « ultrapériphériques » (Département d'outre-mer français, Açores, Madère et Iles Canaries), ainsi que les régions qui étaient éligibles à l'ancien objectif 6 (régions les plus septentrionales à faible densité de population) indépendamment de tout critère.

La population éligible à l'objectif 1 devrait être ramenée de 25,4 % de la population totale de l'Union à 20 %, selon la proposition de règlement. La liste des régions sera fixée par la Commission européenne pour toute la durée de la période de programmation. Selon les données statistiques fournies par la Commission européenne aux Etats membres, le pourcentage de population éligible à l'objectif 1 serait en fait de 21,9 %.

On peut s'interroger sur la pertinence de l'assimilation sans condition des zones de l'actuel objectif 6 aux régions de l'objectif 1. S'il semble logique d'y inclure les régions ultrapériphériques en raison du traitement particulier que leur réserve le Traité d'Amsterdam, rien ne justifie cette assimilation. Cela risque d'ouvrir la voie à d'autres demandes de dérogation. Par ailleurs, on fera observer que les zones de l'objectif 6 ne correspondent pas à des régions de niveau NUTS II. Il est pourtant nécessaire que l'objectif 1 s'applique à un seul niveau d'unité territoriale. S'il devait y avoir éligibilité des zones de l'objectif 6, elle devrait être établie sur un critère statistique, en l'occurrence, la densité de population établie au niveau NUTS II.

**(3) L'impact pour la France**

L'application stricte du critère du PIB par habitant inférieur de 75 % à la moyenne communautaire conduira à exclure la Corse et le Hainaut du bénéfice de l'objectif 1. Seuls les quatre DOM français (2,75 %) continueront d'être éligibles à cet objectif en raison, d'une part, de leur caractère périphérique et, d'autre part, de leur PIB. Le bénéfice de l'objectif 1 pour les DOM est un avantage indéniable pour leur développement. Dans son rapport précité, M. Jean Auroux estime que le dispositif national des zonages actuels est mal adapté ou peu appliqué aux DOM et suggère de créer un « *zonage prioritaire ultrapériphérique* » coïncidant avec le zonage de l'objectif 1. Cette idée semble intéressante.

La Corse et le Hainaut seront bénéficiaires du dispositif de soutien transitoire qui devrait s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2005. Il faudra veiller à ce que le niveau de soutien durant cette phase soit adapté.

*b) Un objectif trop bien doté ?*

Le Conseil européen d'Edimbourg avait décidé d'allouer environ deux tiers des ressources des fonds structurels aux régions en retard de développement. La Commission européenne propose de continuer dans cette voie, avec une dotation d'environ 145,6 milliards d'euros 1999, en augmentation de 17,3 % par rapport à la période actuelle de programmation, alors que la population concernée sera fortement réduite (entre 20 % et 14 % de réduction). **Cela va se traduire par une forte augmentation de la dotation moyenne par habitant, ce qui pourrait amener à plaider pour une réduction de l'enveloppe proposée et un redéploiement vers les autres objectifs.**

Par ailleurs, on peut s'interroger sur les critères utilisés pour déterminer l'intensité de l'aide par habitant au titre de l'objectif 1. Les critères qui seront utilisés pour la répartition indicative des crédits d'engagement entre les Etats membres seront la population des régions éligibles à l'objectif 1, la prospérité nationale (mesurée en standard de pouvoir d'achat) et le taux de chômage de ces régions. Selon la note fournie par la Commission européenne (qui figure en annexe du présent rapport), la méthode de répartition indicative des crédits devrait être fondée sur le principe d'un niveau de soutien proportionnel à l'écart de développement par rapport à la moyenne communautaire, tout en tenant compte du niveau de prospérité nationale et du taux de chômage, lorsque celui-ci est particulièrement élevé.

Pour la période de programmation actuelle, l'intensité des interventions au titre de l'objectif 1 est très variable selon les régions, sans que la logique de ces écarts soit apparente.

Dans son rapport précité (COM(96) 542 final), la Commission reconnaît que certaines variations de l'intensité de l'aide reflètent l'application de critères objectifs. Mais certaines traduisent « le poids du passé ». Certes, désormais, les variations de l'intensité de l'aide par habitant au titre de l'objectif 1 devraient s'expliquer, mais l'on peut se demander s'il est normal d'appliquer un critère de prospérité nationale à un objectif régional, alors même que le fonds de cohésion a pour objectif le rattrapage des disparités entre les Etats.

*c) Articulation avec le fonds de cohésion*

Les régions des pays bénéficiant du fonds de cohésion perçoivent, et continueront de percevoir, au titre de l'objectif 1, des dotations par habitant très supérieures par rapport aux autres régions des Etats membres, sans compter les taux d'intervention plus favorable dont elles

bénéficient. Ainsi, on peut estimer que les propositions de la Commission se traduiront par une concentration trop forte des aides en faveur des régions des Etats de la cohésion, auxquelles sera consenti un triple effort :

- le bénéfice du fonds de cohésion avec une dotation en augmentation,
- des intensités d'aide supérieures au titre de l'objectif 1,
- des taux d'intervention plus favorables.

Des modalités d'articulation entre l'objectif 1 et le fonds de cohésion pourraient être recherchées. Le Gouvernement français a proposé des pistes : une intensité d'aide uniforme ou étagée<sup>(19)</sup> pour l'objectif 1 et une limitation de la somme des dotations en % du PNB au titre de l'objectif 1 et du fonds de cohésion.

## 2) *Un nouvel objectif 2 « attrape tout »*

### a) *Un élargissement thématique*

#### (1) **Les problématiques couvertes**

Le nouvel objectif 2 est dédié aux régions confrontées à des problèmes structurels de reconversion économique et sociale. Il s'adresse tout à la fois aux zones industrielles en difficulté et aux zones rurales en déclin, aux zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, aux zones urbaines en difficulté et aux zones en crise dépendantes de la pêche. Il regroupe ainsi les actuels objectifs 2 et 5 b, tout en incluant de nouvelles problématiques comme la dimension urbaine pour laquelle la Commission manifeste une attention accrue<sup>(20)</sup>.

La prise en compte de la dimension urbaine est une novation bienvenue. Il est important que les fonds structurels intègrent mieux la dimension urbaine en raison du rôle capital des villes dans le développement régional : leurs atouts et leurs faiblesses ont une incidence

---

(19) Les régions dont le PIB/habitant est inférieur à 65 % recevraient une dotation par habitant uniforme ; les régions dont le PIB/habitant est compris entre 65 % et 75 % recevraient une dotation par habitant inférieure, par exemple 80 % de la dotation par habitant précédente.

(20) La Commission a adopté, en mai 1997, une communication intitulée : « *La question urbaine : orientations pour un débat européen* » (COM(97)197), puis elle a présenté le 28 octobre dernier « *un cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union économique* », débattu au forum urbain organisé à Vienne les 26 et 27 novembre dernier.

directe sur les disparités régionales au niveau européen. Par ailleurs, les villes européennes sont toutes confrontées à des difficultés croissantes et à la nécessité de parvenir à un développement durable. Rappelons que les villes totalisent 80 % de la population de l'Union européenne. Or, jusqu'à présent, les approches spécifiquement urbaines de la politique régionale se traduisaient essentiellement dans les programmes d'initiative communautaire avec l'initiative « *Urban* » et les projets pilotes urbains. L'inclusion spécifique de la dimension urbaine dans la programmation générale des fonds structurels a relevé de l'exception plus que de la règle.

L'idée générale de l'élargissement thématique de l'objectif 2 est de faire en sorte que toutes les actions de développement régional fassent l'objet d'une approche plus intégrée et plus cohérente au sein d'un même document de programmation établi au niveau régional (NUTS II). La programmation devrait être indépendante de la qualification en vertu de laquelle les territoires seront zonés.

## (2) Des critères de définition assez lâches

La Commission européenne propose deux sortes de critères pour définir les différentes zones correspondant aux problématiques de l'objectif 2 : des critères purement communautaires pour certaines zones industrielles et rurales, et des critères appréciés au niveau national par les Etats membres.

Les zones industrielles doivent correspondre ou appartenir à des régions de niveau NUTS III (c'est-à-dire le département pour la France). Les critères d'éligibilité - taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire, pourcentage d'emplois industriels supérieurs à la moyenne communautaire, déclin constaté de l'emploi industriel - sont quasiment identiques aux trois critères de base de l'objectif 2 de la période actuelle.

Les zones rurales doivent aussi correspondre ou appartenir à des régions de niveau NUTS III et elles doivent respecter deux des quatre critères couplés suivants :

- une densité de population inférieure à cent habitants au kilomètre carré ou un taux d'emploi agricole égal ou supérieur au double de la moyenne communautaire,

- un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ou une population en baisse.

Par rapport aux critères premiers de l'objectif 5b, le chômage a remplacé le bas niveau de revenu agricole.

Pour les autres zones, les Etats membres peuvent appliquer des critères nationaux au niveau géographique approprié.

Les zones urbaines doivent « être densément peuplées » et satisfaire l'un des critères suivant : un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, un niveau élevé de pauvreté, y compris des conditions précaires de logement, un environnement particulièrement dégradé, un taux de délinquance élevé, un faible niveau d'éducation de la population.

S'agissant des zones dépendantes de la pêche, la proposition de règlement prévoit qu'elles doivent être côtières et connaître un taux d'emploi significatif dans le secteur de la pêche et des problèmes de restructuration ayant comme conséquence une baisse significative de l'emploi dans ce secteur.

Par ailleurs, la proposition de règlement prévoit que l'éligibilité à l'objectif 2 peut être étendue à des zones contiguës à celles de l'objectif 1 ou aux zones rurales et industrielles définies selon les critères communautaires, à des zones rurales frappées par un vieillissement de la population active agricole ou enfin à des zones confrontées ou menacées de chômage élevé en conséquence d'une restructuration dans les secteurs agricole, industriel ou des services.

On le voit les critères ainsi définis ne sont pas véritablement contraignants.

#### *b) Une concentration géographique*

La Commission estime que le nouvel objectif 2 ne pourra couvrir pour l'ensemble de la période plus de 18 % de la population européenne<sup>(21)</sup>.

#### **(1) L'établissement du plafond de population éligible par Etat membre**

La Commission doit établir un plafond de population éligible à l'objectif 2 par Etat membre en fonction de trois critères : le total de la population remplissant les critères communautaires des zones rurales en

---

<sup>(21)</sup> Il faudra y ajouter 2 % correspondant aux zones bénéficiant du soutien transitoire à l'objectif 1 entre 2000 et 2005 qui répondront aux critères d'éligibilité à l'objectif 2.

déclin et des zones industrielles, la gravité des problèmes structurels de l'Etat concerné (en particulier du chômage total et de longue durée), la nécessité pour chaque Etat membre de contribuer à l'effort global de concentration. Cette dernière disposition dite « *du filet de sécurité* » implique que la perte maximale en terme de population couverte pour chaque Etat membre, entre les actuels objectifs 2 et 5b, sera d'un tiers. On trouvera en annexe la méthode de détermination pour chaque Etat membre des plafonds de population éligible à l'objectif 2.

Le mécanisme du filet de sécurité n'apparaît pas adapté en ce qu'il consacre le poids du passé, et qu'il est contraire à l'objectif affiché de concentration au regard des besoins réellement identifiés. Il a pour contrepartie d'amputer les Etats non concernés par son application d'une part de population potentiellement éligible.

Le montant de l'aide par habitant au titre de l'objectif 2 devrait, selon la note fournie par la Commission européenne, être uniforme pour tous les Etats membres.

## (2) Le zonage

La liste des zones concernées par l'objectif 2 devrait être établie en partenariat entre la Commission et les autorités nationales. Elle sera valable pour les sept années de la programmation, comme pour l'objectif 1. Toutefois une possibilité de modification du zonage est prévue au cours de l'année 2003, en cas de « *crise grave dans une région* », et ce sur proposition d'un Etat membre, et dans la limite de la couverture de population initialement décidée.

Les zones industrielles et rurales éligibles sur la base des critères purement communautaires devront représenter au moins la moitié de la population totale éligible par Etat membre, sauf « *exception dûment justifiée par des circonstances objectives* ».

Par ailleurs, le seizième *considérant* de la proposition de règlement précise même une répartition optimale de population suivant les types de zones :

- 5 % pour les zones rurales en déclin ;
- 10% pour les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services ;
- 2 % pour les zones urbaines en difficulté ;

-1 % pour les zones en crise dépendantes de la pêche.

Même si cette sous répartition est facultative<sup>(22)</sup>, il nous semble qu'il vaudrait mieux la supprimer car elle n'est pas très pertinente.

(a) *Des zones significatives*

La proposition de règlement précise que les zones recouvrant les différentes problématiques devront être « significatives ». Cette expression a semblé recouvrir un temps, dans les discussions informelles, une zone de plus de 100 000 habitants.

(b) *La cohérence avec la carte de la politique de la concurrence : une fausse bonne idée pour la France*

Dans la lignée de sa communication sur l'Agenda 2000, la Commission européenne a publié le 17 mars 1998 une « *communication sur la politique régionale et la politique de la concurrence : renforcer leur concentration et leur cohérence*<sup>(23)</sup> » dans laquelle la commissaire chargée de la politique régionale, Mme Monika Wulf Mathis, a appelé de ses vœux une meilleure cohérence entre la politique régionale européenne et la politique de la concurrence<sup>(24)</sup>.

Elle souhaite qu'à partir de l'an 2000, la carte des aides régionales autorisées et la carte des fonds structurels, qui doivent toutes les deux être redéfinies, correspondent à peu près. Il faut rappeler que, parallèlement à la carte des fonds structurels, la Commission européenne approuve un autre zonage, celui qui concerne les aides à finalité régionale destinées aux entreprises. En effet, ces aides sont encadrées par la politique de la concurrence et doivent donc être autorisées par la Commission européenne.

Il existe deux types d'aide à finalité régionale compatibles avec le marché commun :

---

(22) La méthode de répartition des plafonds de population éligible par Etat membre diffusée par la Commission européenne et figurant en annexe fait toutefois référence à cette répartition pour les zones urbaines.

(23) *Journal officiel* n° C O90 du 26 mars 1998.

(24) Déjà dans son « *Premier rapport sur la cohésion économique et sociale* », la Commission européenne conclut déjà que « *dans le contexte de la concentration des ressources sur les régions les plus défavorisées, les Etats membres et la Commission ont besoin de s'attaquer, en partenariat, aux incohérences dans la détermination des régions aidées par les politiques régionales nationales et par les politiques régionales de l'Union* ».

- celles de l'article 92, paragraphe 3 a du Traité instituant la Communauté européenne, qui sont les aides destinées à favoriser le développement des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ;

- celles de l'article 92, paragraphe 3 c qui sont les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Ces deux types d'aides s'adressent à des régions de tailles différentes (NUTS II pour le premier et NUTS III pour le second). Leur zonage aurait pu correspondre, *a priori*, d'une part aux régions d'objectif 1 et d'autre part aux régions d'objectif 2 et 5b.

Pourtant ce parallélisme n'a rien de systématique, comme le montre le tableau suivant. La cohérence complète apparaît seulement dans cinq pays : la Belgique, le Danemark, l'Irlande, la Grèce et le Portugal. En revanche, dans tous les autres Etats membres il existe des divergences profondes.

	Régions éligibles aux fonds structurels	Régions non éligibles aux fonds structurels	<b>Total</b>
Zones dans lesquelles une aide en faveur des régions est autorisée (article 92, § 3 a et c)	44,0 % <sup>(25)</sup>	2,7 %	46,7 %
Zones dans lesquelles une aide d'Etat en faveur des régions n'est pas autorisée	6,6 %	46,7 %	53,3 %
<b>Total</b>	50,6 %	49,4 %	100,0 %

Source : Commission européenne.

La cohérence recherchée par la Commission européenne consiste à ce que, dans chaque Etat membre, les régions qui bénéficient des interventions des fonds structurels puissent également être couvertes par un régime d'aides à finalité régionale. Il s'agit, selon la Commission, de renforcer la concentration des cofinancements communautaires de façon à atteindre un effet de masse critique, ce qui paraît a priori une bonne idée.

La Commission a, dans sa décision du 16 décembre 1997 sur les plafonds, fixé un chiffre global pour la couverture de la population au titre

---

<sup>(25)</sup> Pourcentage de la population de l'Union européenne.

des articles 92, paragraphe 3 a et c du traité, de 42,7 % pour la période 2000-2006 (soit une diminution de quatre points par rapport au chiffre actuel de 46,7 %)<sup>26</sup>. Toutefois, ce chiffre de 42,7 % reste supérieur à celui de 35 à 40 % retenu dans la proposition de règlement pour la part de population éligible aux futurs objectifs 1 et 2.

La Commission veut établir entre les deux cartes une relation de cercles concentriques, de sorte que la carte de l'objectif 2 soit incluse dans celle relevant de l'article 92, paragraphe 3 c, du traité. Ainsi dans la proposition de règlement et dans son dix-septième considérant, elle estime que « *les Etats membre devraient, pour l'essentiel, proposer à l'éligibilité à l'objectif 2 uniquement des zones qu'ils proposent également à la dérogation au titre de l'article 92(3)C du Traité instituant la Communauté européenne* ». Dans la communication précitée, elle a précisé que, dans les cas dûment justifiés, elle pourrait inclure d'autres régions à titre exceptionnel à hauteur de 2 % de la population nationale hors objectif 1.

Il est certain que l'incohérence entre les deux cartes peut poser des problèmes de lisibilité pour les porteurs de projet, qui peuvent ne pas comprendre pourquoi ils peuvent bénéficier d'une aide nationale et pas d'une aide des fonds structurels, ou l'inverse. Par ailleurs, il semble logique que les aides à finalité régionale servent de contrepartie nationale pour les fonds structurels ; des projets en zones éligibles aux fonds structurels peuvent avoir de la peine à trouver de contreparties nationales. Toutefois, il faut souligner dans les zones actuellement éligibles aux fonds structurels mais non éligibles aux aides d'Etat à finalité régionales, il est possible de cofinancer des régimes d'aides aux petites et moyennes entreprises, ainsi que des régimes d'aides à l'environnement à des taux d'intensité inférieure.

La divergence entre l'actuelle carte des régions de l'objectif 1 et celle des aides à finalité régionale de l'article 92, paragraphe 3 a, s'explique par le fait que, si la carte de la politique de la concurrence est établie à partir du même critère que celle de l'objectif 1, l'application du critère de PIB par habitant (75 % de la moyenne communautaire) y est plus rigoureuse, excluant les zones trop petites ou qui dépassent le seuil (Corse, Hainaut, Valenciennois, Merseyside ...). Dans l'avenir, cette divergence devrait être gommée pour la France, puisque le nouvel objectif 1 verra l'application stricte du critère de PIB.

En revanche, il sera plus difficile, et peu souhaitable, de faire correspondre les régions 92, paragraphe 3 c, aux régions du nouvel

---

<sup>(26)</sup> Pour la France le taux passerait de 40 % à 35,2 %.

objectif 2. En France, la carte des régions 92, paragraphe 3 c, est celle de la prime d'aménagement du territoire (PAT industrie). A l'heure actuelle, elles ne couvrent que 92 % des zones de l'objectif 2 et 72 % de celles de l'objectif 5b. Il faut noter que la différence ne se limite pas à un emboîtement des cartes, car il existe également des zones bénéficiaires d'aide à finalité régionale et non de fonds structurels.

Les aides des fonds structurels n'ont pas le même objectif que la PAT. La carte de la PAT ne recouvre pas toutes les problématiques régionales couvertes par l'objectif 2, notamment le développement rural ou les quartiers urbains. De surcroît, la différence des cartes peut se justifier pour des grands projets qui sont internationalement mobiles.

Ainsi, il ne semble pas opportun d'imposer une stricte cohérence entre le zonage des fonds structurels et le zonage de la politique de la concurrence. Dans leur rapport sur la proposition de règlement général, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis, souhaitent la suppression de la référence à la politique de la concurrence. Il semble que l'on s'achemine vers un compromis. La présidence autrichienne a proposé un nouveau texte, selon lequel les zones éligibles à l'objectif 2 devraient concorder « pour l'essentiel » avec celles aidées par les Etats membres au titre de l'article 92, paragraphe 3 c du Traité CE. L'écart pourrait être de 10 % au maximum.

### *c) L'impact pour la France*

La France ne devrait pas être le pays le plus affecté par la concentration géographique proposée par la Commission européenne en raison des critères d'éligibilité prévus et notamment du poids accordé au taux de chômage et elle ne sera pas concernée par le mécanisme dit du filet de sécurité<sup>(27)</sup>. Selon la méthode de calcul fournie par la Commission européenne, elle serait même le premier Etat bénéficiaire de l'objectif 2. Ainsi, certains Etats, le Royaume Uni en tête, désirent que le critère du PIB/habitant soit pris en compte pour déterminer le plafond de population éligible. Parallèlement, le Royaume Uni est en train de redéfinir sa carte des unités territoriales statistiques (NUTS) afin d'augmenter le plafond de sa population éligible.

En conclusion, il nous semble que le nouvel objectif 2 recèle des risques. Si les problématiques qu'il recouvre correspondent à nos priorités

---

<sup>(27)</sup> La Belgique, la Finlande, le Suède et l'Espagne sont les autres Etats auxquels ne s'appliquerait pas le filet de sécurité. Ce mécanisme vise à ce que pour chaque Etat la population éligible au titre du nouvel objectif 2 doit réduite au maximum d'un tiers par rapport aux objectifs 2 et 5b.

nationales, il est à craindre que la multiplicité des thèmes qu'il entend traiter, jointe au flou des critères de détermination des zones, entraînent une dispersion accrue des financements et la multiplication de toutes petites zones. Il est vrai que la contrainte en termes de population éligible constitue un verrou. On peut douter que le taux de couverture en termes de population corresponde à l'ampleur des problématiques couvertes.

Le regroupement, dans le nouvel objectif 2, des objectifs de reconversion industrielle, de soutien aux zones rurales menacées, auxquels s'ajoute le soutien aux quartiers urbains en difficulté, ne doit pas affaiblir la prise en compte du secteur rural. Il faudra veiller à ce que des actions significatives de développement rural telles que celles entreprises dans le cadre de l'actuel objectif 5b soient toujours programmées.

### ***3) Un objectif 3 consacré au développement des ressources humaines***

Le nouvel objectif 3 se substitue aux actuels objectifs 3 et 4. Il est consacré au développement des ressources humaines et vise à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Il devra prendre appui sur le nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et sur la stratégie européenne de l'emploi définie lors du sommet de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997.

Il interviendra en dehors des zones et régions des objectifs 1 et 2, mais devrait servir de « cadre de référence » pour l'ensemble des actions menées en faveur des ressources humaines sur ces zones. Les critères de répartition des dotations financières entre les Etats membres seront le chômage, et notamment le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, l'emploi et la place des femmes dans le marché du travail, le niveau d'éducation.

Si la définition thématique de cet objectif paraît satisfaisante, son emprise géographique est à redéfinir.

#### *a) Le risque de morcellement de la politique de l'emploi*

En première analyse, la proposition d'un objectif 3 n'intervenant que dans les zones et régions hors des objectifs 1 et 2 peut paraître acceptable, dans la mesure où l'intervention du FSE est prévue dans le cadre de l'objectif 2 et que l'objectif 3 reste un cadre de référence pour cette intervention, et à condition que le FSE soit doté de crédits suffisants dans l'objectif 2.

En réalité, cette proposition s'oppose à une intervention cohérente et égalitaire sur l'ensemble du territoire français et à la volonté affichée par la Commission européenne de concentrer les aides sur les zones qui en ont le plus besoin et de privilégier l'emploi.

Les actions inscrites dans le programme national pour l'emploi correspondent à une approche par publics prioritaires. La part des crédits FSE qui sera intégrée dans les enveloppes globales « plurifonds » des zones de l'objectif 2 sera certainement inférieure aux crédits FSE qui seront disponibles dans les zones couvertes par l'objectif 3, les trois fonds devant partager la même enveloppe destinée à l'objectif 2<sup>(28)</sup>.

Traiter les publics, considérés au regard de l'emploi comme prioritaires, tant au niveau national que communautaire, de façon inégalitaire parce que les enveloppes financières ne seront pas les mêmes dans les zones de l'objectif 2 et dans les autres, serait contraire à la cohérence d'une politique nationale pour l'emploi.

De plus, cela paraît en contradiction avec l'objectif de concentration des aides. Alors que les zones de l'objectif 2 sont, par définition, censées être en plus grande difficulté et avoir un taux de chômage particulièrement important, les habitants de ces zones auront un accès plus difficile aux mesures pour l'emploi, la formation et l'insertion aidées par le FSE.

En terme de gestion, les propositions de la Commission seraient difficiles à mettre en œuvre. En effet, le FSE serait appelé à intervenir dans les régions de l'objectif 2 selon un zonage qui ne sera pas compatible avec celui de la politique de l'emploi et des organisations territoriales existantes (plan local d'insertion économique, entreprises d'insertion, missions locales, ANPE ...).

La plupart des actions qui devraient bénéficier d'un soutien du FSE au titre de leur inscription dans le plan national pour l'emploi ont une gestion soit départementale, soit régionale, soit infradépartementale, sur un territoire qui ne correspondra pas, sauf exception, au zonage de l'objectif 2. Cela signifie qu'un dispositif de mise en œuvre de la politique pour l'emploi sur un territoire donné, s'appuyant sur une entité juridique d'animation et de gestion unique, relèverait à la fois d'une zone objectif 2 et d'une zone objectif 3. La gestion de son action et des crédits FSE qu'il recevra serait morcelée entre deux programmes différents, celui

---

<sup>(28)</sup> La part du FSE programmé dans les objectifs 2 et 5b représente en tout 6,25 % de ses interventions globales pendant la période 1994-1999.

de l'objectif 2 et celui de l'objectif 3, correspondant à deux logiques différentes et suivis par des comités différents.

Il est impensable que, pour satisfaire aux exigences d'un FSE éclaté entre deux programmes, l'ensemble des systèmes de gestion et de suivi en place soient remis en cause alors que le FSE restera d'un apport limité dans la politique de l'emploi.

*b) Pour un objectif 3 dans les régions de l'objectif 2*

Le maintien d'un objectif 3 dans les régions de l'objectif 2 nous paraît nécessaire pour le maintien de la cohérence d'ensemble de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et du plan national pour l'emploi. Il n'empêcherait pas cependant une approche plus territorialisée des politiques de l'emploi.

Il faudrait concilier, d'une part, une approche horizontale régionalisée de l'objectif 3 sur tout le territoire national, hors régions de l'objectif 1, qui permettrait la mise en œuvre cohérente et homogène du plan national pour l'emploi et, d'autre part, une approche plurifonds intégrée de développement local des territoires de l'objectif 2, dont le volet FSE pourra soutenir, dans le domaine des ressources humaines, des actions spécifiques inscrites dans un projet territorial en complément de l'approche horizontale.

Devant les réticences de certains Etats membres, des solutions de rechange aux propositions initiales de la Commission européenne ont été envisagées :

- le maintien de la situation actuelle, c'est à dire une application horizontale de l'objectif 3 sur toutes les régions, hors celles de l'objectif 1, avec un volet FSE au sein de l'objectif 2 ;

- une application horizontale de l'objectif 3 sur toutes les régions hors celles de l'objectif 1, avec un volet régional consacré aux régions de l'objectif 2.

Cette deuxième solution permettrait de rassembler l'ensemble des crédits FSE disponibles pour les zones de l'objectif 2 et hors zones. Il n'y aurait alors qu'un programme national pour le FSE qui serait décliné par régions, mais il faudrait veiller à ce que l'approche plurifonds soit respectée pour ce qui concerne le volet régional. Il semble que l'on s'oriente plutôt vers la deuxième solution. La Commission européenne a proposé une mécanique particulièrement complexe, consistant à ne prévoir un volet FSE dans les régions de l'objectif 2 que si l'intervention

du FSE menée en coordination avec les autres fonds structurels dans le cadre du document unique de programmation de la région de l'objectif 2, est d'un montant suffisant (5 % du total de la contribution des fonds structurels).

Il faut espérer que l'on parviendra à un mécanisme un peu plus simple. En tout état de cause, il est nécessaire d'étendre l'objectif 3 aux régions de l'objectif 2.

**4) *L'amélioration du dispositif transitoire de sortie :  
pour un départ en douceur***

La proposition prévoit à juste titre que les régions anciennement éligibles à l'objectif 1 et aux objectifs 2 et 5b qui ne pourront plus émarger au nouvel objectif 1 et au nouvel objectif 2 bénéficieront d'un soutien transitoire. Toutefois, elle n'est pas satisfaisante : elle est particulièrement compliquée et peu précise. La proposition prévoit en effet des dates de sortie différentes suivant les objectifs.

*a) Des dispositifs de durée variable en fonction des objectifs concernés*

Les régions anciennement éligibles à l'objectif 1 bénéficieront des quatre fonds structurels du 1er janvier 2000 jusqu'au 31 décembre 2005. Après cette date, seules les régions devenues éligibles à l'objectif 2 continueront de recevoir le concours du FEDER jusqu'au 31 décembre 2006 ; les autres ne pourront percevoir que des aides du FSE, de l'IFOP, du FEOGA-Orientation pour terminer des opérations en cours.

Les régions anciennement éligibles aux objectifs 2 et 5b bénéficieront du soutien dégressif du FEDER jusqu'au 31 décembre 2003. Du 1er janvier 2000 au 31 décembre 2005, elles recevront l'aide du FSE au titre de l'objectif 3, ainsi que du FEOGA-Section garantie.

Dans un souci de clarté et d'équité, il serait souhaitable d'harmoniser les dates de sortie des dispositifs de soutien transitoire. La Commission européenne justifie cette différence de durée par le fait que dans les régions de l'objectif 1, les transferts financiers de l'Union ont, compte tenu de leur importance, des implications macro-économiques, qu'ils n'ont pas ailleurs. Le Rapporteur estime que les dispositifs transitoires de sortie devraient avoir la même durée, de préférence six ans.

*b) Des dotations financières dégressives*

Par ailleurs, la Commission européenne n'a pas précisé les sommes qu'elle entend affecter à ces dispositifs dans la proposition de règlement. Celle-ci se borne à indiquer que les fonds consacrés aux dispositifs de soutien transitoire s'imputeront sur les enveloppes globales de chaque objectif et que l'aide sera dégressive.

La note technique sur les modalités de répartition des dotations entre Etats membres donne la méthode de calcul des dotations auxquelles auront droit les régions en dispositif de sortie. En ce qui concerne les régions anciennement éligibles à l'objectif 1, elles bénéficieront d'un traitement identique à celui réservé aux régions de l'objectif 1 pour les années 2000 et 2001. La dotation octroyée diminuera ensuite, en 2002 et en 2003, de manière linéaire et atteindra, en 2004 et 2005, une intensité d'aide par habitant équivalente à celle dont bénéficieront les zones éligibles à l'objectif 2.

Ce traitement semble assez favorable<sup>(29)</sup>. Les régions anciennement éligibles aux objectifs 2 et 5b bénéficieront pour l'année 2000 de la part du FEDER d'un niveau d'intensité d'aide par habitant équivalent à celui des zones pleinement éligibles à l'objectif 2. Le soutien diminuerait ensuite de manière linéaire jusqu'en 2004.

**B. Les initiatives communautaires et les actions innovatrices**

*1) Les initiatives communautaires*

Outre la réduction du nombre d'objectifs prioritaires, la Commission propose la diminution du nombre des initiatives communautaires ainsi que de leur budget. On l'a dit, les treize initiatives communautaires ont engendré plus de quatre cents programmes, presque autant que toutes les autres actions structurelles réunies ! Certaines font double emploi avec les programmes financés dans le cadre des objectifs et leur taux d'exécution budgétaire est assez mauvais. Ainsi, il faut saluer la proposition de la Commission de limiter à trois les initiatives communautaires.

Le Rapporteur marque aussi son accord avec les trois thèmes retenus par la Commission :

---

<sup>(29)</sup> Le Gouvernement français soutient le principe d'une dégressivité immédiate pour toutes les régions sortant des objectifs 1 et 2.

- la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale visant à stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré ;

- le développement rural ;

- la coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre la discrimination et les inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail.

Les programmes approuvés dans le cadre des initiatives communautaires pourront concerner des zones hors objectifs 1 et 2.

S'agissant de l'initiative relative à la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale - continuation d'« *Interreg* » - il faudra veiller à l'équilibre entre les trois formes de coopération.

L'initiative relative au développement rural, « *Leader III* », devra couvrir l'ensemble du territoire national et se concentrer sur les actions innovantes, notamment dans les domaines de l'investissement immatériel pour favoriser l'émergence et l'animation d'un projet global et cohérent de développement rural.

Concernant l'initiative relative à la coopération transnationale pour des pratiques nouvelles de lutte contre la discrimination et les inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail qui devrait s'intituler « *Equal* », il serait souhaitable d'élargir son champ d'intervention et de prévoir des actions contre la discrimination dans l'emploi et pas seulement dans l'accès au marché du travail.

En raison de la réduction du nombre des initiatives communautaires, la Commission propose de ramener leur part dans le total des fonds structurels de 9 % à 5 % pour la période 2000-2006.

Autre innovation, dont il faut se réjouir, chaque initiative communautaire serait financée par un fonds structurel unique. Le FEDER prendrait en charge l'initiative « *Interreg* », le FEOGA-Orientation l'initiative « *Leader II* », le FSE l'initiative « *Equal* ».

Il nous semble que le mode de gestion des programmes d'initiative communautaire devrait se rapprocher de celui des documents uniques de programmation, avec une plus nette affirmation de la responsabilité des Etats membres. Plutôt que de prévoir, au niveau communautaire, un comité spécifique pour les programmes d'initiative communautaires, il serait préférable que chaque initiative relève du comité dont dépend le

fonds qui la gère (comité consultatif pour le développement et la reconversion des régions, comité au titre de l'article 124, comité de gestion des structures agricoles et du développement rural).

## **2) *Les actions innovatrices***

Pour la future période de programmation, la Commission propose de ramener le pourcentage affecté aux actions innovatrices (études, projets pilotes, échanges d'expérience) de 1% à 0,7 % de la dotation annuelle maximale de chaque fonds.

## **C. Les instruments**

La politique régionale continue de s'appuyer sur quatre fonds : avec la proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, sont soumises à l'examen de la Délégation trois propositions de règlements spécifiques, relatives respectivement au FEDER, au FSE et aux actions structurelles dans le secteur de la pêche.

Si, globalement, les propositions de règlement spécifiques relatives au FEDER et au FSE ne soulèvent pas de difficultés majeures, il convient de s'interroger sur les transferts opérés en matière de développement rural entre les deux sections du FEOGA et sur les insuffisances de la proposition relative aux actions structurelles dans le secteur de la pêche.

### **1) *Peu de changement pour le FEDER***

S'agissant du FEDER, on note peu d'innovations. Dans le cadre de sa mission, mieux affirmée, consistant à promouvoir la cohésion économique et sociale, il doit continuer à cofinancer quatre types d'investissement .

Le FEDER contribue d'abord aux investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables. Ensuite, il soutient les investissements en infrastructures selon des modalités qui varient en fonction des régions. Dans les régions de l'objectif 1, ces investissements doivent contribuer à l'accroissement du potentiel économique et au développement de l'emploi. Ils peuvent être relatifs au développement de réseaux transeuropéens dans le domaine des transports, des télécommunications et de l'énergie. Dans les régions des objectifs 1 et 2 et dans le cadre de l'initiative communautaire à laquelle le FEDER participe, les investissements en infrastructures éligibles

concernent l'aménagement d'espaces industriels en déclin, la rénovation des zones urbaines dégradées, la revitalisation et le désenclavement des zones rurales et dépendantes de la pêche, les communications. Le FEDER soutient le « développement endogène », c'est-à-dire le développement local et l'aide aux petites et moyennes entreprises. Enfin, il cofinance les actions innovatrices et les mesures d'assistance technique.

L'accès aux nouvelles techniques d'ingénierie financière et les services de proximité seront privilégiés.

## 2) *Un FSE au service de la stratégie européenne de l'emploi*

Comme le Rapporteur l'a indiqué dans son rapport « *Après l'euro, l'emploi* »<sup>(30)</sup>, la réforme du fonds social européen fait de celui-ci le « bras financier » de l'Union dans sa stratégie pour l'emploi.

Il est destiné à soutenir les efforts déployés par les Etats membres dans le cadre des plans nationaux pour l'emploi. Ainsi, la proposition de règlement précise explicitement, dans son article premier relatif à la mission du FSE, qu' : « *en particulier, le fonds contribue aux actions entreprises en application de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices annuelles pour l'emploi* ».

### a) *Les domaines d'intervention du FSE*

Pour la période 2000-2006, le FSE doit soutenir les activités des Etats membres dans les cinq domaines suivants, en particulier dans le cadre de leurs plans d'action nationaux pour l'emploi :

« - *développement de politiques actives du marché du travail pour lutter contre le chômage, pour protéger les femmes et les hommes exposés au chômage de longue durée, pour faciliter la réinsertion sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et pour soutenir l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes qui réintègrent le marché du travail après une période d'absence ;*

- *promotion de l'intégration sociale et de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail ;*

---

<sup>(30)</sup> Rapport d'information n°904, mai 1998.

*- développement, dans le cadre de la politique de l'apprentissage tout au long de la vie, de systèmes d'éducation et de formation qui améliorent et renforcent l'employabilité, la mobilité et l'insertion sur le marché du travail ;*

*- amélioration de systèmes permettant de promouvoir une main-d'œuvre compétente, formée et souple, d'encourager l'innovation et l'adaptabilité au niveau de l'organisation du travail, de soutenir l'esprit d'entreprise et la création d'emplois et de renforcer le potentiel humain dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie ;*

*- amélioration de la participation des femmes au marché du travail, y compris leurs perspectives de carrière, leur accès à de nouvelles possibilités d'emploi et à la création d'entreprises, et la réduction de la ségrégation verticale et horizontale sur le marché du travail. »*

Le FSE participera au financement des actions entreprises par les Etats membres pour mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi définies au niveau communautaire dans le cadre de leurs plans nationaux d'action pour l'emploi, dans la mesure où ces actions s'inscrivent dans les cinq domaines précités.

Si le Rapporteur approuve l'intention de la Commission européenne de permettre au FSE de soutenir les politiques des Etats membres menées en application des lignes directrices pour l'emploi et salue l'effort de simplification entrepris pour la définition des mesures auxquelles le FSE participe, il estime que la proposition de règlement relative à ce fonds soulève deux difficultés.

#### *b) Les difficultés soulevées*

Tout d'abord, en ce qui concerne le champ d'action du FSE, on peut craindre que se crée une dichotomie entre les lignes directrices pour l'emploi et les plans nationaux pour l'emploi, qui sont révisés tous les ans, et les cinq domaines d'intervention prioritaires assignés au FSE, qui sont définis pour une période de sept ans et qui ont été exposés précédemment. Ce risque est à minimiser toutefois car la définition de ces domaines et des mesures éligibles est suffisamment vaste pour répondre à d'éventuelles évolutions des thématiques des lignes directrices pour l'emploi.

En revanche, l'obligation imposée par la Commission aux Etats membres de prévoir une intervention du FSE dans chacun des domaines d'intervention et sa volonté, exprimée dans l'exposé des motifs de la réforme des fonds structurels concernant la proposition de règlement relative au FSE, de consacrer 15 % des crédits aux actions relatives à

l'adaptabilité des entreprises et des salariés et l'égalité des chances, paraît inacceptable. De telles dispositions nuiraient à l'efficacité de l'intervention du FSE dans les Etats membres.

Compte tenu de la faiblesse de la part des crédits FSE par rapport à l'ensemble des fonds publics nationaux mobilisables dans le domaine de l'emploi et de la diversité des situations nationales, les Etats membres doivent garder une certaine liberté de choix, au sein du cadre général tracé par la Commission. La reconnaissance d'une plus grande subsidiarité dans le choix des priorités d'intervention pourra seule garantir la meilleure efficacité dans l'utilisation des crédits du FSE et prévenir leur saupoudrage.

### 3) *Un FEOGA-Garantie allégé*

La proposition de règlement relative au soutien du développement rural par le FEOGA n'est pas directement soumise à notre analyse puisqu'elle fait partie de la réforme de la politique agricole commune (Cf. rapport sur la réforme de la PAC, présenté par Mme Béatrice Marre au nom de la Délégation, n° 1247, décembre 1998).

#### *a) Les transferts opérés sous la ligne directrice agricole*

Sans entrer dans le détail, il importe de rappeler les grandes lignes des propositions de la Commission européenne en matière de développement rural, puisqu'elle concerne à la fois la politique agricole et la politique régionale.

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, un règlement horizontal relatif au développement rural devrait regrouper l'ensemble des mesures existant aujourd'hui :

- les mesures structurelles agricoles (installation, modernisation, montagne, transformation et commercialisation, sylviculture, formation) relevant aujourd'hui de l'objectif 5a à la charge du FEOGA-Garantie ;

- les mesures d'accompagnement (agri-environnement, boisement, préretraite) financées actuellement par le FEOGA-Orientation ;

- les mesures régionalisées relevant aujourd'hui des objectifs 1 et 5b relevant du FEOGA-Garantie.

En dehors des régions de l'objectif 1, l'ensemble de ces mesures serait financé par le FEOGA-Garantie. Dans les régions de l'objectif 1, ces mesures seront financées par le FEOGA-Orientation, sauf en ce qui concerne les mesures d'accompagnement et les indemnités spéciales montagne qui seront financées par le FEOGA-Garantie. La spécificité des régions de l'objectif 2 est que les actions régionalisées pourront s'appuyer sur les fonds structurels (FEDER, FSE, IFOP) dans le cadre de programmes intégrés.

L'objectif 5a agriculture n'a ainsi pas véritablement disparu : le financement des mesures de cet objectif est éclaté entre les deux sections du FEOGA.

Les transferts sous la ligne directrice représentent quatorze milliards d'euros pour la période 2000-2006. La Commission propose en effet le transfert sous la ligne directrice de mesures relevant aujourd'hui des fonds structurels à hauteur de deux milliards d'euros par an se décomposant ainsi :

- mesures structurelles horizontales (objectif 5a) : 1 milliard d'euros ;
- mesures de développement rural (objectif 5b) : 500 millions d'euros ;
- indemnités compensatoires montagne : 300 millions d'euros ;
- nouvelles mesures de développement rural : 200 millions d'euros.

*b) Les questions en suspens*

**(1) Les limites du transfert**

Dans ce souci de promouvoir une agriculture multifonctionnelle, l'imputation sous la ligne directrice de mesures relevant aujourd'hui des fonds structurels semble acceptable au moins lorsque le lien avec les exploitations agricoles n'est pas rompu.

C'est ainsi que le financement par le FEOGA-Garantie de toutes les mesures agricoles (modernisation, installation, montagne, formation, transformation et commercialisation des produits) et forestières paraît normal. Il est possible également d'envisager le financement d'actions de diversification (tourisme, artisanat, sylviculture) entreprises dans les exploitations et des mesures de gestion de l'espace rural en dehors des exploitations assurées par les agriculteurs.

En revanche, le Gouvernement estime que la réalisation d'infrastructures ou le développement d'activités touristiques ou artisanales en zone rurale qui ne concernent pas les exploitations agricoles ne relèvent pas de la même logique et ne doivent, en conséquence, pas être financées par le FEOGA-Garantie.

Ces actions sont néanmoins importantes pour la survie des zones rurales en difficulté et doivent continuer à faire l'objet d'une politique spécifique et ciblée, faisant intervenir de façon coordonnée les différents fonds structurels. Le volet développement rural de l'objectif 2 doit mieux prendre en compte cette réalité et permettre l'intervention simultanée des trois fonds structurels sur des zones spécifiques.

En tout état de cause, si des transferts doivent avoir lieu de la section « orientation » à la section « garantie » du FEOGA, la Commission européenne devra préciser les modalités d'intervention du FEOGA-Garantie dans les nouveaux programmes de développement régional et son articulation avec les autres fonds structurels.

## (2) La qualification des dépenses

Par ailleurs, le transfert de la section « orientation » à la section « garantie » de mesures relevant du développement rural pose un problème de classification des dépenses : les dépenses de la section « garantie » sont des dépenses obligatoires arrêtées par le Conseil seul tandis que les dépenses de la section « orientation » sont des dépenses non obligatoires arrêtées en co-décision avec le Parlement européen. Le projet d'accord institutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (SEC (1998) 698 final) prévoit que les dépenses transférées de la section « orientation » à la section « garantie » resteront des dépenses non obligatoires. S'il est souhaitable que les dépenses relatives à la politique régionale aient le même statut, l'introduction de dépenses non obligatoires sous la ligne directrice agricole soulève des interrogations<sup>(31)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> La Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale a décidé de ne pas se prononcer définitivement sur la question du transfert des actions de développement rural sous la section « garantie » du FEOGA (voir le compte rendu n° 61 de sa réunion du jeudi 3 décembre 1998 et sa proposition de résolution n° 1248 sur la réforme de la PAC déposée le 3 décembre 1998).

#### 4) *Un IFOP amputé*

La proposition de règlement relative aux actions structurelles dans le secteur de la pêche est loin d'être satisfaisante. La réforme proposée, si elle consacre véritablement l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP) comme fonds structurel, éclate le financement et la gestion des actions structurelles en faveur de la pêche entre l'IFOP et le FEOGA-Orientation.

##### a) *Un dispositif particulièrement complexe*

Le dispositif proposé est particulièrement complexe.

Dans les régions d'objectif 1, l'IFOP devrait financer l'ensemble des mesures structurelles en faveur du secteur.

Dans les régions de l'objectif 2, le FEOGA-Garantie devrait prendre en charge pour les mesures de restructuration des flottes de pêche et l'IFOP les autres mesures dans les zones d'objectif 2.

Dans les zones hors objectifs 1 et 2, le FEOGA-Garantie devrait financer l'ensemble des actions structurelles relatives à la pêche.

##### b) *Une unité à retrouver*

Comme le 5a agriculture, le 5a pêche n'a pas véritablement disparu, mais il est éclaté entre deux instruments financiers. Alors qu'en 1993, la mise en œuvre de l'IFOP avait eu pour objet de regrouper au sein de cet objectif unique, doté d'un instrument financier unique, les actions structurelles éparpillées dans différents règlements, les propositions de la Commission remettent en cause l'unité du système actuel.

En matière de pêche, l'ensemble des actions structurelles dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture doit pouvoir être mené de manière identique sur l'ensemble du territoire, de préférence dans le cadre d'un instrument financier unique. L'IFOP et le FEOGA-Garantie ont des logiques et des modalités de gestion différentes.

Par ailleurs, la proposition de règlement doit préciser l'ensemble des mesures structurelles qui seront finançables, notamment dans le secteur de la flotte. Il importe de prévoir les mesures liées au renouvellement et à la modernisation de la flotte et non pas seulement celles liées à la restructuration.

\*  
\* \*

Le tableau ci-dessous résume l'intervention des différents fonds entre les objectifs, telle que prévue par les différents règlements.

Objectif 1	FEDER	FSE	FEOGA-O		IFOP
Objectif 2	FEDER	FSE		FEOGA-G	IFOP
Objectif 3		FSE			

### **III. L'AMELIORATION DU MODE OPERATOIRE DES FONDS STRUCTURELS : POURQUOI NE PAS CREER UN FONDS UNIQUE ?**

Troisième volet de la réforme, la Commission européenne propose de renforcer l'efficacité du fonctionnement des fonds structurels par une meilleure définition des responsabilités dans le cadre d'un partenariat élargi, une amélioration et une simplification des procédures, et le renforcement du contrôle et de l'évaluation.

On peut déjà saluer l'effort de simplification de la réglementation engagé par la Commission européenne. Au lieu des onze règlements en vigueur ne devraient subsister que cinq règlements : un règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels et un règlement par fonds. Cette nouvelle architecture - encore bien complexe - devrait permettre toutefois une lecture plus facile des dispositions concernant la politique régionale.

Par ailleurs, pour louables qu'elles soient, les bonnes intentions affichées par la Commission pour améliorer le mode opératoire des fonds structurels ne suffiront pas, sans un effort parallèle de la part des Etats membres pour réformer leurs propres méthodes de gestion des fonds structurels.

Si les propositions de la Commission européenne peuvent être considérées comme une avancée timide vers l'amélioration du fonctionnement des fonds structurels, à l'exception notable du mécanisme de la réserve de performance qui doit être rejeté, il nous semble qu'un pas décisif aurait pu être franchi avec la création d'un fonds unique.

#### **A. Des réponses timides mais intéressantes**

##### ***1) Une plus claire définition des responsabilités dans le cadre d'un partenariat élargi***

La Commission européenne estime - à juste titre - qu'un partage plus clair des responsabilités entre les différents partenaires est un préalable à la simplification du mode opératoire des fonds structurels. Elle propose de redéfinir plus clairement son rôle par rapport à celui des Etats membres et invite ces derniers à développer le partenariat.

a) *Un partage plus clair des responsabilités  
bienvenu*

La Commission propose de recentrer son rôle sur la définition des choix stratégiques et souhaite décentraliser davantage la gestion des fonds structurels.

En amont, elle définira les orientations en présentant, pour chaque objectif, les priorités communautaires dont les Etats membres devront s'inspirer pour la préparation de leur plan. Elle se prononcera sur les axes prioritaires et leur dotation, les mesures retenue par les Etats dans leur programme opérationnels. Les Etats membres auront l'entière responsabilité de la programmation détaillée : ils ventileront les crédits au niveau des mesures, quantifieront les objectifs spécifiques et définiront les bénéficiaires finals des actions ainsi que les critères de sélection. Ils devront désigner pour chaque programme une seule autorité de gestion.

En aval, la Commission s'assurera du respect de la programmation stratégique et de la bonne utilisation des fonds communautaires. Les Etats membres, en contrepartie de leur plus grande liberté de gestion, auront une plus grande responsabilité en matière de vérification, d'évaluation et de contrôle des résultats.

b) *Un approfondissement et un élargissement du  
partenariat*

Le partenariat - concertation entre la Commission, l'Etat membre et les acteurs locaux concernés - est l'un des principes fondamentaux de la mise en œuvre de la politique régionale communautaire et un de ses gages de réussite. La Commission européenne souhaite que ce partenariat soit élargi et approfondi.

Regrettant que les autorités nationales ou régionales n'associent pas assez les autres partenaires du développement économique et social, la Commission voudrait désormais que soit assurée une participation effective « *aussi large que possible* », à tous les stades de la programmation, des autorités régionales ou locales, des partenaires économiques et sociaux et des autres organismes compétents. La proposition de règlement fait aussi une référence explicite aux organismes agissant dans le domaine de l'environnement et pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans le respect du principe de subsidiarité, elle laisse à chaque Etat membre la responsabilité de choisir et désigner, « *dans le cadre de son*

*« système institutionnel, juridique et financier »* les partenaires les plus représentatifs.

De façon plus contraignante, la Commission européenne prévoit que les plans établis par l'autorité de gestion désignée par les Etats membres doivent comporter l'avis des partenaires et la description des modalités de leur association.

Par ailleurs, elle propose de modifier le fonctionnement et de renforcer les attributions du comité de suivi, qui est l'instance privilégiée du partenariat. Le comité de suivi, présidé par un représentant de l'autorité de gestion, devra désormais faire place à tous les types de partenaires : une distinction est toutefois établie entre les « partenaires financeurs » qui auront le droit de vote et les autres partenaires qui n'auront qu'une voix consultative, afin de concilier élargissement du partenariat et prise de décision. Pour respecter le principe de décentralisation de la gestion, le représentant des services de la Commission européenne n'aura, désormais, qu'une voix consultative.

Le comité de suivi devrait pouvoir contribuer davantage à la mise en œuvre des programmes. En premier lieu, il serait amené à donner son accord sur le complément de programmation proposé par l'autorité de gestion avant transmission de celui-ci à la Commission. En second lieu, comme par le passé, il doit examiner les évaluations du programme, afin de pouvoir présenter les adaptations nécessaires, enfin, il sera amené à approuver le rapport annuel d'exécution avant sa transmission à la Commission.

Tout en reconnaissant la nécessité d'approfondir le partenariat, certains gouvernements, dont le Gouvernement français, sont hostiles aux modalités proposées par la Commission, qu'il s'agisse de la consultation des partenaires sur les plans de développement ou du pouvoir du comité de suivi de donner son accord sur le complément de programmation et de délibérer des orientations stratégiques.

Le Gouvernement estime en effet que le partenariat relève de la responsabilité des Etats membres, et que le consensus doit demeurer la règle au sein du comité de suivi. Le préfet de région étant l'autorité responsable, il doit rester maître de la programmation.

Partant des constats établis sur les insuffisances du partenariat en France, notamment dans le rapport précité de notre collègue Maurice Ligot et dans celui de M. Pierre Troussel, le Rapporteur estime que les propositions de la Commission sont intéressantes. Une assez grande liberté est laissée aux Etats membre pour choisir les partenaires

représentatifs et circonscrire le champ du partenariat pour éviter l'alourdissement des prises de décision. Par ailleurs, on peut penser que la nécessité de consigner l'avis des partenaires dans le plan aura une vertu pédagogique.

Enfin, il faut souligner que la proposition de règlement maintient un mécanisme intéressant, celui de la subvention globale. Il permet à un Etat de confier à des intermédiaires - autorités locales, organismes de développement régional ou organisations non gouvernementales - la mise en œuvre et la gestion d'une partie d'une intervention, de préférence en faveur des initiatives de développement local, et ce en accord avec la Commission. La proposition de règlement relative au FSE prévoit que 1 % au moins de ses crédits serait distribué par des organisations intermédiaires sous la forme de petites subventions.

Le Gouvernement avait utilisé le mécanisme de la subvention globale lors de la période de programmation 1989-1993 - ainsi pour les plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) au titre des anciens objectifs 3 et 4 avec comme intermédiaire le CNASEA et pour les programmes « *Stride* » et « *Leader* », mais il n'y a pas eu recours pour la période de programmation actuelle.

Comme le note Pierre Troussel, le mécanisme de la subvention globale est utile pour développer un réel partenariat. Certains partenaires peuvent ainsi être désignés comme organisme-relais pour la mise en œuvre et la gestion de volets spécifiques de programmes pour lesquels ils disposent d'une compétence particulière.

La proposition de règlement prévoit que, dans le cadre des initiatives communautaires, la Commission peut décider de recourir à une subvention globale pour tout ou partie du programme et des actions innovatrices. Le gouvernement est réservé sur les possibilités de recourir au mécanisme de la subvention globale dans le cadre des programmes d'initiative communautaire. Il semble nécessaire en tout cas que l'accord de l'Etat membre concerné soit au moins requis. C'est vers ce compromis que l'on semble s'orienter.

## 2) *La simplification et l'amélioration des procédures*

### a) *La gestion financière*

#### (1) **Raccourcir les circuits financiers**

On l'a vu, la méthode de gestion actuelle des engagements et des paiements des programmes cofinancés par les fonds structurels est complexe et constitue une source de blocages et de retards dans les versements. De plus, elle pénalise les porteurs de projets les plus dynamiques. La Commission propose des aménagements qui vont dans le bon sens.

#### (a) *Des engagements plus automatiques*

Afin de pallier en partie l'inconvénient du système actuel et de réduire les délais de paiement des subventions communautaires, la Commission européenne préconise un système plus automatique pour les engagements budgétaires.

Le premier engagement continuerait d'intervenir au moment de l'approbation du programme. Les engagements suivants seraient réalisés automatiquement au début de chaque année, au plus tard le 30 avril. En contrepartie, pour éviter les inconvénients des retards éventuels dans la liquidation des engagements, la Commission européenne prévoit, au bout de la deuxième année suivant l'engagement, de procéder à des dégagements d'office pour les parties des engagements non utilisées. Une possibilité de rebudgétisation des crédits d'engagements non utilisés en 2000 est toutefois proposée dans le cadre du nouvel accord interinstitutionnel. Cet élément de souplesse apparaît utile, dans la mesure où les programmes démarrent très lentement la première année. Le dispositif proposé devrait inciter à une exécution plus efficace des interventions.

Il faut souligner toutefois que cette novation remet en cause le statut privilégié de la dépense structurelle. Si, dans leur rapport sur la proposition de règlement général, au nom de la Commission de politique régionale, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis approuvent le nouveau système de gestion financière des fonds structurels, ils estiment que les mesures structurelles doivent continuer à être considérées comme un objectif de dépenses. Ils sont donc d'avis que les désengagements effectués doivent être réaffectés à d'autres formes « d'assistance » régionale ou à d'autres fonds structurels au sein du même Etat membre, rendant ainsi possible une reprogrammation, sur la base de

critères d'utilisation et de besoins<sup>(32)</sup>. Pour sa part, le Rapporteur souscrit au système proposé par la Commission européenne.

*(b) Le paiement d'une avance forfaitaire de 10 %*

S'agissant des paiements, la Commission européenne maintient le principe général de remboursement des dépenses effectives et certifiées. Cependant, elle prévoit désormais le versement d'une avance forfaitaire de l'ordre de 10 % de la contribution totale prévue, au moment de l'adoption du programme, reconstitué au fur et à mesure du versement de la participation communautaire aux dépenses, afin que la mise en œuvre des programmes puisse commencer grâce au cofinancement communautaire.

Si cette mesure apparaît opportune, il est difficile d'en évaluer parfaitement les implications. Dans leur rapport précité, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis jugent que l'acompte de 10 % est insuffisant et devrait être porté à 20 %. Cela semble justifié.

Le système proposé par la Commission européenne comporte toutefois une lacune. En effet, les modalités d'engagement et de paiement ne sont pas précisées pour les mesures que la section « garantie » du FEOGA serait appelée à financer, dans les zones hors objectif 1, au titre du développement rural et des actions structurelles en faveur de la pêche. L'article 5 de la proposition de règlement relative au financement de la politique agricole commune se borne à prévoir la possibilité d'avances pour la mise en œuvre des programmes dans le cadre des actions de développement rural.

Si les propositions de la Commission européenne en matière de circuit financier semblent aller dans le bon sens, on fera observer que, sans réforme des procédures nationales, leur impact sera limité. La lourdeur du circuit financier communautaire n'est pas la seule responsable des délais de paiement excessifs des subventions européennes. Une part non négligeable de ces délais est imputable au mécanisme national d'acheminement des crédits, et aux dysfonctionnements existant dans la mise en œuvre des programmes. Les délais résultant des mécanismes européens proprement dits peuvent être estimés à 2 à 3 mois environ.

Il est certain qu'une réforme du circuit français, qui permettrait le raccourcissement des procédures de rattachement et de transit dans les

---

<sup>(32)</sup> Rapport intérimaire sur la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels (A4-0391/98) adopté par la Commission de la politique régionale du Parlement européen le 27 octobre 1998.

ministères, est nécessaire. Les pistes suggérées par M. Trousset dans son rapport sont, de ce point de vue, intéressantes.

## (2) Le développement de l'ingénierie financière

Afin de renforcer l'effet de levier des fonds structurels et de mieux prendre en compte les besoins économiques, la Commission européenne propose de moduler davantage l'intervention des différents fonds. La proposition de règlement prévoit ainsi que la participation financière des fonds peut prendre des formes différenciées autres que l'aide directe : aide remboursable, bonification d'intérêt, garantie, prise de participation, participation au capital risque et autre type de financement.

Par ailleurs, il est proposé une plus grande modulation des taux de participation au financement des programmes. Les taux généraux resteraient inchangés ( 50 % au moins des dépenses éligibles, 75 % au plus du coût total dans les régions de l'objectif 1, 25 % au moins des dépenses éligibles 50 % au plus du coût total dans les régions de l'objectif 2 et 3). Toutefois, élément nouveau, un plafond est prévu pour les investissements générateurs de recettes (50 % maximum du coût total dans les Etats bénéficiant du fonds de cohésion, 40 % dans les autres régions de l'objectif 1, 25 % dans les zones de l'objectif 2), avec une majoration de 10 % lorsqu'il ne s'agit pas d'une aide directe. Par ailleurs, dans le cas d'investissements dans les entreprises, le niveau de la participation financière serait, comme actuellement, abaissée (35 % maximum du coût total dans les régions de l'objectif 1 et 15 % dans les régions de l'objectif 2, une majoration de 10 % étant possible pour les petites et moyennes entreprises s'il ne s'agit pas d'aides directes).

La modulation des taux doit permettre une utilisation rationnelle et ciblée des fonds structurels, sous réserve qu'elle ne se traduise pas par des différences de situation injustifiées.

### *b) La simplification du contrôle de l'additionnalité*

L'additionnalité, qui vise à assurer un effet de levier aux aides communautaires, entraîne souvent des difficultés de vérification. La complexité du contrôle de l'additionnalité a souvent été dénoncée, en particulier en France. Actuellement le respect du principe d'additionnalité implique que les Etats membres maintiennent pour chaque objectif, dans l'ensemble des territoires concernés, leurs dépenses structurelles publiques ou assimilables au moins au même niveau que durant la période de programmation précédente. Il est tenu compte cependant des conditions macroéconomiques dans lesquelles s'effectuent ces financements, ainsi que de certaines situations économiques spécifiques

telles que les privatisations, du niveau de l'effort public structurel durant la période de programmation précédente et des évolutions conjoncturelles nationales

La Commission européenne propose de simplifier le niveau géographique de la vérification, qui devrait concerner l'ensemble des régions éligibles à l'objectif 1 dans l'Etat membre et l'ensemble du pays, pour les objectifs 2 et 3 réunis. Elle prévoit ensuite de limiter la fréquence de la vérification. Trois vérifications seraient désormais effectuées, à savoir :

- lors de l'adoption de cadre communautaire d'appui (CCA) ou document unique de programmation (DOCUP) ;
- à mi-parcours le 31 décembre 2003 ;
- un en fin d'exercice, soit avant le 31 décembre 2005.

Enfin, la Commission suggère de prendre en compte, pour l'assiette des dépenses concernées, le montant des dépenses publiques ou assimilables dans les régions éligibles à l'objectif 1 et le montant des dépenses en faveur de la politique active du marché du travail pour les objectifs 2 et 3.

Cette définition des dépenses concernées pour les objectifs 2 et 3 n'est pas défavorable à la France en raison l'importance des sommes consacrées à la politique de l'emploi, mais il n'est pas sûr qu'elle soit assez large et la majorité des Etats membres ont voulu augmenter l'assiette des dépenses retenues.

Par ailleurs, certains, comme l'Irlande, ont souhaité que soient prises en compte certaines circonstances macro-économiques spécifiques. Au stade actuel de la négociation, le texte a été amendé pour élargir l'assiette des dépenses prises en compte au titre des objectifs 2 et 3 aux autres actions correspondant à ces objectifs et pour prendre en compte les circonstances macroéconomiques définies dans la réglementation actuelle.

### *c) La programmation*

Afin de simplifier le mode opératoire des fonds structurels en rendant la programmation plus globale et plus souple, la Commission européenne propose plusieurs modifications des règles actuelles.

**(1) Le contenu de la programmation**

La première nouveauté consiste dans le fait que, juste après l'adoption des règlements relatifs aux fonds structurels, la Commission établira des orientations présentant les priorités communautaires pour chaque objectif. Il faudra veiller avec attention à ce que la Commission ne muselle pas trop la libre appréciation des Etats membres.

Ensuite, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, les Etats devront élaborer leurs plans et négocieront avec la Commission les cadres communautaires d'appui, les programmes opérationnels et les documents uniques de programmation, lesquels devront couvrir les axes stratégiques, les allocations financières et les modalités de mise en œuvre. Cependant, après l'adoption de ces documents, les Etats ou régions responsables adopteront le complément de programmation, lequel comprendra notamment les bénéficiaires et l'allocation financière des diverses mesures prévues. La Commission ne se prononcera pas sur le contenu du complément de programmation et il pourra être modifié sans nécessiter son accord. Il représente ainsi un facteur de souplesse appréciable.

**(2) Le niveau de programmation**

La Commission recommande la mise en œuvre d'un seul document unique de programmation ou d'un seul programme par région de niveau NUTS<sup>(33)</sup> II qui correspond, pour la France, à la région ; pour l'objectif 3, elle préconise la mise en place d'un document unique par Etat membre. Il est souhaitable d'élaborer qu'un seul plan par région. Rendue plus facile par la réduction du nombre des objectifs, cette solution devrait permettre une synergie accrue des fonds, une réduction du nombre des décisions et une plus grande souplesse pour les gestionnaires. Toutefois, il serait souhaitable que la possibilité de prévoir des programmes interrégionaux continue d'exister, la France utilisant cette formule dans le cas des massifs montagneux.

**(3) La limitation du choix des instruments de programmation**

Alors qu'auparavant les Etats membres étaient libres de choisir leur instrument de programmation, la Commission préconise la formule du cadre communautaire d'appui (CCA) suivi de programmes opérationnels (PO) pour l'objectif 1, sauf quand la subvention est inférieure à un milliard d'euros, et le document unique de programmation (DOCUP) pour les objectifs 2 et 3.

---

<sup>(33)</sup> Nomenclature des unités statistiques.

Si cette restriction à la liberté des Etats n'appelle pas de notre part de remarque particulière, car elle ne contrariera pas nos habitudes de programmation, elle suscite néanmoins l'hostilité de plusieurs pays (l'Allemagne, la Grèce et l'Espagne).

**(4) L'allongement de la durée de programmation et ses atténuations**

*(a) Une durée de sept ans*

Au cours de la période 1994-1999, la période de programmation des fonds structurels était de six ans, sauf pour l'objectif 2, pour lequel deux phases de trois ans ont été organisées. La Commission propose une durée de sept ans pour la nouvelle programmation pour tous les objectifs. Les programmes devraient démarrer le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

*(b) Une révision à mi-parcours*

Afin d'atténuer la longueur de la durée prévue, la proposition prévoit une révision de la programmation au milieu de la période, à la suite de l'évaluation à mi-parcours. Par ailleurs une révision peut avoir lieu lors de changements importants dans la situation socio-économique. Cette durée de programmation assortie des assouplissements précités apparaît tout à fait acceptable. On notera que l'introduction du complément de programmation dégage des marges de souplesse, puisque la Commission ne se prononcera plus sur les modifications à ce niveau.

La nouvelle génération des contrats Etat-régions qui doit démarrer, comme la nouvelle programmation des fonds structurels, le 1<sup>er</sup> janvier 2000, couvrira la même durée de sept ans. Cette concordance de calendrier, préconisée par Jacques Chérèque, permettra d'accroître la synergie entre les deux procédures et d'éviter tout décalage. On ne peut que s'en réjouir et espérer qu'aucun dérapage ne se produira dans l'adoption des deux programmations.

**3) *Le renforcement de l'évaluation et des contrôles***

En contrepartie de la plus grande souplesse laissée aux Etats membres dans la gestion des fonds structurels, la Commission européenne préconise le renforcement de l'évaluation et du contrôle.

a) *La consécration de l'évaluation*

La Commission européenne confirme le principe d'une évaluation généralisée aux différents stades de la mise en œuvre des programmes. Elle explicite les trois types d'évaluation existants (*ex ante*, à mi-parcours et *ex post*) et précise qui en assume la responsabilité. Cet effort de clarté ne peut qu'être salué.

L'évaluation *ex-ante* doit relever des autorités compétentes des Etats membres pour la préparation des plans. Elle contient une analyse des forces et faiblesses de la région et du secteur concerné. Elle doit porter un jugement sur la cohérence de la stratégie et des objectifs retenus avec les caractéristiques de la région concernée. Elle doit définir l'impact attendu des priorités envisagées, si possible à l'aide d'objectifs quantifiés, en particulier en matière d'emploi, d'environnement et - nouveauté - d'égalité entre hommes et femmes. Elément important et qui paraît de nature à améliorer l'intérêt de cette évaluation *ex-ante*, le lien entre les enseignements tirés des périodes de programmation antérieures et la stratégie retenue devra être mise en évidence.

L'évaluation à mi-parcours - que les règlements en vigueur ne mentionnent pas - relève de la responsabilité du gestionnaire du programme, en collaboration avec la Commission. Elle consiste à examiner les premiers résultats des interventions et leur cohérence avec l'évaluation *ex ante*, la pertinence des objectifs retenus, mais aussi la bonne gestion financière et la qualité du suivi et de la mise en œuvre du programme concerné. Cette évaluation est effectuée par un évaluateur indépendant. Elle est soumise au comité de suivi, puis transmise à la Commission au plus tard le 31 décembre 2003. Elle servirait à la révision à mi-parcours et à l'attribution de la réserve de performance, si celle-ci devait être instaurée.

L'évaluation *ex-post* relève de la responsabilité de la Commission européenne, en collaboration avec l'Etat membre et l'autorité de gestion. Elle doit rendre compte de l'utilisation des ressources, de l'impact, de l'efficacité des interventions et de leur cohérence avec l'évaluation *ex ante*. Elle vise à tirer les enseignements en matière de cohésion économique et sociale. Elle est également effectuée par des évaluateurs indépendants et doit être finalisée avant le 31 décembre 1999. Dès le 31 décembre 2005, le bilan de chaque plan devra être établi afin de préparer la phase suivante de la programmation.

La Commission européenne a prévu que les indicateurs de suivi devront être définis par l'autorité de gestion et le comité de suivi dans le complément de programmation, à partir d'orientations méthodologiques et

de listes indicatives élaborées par elle-même. Elle entend créer ainsi autant que possible un cadre commun d'évaluation. Les Etats membres ont insisté pour que la méthodologie ne soit qu'indicative.

La proposition de règlement prévoit que les rapports d'évaluation doivent être mis à la disposition du public. La portée de cette obligation de transparence va toutefois être affaiblie pour atténuer les réticences de certains Etats membres. Ce ne seront plus les rapports mais les résultats de l'évaluation qui seront communicables et ce, après l'accord du comité de suivi.

*b) Des modalités de contrôle précisées*

S'agissant des contrôles, la proposition de règlement n'apporte pas d'innovations fondamentales par rapport à la pratique actuelle. Dans le cadre de l'opération SEM 2000, la Commission a adopté en 1997 deux textes pour améliorer l'efficacité des contrôles. Le règlement (CE) 2064/97 du 15 octobre 1997 a marqué une étape importante en fixant les normes minimales que les Etats membres doivent respecter en matière de contrôle financier<sup>(34)</sup>. La Commission entend reprendre les grands principes de ce règlement, qui n'est qu'un règlement d'application, pour les inscrire dans la proposition de règlement au Conseil. Les dispositions non reprises devraient continuer de s'appliquer. Par ailleurs, le 15 octobre 1997, la Commission a adopté des lignes directrices<sup>(35)</sup> précisant les conditions dans lesquelles elle pourrait être amenée à faire une correction financière nette du programme (c'est à dire une réduction de son financement). Pour renforcer la valeur juridique de ces lignes directrices, la Commission propose de les reprendre dans le règlement.

Ainsi la proposition de règlements pose clairement le principe de la responsabilité première des Etats membres et détaille leurs missions.

Ceux-ci doivent :

---

(34) Ce règlement pris en application du règlement de coordination des fonds (CEE) n°4253/88 modifié détermine :

- les objectifs généraux du contrôle financier comprenant une piste d'audit suffisante,
- un pourcentage minimal de dépenses devant faire l'objet de contrôle : 5 % des dépenses de chaque programme,
- les vérifications à mener au niveau des projets,
- l'établissement d'une déclaration de contrôle à la clôture de chaque programme.

Il est entré en vigueur en novembre 1997, à l'exception de son article 8 (déclaration de contrôle) qui est entré en vigueur le 01 janvier 1998.

(35) En application de l'article 24 du règlement CEE n°4253/88.

- mettre en place des systèmes de gestion et de contrôles efficaces, et en informer la Commission ;

- garantir l'exactitude des déclarations de dépenses transmises à la Commission et le respect de la réglementation communautaire ;

- prévenir, détecter et corriger les irrégularités ;

- faire établir par un service indépendant de l'autorité de gestion une déclaration finale sur la validité des demandes et la régularité des opérations.

La Commission européenne a pour mission de s'assurer de l'existence de systèmes de contrôles et de gestion dans les Etats membres, d'effectuer des contrôles sur place, de demander à l'Etat concerné d'effectuer ces contrôles et, en cas d'irrégularités, d'envoyer des recommandations ou des demandes de mesures de corrections pour remédier aux insuffisances de gestion ou corriger les irrégularités.

La Commission et les Etats membres doivent se rencontrer une fois par an pour coordonner les programmes et méthodes de contrôle, et pour dresser un bilan des différentes activités de contrôle.

Responsables au premier chef du contrôle financier, les Etats membres doivent aussi assurer la poursuite des irrégularités et les corrections financières. En cas de défaillance des Etats membres, d'irrégularité financière ou d'infraction communautaire, la Commission, après avoir demandé à l'Etat concerné ses observations et à défaut de correction de sa part, peut réduire ou supprimer tout ou partie de la participation communautaire pour le programme incriminé. La correction financière peut soit correspondre au montant exact de l'irrégularité, soit s'élever à un montant forfaitaire en cas d'insuffisance générale du système de gestion ou de contrôle de l'Etat membre. Cette possibilité de correction forfaitaire est contestée par plusieurs Etats membres, dont l'Espagne, qui a introduit un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes.

## **B. La réserve de performance : un nouvel outil unanimement rejeté**

### *1) Le mécanisme prévu par la Commission*

La Commission européenne propose d'instaurer une réserve de performance d'au moins 10 % de l'allocation totale des fonds structurels pour inciter les Etats membres à améliorer l'efficacité de l'utilisation des fonds structurels. Cette réserve serait attribuée à mi-parcours, au plus tard le 31 mars 2004, « *en fonction du respect de l'additionnalité et de la performance de la mise en œuvre des programmes opérationnels ou documents uniques de programmation menés dans chaque Etat membre* »<sup>(36)</sup>. L'appréciation de la performance des programmes se ferait à partir de certains des indicateurs de suivi définis par l'autorité de gestion et le comité de suivi dans le complément de programmation à partir des orientations méthodologiques et des listes indicatives établis par la Commission et serait fondée sur les résultats obtenus à mi-parcours en termes de gestion et d'exécution financière par rapport aux objectifs initiaux. La réserve serait allouée par la Commission au titre de chaque objectif au niveau communautaire aux programmes qui auraient atteint « *un niveau de performance satisfaisant, moyennant une réduction en cas de non respect des obligations de l'Etat membre concerné en matière d'additionnalité* »<sup>(37)</sup>. Ce système conduirait donc à des éventuelles redistributions entre Etats membres.

### *2) Les craintes suscitées*

L'instauration de cette réserve de performance a été unanimement critiquée par les gouvernements des Etats membres, certains ayant à l'égard de ce mécanisme une opposition de principe, d'autres étant prêts à examiner l'idée. Dans leur rapport sur la proposition de règlement général, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis se sont opposés fermement à son introduction, lui préférant d'autres mécanismes comme les reports de crédit<sup>(38)</sup> ; le Comité des régions l'a aussi rejeté<sup>(39)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> Proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, article 40, § 1.

<sup>(37)</sup> Proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, article 40, § 3.

<sup>(38)</sup> Cf. Audition des rapporteurs du Parlement européen sur la réforme des fonds structurels par la Délégation le 15 octobre 1998.

Cette idée peut paraître séduisante<sup>(40)</sup>, car il serait utile de disposer d'un outil d'incitation à l'amélioration des performances suffisamment puissant. Toutefois, les modalités actuelles de la réserve de performance ne sont pas satisfaisantes. En effet, elles donnent à la Commission européenne trop de pouvoir sur l'attribution des fonds. La proposition de règlement est trop peu précise sur les critères d'attribution de la réserve et sur la définition du « *niveau de performance satisfaisant* », ce qui laisse craindre une appréciation arbitraire de la Commission. Il semble en fait que le seul critère objectif d'attribution de la réserve soit le taux de consommation des crédits, ce qui risque d'augmenter la logique budgétaire de dépense des fonds au détriment de la logique économique de maximisation de leur impact<sup>(41)</sup>.

Dans son avis sur les propositions de la Commission sur les fonds structurels<sup>(42)</sup>, la Cour des comptes européenne fait observer que : « *S'il est souhaitable de disposer de mécanismes permettant de favoriser les interventions les plus efficaces, des conditions précises de mise en œuvre de cette disposition sont nécessaires afin d'éviter des effets contre indiqués. En effet, à mi-parcours, l'additionnalité n'est connue que de manière prévisionnelle, puisqu'il s'agit d'un concept qui s'applique globalement sur toute la période de programmation. Par ailleurs, les indicateurs de suivi disponibles à mi-parcours risquent de refléter surtout le niveau d'utilisation des crédits et la rapidité d'absorption des fonds* ».

Au cours des négociations, la Commission a proposé un nouveau mécanisme de réserve de performance : la réserve serait attribuée au niveau national, par l'Etat membre selon des critères qu'il serait amené à définir, avec accord de la Commission, aux programmes qui lui semble les plus performants dans le cadre de chacun des objectifs. Cette solution peut sembler aller dans la bonne direction. En tout cas, il est certain le mécanisme prévu initialement ne peut être accepté.

---

<sup>(39)</sup> Cf. avis du Comité des régions sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels, *Journal officiel* des Communautés européennes du 2 décembre 1998, n° C 373.

<sup>(40)</sup> Cf. rapport d'information n° 425 de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne : « *Agenda 2000 : quel élargissement pour l'Europe ?* ».

<sup>(41)</sup> Cf. rapport d'information n° 425, la proposition de résolution n°517 présentée par le sénateur Yann Gaillard et le rapport d'information n° 157 de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne : « *Agenda 2000 : quelle politique régionale pour une Europe élargie* ».

<sup>(42)</sup> Cf. avis n° 10/98 de la Cour des comptes européenne relatif à certaines propositions de règlements dans le cadre de l'« Agenda 2000 ».

### **C. Le fonds unique : une ambition inachevée**

Pour aller plus loin dans la voie de la simplification et de l'efficacité, il aurait pu être envisagé de créer un fonds unique pour la politique régionale regroupant partiellement ou totalement les différents fonds structurels existants<sup>(43)</sup> (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation et IFOP). L'article 130 D du Traité instituant la Communauté européenne évoque cette possibilité de regroupement puisqu'il dispose que : « *Sans préjudice de l'article 130 E, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires, et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds* ».

#### ***1) La volonté initiale de la direction de la politique régionale de la Commission européenne***

Dans le cadre de l'actuelle réforme des fonds structurels, la direction de la politique régionale de la Commission européenne a, semble-t-il, envisagé de regrouper les différents fonds, mais cette solution, s'est heurtée à l'analyse du service juridique de la Commission. Il a estimé que le regroupement prévu par le traité n'est en fait pas possible, l'existence et la mission de certains de ces fonds étant prévues et mentionnées de façon distincte dans le même traité. Celui-ci consacre au FSE, un chapitre spécifique (chapitre II du titre VII) consacré à la politique sociale communautaire, tandis que le FEDER est évoqué à l'article 130 C. Ni la section « orientation » du FEOGA, ni l'IFOP ne sont en revanche mentionnés dans le traité.

Ainsi, le service juridique de la Commission européenne a-t-il estimé qu'il faudrait, pour regrouper les fonds procéder, à une révision du traité.

La direction de la politique régionale de la Commission européenne a ensuite examiné la possibilité de prévoir un fonds par objectif à l'instar de ce qui est prévu dans la proposition de règlement général pour les initiatives communautaires et qui semble bien accepté par les Etats

---

<sup>(43)</sup> Cf. rapport d'information n° 425 de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne : « *Agenda 2000 : quel élargissement pour l'Europe ?* », proposition de résolution n°517 présentée par le sénateur Yann Gaillard et rapport d'information n° 157 de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne : « *Agenda 2000 : quelle politique régionale pour une Europe élargie* ».

membres. Là encore, cette solution, moins radicale que la fusion mais plus simple que le système actuel, a été rejetée.

Selon la DG XVI, au-delà des difficultés juridiques, la solution du fonds unique heurte les administrations nationales jalouses de leurs prérogatives et voulant conserver chacune la gestion de leurs fonds. Les représentants de l'administration française, interrogés par le Rapporteur, ont semblé plutôt favorable à l'instauration d'un fonds unique (chacun pensant peut-être en posséder la maîtrise au niveau national). Ils ont estimé pour leur part qu'une telle solution achoppait sur la volonté de chaque direction générale et de chaque commissaire concerné de garder un fonds. On peut penser que l'existence du fonds unique susciterait certainement des réticences tant de la part de l'administration bruxelloise que française.

De son côté, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un regroupement des fonds ou, à tout le moins, d'une homogénéisation de la réglementation propre aux quatre fonds. Dans son rapport<sup>(44)</sup> sur le Premier Rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale, M. Juan de Dios Izquierdo Collado s'est prononcé en faveur d'un fonds par objectif ou d'une harmonisation des fonds.

Au forum sur la cohésion économique et sociale des 28, 29 et 30 avril 1997 à Bruxelles, M. Arias Caete, président de la commission de la politique régionale du Parlement européen s'est exprimé ainsi :

*« Il est indéniable que le regroupement partiel ou total des fonds va dans le sens d'une concentration que l'on pourrait appeler "formelle/procédurale". Dans notre optique, le regroupement devrait opérer dans le sens d'une harmonisation des procédures et des mécanismes des fonds. Cette solution, qui laisserait survivre les fonds en tant qu'entités formelles, pourraient s'appuyer sur l'article 130 D concernant justement le regroupement des fonds et éviterait des problèmes de modifications du Traité de la Communauté européenne en ce qui concerne les articles 43 (base juridique du FEOGA-Orientation) et 123 (base juridique du FSE). Une telle solution pourrait faciliter grandement la gestion des interventions structurelles au niveau des Etats membre ».*

Les rapporteurs de la commission de la politique régionale sur la proposition de règlement général, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis, et sur les propositions contenues dans « Agenda

---

<sup>(44)</sup> (A4-0324/97).

2000 » , Mme Elizabeth Schroedter entendus par le Rapporteur ont donné un avis positif à l'idée d'instaurer un fonds unique.

## 2) *Les inconvénients de la pluralité des fonds*

L'existence de plusieurs fonds dépendant de directions différentes au sein de la Commission et de plusieurs ministères à l'échelle nationale rend plus difficile une conception et une gestion intégrée de la politique régionale communautaire. Dans son avis sur les propositions de règlement concernant les fonds structurels<sup>(45)</sup> , la Cour des comptes européenne critique cette situation qu'elle qualifie d'« anomalie » : « *Alors que la politique structurelle est définie par des objectifs prioritaires fixés pour l'ensemble des instruments, la gestion s'effectue par fonds et elle est marquée par les différences de concepts et de procédures existant entre les fonds* ».

L'existence de plusieurs fonds complique énormément la tâche des gestionnaires des programmes. Ainsi chaque document de programmation doit ventiler les mesures entre les différents fonds. Les transferts des dotations entre les différents fonds sont lourds et difficiles à réaliser, alors que l'évolution des programmes les nécessite parfois.

Dans son rapport spécial<sup>(46)</sup> sur l'exécution des crédits des actions structurelles, la Cour des comptes européenne souligne que « *Le compartimentage de la gestion des actions structurelles entre les différents services de la Commission rend difficile la connaissance de leur situation d'ensemble. Des bases de données ont été créées au sein de chaque service, sans que soient prévus les liens permettant le recoupement et la comparaison des informations* ».

## 3) *La création d'un fonds unique*

La création d'un fonds unique paraît de nature à améliorer considérablement le fonctionnement de la politique régionale. A un marché et une monnaie uniques doivent correspondre un fonds unique pour le territoire de l'Union européenne.

---

<sup>(45)</sup> Cf. avis n° 10/98 précité.

<sup>(46)</sup> Rapport précité n° 16/98.

a) *Les composantes du fonds unique*

Il ne semble pas souhaitable d'intégrer le fonds de cohésion dans le fonds consacré à la politique régionale. Le fonds de cohésion est un instrument de convergence structurelle visant à réduire l'écart entre les pays. Il est nécessaire de le garder distinct d'un fonds de politique régionale. Ces deux fonds constitueraient les instruments de la politique de cohésion économique et sociale.

Le fonds unique de la politique régionale, qui serait géré par la direction de la politique régionale de la Commission, pourrait financer l'ensemble des objectifs et initiatives communautaires proposés par la Commission dans sa réforme. Toutefois, il est possible d'envisager que l'objectif horizontal consacré aux ressources humaines ne soit pas rattaché au fonds unique géré par la direction de la politique régionale mais reste de la compétence de la direction en charge de l'emploi et quitte complètement le domaine de la politique régionale.

Dans le cadre des actions financées par le fonds unique ne resteraient alors, au titre du développement des ressources humaines, que les mesures d'emploi et de formation intégrées dans un projet régional ou local.

De façon plus radicale, on pourrait envisager que le fonds unique ait deux composantes :

- une composante régionale et locale ;
- une composante d'intégration de l'espace européen.

La deuxième composante interviendrait à l'échelle interrégionale - notamment transnationale - avec des modalités spécifiques pour des actions d'investissements structurant à l'échelle communautaire : mise en réseau de régions ou de villes, coopération dans les domaines agricoles et de la pêche, gestion concertée des bassins hydrauliques et des massifs montagneux, développement du patrimoine culturel. Il s'agirait en quelque sorte de l'amorce d'une politique européenne d'aménagement du territoire.

b) *La gestion du fonds unique*

Au plan interne, la mise en place d'un fonds unique devrait entraîner une modification du système existant. Si l'échelon régional semble bien adapté à la mise en œuvre et à la gestion des crédits communautaires, le Rapporteur n'estime pas souhaitable que les fonds communautaires aillent

directement aux régions. Il ne retient pas la logique d'une coresponsabilité de l'Etat et de la région dans la mise en œuvre des fonds structurels et n'est pas favorable à une décentralisation de la gestion financière des crédits structurels vers les régions, calqué par exemple sur le système allemand, dans lequel les crédits communautaires sont intégrés dans les procédures et régimes d'aide de chaque Land. En revanche, il estime que le partenariat avec les instances locales et en particulier régionales doit être développé.

L'Etat central, en raison de sa responsabilité en matière d'aménagement du territoire, doit garder un certain contrôle de la politique régionale communautaire, ce qui n'exclut pas une déconcentration accrue. Des adaptations sont en effet nécessaires pour la gestion des crédits au niveau central et leur acheminement au niveau local. Dans son rapport, Pierre Troussel évoque plusieurs pistes intéressantes pour améliorer l'efficacité du circuit financier : une délégation automatique des crédits aux préfets de région sous la forme d'une reconstitution automatique de l'avance initiale de 10 % prévue par la proposition de règlement, la suppression du rattachement central au profit d'un rattachement régional direct sur un compte soumis aux contrôles budgétaires habituels, dont le Préfet de Région serait l'ordonnateur principal, la réduction des délais d'engagement et de mandatement.

## CONCLUSION

La prochaine réforme des fonds structurels ne doit pas seulement s'adapter à la définition de nouvelles perspectives financières et à la perspective de l'élargissement, elle doit aussi améliorer la cohérence et l'efficacité d'une politique critiquée et réaffirmer son ambition.

Le Rapporteur souscrit aux objectifs de la Commission de maintenir l'effort financier en faveur de la politique de la cohésion économique et sociale, de concentrer les aides et d'améliorer de la gestion des fonds structurels. Mais au-delà des principes affirmés, il est déçu par les modalités proposées et regrette que la réforme envisagée ne soit pas plus ambitieuse.

Il espère qu'elle fera l'objet d'un vaste débat national. Il importe que sur une politique aussi importante que celle des fonds structurels, l'information et le dialogue soient poursuivis.

Le Rapporteur espère que le présent rapport y contribuera.

\*

\* \*

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

### **1. Audition de M. Eneko Landáburu, Directeur général à la Commission européenne (politique régionale et cohésion), sur la réforme des fonds structurels, le 11 juin 1998**

**M. Eneko Landáburu** a indiqué que la proposition de réforme des fonds structurels élaborée par la Commission, vise, dans le prolongement de l'action de Jacques Delors, à maintenir et à consolider un outil de solidarité qui représente aujourd'hui 1/3 du budget communautaire. Cet effort de cohésion et de solidarité sera maintenu à la hauteur du taux de prélèvement sur le PIB communautaire qui sera atteint en 1999 (0,46 %). Il ne sera pas possible d'aller plus loin, les ressources propres de l'Union ne pouvant excéder le plafond de 1,27 % du PIB, que les Etats membres n'ont pas voulu relever. L'élargissement étant une priorité politique de l'Union européenne, l'effort de solidarité sera étendu aux futurs adhérents.

La réforme prévoit tout d'abord une concentration des actions : une concentration géographique, en faveur des régions les plus défavorisées ; une concentration des objectifs, dont le nombre est ramené de six à trois ; une concentration des programmes, la Commission souhaitant obtenir l'établissement d'un programme unique par région aidée, tous objectifs confondus. Les régions éligibles à l'objectif 1 bénéficieront des deux tiers de la totalité des fonds structurels.

Le second axe majeur de la réforme est la simplification et la décentralisation de la gestion des fonds. Il s'agit de mieux identifier et de mieux responsabiliser chacun des partenaires. La Commission reste responsable de l'exécution des crédits et de leur bonne gestion, en application de l'article 205 du traité, mais l'expérience montre qu'elle ne peut gérer efficacement les programmes sur le terrain. Elle n'interviendra plus qu'aux deux extrémités de la chaîne, c'est-à-dire au stade de la détermination des objectifs stratégiques des programmes de développement et pour l'évaluation des résultats et le contrôle de l'exécution des dépenses. La gestion courante relèvera entièrement des autorités publiques nationales.

La négociation a peu progressé depuis la présentation des propositions de la Commission le 18 mars 1998, tant sur les enveloppes financières que les critères d'éligibilité. Les véritables négociations devraient démarrer en octobre, après les élections allemandes ; la Commission va s'efforcer de faire adopter lors du Conseil européen de Cardiff l'engagement d'une adoption définitive de la réforme en mars 1999 afin que, compte tenu des délais de mise en oeuvre, les nouveaux programmes soient opérationnels le 1er janvier 2000.

**Le Rapporteur** a souligné que les données relatives à l'état d'exécution des actions structurelles font ressortir le faible taux de consommation des crédits de paiement pour la période 1994-1996, qui ne représente que 32 % de la dotation dont disposent les quinze Etats membres. Il a demandé quels enseignements pouvaient être tirés de cette situation au regard de la préparation de la réforme, et quels arguments justifiaient le maintien d'une enveloppe budgétaire alignée sur les dotations précédentes plutôt que sur leur exécution réelle.

Il a par ailleurs souhaité savoir si les rapports d'évaluation établis par la Commission en partenariat avec les Etats membres sont disponibles et a demandé si une période de transition suffisante est prévue pour la sortie des zones qui ne seront plus éligibles. Il s'est interrogé sur les conséquences de la réforme pour le zonage français et a souhaité obtenir des précisions sur le renforcement du partenariat et le partage des responsabilités avec les échelons décentralisés dans la mise en oeuvre des fonds.

**Mme Nicole Ameline** a approuvé le maintien de l'effort de solidarité ainsi que la volonté de la Commission de décentraliser l'exécution des actions structurelles. Elle a demandé si la concentration des fonds sur trois objectifs, qu'elle approuve, entraînera des changements en ce qui concerne le glissement de l'aide aux zones rurales défavorisées vers les zones urbaines en déclin.

**Mme Michèle Rivasi** s'est interrogée sur les stratégies de développement régional qui sous-tendent la réforme, ainsi que les nouvelles modalités du contrôle de l'utilisation des fonds. Observant que les PME utilisent trop peu les crédits de recherche, elle a demandé si les aides régionales ne pourraient pas être conditionnées à l'intégration, dans les programmes de développement, du soutien à l'innovation des petites entreprises.

**M. Gérard Fuchs** a souhaité que des précisions soient apportées sur le volume global des fonds pour la période 2000 à 2006 et le partage entre les Etats membres et les nouveaux adhérents. La multiplication des

cofinancements ayant alourdi et freiné l'exécution des programmes, notamment dans le cadre du FEDER, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de diminuer le nombre des partenaires.

**M. Maurice Ligot** ayant rappelé que le programme « Agenda 2000 » prévoyait une « légère diminution » des dotations des fonds destinés aux Quinze entre 2000 et 2006, a souhaité connaître la mesure exacte de cette réduction. Il a demandé quelles seraient les conséquences de la concentration des aides pour les populations qui n'en bénéficieraient plus, le taux de la population bénéficiaire devant être ramené de 51 % à 40 %, voire 35 %. Enfin, pour bénéficier pleinement des avantages de la décentralisation annoncée, il a suggéré d'augmenter l'aide aux entreprises en autorisant le dépassement du plafond de 25 % d'aides publiques.

**M. François Guillaume** a observé que les aides allouées au titre de l'objectif 5b étaient bien souvent « atomisées », ce qui rend la mission de contrôle par les institutions régionales, nationales et communautaires parfois plus onéreuse que le programme lui-même. Il a donc souhaité que l'on revienne à des programmes plus intégrés, avant de demander si les critères de zonage seront modifiés et quelles seront les autorités chargées de procéder à l'élaboration de la nouvelle carte des zones éligibles.

Dans ses réponses, **M. Eneko Landáburu** a jugé normal le taux d'utilisation des crédits d'engagement des fonds structurels ; d'ici le 31 décembre 1999, l'ensemble des engagements prévus pour la période seront consommés. L'exécution des crédits de paiement, en dépit d'un léger retard par rapport au profil de consommation décidé en 1992 à Edimbourg, couvre, à la fin de l'exercice 1997, plus de 50 % des paiements disponibles. Ce constat global masque de fortes disparités entre les Etats membres : alors que l'absorption des crédits communautaires est satisfaisante pour les pays les plus pauvres, comme l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et la Grèce, la situation est plus préoccupante pour l'Allemagne, les Pays-Bas ou la France, qui connaissent des retards d'exécution importants ; dans le cas de la France, ces retards se concentrent sur l'objectif 2. Dès lors la Commission examine actuellement, en concertation avec la DATAR, les possibilités de reprogrammation et de réallocation des crédits vers l'objectif 5b.

L'évaluation qualitative des actions structurelles par pays, en particulier les évaluations thématiques, seront disponibles à la fin de l'été et seront transmises à la Délégation.

S'agissant de la réduction du pourcentage de la population de l'Union éligible aux objectifs 1 et 2, qui doit être ramené de 51 % à un chiffre se situant entre 35 et 40 % à la fin de la prochaine programmation,

M. Landáburu a fait observer que ce mouvement donnerait lieu à l'application de dispositions transitoires, d'une durée de trois à six ans selon les objectifs, pour les régions qui ne seront plus éligibles. La Corse et le Hainaut français bénéficieront ainsi, avant de sortir de l'objectif 1, d'une programmation d'aides dégressives sur une période de six ans. Il a souligné l'importance économique et politique de ce mécanisme transitoire dont il a relevé qu'il ne suscite pas de réticence de la part des Etats membres.

Après avoir indiqué que la Commission souhaite ramener la population éligible à l'objectif 1 à environ 20 % de la population de l'Union et celle éligible au nouvel objectif 2 à 18 %, M. Eneko Landáburu a exposé la méthode de zonage qu'envisage de retenir la Commission. Prenant l'exemple du futur objectif 2, il a précisé que les critères relatifs au déclin industriel et à la ruralité, tels que définis dans la proposition de règlement, seront appliqués, dans le cas de la France, par département. Si un département remplit les critères d'éligibilité, la totalité de sa population sera alors couverte par l'objectif. En totalisant les habitants des départements ainsi éligibles, on obtiendra la population totale éligible pour le pays. Le choix sera ensuite laissé aux autorités nationales d'affiner ce zonage afin de sortir certaines populations des départements éligibles pour en faire bénéficier d'autres confrontées à des problèmes spécifiques. Cette nouvelle méthode repose sur une plus grande flexibilité et une plus grande prise en compte des spécificités des pays. Au surplus la coïncidence entre la nouvelle carte française des fonds structurels et les contrats de plan Etat-région constituera un puissant facteur de cohérence.

S'agissant de l'amélioration de la gestion des actions structurelles, la Commission veut renforcer le partenariat local et régional pour améliorer la conception et le suivi des programmes. L'expérience a montré, particulièrement dans le cas de l'Irlande, que l'implication des acteurs locaux et sociaux est une source d'efficacité. Chaque Etat devrait agir en ce sens, dans le respect de ses traditions administratives et politiques ; la France souffre d'une concentration excessive de la gestion des fonds structurels entre les mains des préfets de région et des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et d'une multiplicité des cofinancements.

Evoquant l'avenir de l'objectif 5b, M. Eneko Landáburu a précisé qu'il sera intégré au nouvel objectif 2 et couvrira, pour la France, une population moins importante qu'aujourd'hui. A l'échelle de l'Union européenne et à titre indicatif, la population rurale couverte par le nouvel objectif 2 sera de l'ordre de 5 %, la population urbaine de 2 % ; les 11 % restant seront les populations des zones industrielles en déclin. De

surcroît, la réforme de la P.A.C. met à la charge du FEOGA-Garantie une aide au développement rural. La population française couverte par les fonds structurels serait ramenée à environ 36 % sur la base des nouveaux critères. Cette baisse sera plus faible que dans d'autres Etats membres, en raison de l'importance en France de la ruralité et du taux de chômage.

S'agissant de la stratégie de développement, elle relève des Etats membres, la Commission se bornant à des principes de bases tels que l'environnement et l'emploi. Il appartient également à chaque Etat membre d'instaurer les instruments de contrôle de l'utilisation des fonds, la Commission veillant à leur mise en place et à leur qualité.

Pour le soutien à la recherche des PME-PMI, aucun financement communautaire spécifique ne peut lui être affecté, la Communauté se limitant à abonder les politiques nationales.

S'agissant de la répartition des crédits entre les Etats membres actuels et les nouveaux adhérents, sur un montant total de 275 milliards d'écus, 230 milliards seront affectés aux premiers, dont 210 milliards au titre des fonds structurels et 20 milliards pour le fonds de cohésion, les Etats candidats bénéficiant de 45 milliards d'écus.

L'enveloppe globale attribuée aux actuels Etats membres diminuerait sur base annuelle, mais la France devrait bénéficier d'aides accrues au titre de l'objectif 2. En revanche, l'Irlande, de même que la région de Lisbonne - soit un tiers de la population portugaise - et probablement certaines régions de l'Espagne, ne seront plus éligibles à l'objectif 1 et subiront une perte globale importante.

Les plafonds fixés pour les aides publiques aux entreprises relèvent de la politique de concurrence et non de la politique régionale ; il a toutefois été décidé, dans un souci de cohérence, de fixer pour la première fois les plafonds des aides nationales autorisées en même temps que les montants des aides communautaires. Les critères d'éligibilité seront appliqués sur la base des statistiques harmonisées les plus récentes dont disposera la Commission.

Les programmes intégrés sont infiniment préférables aux projets sectoriels morcelés pour des raisons administratives ; cette logique se heurte toutefois à des résistances en France, où les ministères veulent continuer à gérer leurs crédits au lieu d'en accepter l'intégration au profit d'une action régionale plus cohérente. Sur ce point, M. Landáburu ne s'est guère montré optimiste.

## **2. Audition des rapporteurs du Parlement européen sur la réforme des fonds structurels : Mme Elisabeth Schroedter, Mme Arlene McCarthy et M. Konstantinos Hatzidakis, le 15 octobre 1998**

Le Président a remercié **Mme Elisabeth Schroedter**, rapporteur pour la Commission de la politique régionale du Parlement européen sur « Agenda 2000 », ainsi que **Mme Arlene McCarthy** et **M. Konstantinos Hatzidakis**, co-rapporteurs de la proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, d'avoir accepté de venir s'exprimer devant la Délégation. Il a salué la présence des membres français de la Commission de la politique régionale du Parlement européen qui ont bien voulu répondre à son invitation : **Mme Danielle Darras**, **M. Edouard des Places**, **M. Jacques Donnay** et **M. Jean Querbes**.

**Mme Arlene McCarthy** a indiqué que des amendements à la proposition de résolution concluant son rapport vont être votés le 27 octobre 1998, en vue d'une adoption en séance plénière du Parlement européen lors de sa session à Strasbourg le 15 novembre 1998. Ce sera la première lecture par le Parlement européen, qui prendra la forme d'une motion de résolution et non, à ce stade, d'amendements législatifs à la proposition de la Commission. Elle a souhaité que le Conseil continue à progresser sur le paquet « Agenda 2000 », le Parlement européen devant quant à lui prendre position au début de l'an prochain.

Elle a espéré qu'au sommet de Dresde un accord serait trouvé pour les réformes en cours. Que certains gouvernements aient indiqué qu'il n'y avait pas d'urgence à la conclusion d'un accord est préoccupant. Plus les discussions seront longues, plus la mise en oeuvre de nouveaux programmes sera retardée, au détriment des régions.

Les fonds structurels sont un instrument clé pour promouvoir la cohésion économique et sociale conformément aux articles 2 et 130 A du traité. Pour la période 1994-1999, 170 milliards d'écus ont été investis dans les régions européennes, un demi million d'emplois ayant été créés ou maintenus.

Cette politique de solidarité avec les plus pauvres et les régions en déclin bénéficie aussi aux régions riches. Les estimations montrent que 30 à 40 % des financements destinés aux Etats les plus pauvres reviennent dans les Etats les plus riches sous la forme de commandes d'équipements ou de services. Selon elle, l'effort de cohésion doit être poursuivi et maintenu dès le début du prochain millénaire, avec des ressources

adéquates, un montant égal à 0,46 % du PIB devant continuer à être affecté à la politique régionale et de cohésion.

La réforme des fonds structurels doit tenir compte des défis auxquels doit faire face l'Europe : l'élargissement à l'Est, avec ses incidences budgétaires ; le traitement du chômage, qui reste élevé ; l'amélioration de l'efficacité des programmes et des dépenses ; les nouveaux engagements politiques qui résultent du nouveau chapitre sur l'emploi inclus dans le Traité CE et des articles sur le développement équilibré ; le principe de l'égalité et de non-discrimination.

Dans la proposition de résolution contenue dans le rapport qu'elle a élaboré avec M. Konstantinos Hatzidakis, elle accepte la plupart des propositions de la Commission, en particulier les quatre principes suivants, dont certains sont déjà en vigueur : la concentration sur des objectifs spécifiques, la programmation, le partenariat et l'additionnalité. Egalement favorable à la proposition de la Commission tendant à une plus grande simplification et une plus grande efficacité de la programmation, elle insiste sur le caractère équitable que doit revêtir le processus de réforme et sur le caractère durable du développement, chaque Etat membre devant contribuer à l'effort de concentration et assurer la priorité des régions les plus pauvres.

Pour l'objectif 1, elle se rallie à la proposition de la Commission qui en réserve le bénéfice aux régions dont le PIB est inférieur à 75 % du PIB communautaire, sous réserve de prévoir des exceptions, essentiellement en faveur des régions ultra périphériques et celles de Suède et de Finlande relevant de l'actuel objectif 6. Elle estime, au surplus, que la liste des régions concernées devrait être annexée au règlement.

S'agissant de l'objectif 2, Mme Arlene McCarthy a estimé que les critères d'éligibilité proposés par la Commission ne reflétaient pas de façon adéquate les faiblesses structurelles de l'économie des régions, ce qui rend nécessaire le recours à des indicateurs supplémentaires, que devraient proposer la Commission ou le Conseil pour permettre un ciblage plus fin et assurer ainsi une meilleure cohérence avec les objectifs de la politique régionale (la création d'emplois, la cohésion économique et sociale et la compétitivité).

A propos du dispositif de soutien transitoire aux régions qui ne seraient plus éligibles aux objectifs 1 et 2, elle a estimé que le montant des ressources affecté à ce dispositif n'était pas clair ; c'est pourquoi la proposition de résolution demande à la Commission de spécifier la formule qu'elle entend utiliser pour le calcul de l'aide attribuée à chaque

région dans le cadre de ce dispositif. Elle se prononce aussi pour des périodes de transition égales pour toutes les zones.

Dans le domaine de la gestion financière et des performances, la proposition de résolution reconnaît la nécessité d'améliorer l'efficacité des programmes, tout en suggérant une alternative à la « réserve de performance » comme les reports de crédits. Si la proposition de la Commission prévoyant l'annulation automatique des crédits non utilisés après deux ans peut favoriser l'efficacité des programmes, les ressources ainsi dégagées devraient être réaffectées à d'autres formes d'assistance régionale.

S'agissant du partenariat, la proposition de résolution demande que le rôle et les responsabilités des partenaires soient bien définis et que le consensus dans la prise des décisions soit la norme, le vote n'intervenant qu'en dernier ressort ; elle propose la reconnaissance du rôle déterminant des autorités locales et régionales et des partenaires économiques et sociaux, les associations légalement compétentes en matière d'environnement devant également être pleinement impliquées.

Quant aux initiatives communautaires, dont le nombre serait à juste titre ramené à trois, elles doivent produire une valeur ajoutée européenne au lieu de dupliquer les activités financées par les fonds structurels.

La résolution propose cependant, outre le maintien de l'initiative *Urban*, la création d'une nouvelle initiative intitulée « *Reconstruct* » pour permettre à l'Union européenne d'apporter une réponse souple à des situations de crise imprévisibles.

La proposition de résolution approuve enfin la période de programmation de sept ans et se prononce en faveur de l'application du principe de subsidiarité dans la détermination des niveaux opérationnels des programmes.

**M. Konstantinos Hatzidakis** a abordé la réforme des fonds structurels en soulignant trois éléments : la cohésion économique et sociale figure au nombre des objectifs des traités communautaires, lesquels doivent être respectés ; les efforts pour porter remède aux dysfonctionnements de la politique structurelle doivent être poursuivis ; la préparation de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale et à Chypre change l'image de l'Union et doit conduire à l'adaptation des fonds structurels.

Les travaux du Parlement européen suivent deux axes, l'un de caractère économique, l'autre juridique et technique.

En premier lieu, la Commission propose d'allouer aux politiques structurelles 0,46 % du PIB communautaire par an, c'est-à-dire la part qui leur est actuellement consacrée, du moins si les dépenses totales atteignent le montant prévu pour le plafond des ressources propres, qui est de 1,27 % du PNB. Au demeurant, ce plafond devra lui-même être revu pour permettre des politiques communautaires plus ambitieuses. Il devra en tout état de cause être relevé avant la première adhésion d'un nouvel Etat membre. Pour M. Hatzidakis, l'opposition du Premier Ministre français à la renationalisation de la politique agricole commune ne peut qu'être approuvée.

Le budget actuel de la Communauté, qui est à peu près équivalent à celui de l'Espagne, est au service d'objectifs ambitieux : politique agricole, cohésion économique et sociale, élargissement, politique méditerranéenne, politique extérieure, sécurité. Tout le monde est d'accord sur les objectifs, mais personne n'est prêt à payer. Le pourcentage de 0,46% du PIB communautaire est satisfaisant aujourd'hui, mais devra être revu dès la première adhésion.

En second lieu, les propositions de la Commission sont acceptables dans leur aspect juridique et technique : la simplification et la recherche d'efficacité, la réduction du nombre d'objectifs, la baisse de la population subventionnée, qui passerait de 52 % à 38 % de la population de l'Union et la décentralisation dans la gestion des programmes communautaires. Toutefois, plusieurs aménagements seraient souhaitables :

- l'objectif 1, destiné aux régions dont le PIB est inférieur à 75 % du PIB communautaire, qui comporte des exceptions et inclut les régions ultrapériphériques, comme les D.O.M., par respect pour le traité, qui les mentionnent expressément, devrait continuer à représenter les deux tiers des dépenses des fonds structurels, et non pas « à peu près » les deux tiers de ces fonds, comme le propose la Commission ;

- la répartition des crédits entre les différentes rubriques de l'objectif 2 (10 % pour les zones industrielles, 5 % pour les zones rurales, 2 % pour les zones urbaines et 1 % pour les zones de pêche en difficulté, couvrant 18 % de la population de l'Union), est acceptable, mais les critères doivent être clarifiés et résulter pour moitié de décisions communautaires et pour moitié de décisions nationales, afin de mieux correspondre à la réalité de chaque Etat membre ;

- toutes les régions non incluses dans l'objectif 1 devraient bénéficier de l'objectif 3 ;

- dans le cadre des initiatives communautaires, le programme *Interreg*, relatif à la coopération interrégionale, devrait inclure les régions insulaires, dont le traité reconnaît les besoins spécifiques ;

- la Commission devrait préciser certains critères de la relation de partenariat, que le Parlement européen souhaite promouvoir, s'agissant notamment du suivi et de l'évaluation des programmes, ses propositions devant par ailleurs respecter le principe de subsidiarité et les particularités de chaque Etat membre ;

- la réserve d'efficacité, ou réserve de performance, fixée à 10 % des fonds structurels et destinée aux Etats et régions réalisant une bonne exécution des programmes, paraît trop élevée pour que la Commission puisse la distribuer seule et selon des critères incertains ; il serait préférable de créer une « réserve de désengagement » regroupant les crédits non dépensés trois ans après l'adoption des programmes ; ces crédits pourraient être affectés à une autre région du même Etat membre.

**Mme Elisabeth Schroedter** a souligné l'importance de l'objectif de cohésion économique et sociale, qui est un moyen de compenser la concentration des activités économiques au détriment des régions périphériques et des populations les plus pauvres. Comme l'affirmait Jacques Delors dans son Livre blanc sur *la croissance, la compétitivité et l'emploi*, l'Europe doit s'orienter vers un modèle de développement durable fondé sur une meilleure répartition des bénéfices de l'intégration européenne et la préservation des ressources naturelles. Il convient dans cette optique de définir un nouveau concept de politique structurelle qui permette d'améliorer la qualité et la pérennité des aides, ainsi que le contrôle de leur efficacité.

Si les propositions de la Commission apportent un certain nombre d'innovations en matière de promotion des investissements ou d'aide au développement régional, il importe de prévoir la possibilité pour les partenaires locaux et régionaux et les acteurs sociaux de participer à la gestion des fonds structurels, afin qu'ils soient en mesure de procéder à une évaluation *ex ante* des programmes. Les Etats devront cependant décider si cette participation des acteurs locaux - ainsi que leur présence dans les comités de suivi - peut être mise en oeuvre en l'absence de toute base juridique ou s'ils s'en tiennent à un simple mécanisme de consultation, qui présenterait toutefois l'inconvénient de perpétuer le déficit démocratique.

La Commission propose de consacrer 275 milliards d'écus aux aides structurelles pour la période 2000-2006, dont 45 milliards seraient destinés aux nouveaux Etats membres. Les aides de préadhésion - d'un

montant de 7 milliards d'écus - ont pour objet de permettre à ces pays d'intégrer les normes communautaires en matière d'infrastructures et d'environnement ; l'adaptation aux règles communautaires en vigueur dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi, qui sont pourtant importantes pour le développement régional, n'est pas prise en compte. Il conviendrait donc de mettre en oeuvre des objectifs de qualité reposant sur une gestion décentralisée des programmes ainsi que des priorités en matière de renforcement des administrations locales.

Par comparaison avec les dépenses structurelles entraînées par les précédents élargissements de la Communauté, on peut évaluer à 15 ou 20 milliards d'écus, chaque année, les ressources qui devront être mobilisées pour les futures adhésions ; c'est pourquoi il serait souhaitable de créer un fonds spécifique permettant de financer les programmes de soutien et d'aide pendant tout le processus d'adhésion. L'existence de ce fonds permettrait également de garantir aux Etats membres la poursuite des programmes en cours dont ils sont bénéficiaires.

*L'exposé des Rapporteurs du Parlement européen a donné lieu à un large débat.*

**Le Rapporteur** a souhaité connaître le calendrier d'examen des propositions de réforme au Parlement européen. Il a observé que la Commission européenne se fondait sur le postulat de l'efficacité des fonds structurels, alors que le Premier rapport sur la cohésion économique et sociale comporte des conclusions inquiétantes. Le Parlement européen envisage-t-il de demander à la Commission des précisions sur son argumentation, de l'étayer sur des évaluations plus précises ? Il a souhaité également connaître la position des Rapporteurs sur le plafonnement des ressources propres à 1,27% du PNB des Etats membres. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'articulation entre les interventions de l'objectif 1 et celles du fonds de cohésion, les critères qui pourraient être établis si l'objectif 2 était divisé en deux sous-objectifs, les dispositions transitoires de sortie, l'approfondissement et l'élargissement du partenariat et la place des Etats membres dans le processus de réforme.

Il a enfin souhaité connaître les réactions des représentants du Parlement européen à l'idée consistant à créer éventuellement un fonds unique remplaçant les quatre fonds actuels.

**M. Jacques Myard** a évoqué la résolution adoptée par le Parlement européen le 18 juin 1998, qui constate une concentration de la croissance dans les régions développées de la Communauté et une accentuation des déséquilibres entre « régions fortes » et « régions faibles ». Partageant

l'objectif de solidarité, il a douté que l'intégration forcée de l'Europe par la monnaie unique, jointe à l'élargissement, ne permette de l'atteindre.

**Mme Danièle Darras**, députée européenne, a jugé très utiles les éléments de réflexion issus du dialogue entre parlementaires européens et députés nationaux. Elle a estimé que la sortie des régions françaises de l'objectif 1 ne devait pas susciter de réticences, puisqu'elle constitue un signe de l'amélioration de leur économie. Elle a en revanche exprimé sa perplexité à l'égard des critères qui seront retenus pour l'objectif 2, avant de se demander si l'objectif 3 s'appliquerait à tout le territoire national. Elle a souhaité que le programme *Urban* soit maintenu, éventuellement en l'intégrant dans les actions menées au titre de l'objectif 2, plutôt que de disparaître du fait de la réduction à trois des treize programmes d'intérêt communautaire. Elle a enfin attribué à la complexité des procédures en vigueur en France le fait que 30 % des crédits des fonds structurels ne sont pas dépensés.

**M. Maurice Ligot** a douté de la possibilité de concilier la réduction des contributions nettes demandée par quatre Etats membres avec le souhait légitime des Européens de renforcer la cohésion sociale entre les régions, alors que ces dernières souffrent d'écarts croissants. Il a demandé si l'Union européenne s'orientait vers la poursuite de la politique structurelle ou vers sa renationalisation, comme celle proposée pour la P.A.C., laquelle est une forme de politique structurelle, qui a permis de maintenir une agriculture familiale, et pas seulement productiviste, sur le territoire communautaire.

Ce point de vue a été partagé par **M. François Loncle**, qui a également approuvé M. Hatzidakis d'avoir souligné que l'Union européenne ne pourra s'élargir sans reconsidérer au préalable le plafond des ressources propres, fixé à 1,27 % du PNB communautaire. Il a demandé à Mme Schroedter quels enseignements pour l'élargissement l'Union européenne pourrait tirer des réussites et des échecs de l'intégration de l'ancienne République démocratique allemande qui, sans être une expérience identique, pourrait néanmoins être très éclairante.

**M. Jacques Donnay**, député européen, a observé que si l'évaluation de la politique structurelle pour la période 1994-1999 avait montré, en France, une sous-consommation des crédits communautaires et une lenteur d'exécution dont l'Etat était le principal responsable, l'orientation actuelle en faveur de la simplification et de la décentralisation ne devait pas aboutir à éliminer les autorités de l'Etat : une négociation à laquelle participeraient cent régions serait encore plus difficile qu'entre les quinze Etats membres. Elu originaire d'une région relevant de l'objectif 1, il a

souhaité que la transition soit bien organisée, de façon à ne pas entraîner une coupure brutale des financements.

**M. Yves Fromion** a demandé si l'évaluation de l'efficacité de la politique structurelle serait effectuée par un personnel spécialisé et se rendant sur le terrain ou par les Etats membres.

**M. Edouard des Places** s'est demandé comment on pouvait traiter la politique régionale et les fonds structurels sans résoudre préalablement les problèmes relatifs à la PAC, à l'élargissement et, surtout, à la politique budgétaire. Le problème budgétaire serait le premier à régler, car il conditionne la solution des autres ; les disponibilités financières qui subsisteront après le bouclage de la PAC et de l'élargissement permettront d'engager une véritable réforme de la politique régionale selon des objectifs précis. Déplorant une mauvaise utilisation en France des fonds structurels, due à des lourdeurs administratives, il a approuvé la réduction du nombre d'objectifs de sept à trois, tout en s'interrogeant sur le sort respectif des zones rurales et des zones urbaines couvertes par le nouvel objectif 2.

Le **Président Henri Nallet** a rappelé l'inquiétude exprimée par plusieurs membres de la Délégation relative à la cohérence des propositions de réforme des fonds structurels et de celles relatives au budget communautaire. Il s'est montré surpris et préoccupé par la contradiction entre la position raisonnable exprimée par les parlementaires européens sur l'« Agenda 2000 » et l'acceptation, par la commission économique et monétaire du Parlement européen, du maintien - décidé par le Conseil Ecofin - du plafond de ressources propres. La Délégation s'interroge donc sur la portée d'une réforme qui conduira à un surcroît de dépenses, alors que celles-ci resteront comprimées sous le plafond des ressources propres.

**Mme Arlene McCarthy** a expliqué que les positions exprimées au sein du Parlement européen résultaient de la diversité des pays et des régions représentées ; des compromis seront donc nécessaires. S'agissant du budget, le maintien du plafond de 1,27 % lui semble réaliste, face aux préoccupations des contribuables et des Etats membres. Les Etats contributeurs nets veulent réduire leurs contributions ; il convient donc d'en rester à ce plafond et de le gérer, en utilisant plus efficacement les moyens disponibles et en résolvant les problèmes liés à l'utilisation des fonds structurels, principalement pour les pays qui en bénéficient le plus. Le système actuel d'attribution des fonds structurels, trop complexe, doit être simplifié par des mesures d'ingénierie financière et par une meilleure implication des régions.

Retarder de six mois un accord au Conseil provoquerait un retard d'un an sur tous les calendriers, alors qu'il conviendrait d'identifier dès à présent les ressources et les complémentarités, pour faire ressortir la valeur ajoutée européenne. S'agissant de l'objectif 2, qui devrait, selon elle, couvrir les zones minières, elle a craint que l'on cherche à tout faire rentrer dans cet objectif, alors qu'il conviendrait de définir des critères simples et cibler les interventions. La Commission s'en remet largement, sur ce point, aux Etats membres, ce qui lui permettra d'identifier, au moyen d'indicateurs adaptés, les zones et les priorités.

Elle a critiqué l'explosion du nombre des fonctionnaires européens, qui rend trop complexe la gestion administrative des fonds structurels, au détriment de leur efficacité. De plus, certaines propositions de la Commission européenne sont mal élaborées ; plusieurs régions se plaignent de l'excès de « paperasse » et d'administration, qui les empêche de gérer les fonds par une véritable conception de projets et une programmation des dépenses.

La concentration des aides obligera les Etats membres à prendre des décisions politiques difficiles. Certaines régions européennes ont certes encore besoin de financements communautaires, mais il faut avoir une vision à long terme : les aides ne constituent pas un droit perpétuel et ces régions doivent envisager de s'en passer. Les pays méditerranéens, notamment, doivent comprendre qu'au fur et à mesure des élargissements successifs de l'Union, il faudra concentrer les fonds sur les pays les plus défavorisés, tout en laissant aux Etats membres le temps d'adapter leurs stratégies de développement à la diminution des fonds structurels.

**M. Konstantinos Hatzidakis** a fait observer que le montant du budget de l'Union européenne était égal à 1,11 % du PNB des Etats membres, niveau sensiblement inférieur au plafond de 1,27 % fixé par le Conseil européen d'Edimbourg pour les ressources propres. Cette situation résulte de la politique de réduction des déficits budgétaires imposée par la monnaie unique ; elle s'explique également par l'euroscpticisme, qui n'incite pas les Gouvernements à accroître leur participation au financement des politiques communautaires. Or, les Etats membres seront contraints de définir clairement les politiques qu'ils accepteront de financer pour faire face à l'entrée d'Etats pauvres et au doublement du nombre d'agriculteurs au sein de l'Union européenne.

Evoquant le rôle du fonds de cohésion, il a considéré que, malgré un montant de 20 milliards d'écus, soit un douzième du total des fonds structurels, il suscitera des débats au sein de la Commission et du Parlement européen, car les Etats contributeurs estiment son maintien incompatible avec l'entrée des Etats bénéficiaires dans la monnaie unique.

Pourtant, la Grèce, même quand elle aura rejoint la monnaie unique, continuera à avoir besoin du fonds de cohésion.

Comme le FEDER, le FSE et le FEOGA devraient être maintenus, l'idée de créer un fonds unique n'étant pas envisagée ; en revanche, les réflexions s'orientent vers des procédures d'harmonisation de leurs interventions. Le soutien du FEDER, dans le cadre du dispositif du soutien transitoire accordé aux régions qui ne seraient plus éligibles aux objectifs 1 et 2, devrait être maintenu jusqu'en 2006.

**Mme Elisabeth Schroedter** a reproché au Gouvernement allemand d'avoir soulevé la discussion sur la contribution budgétaire des Etats membres, alors que chacun est conscient des avantages que l'Allemagne tirera de l'élargissement. Il lui paraît dommage que la Commission se soit laissée influencer sur ce point avant l'intervention des élections allemandes, car la nouvelle majorité, en particulier les Verts, a une autre conception de la solidarité.

La place des Etats dans la gestion des fonds structurels doit être renforcée, sans pour autant abandonner ce qui relève de la valeur ajoutée communautaire. L'évaluation de l'impact des aides structurelles dans les Etats membres devrait être effectuée par des experts indépendants, dont les rapports seraient également examinés par la Commission.

Tirant les leçons des transferts dont l'ancienne République démocratique allemande a bénéficié, elle a estimé que des fonds d'un montant beaucoup plus important lui ont été versés et qu'ils ont été utilisés de manière moins efficace. La base de toute action de développement devrait être constituée par l'émergence d'une classe moyenne stable. En outre, même si l'administration locale est récente, la gestion des aides doit faire l'objet d'une certaine décentralisation. Les meilleurs résultats ont d'ailleurs été obtenus en Saxe et à Berlin, où cette méthode s'est appliquée. En revanche, on ne doit pas laisser s'accroître l'endettement des collectivités locales.

En remerciant tous les intervenants, **le Président Henri Nallet** a exprimé le souhait de renouveler ces réunions de travail communes, dont il a salué le caractère très fructueux.

### **3. Examen du rapport d'information sur la réforme des fonds structurels (E 1061), le jeudi 10 décembre 1998**

**Le Rapporteur** a indiqué que la réforme des fonds structurels constituait, en quelque sorte, le deuxième volet de l'« Agenda 2000 » sur

lequel la Délégation doit statuer, après l'examen de la réforme de la PAC et avant celui du renouvellement du cadre financier de l'Union européenne. Le document soumis à l'Assemblée nationale comporte quatre propositions de règlements, relatifs respectivement aux dispositions générales sur les fonds structurels, au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, aux actions structurelles dans le secteur de la pêche. Quant à la proposition de règlement relative au soutien du développement rural, elle a été rattachée à la réforme de la PAC.

La politique régionale, qui représente désormais le second poste de dépenses de l'Union après la politique agricole commune, a bénéficié de la priorité budgétaire accordée à l'objectif de cohésion économique et sociale, qui s'est traduite par une forte augmentation de la part des actions structurelles dans le budget communautaire : de 12 % en 1984, elle est passée à 30% en 1994 et atteindra 40,4% en 1999. Pour la France, ce sont près de 100 milliards de francs qui seront distribués par les fonds structurels de 1994 à 1999. Alors que va s'achever bientôt la seconde phase de programmation, cette politique doit répondre à des défis majeurs : elle est critiquée pour ses effets pervers et son coût ; elle doit faire face, dans un contexte de rigueur budgétaire, à l'élargissement futur aux pays d'Europe orientale et centrale, qui va introduire des disparités d'une ampleur radicalement nouvelle.

Dressant tout d'abord un bilan de la politique des fonds structurels, le Rapporteur s'est dit frappé par la complexité du dispositif mis en place, qui pour être une marque visible de la solidarité entre les Etats membres, n'en est pas moins le symbole de la bureaucratie bruxelloise. De surcroît, l'évaluation de cette politique est encore récente et parcellaire, tandis que les résultats sont contrastés : dans son rapport précité (COM(96) 542 final), la Commission a fait ressortir à la fois la diminution des écarts entre les Etats membres, principalement du fait du rattrapage opéré par les Etats de la cohésion, le maintien des écarts entre les régions de l'Union et le creusement des disparités régionales à l'intérieur des Etats.

Enfin, la sous-consommation des crédits est réelle pour la programmation actuelle (94-99), en dépit des améliorations de fin de période : pour les objectifs prioritaires, 62,4 % des crédits ont été engagés et 46,2 % des paiements effectués au 31 décembre 1997. Le reste à liquider est de 29,4 milliards d'écus en 1997. Cette difficulté dans l'exécution des crédits a plusieurs causes, parmi lesquelles figurent la lourdeur et la complexité des procédures. La France fait d'ailleurs figure de retardataire dans la consommation des crédits structurels.

Indépendamment de toute perspective d'élargissement, la politique des fonds structurels devait donc être réformée. Cette réforme est construite autour de trois axes : le maintien de l'effort financier à 0,46 % du PNB de l'Union ; une plus grande concentration des aides ; une mise en œuvre des fonds structurels simplifiée et décentralisée.

La Commission européenne propose de *maintenir l'effort financier* en faveur des actions structurelles à 0,46 % du PNB de l'Union, soit le niveau fixé lors du Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992 pour la fin de la période de programmation 1993-1999.

Selon la Commission, ce niveau devrait rester le même dans une Europe élargie : 286,26 milliards d'euros seraient ainsi affectés à l'action régionale pour la période 2000-2006, dont 239,40 milliards d'euros pour les quinze Etats membres actuels (218,40 aux fonds structurels et 21 milliards pour le fonds de cohésion, destiné à l'Espagne, au Portugal, à l'Irlande et à la Grèce). Dans les perspectives financières à Quinze, seule la rubrique 2 « actions structurelles » baisserait pendant toute la période, la baisse moyenne étant de 1,4 % par an. La diminution de l'enveloppe pour les Quinze paraît envisageable, mais ne doit pas être accentuée si l'on veut mener une politique régionale digne de ce nom. Selon le Rapporteur, les critiques portées à la politique des fonds structurels ne doivent pas servir d'alibi pour la réduire, mais plutôt de point de départ pour la réformer. Cette politique ne doit pas être la variable d'ajustement du « Paquet Santer » sacrifiée sur l'autel de la PAC et encore moins sur celui de la rigueur budgétaire.

Pour accroître l'efficacité des fonds structurels et répondre aux critiques de saupoudrage des crédits, la Commission européenne propose de *renforcer la concentration des aides*. Le nombre d'objectifs prioritaires serait ramené de sept à trois : deux objectifs régionaux, l'un destiné aux régions en retard de développement et l'autre aux zones en reconversion et un objectif horizontal consacré aux ressources humaines. Parallèlement, le nombre « d'initiatives communautaires » serait ramené de treize à trois. A cette concentration thématique, devrait correspondre une concentration géographique et financière : le pourcentage de la population des quinze Etats membres éligibles aux nouveaux objectifs régionaux devrait être ramené de 51 % à un nombre compris entre 35 % et 40 % ; par ailleurs, les ressources seront concentrées sur les régions les plus fragiles.

Si la réduction du nombre des objectifs et des initiatives communautaires est justifiée, en revanche, plusieurs des modalités de la concentration des aides ne semblent pas acceptables. S'agissant de l'objectif 1, destiné aux régions en retard de développement, la Commission européenne propose qu'il concerne les régions dont le PIB

est strictement inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les régions ultrapériphériques et les régions de l'actuel objectif 6. Cela implique pour la France, que la Corse et le Hainaut ne soient plus éligibles, seuls les DOM restant concernés.

La pertinence de l'assimilation aux régions de l'objectif 1, sans condition d'éligibilité, des régions de l'actuel objectif 6, n'est pas assurée. En outre, il paraît souhaitable d'étudier des modalités d'articulation entre les aides attribuées par le fonds de cohésion et celles versées dans le cadre de l'objectif 1, les régions des pays du fonds de cohésion recevant au titre de l'objectif 1 des aides par tête d'un montant supérieur aux autres régions. Surtout, la dotation dévolue à l'objectif 1 lui semble trop élevée ; un redéploiement de son enveloppe financière au profit des objectifs 2 et 3 devrait donc être prévu.

Le nouvel objectif 2 serait destiné aux régions confrontées à des problèmes structurels de reconversion économique et sociale. Il s'adresse tout à la fois aux zones industrielles en difficulté et aux zones rurales en déclin, aux zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services aux zones urbaines en difficulté et aux zones en crise dépendantes de la pêche. Il regroupe ainsi les actuels objectifs 2 et 5 b, tout en incluant de nouvelles problématiques, comme la dimension urbaine, ce qui constitue une novation bienvenue. Les critères d'éligibilité des différentes zones sont assez flous, le principal verrou à la multiplication des zones étant la concentration géographique.

S'agissant du zonage, il paraît souhaitable d'obtenir la suppression des plafonds indicatifs de population par thème préconisés par la Commission européenne dans les « considérants » de la proposition de règlement général : 5 % de la population totale de l'Union pour les zones rurales en déclin, 10% pour les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, 2 % pour les zones urbaines en difficulté, 1 % pour les zones en crise dépendantes de la pêche. Par ailleurs, l'obligation de cohérence entre le zonage de l'objectif 2 et celui des aides nationales à finalité régionale de l'article 92. 3.c du Traité CE (la carte de la PAT en France), semble excessive.

Si la France devait être le principal bénéficiaire de l'objectif 2, il faudrait que la concentration géographique obéisse à des critères satisfaisants. Or, la Commission prévoit un mécanisme dit « du filet de sécurité », selon lequel la réduction maximale de la population concernée par le nouvel objectif 2 ne dépasse pas, pour chaque Etat membre, un tiers de la population concernée par les actuels objectifs 2 et 5b.

S'agissant des *dispositifs transitoires de sortie*, la Commission prévoit à juste titre que les régions anciennement éligibles à l'objectif 1 et aux objectifs 2 et 5b qui ne pourront plus émarger au nouvel objectif 1 et au nouvel objectif 2 bénéficieront d'un soutien transitoire ; le dispositif prévu est particulièrement complexe et peu précis. Il prévoit en effet des dates de sortie différentes suivant les objectifs. Les régions anciennement éligibles à l'objectif 1 bénéficieront des quatre fonds structurels du 1<sup>er</sup> janvier 2000 jusqu'au 31 décembre 2005. Après cette date, seules les régions devenues éligibles à l'objectif 2 continueront de recevoir le concours du FEDER, jusqu'au 31 décembre 2006 ; les autres ne pourront percevoir que des aides du FSE, de l'IFOP, du FEOGA-Orientation pour terminer des opérations en cours. Les régions anciennement éligibles aux objectifs 2 et 5b bénéficieront du soutien dégressif du FEDER jusqu'au 31 décembre 2003 ; du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2005, elles recevront l'aide du FSE au titre de l'objectif 3, ainsi que du FEOGA-Section garantie. Dans un souci de clarté et d'équité, il serait souhaitable de prévoir une période transitoire de six ans pour toutes les zones concernées.

Par ailleurs, la Commission européenne n'a pas précisé les sommes qu'elle entend affecter à ces dispositifs dans la proposition de règlement. Celle-ci se borne à indiquer que les fonds consacrés aux dispositifs de soutien transitoire s'imputeront sur les enveloppes globales de chaque objectif et que l'aide sera dégressive. La note technique de la Commission européenne sur les modalités de répartition des dotations entre Etats membres donne la méthode de calcul des dotations, mais les précisions apportées sur ces dispositifs devraient figurer dans la proposition de règlement et non dans de simples documents de travail.

S'agissant de l'objectif 3, la proposition de la Commission tendant à ce que les interventions de cet objectif ne s'appliquent pas dans les régions de l'objectif 2 risque de conduire au morcellement de la mise en œuvre de la stratégie européenne et nationale pour l'emploi. Pour le Rapporteur, il convient d'étendre l'application de l'objectif 3 aux zones couvertes par l'objectif 2.

Enfin, la Commission propose le maintien des quatre fonds actuels : le FEDER, le FSE, le FEOGA-Orientation et l'IFOP. Les propositions de règlement spécifiques relatives au FEDER et au FSE ne soulèvent pas de difficultés majeures. En revanche, le dispositif proposé pour les actions structurelles dans le secteur de la pêche est très complexe. Il partage le financement de ces actions pour la pêche entre le FEOGA-Garantie et l'IFOP et pourrait nuire à ce secteur.

Le troisième axe de la réforme porte sur *l'amélioration du fonctionnement des fonds structurels*. La Commission propose de clarifier les responsabilités entre la Commission et les Etats membres et développer le partenariat. Elle prévoit une amélioration de la gestion financière grâce à des engagements plus automatiques des crédits et au paiement d'une avance forfaitaire de 10 %. De surcroît, elle propose la simplification du contrôle de l'additionnalité et des règles de programmation plus souples. Enfin, elle introduit des dispositions de nature à renforcer le contrôle de l'emploi des fonds et l'évaluation de leur impact.

Le Rapporteur a exprimé son désaccord avec la proposition de la Commission prévoyant l'instauration d'une « réserve de performance » correspondant à 10 % de la dotation des fonds structurels, qu'elle attribuerait, au milieu de la période de programmation, aux programmes les plus performants. Ses modalités d'application laisseraient une trop grande marge d'appréciation à la Commission et introduiraient une compétition peu souhaitable entre Etats membres. Au cours de la négociation, la Commission a toutefois proposé un dispositif de même nature mais qui serait géré dans le cadre national, en collaboration avec la Commission européenne.

En conclusion, le Rapporteur a estimé que l'efficacité de la politique structurelle serait renforcée par la création d'un fonds unique de la politique régionale ; la direction de la politique régionale de la Commission avait elle-même envisagé de le proposer. Ce fonds pourrait financer les objectifs et initiatives prévus par la réforme, à l'exception de l'objectif 3, qui resterait du domaine de la direction générale V, en charge de l'emploi. Une autre solution consisterait à doter ce fonds de deux volets : un volet régional et local ; un volet « intégration de l'espace européen », qui interviendrait à l'échelle interrégionale. Il financerait des actions dotées d'une plus-value communautaire : la mise en réseau de régions ou de villes, la gestion concertées des bassins hydrauliques et des massifs montagneux, le développement du patrimoine culturel. Il permettrait l'amorce d'une politique d'aménagement du territoire européen.

Après avoir apprécié le travail exhaustif du Rapporteur sur un sujet complexe, **M. Jacques Myard** a relevé que la politique structurelle ne figurait pas à l'origine parmi les objectifs assignés à la Communauté par le Traité de Rome, chacun des Etats restant compétent pour développer son propre territoire. C'est avec la libéralisation des échanges qu'il est, plus tard, apparu nécessaire de corriger les inégalités entre territoires. Aujourd'hui, si la volonté de la Commission de recentrer le dispositif doit être approuvée, on peut s'interroger sur la pertinence d'un système qui

consiste à centraliser à Bruxelles des crédits prélevés sur les contribuables nationaux avant de les redistribuer dans les Etats membres, ce qui crée des risques de déperdition. Toutefois, la perspective de l'élargissement rend encore plus nécessaire le maintien d'une certaine solidarité.

M. Jacques Myard a demandé s'il ne serait pas plus opportun d'envisager une autre politique, dans laquelle les contributeurs nets n'émargeraient pas au système et où les Etats membres bénéficiant de transferts financiers geraient directement les fonds dans le respect de certains critères. Tout en admettant lui-même qu'une telle évolution était peu probable, il a insisté sur la nécessité de réformer un système qu'il a qualifié d'usine à gaz.

**M. Jacques Blanc** a exprimé la crainte que la concentration des aides, avec la réduction du nombre des objectifs prioritaires, n'aboutisse à sacrifier la politique de l'espace rural. La fusion de l'actuel objectif 5b dans un objectif 2 consacré aux régions confrontées à des restructurations et traitant notamment de la problématique urbaine risque d'exacerber la concurrence entre les villes et l'espace rural. Il a jugé qu'il serait dangereux que les populations aient le sentiment que l'élargissement se fasse au détriment de certaines politiques existantes, alors qu'il conviendrait au contraire de renforcer l'adhésion populaire à l'Europe. Il a regretté que le mot de subsidiarité n'apparaisse guère dans la politique structurelle, alors que le recours à cette notion permettrait de prendre en compte les différences d'organisation de l'espace entre les Etats membres et que le rôle des régions dans la prise de décision devrait s'accroître.

**M. Didier Boulaud** a relevé que, si les écarts entre Etats tendent à diminuer, les disparités entre régions riches et régions pauvres se sont aggravées. Favorable à la réduction du nombre des objectifs et à une plus grande rigueur dans la définition de ceux-ci, il a déploré la complexité des circuits financiers et administratifs nationaux - cette question étant d'ailleurs liée à la mauvaise utilisation des fonds structurels - et suggéré la création d'un groupe de travail chargé de les simplifier et de les alléger.

**Mme Béatrice Marre** a approuvé la volonté de concentration et de simplification des aides, souhaité un contrôle accru et déploré que des programmations défectueuses aboutissent à une mauvaise utilisation des crédits disponibles. Favorable à l'idée d'un fonds unique - la sous-consommation des crédits étant liée en partie à la complexité des procédures - elle s'est interrogée sur la compatibilité entre les orientations retenues en matière de politique structurelle et l'enveloppe financière disponible, compte tenu de l'évolution des autres politiques communautaires. Observant que les propositions de la Commission aboutiraient à un accroissement de 24 % de la dotation des fonds

structurels, venant après une hausse de 36 % dans la période précédente de programmation, elle a jugé excessive cette progression, avant de demander des précisions sur les règles prévues pour l'éligibilité au fonds de cohésion.

**M. Maurice Ligot** a estimé que le constat des imperfections du système des fonds structurels - sous-consommation des crédits, utilisation des financements trop éloignée des objectifs et absence d'évaluation - devrait conduire à une réforme d'ensemble du dispositif reposant sur la simplification des méthodes, la clarification des règles et la réduction des crédits. Or, la proposition faite par la Commission n'est pas satisfaisante ni sur la procédure, puisqu'elle propose un système qui se veut plus simple mais qui est en réalité aussi complexe, ni sur le niveau des dépenses, ni, enfin, sur la définition des objectifs. Une claire distinction devrait être faite entre ce qui relève des Etats, des régions et du niveau local, tandis que le concept de « retard » économique devrait se substituer à celui d'« écart » entre régions.

Après avoir salué la qualité du rapport, **le Président Henri Nallet** a souligné que la politique structurelle de la Communauté se heurtait à un véritable problème d'évaluation, ce qui devrait conduire à réaliser un bilan coût-avantages des fonds structurels dans chaque région. Il s'est déclaré dubitatif face à la disparition de l'objectif 5b, qui a permis de financer des projets économiques de développement rural autres que ceux revêtant un caractère agricole. Après avoir posé une question relative à la fraction de la population française qui resterait éligible aux fonds structurels à l'issue de la réforme, il a estimé que la faculté pour les régions d'entretenir des relations directes avec la Commission européenne devrait faire l'objet d'un débat. Doutant de l'utilisation judicieuse d'une grande part des fonds structurels, il a souligné qu'il serait difficile de financer à la fois, dans les limites de l'enveloppe proposée par la Commission, la réforme de la politique agricole commune - qui sera coûteuse - et celle des fonds structurels. Il a souhaité que la Délégation attire l'attention de l'Assemblée nationale sur ce point.

**M. François Loncle** a insisté sur le fait que des marges financières restaient disponibles, puisque le plafond des ressources propres, qui est de 1,27 % du PIB communautaire, est loin d'être atteint par le montant du budget et que l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ne se réaliserait sans doute pas à une échéance aussi rapprochée qu'on pouvait le penser.

En réponse aux intervenants, **le Rapporteur** a admis que l'on ne pourrait financer la poursuite des politiques communes dans une Europe élargie, sans consentir des sacrifices dans tel ou tel domaine. Constatant

que cette question n'avait pas été clairement assumée par les Quinze, il a suggéré de s'en tenir, à ce stade de la négociation, au maintien du 0,46 % du PIB communautaire en faveur de la politique régionale. A ceux qui jugent ce niveau trop élevé, il a rappelé qu'il devait financer les dépenses des Quinze, celles de la pré-adhésion et celles des nouveaux Etats membres au cours de la période 2000-2006.

Il a estimé justifiée l'existence, dans un espace économique intégré comme l'est l'Union européenne, d'une politique régionale et d'une politique d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, les niveaux de responsabilité doivent être clairement définis entre l'Etat - qui ne doit pas être « court-circuité » - et les collectivités territoriales. La création d'un « fonds unique pour les territoires économiques européens » faciliterait la clarification des niveaux de responsabilité.

L'objectif 5 b a constitué un bon instrument de développement en zone rurale pour les activités non agricoles. Selon le projet de la Commission, le nouvel objectif 2 couvrira tout ce qui ne relève pas de l'objectif 1 (régions en retard de développement) et de l'objectif 3 (de caractère horizontal, à vocation sociale). Dès lors, l'idée consistant à identifier, en son sein, une sorte d'objectif « 2 bis » réservé aux zones rurales est difficilement compatible - en dépit de l'intérêt qu'elle présente - avec le dispositif proposé. Tout en confirmant la nécessité d'une simplification de la gestion des fonds structurels, il s'est dit défavorable à une réduction de l'enveloppe globale, surtout si elle est affectée à un fonds unique.

Approuvé par le Président, il a souhaité que la Délégation exerce une sorte de veille au cours de la négociation de cette réforme, afin de pouvoir en informer l'Assemblée nationale.

#### **4. Examen de la proposition de résolution, le jeudi 17 décembre 1998**

**Le Rapporteur** a présenté les grandes lignes de sa proposition de résolution.

Son examen a ensuite donné lieu à un large débat auquel ont participé **Mmes Alliot-Marie, Béatrice Marre, Michèle Rivasi, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jacques Myard, le Rapporteur et le Président Henri Nallet.**

**Mme Béatrice Marre** a souhaité que soit souligné, dans les considérants de la proposition de résolution, le fait que le renforcement de l'efficacité des fonds s'inscrit dans le cadre de la stabilisation des

dépenses communautaires. **M. Maurice Ligot** a souhaité qu'il soit fait mention de la volonté des Etats membres de respecter le plafond de ressources propres de 1,27 % du PNB communautaire et du souci de la stabilisation des dépenses communautaires. Sans modifier cette partie du texte, la Délégation a tenu compte de ces suggestions en modifiant en ce sens, à l'initiative de **M. Gérard Fuchs**, le point 3 de la proposition de résolution, qui approuvait la proposition de la Commission européenne de consacrer chaque année 0,46 % du PNB de l'Union aux actions structurelles, compte tenu du contexte budgétaire actuel et de la volonté des Etats membres de respecter le plafond de ressources propres de 1,27 % du PNB communautaire. **M. Jacques Myard** a toutefois souligné que le maintien du plafond des ressources propres n'était pas réaliste compte tenu des réformes en cours, des dépenses de préadhésion et des premiers élargissements attendus au cours de la période considérée.

**Le Rapporteur** a précisé que, certains pays souhaitant utiliser la renégociation de la politique agricole commune et de la politique structurelle pour faire diminuer l'enveloppe globale de ces politiques communes, il souhaite que la dotation de ces politiques puisse atteindre le plafond prévu, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Sur les principes généraux de la réforme, **M. Jacques Myard** a exprimé des doutes, considérant que le principe de subsidiarité devrait s'appliquer à la politique régionale et conduire, à terme, à un retour de la gestion des aides aux Etats membres.

S'agissant de la répartition des dotations, la Délégation a supprimé un alinéa relatif à l'articulation des aides attribuées par le fonds de cohésion et de celles versées dans le cadre de l'objectif 1.

Après avoir adopté dans le texte du Rapporteur les dispositions relatives respectivement aux trois nouveaux objectifs et aux dispositifs transitoires de sortie, la Délégation, tout en demandant la suppression de la « réserve de performance », a supprimé le paragraphe proposé par le Rapporteur suggérant la création d'un tel dispositif dans le cadre national, alors que **Mme Béatrice Marre** y était, pour sa part, favorable et que **M. Gérard Fuchs**, sans s'opposer au principe d'une réserve de performance, ait seulement contesté le taux de 10 % proposé par la Commission européenne.

Renforçant un point du dispositif du Rapporteur, la Délégation a demandé au Gouvernement d'obtenir l'instauration d'un fonds unique au lieu des quatre qui ont été institués.

La Délégation a ensuite décidé de déposer la proposition de résolution ainsi modifiée.



## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

### *Article unique*

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu les propositions de règlements : portant dispositions générales sur les fonds structurels ; relatif au fonds européen de développement régional ; relatif au fonds social européen ; relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche (COM[98] 131 final/E 1061),**

**Considérant que le renforcement de la cohésion économique et sociale visée aux articles 2 et 130 A du Traité instituant la Communauté européenne constitue un des objectifs essentiels de l'Union européenne ;**

**Considérant que le fonds de cohésion et les fonds structurels sont les principaux instruments de la cohésion économique et sociale ;**

**Considérant que l'efficacité des fonds structurels doit être renforcée indépendamment des perspectives de l'élargissement ;**

**Sur les principes généraux de la réforme :**

- 1. Se déclare favorable au principe d'une réforme de la politique structurelle et aux objectifs généraux de concentration des aides, de simplification et de décentralisation de la gestion, de renforcement de l'évaluation et du contrôle proposés par la Commission européenne ;**
- 2. Approuve la réduction à trois du nombre des objectifs prioritaires et des initiatives communautaires et leur définition thématique ;**
- 3. Prend note de la proposition de la Commission européenne tendant à consacrer chaque année 0,46 % du PNB de l'Union aux actions structurelles, compte tenu du contexte budgétaire actuel et de la volonté exprimée à plusieurs reprises par les Etats membres de ne pas dépasser, pour la période de programmation budgétaire à venir et pour les politiques existantes, le plafond de ressources propres, égal à 1,27 % du PNB communautaire.**

**Sur la répartition des fonds disponibles entre les objectifs :**

- 4. Souligne que l'objectif 1 bénéficie d'une dotation trop élevée qui se traduit par des intensités d'aides fortement accrues et non compatibles avec la perspective de l'élargissement et qu'il serait souhaitable d'effectuer un redéploiement de son enveloppe financière au profit des objectifs 2 et 3.**

**Sur la définition de l'objectif 1 :**

- 5. Observe que la Commission européenne propose que l'objectif 1 concerne les régions dont le PIB est strictement inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, les régions ultrapériphériques et les régions de l'actuel objectif 6 (régions arctiques très peu peuplées) ;**

**6. Approuve l'inclusion des régions ultrapériphériques dans l'objectif 1 en raison du traitement spécifique que leur reconnaît le Traité d'Amsterdam ;**

**7. S'interroge en revanche sur la pertinence de l'assimilation aux régions de l'objectif 1, sans condition d'éligibilité, des régions de l'actuel objectif 6.**

**Sur la définition de l'objectif 2 :**

**8. Souhaite laisser aux Etats membres une certaine souplesse dans la définition du zonage de l'objectif 2 ;**

**9. Estime donc indispensable la suppression des plafonds indicatifs de population par thème ;**

**10. Juge inappropriée l'obligation de cohérence entre le zonage de l'objectif 2 et celui des aides nationales à finalité régionale autorisées par l'article 92, paragraphe 3 c, du Traité CE, dans le cadre de la politique de la concurrence ;**

**11. Estime que la concentration géographique au titre de l'objectif 2 doit obéir à des critères objectifs et permettre d'accroître l'efficacité du dispositif ;**

**12. Se déclare défavorable au mécanisme du « filet de sécurité », qui tend à ce que la réduction maximale de la population concernée par le nouvel objectif 2 ne dépasse pas, pour chaque Etat membre, un tiers de la population concernée par les actuels objectifs 2 et 5b ;**

**13. Approuve la prise en compte de la dimension urbaine dans l'objectif 2, mais souligne la nécessité de préserver des actions significatives de développement en zones rurales, telles qu'elles sont actuellement menées dans le cadre de l'objectif 5b.**

**Sur les dispositifs transitoires de sortie :**

**14. Souhaite que les précisions apportées par la Commission européenne sur ces dispositifs figurent dans la proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels et**

non dans de simples documents de travail et estime qu'il est nécessaire de garantir une période de transition de six ans, égale pour toutes les régions concernées.

**Sur l'objectif 3 :**

15. Souligne que la proposition de la Commission européenne tendant à ce que l'objectif 3 ne s'applique pas dans les régions de l'objectif 2 risque de conduire au morcellement de la mise en œuvre de la stratégie européenne et nationale pour l'emploi ;

16. Estime donc indispensable que le champ d'application de l'objectif 3 soit étendu aux régions de l'objectif 2.

**Sur l'amélioration du fonctionnement des fonds structurels :**

17. Rejette la « réserve de performance » correspondant à 10 % de la dotation des fonds structurels, qui serait attribuée par la Commission européenne aux programmes qu'elle jugerait les plus performants, ses modalités d'application laissant une trop grande marge d'appréciation à la Commission et risquant de susciter une compétition peu souhaitable entre Etats membres ;

18. Souligne que l'efficacité de la politique structurelle serait grandement renforcée par la création d'un fonds unique, dont la Commission reconnaît elle-même le bien fondé ;

19. Demande au Gouvernement d'obtenir l'instauration d'un tel fonds.

**Sur les propositions de règlements au FEDER, au FSE et aux actions structurelles en faveur de la pêche :**

20. Approuve les propositions de règlements spécifiques relatives au FEDER et au FSE ;

21. Rejette le dispositif proposé dans la proposition de règlement

**relative aux actions structurelles dans le secteur de la pêche, en raison de sa complexité et des conséquences défavorables qu'elle pourrait entraîner pour ce secteur.**



**ANNEXE :**

**Note technique sur les modalités d'application de l'article 7  
de la proposition de règlement (CE) du Conseil  
portant dispositions générales sur les fonds structurels**



UNION EUROPEENNE  
LE CONSEIL

Bruxelles, le 20 novembre 1998

SN 2292/98

- DG J -

NOTE

*Objet* : AGENDA 2000

Note technique sur les modalités d'application de l'article 7 de la proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels

Les délégations trouveront ci-joint une note technique de la Commission sur les modalités d'application de l'article 7 de la proposition de règlement (CE) du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels.

NOTE TECHNIQUE SUR LES MODALITES D'APPLICATION DE L'ARTICLE 7 DE LA PROPOSITION DE REGLEMENT (CE) DU CONSEIL PORTANT DISPOSITIONS GENERALES SUR LES FONDS STRUCTURELS

**Considérations générales**

L'article 7, paragraphe 3, de la proposition de règlement portant dispositions générales pour les fonds structurels stipule que « *la Commission établit, suivant des procédures transparentes, des répartitions indicatives par Etat membre des crédits d'engagement disponibles, en tenant pleinement compte, pour les objectifs n° 1 et n° 2, d'un ou plusieurs des critères objectifs analogues à ceux de la période précédente couverte par le règlement (CEE) n° 2052/88, à savoir : la population éligible, la prospérité régionale, la prospérité nationale et la gravité relative des problèmes structurels, notamment le niveau de chômage* ».

Pour l'objectif n° 3, la répartition par Etat membre est basée principalement sur la population éligible, la situation de l'emploi et la gravité des problèmes, tels que l'exclusion sociale, les niveaux d'éducation et de formation et la participation des femmes sur le marché du travail.

Le présent document présente, sur le plan technique, les modalités d'application de l'article 7 pour les 3 objectifs prioritaires des fonds structurels. Il ne traite pas des modalités qui seront retenues pour l'allocation des crédits affectés aux initiatives communautaires.

Conformément aux dispositions de l'article 7, la dotation de chacun des objectifs et la répartition indicative des crédits d'engagement entre Etats membres doivent se faire sur une base transparente et objective. La répartition indicative des crédits entre Etats membres devrait donc reposer sur des méthodes applicables à l'ensemble de l'Union, recourant exclusivement à des critères objectifs, mesurables et vérifiables, qui permettront notamment d'expliquer les écarts d'intensité d'aide des fonds structurels, d'un Etat membre à l'autre.

**Objectif 1**

Le montant des crédits alloués aux régions éligibles à l'objectif 1 comme le montant du soutien transitoire pour les régions en *phasing-out* est déterminé à partir d'une approche *bottom-up* qui consiste à calculer d'une manière objective, la dotation indicative pour chaque Etat membre.

L'article 7 paragraphe 2 de la proposition de règlement général stipule qu'un « *effort significatif de concentration des ressources budgétaires est consenti en faveur des régions concernées par l'objectif 1. Les ressources disponibles en vue de l'engagement au profit de ces régions représentent environ deux tiers du total des crédits des fonds* ». Pour être conforme à cette disposition, les crédits alloués aux régions visées par l'objectif 1 devraient représenter globalement entre 66 et 68% des crédits des fonds structurels.

**1. Régions éligibles à l'objectif 1**

L'article 3 paragraphe 1 de la proposition de règlement général indique que, pour la période 2000-2006, les régions éligibles à l'objectif 1 sont celles dont le niveau de PIB/habitant mesuré au niveau NUTS II et exprimé en Standards de Pouvoir d'Achat est inférieur à 75% de la moyenne communautaire ainsi que les régions ultrapériphériques, reprises au nouvel article 299 paragraphe 2 du Traité, et les zones actuellement éligibles à l'objectif 6, telles que mentionnées à l'Annexe I du Protocole n° 6 du Traité d'adhésion de la Suède et de la Finlande.

### *Critères*

Les critères qui seront utilisés pour la répartition indicative des crédits d'engagement entre Etats membres sont ceux mentionnés à l'article 7, paragraphe 3, de la proposition de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, à savoir : la *population* des régions éligibles à l'objectif 1<sup>(47)</sup> calculée sur la base des données relatives aux trois dernières années disponibles<sup>(48)</sup> ; la *prospérité régionale*, mesurée par la moyenne du PIB/habitant des régions éligibles de l'Etat membre, exprimée en Standards de Pouvoirs d'Achats et la *prospérité nationale* mesurée par le PNB/habitant de l'Etat membre, exprimée en Standards de Pouvoirs d'Achats et calculée sur la base des données relatives aux trois dernières années disponibles<sup>(49)</sup> ; le *chômage* dans les régions éligibles à l'objectif 1, mesuré par le taux de chômage harmonisé calculé sur la base des données relatives aux trois dernières années disponibles<sup>(50)</sup>.

### *Méthode*

En application des dispositions de l'article 7, la méthode de répartition indicative des crédits de l'objectif 1 est fondée sur le principe d'un niveau de soutien proportionnel à l'écart de développement par rapport à la moyenne communautaire, tout en tenant compte du niveau de prospérité nationale et du taux de chômage, lorsque celui-ci est particulièrement élevé.

La méthode consiste, tout d'abord, à mesurer, à partir du critère du PIB/habitant (mesuré en SPA), l'écart de prospérité qui sépare l'ensemble des régions d'un même Etat membre, éligibles à l'objectif 1, de la moyenne communautaire.

Par habitant appartenant aux régions éligibles, l'allocation financière attribuée à l'Etat membre est égale à un pourcentage de l'écart entre le PIB/habitant moyen de l'Union et le PIB/habitant moyen des régions concernées. Ce pourcentage est fonction du niveau de prospérité nationale de l'Etat membre, mesuré par le PNB/habitant, conformément à l'échelle de valeurs présentée ci-dessous.

<i>Niveau de PNB/habitant de l'Etat membre</i> <i>EUR15=100</i>	<i>Pourcentage appliqué</i> <i>(en pour cent)</i>
<75	5
de 75 à 90	4
>90	3

Ainsi, l'Etat membre ayant un niveau de PNB/habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire bénéficie, annuellement, d'un transfert de crédits égal à 5% de l'écart entre le PIB/habitant EUR15 et le PIB/habitant moyen de ses régions éligibles à l'objectif 1. Ce transfert est de 4% pour les Etats membres ayant un niveau de PNB/habitant compris entre 75 et 90% et de 3% pour ceux dont le PNB/habitant est supérieur à 90% de la moyenne communautaire.

Il est enfin tenu compte du niveau de chômage lorsque la situation est particulièrement défavorable dans les régions visées. Pour ce faire, une allocation supplémentaire est attribuée annuellement à l'Etat membre lorsque le taux de chômage moyen de ses régions objectif 1 ou celui de certaines de ces régions est supérieur à la moyenne des régions éligibles à l'objectif 1.

---

(47) Données de la population se rapportant à l'année 1996.

(48) Il s'agit des données relatives aux années 1994-95-96.

(49) Il s'agit des données relatives aux années 1995-96-97.

(50) A l'heure actuelle, il s'agit des données relatives aux années 1995-96-97.

Cette allocation s'élève à 100 euros par chômeur. Elle est appliquée au nombre de chômeurs qui dépassent celui équivalent au taux de chômage moyen des régions éligibles à l'objectif 1.

#### *Zones actuellement éligibles à l'objectif 6*

Conformément à l'exposé des motifs concernant la proposition de réforme des fonds structurels, les zones actuellement éligibles à l'objectif 6, appartenant à des régions NUTS II ayant un niveau de PIB/habitant supérieur au seuil de 75% de la moyenne communautaire, devront bénéficier d'un traitement financier équitable.

Ces zones bénéficieront d'une dotation annuelle égale au montant des crédits auquel elles auraient pu prétendre si leur PIB/habitant avait été égal à 75% de la moyenne communautaire, en appliquant la méthode décrite ci-dessus. Ceci conduit à un niveau d'aide par habitant équivalent à celui atteint en 1999, pour les zones en question.

#### **2. Régions en phasing-out objectif 1**

L'article 6 paragraphe 1 de la proposition de règlement général prévoit que les régions qui, du fait de leur niveau de PIB/habitant supérieur au seuil de 75%, perdront la pleine éligibilité à l'objectif 1, à compter du 1er janvier 2000, bénéficieront à titre transitoire, du soutien des fonds. L'article 7, paragraphe 3, stipule, par ailleurs, que pour ces régions, la répartition annuelle des crédits est dégressive.

En application de ces dispositions, une approche similaire à celle prévue pour les régions qui seront pleinement éligibles à l'objectif 1, est suivie pour déterminer, par Etat membre, le montant des crédits alloués aux régions en *phasing-out*, au titre du soutien transitoire. Pour les années 2000 et 2001, ces régions bénéficieront d'un traitement identique à celui réservé aux régions éligibles à l'objectif 1. A cette fin, leur niveau de prospérité sera assimilé à celui d'une région ayant un niveau de PIB/habitant égal à 75% de la moyenne communautaire, en tenant compte, de la même manière, du niveau de prospérité nationale de l'Etat membre auquel elle appartient et du taux de chômage lorsque celui-ci est élevé.

La dotation annuelle octroyée au titre du soutien transitoire diminuera ensuite, en 2002 et 2003, de manière linéaire pour atteindre en 2004 et 2005, une intensité d'aide par habitant équivalente à celle dont bénéficieront les zones éligibles à l'objectif 2. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la proposition de règlement général, ce niveau de soutien sera maintenu, en 2006, pour les régions qui satisfont, en 1999, aux critères de l'article 4, paragraphes 5 et 6.

#### **3. Plafonnement**

Afin de respecter les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, les montants résultant de l'application de la méthode décrite ci-dessus seront multipliés par un coefficient correcteur.

\* \* \*

Sur la base de l'application stricte de la règle d'éligibilité proposée par la Commission, il en résulte un niveau d'aide par habitant en 2000 équivalent à celui de l'année 1999.

## **Objectif 2**

### ***1. Zones éligibles à l'objectif 2***

Comme le prévoit l'article 4 paragraphe 1 de la proposition de règlement général, l'objectif 2 pour la période 2000-2006 soutiendra la reconversion économique et sociale des zones industrielles, rurales, urbaines et dépendantes de la pêche, en difficulté structurelle.

Le taux de couverture de la population de l'Union par l'objectif 2 est de 18%. L'allocation objectif 2, hors objectif 3, attribuée à chaque Etat membre sera égale à un montant d'aide par habitant identique pour tous les Etats membres. Le principe d'une allocation forfaitaire par habitant conduit, en fait, à répartir les crédits alloués à l'objectif 2, sur la base des parts relatives de chaque Etat membre, dans la population totale de l'Union éligible à cet objectif. L'annexe ci-jointe indique de quelle manière seront déterminés pour chaque Etat membre, les plafonds de population éligible.

Le niveau d'intensité d'aide par habitant, à partir de l'année 2000, sera équivalent au niveau moyen d'intensité d'aide constaté pour les zones éligibles à l'objectif 2, en 1999. Le taux d'aide moyen par habitant pour les zones rurales éligibles à l'objectif 2, y inclus les concours du FEOGA-Garantie au titre du soutien au développement rural, sera identique à celui dont bénéficieront les zones industrielles, urbaines et dépendantes de la pêche, visées par cet objectif.

### ***2. Zones en phasing-out objectif 2***

L'article 6, paragraphe 2, de la proposition de règlement général prévoit un soutien transitoire d'une durée de 4 ans pour les zones actuellement éligibles aux objectifs 2 ou 5b et qui ne seraient pas éligibles au nouvel objectif 2, à compter du 1er janvier 2000. L'article 7, paragraphe 3, stipule, par ailleurs, que pour ces zones, la répartition annuelle des crédits est dégressive.

Pour l'année 2000, les zones en question bénéficieront, de la part du FEDER, d'un niveau d'intensité d'aide par habitant équivalent à celui des zones pleinement éligibles à l'objectif 2. Le soutien diminuera ensuite de manière linéaire pour cesser au début de l'année 2004.

Le montant des crédits alloués au soutien transitoire pour les zones en *phasing-out* objectif 2 dépendra donc de la population des zones concernées. Il sera donc très largement fonction des priorités de chaque Etat membre, en matière de zonage.

## **Objectif 3**

### ***Principes de répartition***

Les indicateurs utilisés, reflétant la situation sociale et de l'emploi dans chaque Etat membre, sont ceux repris à l'article 7, paragraphe 3. Il s'agit des indicateurs suivants :

*Le chômage* : il constitue une perte de potentiel pour le marché du travail et pour l'économie.

Deux sous-ensembles sont pris en compte :

- le chômage de longue durée ;

- le chômage des jeunes. Les jeunes chômeurs de longue durée sont pris en compte dans cet indicateur.

*L'emploi* : il permet d'appréhender la contribution que doit réaliser l'objectif 3 afin d'améliorer continuellement les qualifications et l'adaptabilité de la main-d'oeuvre. Pour le chômage et l'emploi, les données d'EUROSTAT sont issues des enquêtes périodiques sur le chômage et des enquêtes « Force de travail ».

*L'écart entre les sexes* : la place des femmes dans le marché du travail indique dans quelle mesure leur potentiel économique est valorisé et dans quelle mesure l'équité sociale est reflétée dans le marché du travail. Cet écart est mesuré par la différence en termes absolus entre le nombre d'emplois occupés par des hommes et le nombre d'emplois occupés par des femmes.

*Le niveau d'éducation* : il est un indicateur du niveau actuel de qualification au niveau des Etats membres. Ce niveau est mesuré par le nombre absolu de travailleurs dans les régions éligibles qui n'ont pas atteint le niveau d'éducation secondaire inférieur.

*La pauvreté* : le meilleur indicateur général pour l'exclusion sociale, à savoir la pauvreté, indique dans quelle mesure un Etat membre a été capable d'intégrer la dimension de la cohésion sociale qui est si importante pour l'objectif 3, dans sa politique. La pauvreté est mesurée par le nombre de ménages ayant un revenu inférieur à la moitié de la moyenne des ménages.

### ***Methodologie***

Chacun de ces indicateurs permet d'identifier une population cible. Pour chaque indicateur, on détermine alors la part de l'Etat membre dans cette population cible.

La méthode de répartition des crédits de l'objectif 3 consiste à attribuer une pondération à chacun des indicateurs mentionnés ci-dessus. La répartition par Etat membre des crédits de l'objectif 3 est effectuée sur la base des parts de chaque Etat membre dans chacune des populations cible, en tenant compte de cette pondération.

### ***Pondération des différents indicateurs pour la répartition des crédits***

Les pondérations suivantes seront utilisées :

<b>Population cible</b>	<b>Part (%)</b>
Chômage	35
Chômage de longue durée	15
Chômage des jeunes	20
Emploi	25
Ecart entre les sexes	15
Niveau d'éducation	15
Pauvreté	10
<b>Total</b>	<b>100</b>

## **METHODE DE DETERMINATION POUR CHAQUE ETAT MEMBRE, DES PLAFONDS DE POPULATION ELIGIBLE A L'OBJECTIF 2**

### **Considérations générales**

L'article 4 paragraphe 2 de la proposition de règlement général de la Commission stipule que « la Commission établit un plafond de population par Etat membre en fonction des éléments suivants :

- a) le total de la population dans les régions NUTS III de chaque Etat membre qui répondent aux critères visés aux paragraphes 5 et 6 ;
- b) la gravité des problèmes structurels au niveau national dans chaque Etat membre par rapport aux autres Etats membres concernés. Cette gravité est estimée sur la base du niveau de chômage total et du chômage de longue durée en dehors des régions concernées par l'objectif n° 1 ;
- c) la nécessité de faire en sorte que chaque Etat membre contribue de façon équitable à l'effort global de concentration ; la réduction maximale de la population concernée par l'objectif n° 2, y inclus les zones visées à l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne dépasse pas un tiers par rapport à la population concernée par les objectifs n° 2 et 5b en 1999 ».

Les données prises en compte sont notamment basées sur les enquêtes communautaires sur les forces de travail. Les concepts utilisés sont les suivants :

**Chômeurs** : la définition du chômage est celle retenue par EUROSTAT. Elle se fonde sur les recommandations de l'Organisation internationale du travail. Une personne est réputée au chômage lorsqu'elle remplit les trois conditions suivantes :

- a) être sans travail pendant la semaine de référence de l'enquête ;
- b) être disponible pour le marché du travail, de manière à pouvoir accepter un travail dans un délai de deux semaines ;
- c) avoir fait des démarches, au cours des quatre semaines précédentes, en vue de trouver du travail.

**Taux de chômage** : le taux de chômage correspond au pourcentage de chômeurs dans la population active.

**Chômeurs de longue durée** : personnes au chômage depuis au moins 12 mois consécutifs.

### **Méthode**

Les plafonds de population éligible à l'objectif 2, pour chaque Etat membre, seront déterminés selon une méthode qui comporte 3 étapes :

La première consiste à calculer la population des régions NUTS III de l'Union, satisfaisant les critères d'éligibilité, repris aux paragraphes 5 et 6 de l'article 4 (hors régions concernées par l'objectif 1). Le nombre d'habitants ainsi obtenu est divisé en deux ensembles égaux :

le premier fait l'objet d'une répartition entre les Etats membres, sur la base de la population des régions NUTS III de chaque Etat membre, satisfaisant les critères mentionnés ci-dessus ;

le second est réparti entre les Etats membres, en fonction des critères indiqués au paragraphe 2b) de l'article 4, à savoir, pour chaque Etat membre concerné et à poids égal, le nombre de chômeurs et le nombre de chômeurs de longue durée en dehors des régions de l'objectif 1.

Comme indiqué dans les considérants de la proposition de règlement général, les zones urbaines en crise éligibles à l'objectif 2 devraient compter environ 2% de la population de l'Union. Ces deux pour cent sont répartis entre les Etats membres, en fonction du nombre de chômeurs et du nombre de chômeurs de longue durée, dans les zones urbaines telles que définies par EUROSTAT.

Si, pour un Etat membre donné, il est constaté alors que les conditions pour l'application du filet de sécurité fixées au paragraphe 2c) de l'article 4 sont remplies, il est procédé aux ajustements prévus. Par ailleurs, pour certains Etats membres, le plafond de population éligible à l'objectif 2 est réduit de telle sorte que le taux de couverture des objectifs 1 et 2 ne soient pas supérieur au taux de couverture des actuels objectifs 1, 2, 5b et 6.

Conformément aux dispositions de l'article 4 paragraphe 2 de la proposition de règlement général, le plafond de population éligible à l'objectif 2 obtenu selon la méthode décrite ci-dessus est légèrement réduit pour les Etats membres non concernés par l'application du filet de sécurité, de telle sorte que la population des zones éligibles à l'objectif 2 représente 18% de la population totale de l'Union.

---

## **LISTE DES SIGLES**

<b>CCA :</b>	Cadre communautaire d'appui
<b>DOCUP :</b>	Document unique de programmation
<b>FEDER :</b>	Fonds européen de développement régional
<b>FEOGA :</b>	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
<b>FSE :</b>	Fonds social européen
<b>IFOP :</b>	Instrument financier d'orientation de la pêche
<b>NUTS :</b>	Nomenclature des unités territoriales statistiques
<b>PIC :</b>	Programme d'initiative communautaire
<b>PIM :</b>	Programme intégré méditerranéen
<b>PO :</b>	Programme opérationnel