

Le 28 octobre 1999

NOTE DE DOSSIER

Les tendances récentes d'évolution et les perspectives futures de la politique de cohésion territoriale européenne

Le 26 mars 1999 lors du sommet de Berlin, le Conseil européen des Ministres a conclu un accord fixant pour 7 ans le nouveau cadre réglementaire et financier de la politique de cohésion de l'Union Européenne. Cet accord marque un tournant puisque pour la première fois depuis la réforme de 1988, le nouveau « Paquet » se place dans la perspective d'un élargissement de l'Union européenne - aux pays d'Europe centrale et orientale à partir de 2002 - sans prévoir d'augmentation majeure de l'enveloppe. En effet, il a été décidé que les dépenses liées à l'élargissement devront être financées par les marges dégagées par la réforme de la politique agricole commune, la concentration des interventions structurelles, la croissance économique et des efforts de gestion budgétaire.

En substance, la nouvelle programmation reste fidèle aux règles et aux principes qui ont prévalu par le passé. Quelques innovations traduisent cependant la prise en compte de nouvelles préoccupations liées à la situation économique et sociale dans l'Union (voir les principaux textes de référence cités en Annexe).

Des critiques ont été formulées à l'encontre de la politique de cohésion, en particulier en 1996 dans le Premier rapport sur la cohésion de la Commission et dans le rapport annuel de 1996 de la Cour des comptes européenne. Elles ont été largement prises en compte dans « l'Agenda 2000 » publié en juin 1997. Mais, en partant du bilan dressé par le Premier rapport sur la cohésion, les orientations répondent principalement à des problèmes identifiés lors de la période 1989-1993. Elles prennent insuffisamment en compte les effets des dispositifs introduits à partir de 1995 pour lutter plus efficacement contre le chômage et les inégalités sociales.

Ce décalage temporel n'est pas sans poser de problème pour la future programmation, d'une durée encore jamais égalée de 7 ans. Il est à prévoir que ces lacunes appelleront assez rapidement l'adaptation de ce nouveau cadre dans un sens qui peut d'ores et déjà être esquissé.

1 - RAPPEL HISTORIQUE : LES FONDS STRUCTURELS ONT CONTRIBUE AU RENFORCEMENT DE LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE

1.1 - L'évolution des Fonds structurels s'est faite au fil des élargissements

La politique régionale européenne est une politique assez récente, puisqu'elle n'a débuté qu'en 1975 avec la création du Fonds européen de développement régional (FEDER). Créé à l'origine pour compenser le déficit chronique prévisible du Royaume-Uni à l'égard du budget européen, du fait de la non-spécialisation de son secteur agricole et du poids élevé de ses échanges commerciaux hors CEE, et pour résoudre le problème du décrochage structurel du Mezzogiorno italien, le FEDER est venu très vite rembourser des projets d'investissements principalement en infrastructures localisés dans d'autres régions en retard de développement ou en reconversion de la Communauté.

Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal en 1986, une adaptation de la politique régionale était nécessaire pour prendre en compte leur retard socio-économique. La réforme des Fonds structurels de 1988 va chercher à accroître la cohérence des interventions du FEDER, du FEOGA – Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole- (créé en 1962) et du FSE – Fonds Social Européen - (créé en 1958)¹ au profit de certaines régions et groupes sociaux défavorisés. Ainsi apparaît le principe de la concentration géographique ou thématique et *de facto* de concentration financière.

Cinq objectifs prioritaires² d'intervention sont alors définis et trois autres principes d'intervention s'ajoutent à celui de la concentration:

- la programmation pluri-annuelle,
- le partenariat « institutionnel » entre les Etats membres, les régions et la Commission dans l'élaboration et la gestion des interventions, élargi à partir de 1993 aux acteurs économiques et sociaux,
- et le principe dit « de l'additionnalité », selon lequel l'exercice de la solidarité communautaire suppose le maintien des dépenses structurelles transférées au plan national au profit d'une région ou d'un groupe donné pour une période de référence.

Enfin les crédits budgétaires de la période 1989-93 doublent par rapport à l'année de référence 1987 et atteignent 70 milliards d'Ecus (prix 95).

La révision du traité de l'Union en 1992, dans la perspective de l'Union Economique et Monétaire, voit la mise en place du Fonds de cohésion pour les 4 Etats membres les moins prospères de l'Union européenne³, qui bénéficiaient ainsi de dotations nationales supplémentaires pour financer des projets dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Politiquement ce nouveau fonds permettait à l'Espagne de ne pas devenir « contributeur net » au budget européen.

Par ailleurs, l'IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche) est créé en 1993, il prend la suite du FEOGA pour soutenir la reconversion et l'adaptation structurelle de ce secteur.

Lors de l'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1996, l'objectif 6 est mis en place pour aider les régions arctiques très faiblement peuplées.

Durant cette dernière période 1994-1999, les crédits structurels ont encore augmenté, s'élevant à 167 milliards d'euros pour les 6 ans, ce qui représentera progressivement 1/3 du budget européen.

Pour la première fois, l'élargissement vers une Europe à 21, qui sert de perspective à la nouvelle révision des Fonds structurels, s'effectuera dans le cadre d'un budget stabilisé, calé sur le niveau atteint en 1999. Aussi les dotations annuelles des Fonds structurels pour les 15 (195 milliards d'euros et 18 milliards d'euros pour le Fonds de cohésion pour la période 2000-2006) diminueront-elles progressivement à partir de l'an 2000.

1.2 - Un bilan globalement positif

Les politiques structurelles et de cohésion de l'Union européenne ont pour objectif essentiel de contribuer à la réduction des disparités territoriales économiques et sociales. Elles accompagnent les politiques nationales et régionales afin de soutenir les régions et les marchés du travail les plus en difficulté. Alors que c'est essentiellement aux États membres et régions qu'il incombe de définir leurs priorités de développement, le co-financement des programmes par les Fonds structurels implique également la prise en compte des priorités communautaires dans un but d'intégration renforcée.

¹ Comme ces instruments avaient créés au titre d'articles différents du Traité, il n'avait pas été jugé opportun d'engager une réforme juridique et comptable de grande ampleur pour créer un fonds unique, ni des fonds spécifiques pour chacun des objectifs prioritaires poursuivis.

² Régions en retard (objectif 1), zones industrielles en reconversion (objectif 2), chômage de longue durée (objectif 3) et chômage des jeunes (objectif 4), structures agricoles et de la pêche (objectif 5a), zones rurales (objectif 5b).

³ Ces pays sont : l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce.

Il existe dorénavant des signes de **convergence réelle**, notamment pour les régions en retard de développement éligibles à l'objectif 1, résultant entre autres du soutien des Fonds structurels et du Fonds de cohésion depuis la réforme de 1988. Entre 1986 et 1993, le PIB/habitant des 4 « pays de la cohésion » est passé de 66% à 74% de la moyenne communautaire. Toutefois des écarts régionaux substantiels restent à combler et requièrent la poursuite des interventions pour augmenter le niveau de revenus régionaux et des infrastructures, la qualité des ressources humaines et la compétitivité des entreprises.

De plus, malgré la réduction récente des taux de chômage dans la plupart des Etats membres, le niveau général du chômage et les disparités régionales demeurent élevés. La création d'emplois reste, par conséquent, le principal défi pour l'Union.

La prochaine génération des programmes doit contribuer à poursuivre la réduction de tous ces types d'écart, à réunir les conditions qui assureront une meilleure compétitivité des régions et à promouvoir un développement durable.

2 - LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS DE 1999: UNE PLUS GRANDE CONCENTRATION POUR UNE MEILLEURE VISIBILITE DE L'INTERVENTION

2.1 - Les principaux enjeux de la réforme

Consciente des efforts engagés par les Etats Membres pour maîtriser leur déficit budgétaire, la Commission européenne a volontairement proposé de limiter l'expansion du budget communautaire. Deux raisons principales expliquent un tel choix: **la préparation de l'élargissement et la prochaine ouverture des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**.

La contrainte imposée aux enveloppes destinées aux 15 Etats membres est directement liée au fait que l'on prévoit que l'adhésion des nouveaux Etats Membres sera coûteuse. En effet, le PIB/habitant de tous ces pays étant inférieur à 75% de la moyenne communautaire, leur rattrapage nécessitera des aides structurelles conséquentes. La réallocation des fonds vers ces pays s'effectuera très progressivement et ne représentera que 18% des ressources.

Par ailleurs, le système actuel des aides agricoles en vigueur dans l'Union européenne est soumis à de fortes menaces. La Politique Agricole Commune qui représente près de la moitié du budget européen fait l'objet de pressions au sein de l'OMC. La réforme engagée vise à limiter l'importance des aides à la production, afin de placer l'Union européenne dans une position plus confortable lorsque s'ouvriront les négociations du Millenium round.

2.2 - Les instruments de la maîtrise des Fonds structurels

La Commission européenne a mis en place un certain nombre d'instruments pour limiter les dépenses budgétaires et stabiliser les Fonds structurels.

2.2.1 - Les engagements budgétaires

Le plafond des ressources propres de l'Union a été maintenu à son niveau actuel correspondant à 1,27% du PNB communautaire. Dans ce cadre, le Conseil européen a décidé de caler la dotation budgétaire des politiques structurelles au cours de la période 2000-2006 sur le niveau atteint en 1999 (0,46% du PNB communautaire). Compte-tenu de la montée en charge progressive des dépenses pour l'élargissement, l'aide octroyée aux 15 sera réduite annuellement de 1,4% en moyenne, passant d'un montant total de 29,4 milliards d'euros en 2000 à 26,6 milliards en 2006 (en euro constant 1999). En conséquence les Fonds structurels pour l'UE à quinze s'établiront en moyenne à 0,39% du PNB.

Tableau 1 : Ventilation des dépenses de l'Union selon les politiques, pour la période 2000-2006 (en milliards d'Euros prix 1999)

	1994-1999	2000-2006
Ligne directrice agricole	281,9	297,74
Actions structurelles	204,7	213
Fonds structurels	188	195
Fonds de Cohésion	16,7	18
Politiques internes	36,8	42,35
Actions extérieures	37,2	32,06
Administration	28,8	33,66
Réserves	8,8	4
Aides de pré adhésion		21,84
Phare		10,92
SAPARD (agriculture)		3,64
ISPA (aide structurelle)		7,28
Total	598,2	644,65

En milliard d'euros

2.2.2 - La concentration de l'aide provenant des Fonds structurels

Aux fins d'une concentration renforcée, d'une plus grande efficacité et d'une simplification des mesures structurelles, **le nombre des « objectifs »** a été ramené de 7 à 3 : l'objectif 1 est destiné aux régions en retard de développement ; l'objectif 2 vise la reconversion des zones industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche et l'objectif 3 a trait aux ressources humaines.

Les modalités d'intervention des Fonds structurels ont été modifiées, principalement en ce qui concerne les deux sections du FEOGA et le FSE. Le FEOGA-Garantie financera le développement rural dans toutes les zones rurales hors de l'objectif 1 et se substituera ainsi, dans les zones rurales de l'objectif 2, au FEOGA-Orientation. Tout le territoire communautaire hors des régions de l'objectif 1 sera couvert par l'objectif 3. Les interventions du FSE s'effectueront en lien avec les orientations définies dans les plans nationaux d'action pour l'emploi.

Tableau 3 : Modalités de financement des objectifs prioritaires

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

Les populations éligibles ont été réduites : la population couverte par l'objectif 1 passe de 24,6 à 22,2 % de la population communautaire et celle bénéficiant de l'objectif 2 de 25,2% à 18%.

De ce fait, de nombreux territoires qui bénéficiaient des Fonds structurels jusqu'en 1999, ne seront plus retenus dans le zonage de la nouvelle programmation 2000-2006. Pour atténuer l'effet d'une disparition brutale des Fonds structurels sur le développement de ces zones, **un mécanisme de soutien transitoire** a été mis en place. Autrement dit, la réduction des aides structurelles européennes s'échelonnera progressivement dans ces zones. Le mécanisme est différent selon que ces zones dépendaient de l'objectif 1, 2 ou 5b.

Pour les zones qui ne seront plus éligibles à l'objectif 1, la période transitoire pendant laquelle tous les Fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation et IFOP) participeront au développement des zones sera de 6 ans (2000-2005). La 7ème année, les zones qui remplissent les critères de l'objectif 2 recevront

encore les quatre Fonds structurels. Celles qui ne remplissent pas ces critères, continueront à bénéficier seulement du concours du FSE, du FEOGA-Orientation et de l'IFOP.

Pour les zones actuellement couvertes par les objectifs 2 et 5b non éligibles au nouvel objectif 2, une période transitoire de 6 ans s'appliquera pour le FEDER. Les autres Fonds interviendront au titre de l'objectif 3 (FSE), du développement rural (FEOGA-Garantie) et des actions de structurelles de la pêche (IFOP).

Concernant **les initiatives communautaires**, la Commission avait proposé de réduire leur nombre de 13 à 3 (INTERREG pour la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, LEADER pour le développement rural et EQUAL pour la lutte contre les discriminations en relation avec le marché du travail). Finalement elles seront 4, puisque le maintien d'URBAN en faveur du développement urbain a été décidé à la demande expresse du Parlement européen. Contrairement aux pratiques précédentes, les initiatives communautaires pourront bénéficier à des zones non éligibles aux objectifs 1 et 2.

Les initiatives communautaires qui représentaient 9% des ressources des Fonds structurels (14,6 milliards d'euros en euros constants 99) n'en atteindront plus que 5,3% (soit 10,9 milliards d'euros constant 1999 pour la période 2000-2006).

Cette enveloppe financière globale a été ventilée comme suit :

INTERREG	4875 millions d'euros (FEDER)
URBAN	700 millions d'euros (FEDER)
LEADER	2020 millions d'euros (FEOGA-Orientation)
EQUAL	2847 millions d'euros (FSE)

Les actions innovatrices, dont le champ d'application et la gestion devraient continuer à relever de la Commission, représenteront 0,65% (y compris les études et les crédits d'assistance technique) de la dotation totale des Fonds structurels.

Tableau 2 : répartition des fonds structurels selon les différents objectifs et instruments

	1994-1999	2000-2006	2000-2006 (%)
Objectifs 1 et 6	103,21	127,54	69,7%
Soutien transitoire obj 1		8,41	
Objectifs 2 et 5b	24,26	19,74	11,5%
Soutien transitoire obj 2		2,72	
Objectifs 3 et 4	16,59	24,05	12,3%
IFOP hors objectif 1		1,11	0,5%
Initiatives Communautaires	14,59	10,44	5,35%
Actions Innovatrices	2,5	1	0,65%

En milliard d'Euros 99

2.2.3 - La répartition des Fonds structurels entre Etats membres

La répartition des enveloppes par Etat membre et par objectif a été arrêtée en juillet 1999.

Les taux moyens d'aide par année et par habitant seront désormais plus différenciés, qu'il s'agisse des régions en retard de développement éligibles à l'objectif 1 (les aides étant pondérées en fonction du niveau de richesse nationale) ou entre les régions de l'objectif 1 et celles de l'objectif 2. Pour l'objectif 1, on note en moyenne une forte revalorisation de l'aide, puisque le montant annuel de la dotation par habitant passera

de 187 euros pour la période 1994-99 à 220 euros pour la période 2000-2006. Pour ce qui est de l'objectif 2, on relève une légère diminution de la dotation par habitant (dotation annuelle de 41,4 euros par habitant au lieu de 43,2 euros) par comparaison avec la période précédente, sauf pour les pays qui choisiront de mobiliser des crédits du FEOGA-Garantie.⁴

En revanche, les populations en soutien transitoire voient leurs ressources décroître de manière importante. En effet, pour les régions qui sortent du zonage de l'objectif 1, le taux moyen par an et par habitant sera en moyenne de 87 euros au lieu de 220 euros. Pour ce qui est de l'objectif 2, ce taux annuel moyen s'élèvera à 17,2 euros au lieu de 41,4 euros pour les territoires qui continueront à percevoir les Fonds structurels.

Tableau 4: Ventilation par Etat membre et par objectif pour la période 2000-2006 des Fonds structurels (en millions d'euros aux prix de 1999)⁵

Etat membre	Objectif 1	Soutien transitoire ex-Objectif 1	Objectif 2	Soutien transitoire ex-Objectifs 2 et 5b	Objectif 3	Instrument de la pêche (hors objectif 1)	Total
BE	0	625	368	65	737	34	1829
DK	0	0	156	27	365	197	745
DE	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
GR	20 961	0	0	0	0	0	20 961
ES	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
FR	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
IE	1 315	1 773	0	0	0	0	3088
IT	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
LU	0	0	34	6	38	0	78
NL	0	123	676	119	1 686	31	2 635
AT	261	0	578	102	528	4	1 473
PT	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
FI	913	0	459	30	403	31	1 836
SE	722	0	354	52	720	60	1 908
UK	5085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
EUR15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564

3 - LES TENDANCES D'EVOLUTION POLITIQUE PERCEPTIBLES POUR LA FUTURE PROGRAMMATION

Tout en réaffirmant leur conformité aux grands principes de la politique de cohésion économique et sociale issus des précédentes réformes et à l'article 158 du traité, les nouveaux règlements essaient de répondre à des problèmes identifiés récemment en matière de gestion financière et d'efficacité. De ce fait, la situation des trois objectifs apparaît assez différente : la relative stabilité des modalités d'intervention dans les zones d'objectif 1 tranche avec des changements importants pour les zones d'objectif 2 et les interventions au titre de l'objectif 3.

3.1 - Les éléments stables

Les nouveaux règlements ne bouleversent pas fondamentalement ce qui constitue le cœur de la politique de cohésion. Aux modalités traditionnelles d'intervention (concentration, programmation pluriannuelle, complémentarité et partenariat, territorialisation et coordination, responsabilité prioritaire des autorités publiques) s'ajoute explicitement le principe d'efficacité.

⁴ Sur la base d'un renforcement à partir du FEOGA de 6 euros en moyenne pour l'ensemble des habitants du futur objectif 2 ou de 15 euros pour les habitants des parties rurales qui le composent, l'aide pourrait être ramenée en moyenne à 47,4 euros par habitant.

⁵ Décision de la Commission du 1.7.1999 (JO L194 du 27.7.1999)

La concentration est quasiment devenue le principe directeur de l'action des Fonds structurels, renforçant le biais délibéré de la politique de cohésion de cibler les zones où son impact sera le plus sensible et les actions qui auront un effet de levier maximal sur la prospérité régionale (infrastructures, ressources humaines, investissement productif).

La programmation pluriannuelle, censée garantir la stabilité nécessaire au processus de développement régional, s'étend cette fois-ci à 7 années de 2000 à 2006, au lieu de 6 précédemment. Les allocations sont décidées une fois pour toutes, sous réserve d'un éventuel ajustement technique à la fin de 2003 et d'une réallocation financière⁶ en 2004, liée à l'introduction de la réserve de performance.

La complémentarité et le partenariat⁷ continuent d'occuper une place centrale. Les interventions communautaires viennent compléter les actions nationales ; elles sont décidées en concertation étroite avec les partenaires selon un principe de partenariat vertical (entre les différents niveaux d'autorités publiques Union-national-régional-local) et horizontal (partenaires économiques et sociaux, organismes appropriés pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et du développement durable). Ce partenariat porte à la fois sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des interventions.

La territorialisation des interventions structurelles s'affirme de manière constante, avec même une référence plus stricte que par le passé aux critères statistiques pour la détermination des territoires éligibles et des enveloppes nationales:

- National pour l'objectif 3;
- NUTS II pour l'objectif 1;
- NUTS III et au-dessous (quartiers urbains ou zones côtières) pour l'objectif 2.

La coordination des Fonds structurels, assurée par la Commission et les Etats membres, demeure un impératif fort. Cependant, l'intégration des actions dans les plans de développement associés aux objectifs 2 et 3 apparaît moins nettement que dans ceux des régions de l'objectif 1 qui pourront faire appel aux 4 Fonds pour mener à bien une stratégie de développement économique et social. Dans les zones rurales n'appartenant pas à des régions en retard de développement, des changements importants ont été introduits avec la réforme de la PAC et les nouvelles mesures de développement rural financées par le FEOGA-Garantie.

La compétence et l'autonomie de **l'autorité publique** - européenne, nationale, régionale ou locale - pour mener à bien une politique de développement régional est un fondement toujours en vigueur de la politique de cohésion. Cette règle est seulement limitée par des considérations d'efficacité : les versements annuels ne doivent pas dépasser la capacité d'absorption nationale⁸. Elle admet également un aménagement, sous la forme de la possibilité de confier à un organisme particulier la gestion d'un programme grâce à une subvention globale. Néanmoins, pour être accrédité l'organisme intermédiaire doit être investi d'une mission de service public⁹, ce qui réduit la portée de la novation.

Contrairement à ce qui a pu être pratiqué par d'autres bailleurs internationaux de fonds publics, l'octroi des Fonds structurels n'est pas conditionné par des réformes touchant l'environnement productif (par exemple, la déréglementation des services publics ou les restructurations industrielles). Seules des considérations relatives à la protection de l'environnement et à l'égalité des chances peuvent venir interférer dans les priorités déterminées par la gravité de la situation économique et sociale.

⁶ La réserve de performance s'élève à 4% des crédits d'engagement. Toutefois, une éventuelle réallocation des fonds en 2004 ne pouvant remettre en cause les décisions de 1999 sur la répartition des dotations par pays et par objectif, son impact devrait être assez limité.

⁷ Article 8 du règlement général 1260/1999

⁸ Considérant 21 du règlement général 1260/1999

⁹ Article 27 du règlement général 1260/1999

La réforme de 1999 a renforcé le **principe de subsidiarité**, notamment avec la définition précise des responsabilités entre les autorités publiques concernées¹⁰. La nouvelle répartition des rôles semble donner plus de poids aux régions et aux Etats en matière de suivi comptable et administratif. « L'autorité de gestion¹¹ », nouveau concept introduit par les règlements de 1999, se voit confier un rôle central.

Une analyse institutionnelle des nouvelles dispositions amène à conclure qu'il s'agit là d'une transformation majeure des ambitions portées par la politique de cohésion, qui privilégie une approche instrumentale des transferts entre régions (voir analyse développée par Liesbeth Hooghe de l'université de Toronto¹²).

La recherche d'**efficacité** inspire un grand nombre de nouvelles dispositions relatives aux modalités de gestion financières. D'une part la réforme vise à faciliter l'utilisation des fonds structurels, d'autre part elle instaure une série de garde-fous pour garantir la bonne gestion des fonds. Ainsi en est-il du versement d'un acompte de 7% lors de l'engagement de la première tranche d'un document régional de programmation complété par le remboursement des dépenses ultérieures, afin de le doter d'une sorte de fonds de roulement et d'accélérer ainsi le démarrage des actions¹³. Les modalités de gestion et la programmation sont soumises à des contrôles renforcés, soit sous la forme classique du contrôle financier, soit sous la forme plus élaborée et qualitative de l'évaluation¹⁴.

3.2 - *Les évolutions*

Les changements touchent principalement les thèmes d'intervention et ils laissent également apparaître quelques inflexions liées à un changement de diagnostic sur les inégalités à corriger. Ils reprennent ainsi les résultats du Premier rapport sur la cohésion de 1996 qui déplorait la relative inefficacité des interventions structurelles dans les zones en reconversion industrielle et face au chômage. Le rapport mettait également l'accent sur l'aggravation ou la persistance des disparités entre des catégories de populations (femmes et hommes, groupes défavorisés) et des territoires de taille de plus en plus réduite.

L'emploi devient le but principal et partagé par tous les Fonds structurels et les Plans nationaux d'action pour l'emploi constituent une sorte de charpente à partir desquels seront définies toutes les interventions du FSE dans le cadre de l'objectif 3 (autour des 4 piliers relatifs à l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances pour tous).

Le développement durable et l'égalité entre les hommes et les femmes font une entrée marquante parmi les objectifs principaux de la politique de cohésion¹⁵. La promotion de l'égalité et la protection de l'environnement bénéficient d'un traitement privilégié aux différentes étapes de la programmation : partenariat, sélection des mesures, modulation des taux de participation des Fonds, critères d'évaluation et information ciblée.

Pour ce qui regarde le FEDER, le soutien aux **PME** créatrices d'emploi, la valorisation du potentiel endogène local et les infrastructures « soft » deviennent les pierres angulaires des interventions communautaires. Un accent particulier est mis sur **le tourisme, la culture et la protection du patrimoine culturel et naturel** lorsqu'ils créent des emplois durables. Le recours à des cofinancements privés est plus fortement encouragé que par le passé.

La nouvelle définition des zones éligibles à l'objectif 2 traduit la prise en compte des nouvelles formes de crise ou de problèmes spatiaux constatés au cours des années 90 :

¹⁰ Considérant 26 du règlement général 1260/1999

¹¹ L'article 9 du règlement général 1260/1999 est consacré aux définitions des différents documents et acteurs.

¹² EU cohesion policy and competing models of European capitalism in Journal of common market studies vol.36/4 dec.1998

¹³ Article 32 du règlement général 1260/1999

¹⁴ Titre IV « Efficacité des interventions des Fonds » du règlement général 1260/1999

¹⁵ Considérant 5 et article 2 du règlement général 1260/1999

- d'abord, **la fragmentation territoriale**, c'est-à-dire la persistance ou l'aggravation des inégalités sur des très petites zones. En acceptant que les Fonds structurels puissent aider des quartiers urbains en difficulté dans des régions et des villes qui ne seraient pas éligibles car trop prospères, les nouveaux règlements dérogent aux règles générales de délimitation (soit NUTS III, soit une zone de taille significative).

- ensuite, **la diversification des trajectoires de développement**. Jusqu'à présent, les interventions structurelles s'appuyaient sur une conception très linéaire du mouvement de développement et la politique de cohésion était destinée à combler un retard structurel ou une crise conjoncturelle. En 1994 la programmation avait enregistré, presque involontairement, un nouveau phénomène puisque certaines régions industrielles britanniques antérieurement classées en objectif 2 avaient subi une telle dégradation de leur situation économique et sociale qu'elles devenaient éligibles à l'objectif 1. En 1999, les critères de sélection et de délimitation des zones se sont adaptés à cette nouvelle donne : les Fonds structurels doivent non seulement encourager certaines régions à rattraper leur retard mais aussi empêcher certaines zones en crise de régresser. Ainsi, en plus des critères socio-économiques habituels, comme le PIB par habitant, le taux de chômage ou encore la faible densité de population, d'autres éléments plus qualitatifs ont été pris en compte, tels que le taux de criminalité ou de délinquance élevé, la pauvreté et les conditions de logement précaires, la situation environnementale.

- enfin, la notion de « reconversion économique » et celle de « **crise attendue** » permettent mieux de prendre en compte des zones confrontées au déclin économique régulier (zones rurales) ou brutal dans les services (fermeture des casernes militaires, des usines d'armement, restructuration des secteurs bancaires et d'assurance).

4 - UN EXERCICE INACHEVE

A la différence de la politique de l'emploi qui a bénéficié entre 1993 et 1999 d'une mobilisation parallèle des gouvernements nationaux débouchant sur un processus de convergence autour de lignes directrices communes, la politique régionale est restée très proche du cadre établi en 1993. Il n'y a pour s'en convaincre qu'à comparer les deux règlements FEDER de 1999 et de 1993, qui diffèrent sur très peu de points.

Pourtant, lors de la révision à mi-parcours de 1996, face aux effets limités des interventions structurelles communautaires pour résoudre les problèmes sociaux rencontrés dans les zones d'objectifs 2 et 5b (et à ceux très diffus des objectifs 3 et 4)¹⁶, la Commission avait ouvert de nouvelles perspectives pour la politique de cohésion – notamment, la mobilisation locale pour l'emploi et la prise en compte des dynamiques spatiales à l'échelle européenne. Faute de modification importante des procédures, ces thématiques risquent d'occuper une place très marginale dans les futurs programmes 2000-2006.

4.1 – *L'ingénierie du développement économique local*

Au cours des 3 dernières années, le recours à divers instruments (assistance technique aux porteurs de projets, renforcement de la capacité d'animation et de programmation stratégique des administrations) pour lutter efficacement contre les nouvelles disparités s'était intensifié et précisé.

En premier lieu, deux initiatives communautaires URBAN et INTEGRA, l'une en faveur du développement urbain et l'autre de la lutte contre l'exclusion des groupes les plus défavorisées ont été lancées en 1995. Bien qu'ils aient des objectifs sensiblement différents, ces deux programmes ont en commun une forte composante de développement local et misent sur le partenariat avec la société civile. Parallèlement les initiatives communautaires ADAPT et PME, fortement handicapées par les délais de

¹⁶ « Interventions structurelles et emploi » Communication de la Commission (COM (96) 512 du 20/11/96) et « Nouvelles programmations régionales 1997-1999 au titre de l'objectif 2 des politiques structurelles communautaires – priorité à la création d'emplois » (COM (97) 524 du 14 novembre 1997)

mise en œuvre, ont ouvert des voies prometteuses de coopération entre le secteur productif et le monde de la recherche ou de la formation.

Egalement, divers programmes-pilotes ont essayé de tester de nouvelles méthodes pour lutter contre le chômage de longue durée des travailleurs adultes, pour développer des synergies entre la création d'emplois et le développement d'activités dans le secteur des services (services aux personnes, culture, environnement), pour encourager le développement de l'économie sociale, etc. Les évaluations menées en même temps que les expérimentations ont mis en évidence l'importance de l'ingénierie de projet, la nécessité de doter les zones d'une expertise pointue. Dans tous les cas, l'autonomie laissée aux opérateurs pour utiliser les fonds de manière flexible est apparue déterminante.

Enfin, dans le prolongement du Livre blanc « croissance, compétitivité, emploi » et des progrès de la stratégie coordonnée pour l'emploi, 89 Pactes territoriaux et locaux pour l'emploi ont été lancés dans des zones de taille variable (NUTS II, NUTS III ou infra-NUTS III). Par rapport aux programmes régionaux traditionnels, le label « Pactes » cautionne la mobilisation locale des partenaires politiques, administratifs, économiques et sociaux locaux pour lutter contre le chômage. Les aides ne visent pas directement des projets ou des infrastructures, dont la plupart des zones sont déjà largement pourvues, mais la création d'un environnement local favorable à la coopération.

Les règlements de 1999 font référence à ces nouvelles procédures dans leurs chapitres introductifs, mais la liste des mesures éligibles des Fonds n'a pas enregistré de changement significatif. Les nouvelles dispositions administratives et financières ayant accru les contraintes pour les opérateurs locaux, l'utilisation des fonds sera rendue plus difficile pour ce type de mesures. Il est probable que les Initiatives communautaires qui en ont fait leur priorité, telles que LEADER, URBAN et EQUAL, représenteront les principaux et exclusifs instruments de soutien au développement local.

4.2 - L'aménagement de l'espace communautaire

De même, on peut considérer que la tentative destinée à accroître la capacité d'analyse territoriale de la Commission et des États membres (ORATE et SDEC) n'a encore pas abouti. Les travaux menés depuis plusieurs années par des experts et, surtout, une série de conférences ont validé la possibilité d'enrichir la politique régionale par de nouveaux thèmes transversaux, tels que les réseaux de villes moyennes, les relations urbain-rural, la gestion et la valorisation des ressources naturelles, les pôles d'innovation et de recherche.

Cet apport n'a pas été utilisé pour la conception des futurs programmes 2000-2006 qui resteront centrés sur la résolution de problèmes infra-régionaux.

4.3 - Un affaiblissement de la capacité d'innovation communautaire

Depuis 1989, la Commission avait mis en place progressivement un édifice à trois étages «Actions innovatrices - Initiative communautaire - Docup ou CCA¹⁷». Il permettait d'expérimenter de nouvelles méthodes ou de nouveaux thèmes dans les actions innovatrices directement sous contrôle de la Commission, puis de les diffuser grâce à des réseaux de coopération dans les initiatives communautaires, avant de les généraliser dans les programmes sous la responsabilité des régions.

Cette construction a été mise en cause *de jure* avec la censure du Parlement européen sur la Commission et *de facto* avec la réduction des montants disponibles et des thèmes de travail des actions innovatrices et des initiatives communautaires.

¹⁷ DOCUP : Document unique de programmation, CCA : Cadre communautaire d'appui.

Les programmes régionaux bénéficiant de l'appui des Fonds structurels étaient jusqu'en 1999 appelés selon le type de régions CCA ou Docup. Ils seront tous dénommés « Programmes de développement régional » à partir de 2000.

CONCLUSION

La réforme de 1999 a pris en compte un grand nombre de critiques portées à l'exercice 94-99. Dans le cadre de la maîtrise des déficits nécessaire à la bonne marche de l'euro, elle a naturellement intégré les préoccupations budgétaires et comptables des Etats membres. Mais certains éléments d'analyse développés plus récemment n'ont pu être pris en compte.

Si elle n'a pas affecté la solidarité au profit des régions en retard de développement, la recherche de l'efficacité économique s'est avérée une arme à double tranchant pour les régions développées en reconversion, où les progrès sont plus difficilement quantifiables que dans les autres régions et qui appellent des interventions plus qualitatives. La diminution des transferts y sera d'autant plus mal reçue qu'elle ne s'accompagne pas de l'ouverture de nouvelles perspectives pour ces zones.

En effet, les nouvelles tâches de gestion risquent de prendre le pas sur les activités d'animation et la conduite des projets. Ce qui compromettra sérieusement la possibilité d'enclencher des processus de redéveloppement dans les zones d'objectif 2, faiblement réactives aux « recettes traditionnelles » des Fonds structurels basées sur un savant mélange d'infrastructures et d'investissements productifs. En comparaison des autres, les zones rurales sont placées dans la situation la moins favorable. D'une part, la réduction des populations éligibles pèsera – partout en Europe – essentiellement sur elles, d'autre part, les deux réformes simultanées des Fonds structurels et de la PAC (mesures de développement rural) ont abouti à créer des instruments d'un maniement extraordinairement compliqué.

Faute d'avoir complètement anticipé les leçons tirées des nouveaux dispositifs introduits après 1994 – non seulement sur les thèmes d'action mais aussi sur les méthodes -, il est possible que les programmes 2000-2006 montreront vite leurs limites dans les régions hors de l'objectif 1 et qu'ils devront en partie être revus.

ANNEXE
Textes de référence

Fonds structurels

Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels

Règlement (CE) n° 1261/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional

Règlement (CE) n° 1262/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds social européen

Règlement (CE) n° 1263/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à l'Instrument financier d'orientation de la pêche

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements

Fonds de cohésion

Règlement (CE) n° 1264/1999 du Conseil du 21 juin 1999 modifiant le règlement (CE) n° 1164/94 instituant le Fonds de cohésion

Règlement (CE) n° 1265/1999 du Conseil du 21 juin 1999 modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1164/94 instituant le Fonds de cohésion

Instruments de préadhésion

Règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89

Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de préadhésion

Règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion.