

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2003..... I - 1**Première partie Texte adopté le 2 juillet 2003..... 3****I - L'IMPACT DES FONDS STRUCTURELS.....7**

1. Un effet de levier incontestable pour tous les États membres7
2. Un impact qualitatif sur les pratiques de développement régional ...8
3. L'émergence de coopérations européennes8
4. Mais une efficacité contestée en terme d'aménagement du territoire9
5. Un certain manque de pertinence des zonages9

II - DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES POUR LA FRANCE10

1. Des crédits européens parfois mal utilisés10
2. La difficile complémentarité entre les contrats de plan et les fonds structurels13

III - LE CONTEXTE DE L'ÉLARGISSEMENT14

1. Un accroissement sans précédent des disparités économiques au sein de l'Union14
2. Une modification de l'allocation des fonds structurels et de cohésion16

IV - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....18

1. Faire face aux contraintes budgétaires.....18
2. Vers une véritable politique régionale européenne.....21
3. Des réformes incontournables pour la France24

Deuxième partie Déclarations des groupes 29**ANNEXE A L'AVIS.....53****SCRUTIN.....53****RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M. Charles Bonissol, rapporteur.... II - 1****CHAPITRE I : L'ÉVOLUTION DES FONDS STRUCTURELS5****I - UNE ÉVOLUTION RYTHMÉE PAR LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.....5**

A - DU TRAITÉ DE ROME À L'ACTE UNIQUE (1957-1986) : LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DES FONDS STRUCTURELS	5
1. La volonté initiale d'un développement harmonieux	5
2. L'aggravation des déséquilibres	5
B - L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.	6
C - DE 1988 À 1999 : DEUX PÉRIODES DE PROGRAMMATION, DEUX RÉFORMES DES FONDS STRUCTURELS.....	6
1. La réforme fondamentale de 1988.....	6
2. Le Traité sur l'Union européenne et la deuxième programmation ...	8
II - UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE : LA RÉFORME DE 1999 ET LA NOUVELLE PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006.....	10
A - LES PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DE LA PROGRAMMATION 2000-2006	10
B - LE CHAMP D'APPLICATION DES DIFFÉRENTS OBJECTIFS ..	11
1. Deux objectifs régionaux.....	12
2. Un objectif horizontal : l'Objectif 3	18
3. Des mécanismes de soutien transitoire (ou « <i>phasing out</i> »).....	20
4. Les procédures : programmation et gestion des projets.....	21
C - LES GRANDS PRINCIPES DE LA POLITIQUE RÉGIONALE	23
1. Le principe de programmation	23
2. Le principe de partenariat.....	23
3. Le principe d'additionnalité.....	23
4. Le principe de concentration	24
D - LES FONDS STRUCTURELS, INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE	24
1. Le FEDER	24
2. Le FEOGA-Orientation	26
3. Le FSE.....	26
4. L'IFOP	27
E - LES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE (PIC).....	28
1. INTERREG III	29
2. EQUAL	32
3. URBAN II	34
4. LEADER +	36
F - LES ACTIONS INNOVATRICES	38

CHAPITRE II : FONDS STRUCTURELS ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	41
I - UN EFFET DE LEVIER.....	41
A - DES PROJETS QUI N’AURAIENT PAS ÉTÉ FINANCÉS SANS LES FONDS STRUCTURELS.....	41
B - UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES DISPARITÉS DE DÉVELOPPEMENT ENTRE LES ÉTATS MEMBRES	42
1. La convergence des pays de la cohésion	42
2. Un rattrapage des régions les plus en retard de développement	43
3. Un développement des investissements structurants	46
C - UN IMPACT QUALITATIF SUR LES PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL.....	47
1. L’émergence d’acteurs régionaux et la mise en synergie des dynamiques locales	47
2. De nouvelles pratiques de gestion et de contrôle de la dépense publique	49
D - L’ÉMERGENCE DE RÉGIONS EUROPÉENNES TRANSFRONTALIÈRES.	50
II - LA COMPLÉMENTARITÉ CONTRATS DE PLAN - FONDS STRUCTURELS	51
A - UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DE COORDONNER L’ACTION DES FONDS STRUCTURELS ET DES CPER	51
B - DES OBSTACLES À LA COMPLÉMENTARITÉ	53
III - LES DIFFICULTÉS	54
A - UNE EFFICACITÉ CONTESTÉE.....	54
1. La persistance de déséquilibres importants en termes de richesse..	55
2. Une cohésion territoriale inaccomplie	55
3. Des résultats décevants en termes de cohésion sociale.....	56
4. Des efforts d’innovation inégaux	57
B - UNE VALEUR AJOUTÉE JUGÉE INSUFFISANTE.....	58
C - UN CERTAIN MANQUE DE PERTINENCE DES ZONAGES.....	59
D - DES CRÉDITS EUROPÉENS PARFOIS DIFFICILES À UTILISER	60
1. Des règles d’éligibilité des projets jugées trop restrictives.....	61
2. Les écueils de la règle de l’additionnalité des financements	61
3. Des financements européens insuffisamment connus.....	62
4. Des procédures administratives trop lourdes au regard des résultats obtenus.....	63

5. Le difficile cumul des réglementations européennes et nationales	66
6. Un certain déficit de compétences pour mener les projets.	66
7. Les conséquences de la sous-consommation des fonds structurels : la règle dite du « dégagement d'office » ou « n+2 » ..	67
IV - LES MESURES PRISES POUR UNE MEILLEURE GESTION DES FONDS.....	68
A - LES DÉLÉGATIONS.....	68
1. Objectifs 1 et 2	68
2. Les initiatives communautaires	71
3. Les actions innovatrices	71
B - UN PRÉALABLE À L'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES : LA CIRCULAIRE DU 15 JUILLET 2002.....	71
1. En termes d'information et d'animation.....	71
2. En termes de maturité des projets.....	72
3. Pour les mécanismes d'instruction	72
4. En matière de gestion	72
5. Pour le suivi.....	72
C - UNE REFORTE PLUS PROFONDE : LE CONSEIL DES MINISTRES DU 31 JUILLET 2002.....	73
1. Un allègement substantiel des procédures.....	73
2. Un renforcement de l'appui aux projets	74
3. Une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions	74
CHAPITRE III : LA MISE EN OEUVRE DES FONDS STRUCTURELS	75
I - DES APPLICATIONS EN FRANCE	75
A - LES FONDS STRUCTURELS EN ALSACE.....	75
1. Le Bassin potassique de Wittenheim en Alsace	75
2. L'expérimentation de la décentralisation de la gestion des fonds en Alsace.....	80
B - PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	89
1. La région PACA : une région composée de territoires hétérogènes	89
2. Le bilan des programmes pour la période 1994-1999	91
3. Le DOCUP Objectif 2 pour 2000-2006.....	98
4. Les autres programmes.....	104
5. Les avancées dans la gestion des fonds européens en PACA.....	108
6. Les problèmes qui persistent	111
C - L'OUTRE-MER.....	115

1. Les Départements d'Outre-mer (DOM) : régions ultra-périphériques bénéficiaires des fonds structurels	115
2. Les Territoires d'Outre-mer (TOM) : territoires simplement associés à l'Union européenne	120
3. Le cas particulier de Mayotte : collectivité départementale en cours d'intégration à l'Union européenne	121
D - LES FONDS STRUCTURELS EN CORSE	123
1. 1994-1999 : un apport communautaire très important.....	123
2. La période 2000 - 2006.....	123
3. Les effets de la mise en œuvre des fonds structurels en Corse	125
4. L'après 2007 : la nécessité de maintenir des aides structurelles en Corse	128
II - LES FONDS STRUCTURELS DANS LES AUTRES ÉTATS MEMBRES	128
A - L'ESPAGNE	128
1. Un contexte politique et administratif différent.....	129
2. Une consommation importante.....	139
3. Des effets contrastés	143
B - LES AUTRES ÉTATS MEMBRES	146
1. L'Italie	146
2. L'Allemagne.....	147
3. La Grèce	148
4. Le Portugal	149
5. Le Royaume-Uni	149
6. La Belgique	150
7. Les Pays-Bas	151
8. Le Luxembourg	152
9. L'Irlande.....	152
10. Le Danemark	153
11. La Finlande	154
12. La Suède.....	155
13. L'Autriche	155
CHAPITRE IV : RÉFORMER LES FONDS STRUCTURELS POUR UN MEILLEUR AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?	157
I - LE CONTEXTE DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE ET SES IMPLICATIONS.....	157
A - UN ACCROISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES AU SEIN DE L'UNION.	158
1. Une Europe scindée en trois parties.....	158
2. Des inégalités grandissantes en termes de revenu	159

3. Une situation de l'emploi moins favorable dans une Europe élargie.	160
4. Une insuffisance d'infrastructures et d'équipements dans les pays candidats	161
B - UNE MODIFICATION DE L'ALLOCATION DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHÉSION.....	163
1. Une participation des PECO à la politique régionale dès 2004	163
2. Un déplacement du centre de gravité de la politique régionale	164
3. Un effet statistique inévitable et une dilution des aides.....	165
II - LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE..	167
A - LA PRIORITÉ AUX RÉGIONS LES MOINS DÉVELOPPÉES ...	167
B - UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU FONDS DE COHÉSION...	168
C - UN MENU DE PRIORITÉS COMMUNAUTAIRES.....	168
D - LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION	170
III - LES ORIENTATIONS DES PAYS MEMBRES	170
IV - LES ORIENTATIONS DU CIADT DU 13 DÉCEMBRE 2002	171
CONCLUSION.....	173
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	175
TABLE DES SIGLES	179
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	181

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 2 juillet 2003**

Première partie
Texte adopté le 2 juillet 2003

Le 12 novembre 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* »¹.

La section a désigné M. Charles Bonissol comme rapporteur.

*
* *

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 a adopté une réforme des politiques structurelles de l'Union européenne pour la période qui s'étend de 2000 à 2006. Les sommes en jeu sont importantes tant pour l'Europe (195 milliards d'euros de fonds alloués sur la période 2000-2006) que pour la France (elle dispose de près de 16 milliards d'euros de financements communautaires au titre des fonds structurels soit 8 % des fonds consacrés à la politique régionale des quinze pays de l'Union).

Durant cette période, les quatre fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation et IFOP) devront permettre la réalisation de trois objectifs prioritaires : deux objectifs régionaux (l'Objectif 1 en faveur des zones en retard de développement, l'Objectif 2 pour le soutien des zones en reconversion), un objectif national (l'Objectif 3 en faveur du développement des ressources humaines). A ces trois objectifs auxquels sont alloués 94 % de l'enveloppe des fonds structurels, s'ajoutent quatre programmes d'initiative communautaire (INTERREG III, LEADER +, EQUAL et URBAN II). Un fonds de cohésion doté de 18 milliards d'euros permettra la réalisation d'équipements structurants (actuellement en Espagne, au Portugal, en Grèce et en Irlande).

Les implications sociales, économiques et spatiales des fonds structurels sont importantes et multiples : rattrapage des régions les moins développées de l'Union, développement économique des territoires urbains et ruraux, créations et pérennisation des emplois, amélioration des infrastructures, réhabilitation du cadre de vie et de l'environnement...

Ces fonds contribuent à l'émergence de régions européennes transfrontalières. Ils ont pour objectif d'intervenir dans l'aménagement du territoire, bien que ce terme français ne soit pas reconnu au niveau européen. Pour autant, cette notion est pleinement validée par la Commission européenne au travers du concept de cohésion territoriale.

Cependant il n'est pas certain que les fonds structurels aient jusqu'ici réalisé pleinement leur objectif de cohésion économique et sociale. Les écarts de développement entre pays s'estompent progressivement mais des disparités importantes demeurent et des écarts considérables existent encore entre régions

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 162 voix et 1 abstention (voir le résultat du scrutin en annexe)

et à l'intérieur même de certaines d'entre elles. Cette situation n'est pas propre à la France mais elle s'y combine avec une médiocre utilisation des fonds qui lui ont été alloués.

Quelles sont les causes de cette sous-consommation des fonds structurels en France ? Quelles sont les actions à conduire pour que notre pays tire tout le bénéfice de l'apport communautaire ? Une série de dispositions portant sur l'amélioration de l'accès aux programmes régionaux européens et sur la simplification de la mise en œuvre des fonds structurels en France a été mise en place à l'été 2002. Une région, l'Alsace, a été désignée pour expérimenter au 1^{er} janvier 2003 la décentralisation de la gestion de ces fonds. Une autre, l'Auvergne, s'est vue dotée à compter de juin 2003, d'une délégation de gestion dans le cadre d'une subvention globale très importante. Ces mesures sont-elles suffisantes ?

Au-delà de ces préoccupations à court terme, les réflexions en cours sur l'OMC, sur la PAC ... auront des répercussions sur les fonds structurels dont il faut tenir compte. La perspective, en mai 2004, de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays pose le problème de l'avenir de ces fonds structurels et du système existant. Ces pays ont déjà bénéficié d'aides de pré-adhésion. A partir de 2004, les aides allouées à ces pays pourraient tripler et l'enveloppe du fonds de cohésion être accrue pour tenir compte de leur adhésion à l'Europe.

Quels seront les besoins en 2006 ? Arithmétiquement, sans augmentation substantielle du budget communautaire, l'entrée de nouveaux pays entraînera nécessairement une diminution des fonds alloués à chaque État membre. Et la particularité de ces pays, caractérisés par des niveaux de revenu, d'emploi et de développement très éloignés de ceux prévalant aujourd'hui au sein de l'Union européenne, conduira à une ré-allocation de la plus grande partie des fonds en leur faveur.

Quelle place restera à notre pays ? Les DOM, actuellement bénéficiaires de l'objectif 1, pourraient ne pas être affectés. Les aides accordées aux autres régions françaises risquent quant à elles d'être en partie remises en cause.

Quelle politique régionale faudra-t-il mettre en œuvre dans l'Europe élargie à vingt-cinq ? Quelles solutions pourraient permettre à la fois de soutenir les nouveaux entrants, dont les besoins sont considérables, et de donner aux autres États les moyens de lutter contre les difficultés auxquelles ils sont encore confrontés ? Car l'élargissement ne fera pas disparaître les problèmes structurels existants dont ne rend pas compte le seul niveau de PIB par habitant : déclin de certaines zones rurales, handicaps naturels, chômage...

I - L'IMPACT DES FONDS STRUCTURELS

1. Un effet de levier incontestable pour tous les États membres

a) Des projets qui n'auraient pas été financés sans les fonds

Dans un contexte marqué par le nécessaire encadrement des déficits publics, l'intervention des fonds structurels en cofinancement d'aides publiques nationales, régionales ou locales, a sans aucun doute permis à de nombreux projets de voir le jour.

Sans les aides communautaires, le taux de réalisation aurait vraisemblablement été moindre. Pour de nombreux projets réalisés, l'Etat n'aurait pu se substituer au financement communautaire.

b) La réduction des disparités entre les États

Les fonds structurels ont permis une convergence économique des pays membres de l'Union européenne, particulièrement flagrante dans les pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande).

Le PIB par habitant de l'Irlande, en pourcentage de la moyenne communautaire, est ainsi passé de 63,8 % en 1988 à 117,9 % en 2001. Pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce, leur retard par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit de près d'un tiers en un peu plus de dix ans, passant de 68 % à 78 %. Néanmoins, la Commission européenne estime qu'une génération serait encore nécessaire pour que ces trois pays effacent l'essentiel de leur retard par rapport à la moyenne communautaire.

c) Un rattrapage des régions les plus en retard de développement

Sur la période 1989-1999, le PIB par habitant des régions Objectif 1 est passé de 68 % à 70 % de la moyenne communautaire soit près de 3 % de croissance. Par ailleurs, la dispersion des revenus entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres de l'Union s'est rétrécie.

Ces bons résultats peuvent s'expliquer par le montant des fonds alloués à l'Objectif 1 (plus de deux tiers des fonds structurels) et les critères d'éligibilité restreints appliqués à cet objectif. Il n'y a pas eu de saupoudrage des crédits européens. Les fonds octroyés aux régions en retard ont profité en outre indirectement à d'autres régions plus prospères de l'Union sous la forme d'importations de biens, d'équipements et de services.

d) Un développement des investissements structurants

Les infrastructures de transport ont connu des progrès sensibles : les gains en temps de parcours dus aux réalisations cofinancées par les fonds structurels ou de cohésion vont de 20 % en Espagne, grâce à la mise à niveau du système autoroutier, à 70 % au Portugal pour le fret ferroviaire.

Au niveau communautaire, la longueur des autoroutes a augmenté de 40 % entre 1988 et 1998, grâce notamment à leur développement dans les pays dits de la cohésion. En matière d'infrastructures ferroviaires, le réseau ferroviaire s'est considérablement modernisé, et ce tout particulièrement en Espagne.

2. Un impact qualitatif sur les pratiques de développement régional

a) L'émergence d'acteurs régionaux et la mise en synergie des dynamiques locales

La réforme de 1999 a introduit une intensification du partenariat entre la Commission et les États membres, mais également entre les États membres et leurs partenaires locaux et régionaux. Même si les acteurs socioprofessionnels y ont été trop peu associés, la mise en œuvre des fonds structurels s'est toutefois accompagnée d'une montée en puissance de la concertation locale.

Un des grands mérites des fonds structurels est d'avoir réussi à mettre autour d'une même table des partenaires locaux qui ne se rencontraient pas auparavant et d'avoir suscité une dynamique locale pouvant dépasser le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels.

b) De nouvelles pratiques de gestion et de contrôle de la dépense publique

Les fonds structurels imposent de déterminer une stratégie, d'établir des documents de référence dont la réalisation doit être évaluée à différentes étapes de la mise en œuvre : évaluations *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*. Les projets sont soumis à des contrôles rigoureux. La mise en œuvre de la politique régionale européenne a contraint les pays à mettre en œuvre une méthodologie administrative qui leur faisait souvent défaut.

En France, l'expérience des fonds structurels a exercé un rôle significatif dans l'exécution de la dépense de l'Etat. En particulier, les fonds structurels ont contribué à y diffuser des méthodes d'évaluation et de contrôle plus rigoureuses dans l'emploi des fonds publics.

3. L'émergence de coopérations européennes

Les États membres ont su, grâce au soutien d'INTERREG, constituer des organismes, des structures, des réseaux communs, développer de nouvelles coopérations que la seule suppression des frontières administratives n'aurait pas suffi à créer.

Aujourd'hui, trois types de coopération peuvent se conjuguer à travers les différents volets d'INTERREG III :

- Volet A coopération transfrontalière ;
- Volet B coopération transnationale ;
- Volet C coopération interrégionale.

4. Mais une efficacité contestée en terme d'aménagement du territoire

a) Des écarts persistants en terme de richesse

Les écarts de richesse au sein des États membres demeurent très importants. Ainsi, le Royaume-Uni accuse les plus grands extrêmes régionaux en matière de revenu par habitant : la population du centre de Londres a un revenu par tête de 241,4 % du PIB moyen communautaire, tandis que la région de Cornwall & Isles of Scilly plafonne à 65 % de la moyenne communautaire, soit un écart de richesse par habitant de 176,4 points de pourcentage.

Les écarts de revenu par habitant s'accompagnent d'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, d'investissements et d'accès à la société de l'information.

b) Une cohésion territoriale inaccomplie

La concentration de l'activité économique et des richesses au sein de l'Union européenne s'est maintenue ou a même augmenté. L'activité économique se focalise sur un « *triangle d'or* » délimité par les régions du North Yorkshire au Royaume-Uni, de la Franche-Comté en France et de Hambourg en Allemagne (ou plus largement sur la « *banane bleue* » allant de Londres à Milan en passant par Lyon).

La superficie de cette zone centrale ne représente pourtant qu'un septième de celle de l'Union et sa population un tiers. Le PIB moyen par habitant y est le double de celui des régions périphériques et la productivité y est quatre fois supérieure. Cette concentration extrême implique en outre pour cette zone centrale des effets négatifs en termes d'environnement et de congestion des infrastructures de transport.

c) Des résultats décevants en matière de cohésion sociale

Les disparités régionales en terme de chômage ont eu tendance à augmenter. Les régions européennes où le taux de chômage était le plus faible à la fin des années quatre-vingt sont quasiment les mêmes dix ans plus tard. Il en va de même des régions à fort taux de chômage.

Le développement de l'emploi n'est pas non plus équilibré au sein de l'Union européenne. L'Italie détient le record des disparités régionales en termes d'emplois : l'écart entre les régions à emploi élevé du Nord et les régions à faible emploi du Sud y excède les vingt-cinq points de pourcentage.

5. Un certain manque de pertinence des zonages

Ce manque de pertinence concerne particulièrement l'Objectif 2. Les zonages ayant été déterminés en fonction d'un quota de population, des villes se sont trouvées écartées de la zone d'éligibilité car elles comptaient trop d'habitants. Il en est ressorti des zonages restreints dans lesquels il a été plus difficile de faire émerger des projets. En tout état de cause, le zonage ne peut à lui seul générer une stratégie de développement, il peut même la contrecarrer.

Les zonages créent des frontières entre des territoires aux problèmes souvent proches et/ou complémentaires dans leur logique de développement. Ils génèrent des inégalités de traitement qui manquent de justification. Ils entraînent par ailleurs des délocalisations de projets dans les zones éligibles pour profiter d'un financement supérieur. Des effets d'aubaine se sont également manifestés : pour ne pas perdre la manne financière, des projets ont été montés, sans pour autant qu'un réel besoin n'existe.

Enfin le problème de la durée de vie du zonage se pose. Les zonages sont déterminés à un moment « t », avec des indicateurs économiques, démographiques, sociaux ayant déjà au moins une ou deux années. Sur la période de programmation, l'évolution économique des zones éligibles et des zones non éligibles n'est pas prise en compte. Or une zone non éligible au moment « t » peut connaître de graves difficultés à l'instant « t+2 ».

II - DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES POUR LA FRANCE

1. Des crédits européens parfois mal utilisés

L'efficacité de la politique régionale communautaire se juge également par les chiffres de la consommation des fonds structurels. Or en juillet 2002, après deux années de mise en œuvre, l'avancement des programmes européens en France était marqué par un niveau très insuffisant de programmation (15 %) et de réalisation (6 %).

Le fait que les collectivités territoriales françaises ne se soient que relativement peu tournées vers les fonds structurels européens témoigne d'un déficit de culture européenne dans le quotidien français.

a) Des financements européens mal connus et des règles d'éligibilité très restrictives

Une des raisons essentielles de la sous-consommation des fonds structurels réside dans la méconnaissance de ces instruments par les porteurs de projets potentiels. La maîtrise des fonds structurels demeure trop souvent une affaire de spécialistes.

Les documents de programmation - les DOCUP - ont atteint un niveau de détail qui pénalise les porteurs de projet en les empêchant de vérifier l'éligibilité de leur projet. En outre, cet excès de précision aboutit aussi à ce que des projets répondant aux objectifs de cohésion économique et sociale ne puissent bénéficier des fonds structurels pourtant disponibles et non consommés, car ils n'apparaissent pas dans les priorités du DOCUP de leur région.

De plus, tous les acteurs économiques ne sont pas également traités : les entreprises individuelles ainsi que les entreprises de services sont exclues du bénéfice des aides communautaires. Ceci écarte de fait plus de 90 % des entreprises artisanales, commerciales, PME et professions libérales.

b) Les écueils de la règle de l'additionnalité des financements

L'effort de contraction des déficits publics imposé entre autres par le Pacte de stabilité a eu pour corollaire une frilosité du cofinancement de l'Etat pour les projets réclamant la subvention des fonds communautaires. Pour les porteurs de projets, trouver un cofinancement public a pu s'avérer plus délicat dans ces conditions.

Par ailleurs, la France se distingue de ses voisins par son habitude de combiner des financements de natures très variées. Outre la dilution de l'intervention communautaire, la multiplicité des partenaires liée à notre organisation territoriale et le déficit d'élaboration partagée des projets ralentissent l'instruction des projets quand ils ne deviennent pas bloquants, chaque co-financeur n'ayant pas toujours à un moment donné les mêmes priorités d'investissements.

c) Des procédures administratives trop lourdes au regard des résultats obtenus

L'insuffisante souplesse d'emploi des fonds structurels s'explique également par le cumul des règles communautaires complexes et de la réglementation française, notamment de la comptabilité publique. Le montage d'un projet reste une opération relativement ardue.

Lorsque le projet remplit les conditions d'éligibilité, et que les cofinancements hors crédits européens ont été trouvés, tout porteur de projet doit demander un dossier de subvention européenne auprès du service compétent. La nature du projet conditionne le service compétent. L'instruction est réalisée par plusieurs services, de l'Etat, du conseil régional et du conseil général qui réclament chacun un dossier. Ces dossiers doivent comporter une multitude de pièces devant obligatoirement accompagner la demande de subvention. La liste de ces pièces dépend de chaque préfecture de région.

De plus, pour les micro-projets, le SGAR peut parfois obliger les opérateurs à se regrouper dans des alliances hétéroclites qui rendent très difficile l'élaboration d'un projet cohérent et créent des distorsions entre acteurs privés à vocation commerciale, associatifs par exemple.

Ce n'est qu'au bout de deux mois minimum, au reçu d'un accusé de réception, que le porteur de projet sait si son dossier est complet. Une seule pièce manquante peut retarder encore le projet du même délai. Les services instructeurs de l'Etat, du conseil régional et du conseil général examinent séparément le dossier et émettent un avis. L'avis favorable n'a pas valeur de promesse de subvention. Le comité de programmation qui ne se réunit que tous les deux mois en général prend alors la décision d'attribuer ou non la subvention.

Le paiement se fait sur justification des dépenses acquittées par le porteur de projet qui doit donc faire une avance de trésorerie ou recourir à l'emprunt dans l'attente du versement des fonds. Le remboursement d'intérêts limite alors sensiblement l'avantage découlant de l'obtention des fonds communautaires. Le poids des justificatifs de dépenses à fournir est contraignant.

Ainsi, même lorsque tout se déroule correctement, plusieurs mois s'écoulent entre le dépôt de la demande de subvention et le versement effectif de cette subvention. Ce long délai décourage de nombreux porteurs de projets et ce d'autant qu'il s'agit d'un micro-projet associatif.

Le porteur de projet est également contraint par la règle du dégagement d'office : l'exécution totale de l'opération et le paiement de la subvention doivent être réalisés dans les deux ans. En cas de dépassement de ce délai de deux ans, les derniers remboursements ne sont pas accordés par la Commission.

d) Un certain déficit de compétences pour mener les projets

La réforme des fonds structurels de 1999 a renforcé la déconcentration de la mise en œuvre de la politique régionale et l'implication des collectivités territoriales.

Pour autant, qu'il s'agisse des services de l'Etat ou de ceux des collectivités, les équipes régionales et locales n'ont pas reçu la formation nécessaire à l'interprétation des réglementations, au traitement des dossiers, à l'information des porteurs de projets. La mise en œuvre et l'animation sont restées deux procédures séparées alors qu'il aurait été nécessaire de les coupler.

Ainsi, le manque de réactivité des territoires, et l'insuffisance de projets présentés, sont parfois dus à l'absence d'équipes spécialisées dans l'ingénierie territoriale et ce d'autant plus que les territoires les plus fragiles n'en disposent que de trop peu. Il en résulte un paradoxe : les régions les plus riches et les mieux dotées en compétences humaines sont ainsi celles qui sont le plus en mesure de mieux consommer les crédits européens.

e) Les améliorations récentes

Le 31 juillet 2002, le gouvernement a décidé de prendre une série de mesures destinées à relancer la dynamique de programmation et de réalisation des opérations. Précisées par les circulaires des 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002, elles sont articulées autour de trois axes :

- un allègement substantiel des procédures en terme de contenu des dossiers ou de contrôle financier et une réduction des délais d'arrivée des fonds communautaires grâce à la mise en place de fonds de concours locaux ;
- un renforcement de l'appui aux projets notamment par la création d'un dispositif reposant sur des pôles d'animation et la mise à disposition d'experts chargés de l'ingénierie des dossiers ;

- une plus grande association des collectivités par un accroissement du recours aux délégations de gestion aux régions (subventions globales) et par l'expérimentation du transfert complet de la gestion et de la responsabilité financière à la région Alsace.

Le taux de programmation a plus que doublé en un an, dépassant 33 % en mai 2003. En revanche, il est encore trop tôt pour tirer les enseignements de la décentralisation alsacienne, mais quels que soient les résultats de cette opération, ce seul exemple sera-t-il significatif pour justifier une généralisation à toutes les régions ?

2. La difficile complémentarité entre les contrats de plan et les fonds structurels

a) Une volonté affichée de l'Etat de coordonner l'action des fonds structurels et des contrats de plan Etat-régions

La complémentarité fonds structurels - CPER se justifie par le respect du principe d'additionnalité qui exige pour les interventions des fonds structurels un complément de financements nationaux. Elle n'est toutefois significative que dans le cadre des deux premiers objectifs de la politique régionale.

La cohésion souhaitée entre les fonds structurels et les CPER s'est matérialisée par une concordance des priorités : développement des entreprises, recherche/innovation, enseignement supérieur, infrastructures de transport, protection de l'environnement, agriculture, sylviculture, pêche figurent parmi les premiers objectifs des deux instruments.

La programmation 2000-2006 des fonds structurels s'est accompagnée de la concordance des calendriers de programmation des CPER. La préparation des CPER et des DOCUP des fonds structurels s'est faite sur des modes similaires en collaboration entre le préfet de région, les conseils régionaux, les CESR, la société civile et les acteurs du développement local (chambres consulaires, entreprises, associations, ...).

Le montant des fonds structurels a été pris en compte dans l'élaboration des CPER. La complémentarité se traduit également dans le mode de fonctionnement : la mise en oeuvre est déconcentrée pour les deux instruments qui sont soumis à une révision à mi-parcours.

b) Des obstacles à la complémentarité

Si la complémentarité est effective dans les textes, la mise en oeuvre concertée s'est avérée plus aléatoire. La convergence des enjeux globaux dépend des régions. Or celles-ci n'ont pas suffisamment conduit les travaux de prospective indispensables à l'émergence de véritables priorités.

Les CPER de l'actuelle programmation se sont amorcés en 2000 pour une application fin 2000, alors que les DOCUP n'ont été approuvés par la Commission européenne que courant 2000 pour une application qui n'a commencé effectivement que fin 2000, début 2001. Les CPER et les DOCUP sont soumis à un décalage chronologique qui réduit leur complémentarité.

Les fonds structurels sont dotés d'un instrument informatique de collecte de données dénommé PRESAGE. Les contrats de plan Etat/région ne bénéficient pas d'un outil centralisateur de la même envergure. On ne dispose donc pas d'instruments scientifiques ou statistiques permettant d'évaluer les effets de la complémentarité des deux instruments financiers et il est d'autant plus difficile de mesurer l'impact de leur couplage que cette étude n'a pas été prévue lors de l'initiation des programmes.

Les deux ressources financières ne répondent pas aux mêmes règles budgétaires. Les dotations des CPER sont annuelles, les dotations des fonds structurels pluriannuelles, ce qui n'aide pas à la coordination des actions. Les comités de suivi des deux instruments sont distincts et les procédures de contrôle sont également différentes.

Le Commissariat général du Plan prépare pour fin 2003 une évaluation de l'articulation entre les fonds structurels européens et les contrats de plan pour la période 1994-1999 et le début de la période 2000-2006. Reste cependant posée la question de l'avenir des contrats de plan dans leur forme actuelle.

III - LE CONTEXTE DE L'ÉLARGISSEMENT

Dix nouveaux pays s'apprêtent à rejoindre l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Il s'agit de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie.

1. Un accroissement sans précédent des disparités économiques au sein de l'Union

Si l'élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) est comparable avec les précédentes vagues d'adhésion en termes de population et de superficie, il augmentera davantage les disparités au sein de l'Union. Une simple équation atteste de ce changement majeur : alors que la superficie et la population de l'Union européenne sont amenées à s'accroître d'un tiers, le PIB du nouvel ensemble ne gagnerait que 5 %.

a) Une Europe scindée en trois parties

L'Union élargie (UE 25) sera découpée en trois zones, illustrant une fracture et des disparités grandissantes :

- le premier groupe comprend douze États membres de l'Union actuelle, représentant les deux tiers de la population de l'UE 25, dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE 25 ;

- le deuxième groupe est un groupe intermédiaire représentant 13 % de la population de l'UE 25 et composé de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal ainsi que de deux pays candidats : Chypre et la Slovaquie. Le revenu moyen par habitant de ce groupe oscille de 71 % (Grèce) à 92 % (Espagne) de la moyenne communautaire ;
- le troisième groupe est composé des huit pays candidats restants, représentant 21 % de la population de l'UE 25, dont le revenu par habitant serait voisin de 42 % de la moyenne de l'UE 25.

b) Des inégalités grandissantes en termes de revenu et d'emploi

Selon les données 2000 fournies par la Commission européenne, le rapport entre le PIB par habitant de la région la plus riche de l'Union et celui de la région la moins riche s'élèverait à neuf alors qu'il n'est que de cinq dans l'Union à Quinze.

Les disparités au sein des pays candidats sont également très importantes : en République tchèque, la région la plus riche (Prague) a un PIB par habitant 2,5 fois plus important que la région la plus pauvre (Stredni Morava).

En 2001, le taux d'emploi des pays candidats est inférieur de plus de sept points à celui des pays de l'Union des Quinze. L'agriculture occupe encore 13,2 % de la population active des nouveaux pays en 2001, contre seulement 4,1 % dans l'Union des Quinze.

Le taux de chômage y est supérieur de près de sept points à celui de l'Union des Quinze. Le chômage de longue durée y est également plus important : près de neuf points par rapport à la moyenne de l'UE 15. Enfin, le chômage des jeunes y est équivalent au double de celui de l'UE 15.

L'élargissement aura pour effet statistique de réduire le taux d'emploi de l'Union élargie (qui passerait de 64,3 % à 63,1 % selon les données de 2001), d'augmenter le taux de chômage moyen de l'Union (de 7,6 % à 8,7 %) et d'accroître la part relative de l'emploi dans l'agriculture et dans l'industrie au détriment des services.

Les fonds structurels, et notamment l'éventuel successeur de l'Objectif 3 actuel, seront considérablement sollicités pour tenter de réduire ces disparités. Néanmoins, il est probable que le taux de croissance des nouveaux entrants, double de celui des pays de l'Europe à Quinze, facilitera leur rattrapage.

c) Une insuffisance d'infrastructures et d'équipements dans les pays candidats

Les principaux besoins sectoriels des pays candidats concernent les infrastructures et les équipements. Pour restructurer et/ou désenclaver les territoires, il faudra promouvoir un développement des infrastructures de transport, de télécommunication, d'énergie, d'environnement...

En matière de transport, 19 000 km de routes, 21 000 km de voies ferrées, 4 000 km de voies navigables, quarante aéroports et vingt ports maritimes doivent être construits ou reconstruits dans les PECO. Prioritairement, les réseaux existants doivent être modernisés, les autoroutes développées, les infrastructures urbaines de transport complétées, la sécurité routière améliorée. Un rééquilibrage modal vers le fret ferroviaire doit être opéré.

En matière d'énergie, il s'agira de renforcer les réseaux et leur interconnexion avec ceux de l'Ouest. Des équipements anti-pollution devront être financés tant dans l'industrie que dans la production énergétique. Le retard des PECO en terme d'accès à la société de l'information est considérable et la mise à niveau des infrastructures nécessitera des actions structurelles importantes.

Les grands projets d'infrastructures devraient être pris en charge en majeure partie par le fonds de cohésion. Les pays candidats sont également soumis à de grandes disparités des territoires : les villes mono-industrielles en reconversion de la Pologne et de la Slovaquie nécessiteront les aides des fonds structurels.

2. Une modification de l'allocation des fonds structurels et de cohésion

a) Une participation des nouveaux entrants à la politique régionale dès 2004

Ces pays ont bénéficié depuis 2000 d'aides de pré-adhésion. A partir de 2004, les aides financières pourraient tripler.

La première période de programmation sera brève, s'étendra sur trois ans, et devra concentrer les financements sur les besoins les plus urgents en limitant le nombre d'interventions, de priorités et de mesures.

Seront-ils en mesure de mettre en œuvre correctement et efficacement la contribution financière leur étant impartie ? Des doutes existent quant à la capacité des pays candidats à dépenser ces fonds, dans la mesure où les fonds structurels doivent se conformer à la règle de l'additionnalité qui exige que le pays bénéficiaire cofinance les projets éligibles.

Certains pays candidats ont investi en compétence humaine et disposent d'une population active jeune et bien formée. Mais les PECO sont inégaux face à la capacité de gérer les dossiers de subventions européennes.

b) Un déplacement du centre de gravité de la politique de cohésion

Le centre de gravité de la politique régionale va se déplacer vers l'Est. Le nombre de pays éligibles au fonds de cohésion va s'accroître ainsi que le nombre de régions bénéficiaires de l'Objectif 1. A la suite de l'élargissement :

- 60 % des habitants des pays candidats résideraient dans des régions qualifiées de moins développées. Ainsi au total, 26 % de la

population de l'Union élargie vivrait dans une région éligible à l'Objectif 1, contre 18 % actuellement ;

- seules quatre régions des pays candidats ne seraient pas éligibles à l'Objectif 1;
- les pays candidats bénéficieront tous du fonds de cohésion. Ainsi, plus d'un tiers de la population de l'Union élargie vivra dans un pays de la cohésion, contre un sixième dans l'Europe des Quinze ;
- la Pologne recevra à elle seule plus de la moitié des fonds structurels alloués aux pays candidats ;
- seules trois régions des pays candidats seront éligibles aux Objectifs 2 et 3 : Prague, Bratislava et Chypre.

c) Un effet statistique inévitable et une dilution des aides

L'élargissement, en intégrant des pays dont le PIB par habitant est nettement inférieur à ceux des pays membres actuels, s'accompagnera d'une chute importante (13 %) du PIB communautaire moyen par habitant. Si le critère du PIB par habitant est maintenu pour l'éligibilité à l'Objectif 1, de nombreuses régions seront automatiquement écartées de l'intervention communautaire.

En 2000, quarante-huit régions des États de l'UE 15, représentant 18 % de sa population, avaient un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et répondaient ainsi aux critères d'éligibilité de l'Objectif 1.

Dans l'Union à 25, dix-huit régions comptant 21 millions d'habitants pourraient perdre leur éligibilité du seul fait de la baisse de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union élargie. Ces dix-huit régions ne deviennent pas pour autant plus riches subitement en valeur absolue. Cependant, en valeur relative, leur niveau de vie devient trop élevé pour bénéficier de l'Objectif 1.

Ainsi, l'Allemagne perdrait l'éligibilité à l'Objectif 1 pour l'ensemble de ses Länder concernés actuellement. L'Espagne et la Grèce seront également massivement touchées par l'effet statistique. Enfin, l'Autriche et la Finlande perdront totalement le bénéfice de l'Objectif 1. Ces régions écartées de l'Objectif 1 connaissent encore de graves difficultés de cohésion territoriale, même si leur retard de développement par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit sensiblement.

La France devrait continuer de bénéficier de l'Objectif 1 au titre des Départements d'outre-mer, ceux-ci répondant statistiquement aux critères établis.

IV - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1. Faire face aux contraintes budgétaires

- a) Un préalable : faire en sorte que la France consomme mieux maintenant pour être crédible à l'avenir

Le Conseil économique et social reconnaît que la France, contrairement à d'autres pays comme l'Espagne ou l'Irlande, a moins bien consommé les fonds européens auxquels elle avait droit.

Mais d'une part, les conditions n'étaient pas les mêmes. L'Espagne est entrée dans l'Union européenne à une époque où elle se reconstruisait sur le plan économique et administratif. De ce fait, pays en retard de développement, elle a bénéficié surtout de l'Objectif 1 - qui était beaucoup plus commode d'utilisation - et a privilégié l'application des règles communautaires sur lesquelles elle a calqué ses propres règles - ce qui a évité les blocages résultant de la complexité des critères et de la combinaison de critères nationaux et européens.

En outre, la gestion qu'elle a faite des fonds structurels a été beaucoup plus simple. Il n'existe qu'une autorité de gestion nationale agissant en coresponsabilité avec les communautés autonomes. L'Espagne ne connaît pas la même multiplicité des opérateurs - que sont la région, le département, les communes ... en France - et de ce fait ne souffre pas des retards et des contraintes dus aux financements croisés.

D'autre part, la sous-consommation des fonds structurels ne signifie pas que nos régions n'ont pas besoin de ces fonds, qu'elles sont assez riches pour se passer de ces financements. La preuve en est que les DOM, dont le revenu par habitant est relativement faible au regard de la métropole, obtiennent des chiffres de consommation comparables à ceux des régions hexagonales. Ils ne consomment pas plus, mais pour autant le besoin est réel.

La France doit se mobiliser à présent, sous l'impulsion du gouvernement, pour rattraper son retard. Il en va de la crédibilité de ses demandes futures. En effet, si le retard de consommation des crédits européens perdurait, il serait difficile à notre pays de solliciter de nouveaux crédits communautaires pour les prochaines programmations.

- b) Accepter la priorité donnée aux régions Objectif 1 et aux nouveaux entrants

La perspective de l'élargissement de l'Union en 2004 oblige à réfléchir sur de nouvelles conditions de mise en oeuvre des politiques structurelles au niveau de l'Union européenne pour la programmation 2007-2013. Cette prochaine programmation verra également vraisemblablement l'adhésion d'autres pays, en premier lieu la Roumanie et la Bulgarie.

Les objectifs des politiques structurelles sont d'assurer une cohésion économique et sociale. Pour atteindre ces objectifs, l'Union doit intervenir auprès des régions les plus en retard de développement pour leur permettre de s'équiper, de reconverter les secteurs en déclin, de former leur population. La Commission estime que deux catégories de régions demeureront prioritaires :

- les régions très en retard de développement et qui se trouvent majoritairement mais pas exclusivement dans les pays candidats ;
- les régions des Quinze qui n'ont pas achevé le processus de convergence et qui nécessitent encore des aides au titre de l'Objectif 1.

Par ailleurs, l'élargissement augmentera considérablement le nombre de pays éligibles au fonds de cohésion. Dès 2004, l'ensemble des pays candidats sera couvert par ce fonds. Aussi, la Commission européenne envisage-t-elle d'accroître l'enveloppe allouée au fonds de cohésion à un tiers du budget de la politique régionale pour la période 2004-2006. Il s'agit d'une volonté délibérée de privilégier le développement des investissements structurants au détriment des micros-projets.

Le Conseil économique et social ne peut qu'approuver cette orientation en faveur des zones les plus fragiles. Les politiques structurelles n'ont pas pour objet d'être pérennes. Les pays les plus riches ayant réussi à converger vers la moyenne communautaire doivent laisser le bénéfice des fonds aux régions et aux pays les plus en retard. Une ré-allocation des fonds est inévitable et de bon augure.

c) Préserver à la France les moyens dont elle aura besoin lors de la future programmation

Cependant, l'élargissement ne fera pas disparaître les difficultés des pays membres actuels. De nombreuses régions qui vont être écartées de l'Objectif 1 connaissent encore de graves difficultés de cohésion territoriale, même si leur retard de développement par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit sensiblement. Une attention particulière doit leur être portée : soit avec le relèvement du seuil de 75 % du PIB, soit avec des mesures renforcées dans le cadre du soutien transitoire.

Dans d'autres régions de l'Europe des Quinze persistent des problèmes structurels graves, non reflétés par l'indice du PIB par habitant, notamment dans les zones en reconversion, dans les quartiers en crise des villes, dans les zones rurales encore très dépendantes de l'agriculture, dans les zones montagneuses, insulaires ou autres, à handicaps naturels durables, aux frontières externes et internes. Sauf augmentation de la dotation globale, ces régions qui étaient éligibles au titre des Objectifs 2 ou 3 verront également la participation communautaire diminuer si elle n'est pas purement supprimée.

L'Union européenne est soumise à un véritable défi : elle devra parvenir à contribuer au développement des PECO, tout en continuant à aider les régions ou zones en difficulté des pays membres actuels. Dans une vision plus prospective, il lui faudra se doter de véritables politiques communes sectorielles et soutenir de grands projets stratégiques dont la mise en œuvre concernera tous les pays membres et qui lui permettront de renforcer sa cohésion économique, sociale, mais aussi territoriale.

Dans ces conditions, la question financière est primordiale dans la mesure où les États contributeurs nets comme par exemple l'Allemagne ou le Royaume-Uni ne souhaitent pas augmenter indéfiniment leur quote-part au budget communautaire :

- ou bien l'enveloppe globale allouée aux fonds structurels devra être très sensiblement accrue pour éviter que l'élargissement n'ait pour conséquence d'absorber au profit des seuls PECO la majorité des crédits communautaires, mais ce choix serait alors fait au détriment d'autres politiques comme la PAC ;
- ou bien des pays et des régions écartés par un simple effet arithmétique connaîtront de graves problèmes de réadaptation et la construction européenne sera freinée ;
- ou bien enfin une solution intermédiaire sera trouvée combinant augmentation raisonnable des crédits et rationalisation de leur utilisation.

Le Conseil économique et social est favorable à cette dernière solution. Il souhaite néanmoins que l'enveloppe allouée à la France demeure conséquente.

Leur situation particulière assure quasiment aux DOM de rester dans l'Objectif 1. Ce maintien n'aura de sens que s'il se traduit également par un maintien, en valeur et en pourcentage, des enveloppes financières correspondantes. Se pose par ailleurs le cas de Mayotte qui accédera au statut de département en 2010 et dont les difficultés sont au moins du même ordre que celles des quatre DOM. Le Conseil économique et social estime que la collectivité de Mayotte devrait pouvoir bénéficier des fonds structurels Objectif 1 dès la prochaine programmation.

Concernant les TOM, le mécanisme du FED introduit peu de discrimination positive par rapport à leurs voisins et concurrents régionaux, qui bénéficient souvent de conditions plus avantageuses à travers l'aide de l'Union européenne aux dispositifs issus de conventions de Lomé et de Cotonou. Il conviendrait d'y veiller.

La Corse, actuellement en soutien transitoire, devra faire également l'objet d'une attention particulière compte tenu de son retard de développement. Peut-être l'Union européenne pourrait-elle lui octroyer un soutien spécifique en raison de ses handicaps permanents, notamment son insularité et la faiblesse de sa démographie.

Par ailleurs, de nombreuses autres régions françaises qui relevaient des Objectifs 2 et 3 ont encore besoin d'être soutenues. Ainsi, par exemple, en est-il des territoires ruraux fragiles qui, si l'on retient le critère d'une densité de population inférieure ou égale à cinquante habitants au km², couvrent 331 000 km² pour une population de 8,4 millions d'habitants. De la même manière, la croissance urbaine risque d'accroître les problèmes dans les quartiers excentrés des grandes agglomérations justifiant une intervention pour y éviter l'accroissement des phénomènes d'exclusion.

Il semble également nécessaire d'ouvrir plus largement le bénéfice des fonds structurels aux entreprises du secteur du commerce et de l'artisanat ainsi qu'aux PME, aux professions libérales et aux associations, avec la montée en puissance des besoins de services et la contribution de ces entreprises au développement de l'emploi.

D'une façon générale, le Conseil économique et social souligne le rôle essentiel de complément et de relais aux politiques structurelles de l'Europe que devront nécessairement jouer les politiques nationales et régionales.

2. Vers une véritable politique régionale européenne

Pour les zones ne relevant pas de l'Objectif 1, d'autres modalités d'intervention doivent être trouvées.

a) Une politique de cohésion territoriale dotée de moyens

Le Conseil économique et social estime que la redéfinition des politiques structurelles européennes doit être l'occasion d'adjoindre l'objectif de cohésion territoriale à l'objectif actuel de cohésion économique et sociale. Il soutient la position de la DATAR qui affiche sa volonté de lier la politique régionale européenne à l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire ne peut plus se limiter aux frontières nationales. La dynamique des projets et des alliances dépasse les frontières. Le débat sur l'aménagement du territoire à l'échelle communautaire est relativement ancien et a débouché sur la décision d'élaborer un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC). Approuvé en 1999, ce schéma qui n'avait pas de valeur normative n'était doté d'aucun moyen financier.

Les fonds structurels pourraient être réorientés pour en favoriser l'application en tirant ainsi parti des nombreuses initiatives pour mobiliser sur la future politique européenne les acteurs concernés en France : l'Etat, les régions et les acteurs économiques et sociaux.

Ils pourraient notamment soutenir des actions permettant d'éviter une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'Union et de favoriser la création d'autres zones d'intégration économique mondiales.

Les territoires les plus reculés et victimes d'handicaps naturels : régions périphériques, territoires ruraux, zones îliennes, zones de montagne ... ne doivent pas être les oubliés de la construction européenne. Par exemple, le programme LEADER+ peut apporter des réponses adéquates au développement de ces régions.

b) Une politique régionale plus dynamique et moins défensive

La politique européenne en faveur des régions ne peut plus demeurer à terme une simple politique de compensation, ni une simple politique de subsides pour les plus défavorisées. Il lui faut devenir une politique constructive et prospective, fondée sur la complémentarité de l'ensemble des territoires.

Des « projets de cohésion européenne » permettraient à la politique européenne d'être plus ciblée et plus souple, et de porter de plus en plus sur de vastes zones dépassant les frontières ou sur de grands projets structurants pour l'Europe entière.

- Des interventions plus ciblées.

Parce que les difficultés rencontrées sont différentes selon les pays, la Commission propose l'idée de fondre les Objectifs 2 et 3 en un dispositif de « menu » de priorités communautaires dans lequel piocherait chaque État membre, sur la base d'une allocation financière nationale allouée par l'Union européenne.

Les priorités communautaires seraient à la fois territoriales et thématiques.

Pour les premières qui concerneraient les quartiers urbains, les zones en restructuration industrielle, les zones rurales, les zones à handicap naturel et la coopération entre régions, le principe du zonage actuel serait suspendu ; la concentration de l'aide serait obtenue selon le modèle URBAN actuel qui fixe les paramètres en termes de population couverte et d'intensité d'aide par habitant.

Pour les secondes qui viseraient le développement de facteurs de compétitivité porteurs d'avenir (nouvelle économie, société de la connaissance, réseaux, protection de l'environnement...), les régions devraient affecter un montant minimum de crédits communautaires à une priorité donnée, afin d'obtenir une masse critique.

Cette approche à la carte, sectorielle ou géographique, fait également partie des propositions formulées par le CIADT du 13 décembre 2002. Le Conseil économique et social approuve ces orientations qui vont dans le sens de la mise en œuvre d'actions plus ciblées, dégagées des effets pervers des zonages.

- Davantage de grandes actions transnationales.

La poursuite des actions de coopération transnationale et interrégionale doit incomber à l'Union européenne et ce d'autant plus que le programme INTERREG exerce un rôle important pour l'intégration territoriale européenne. Or malgré les résultats globalement positifs de ce programme, les espaces

interrégionaux intégrés demeurent l'exception. La mise en oeuvre de projets transfrontaliers reste entravée par des obstacles d'ordre culturel, juridique, linguistique, administratif.

Certes, avec l'élargissement, la notion de régions transfrontalières perdra de sa pertinence compte tenu de la taille moyenne des futurs États membres : les régions frontalières de l'Union actuelle représentent 40 % de son territoire et le quart de sa population. Elles représentent 66 % de la surface des pays candidats pour 58 % de sa population. Cette situation future risque d'affaiblir la position de la France qui ne reçoit déjà que 10 % des crédits d'INTERREG III A.

La mobilisation des acteurs français est à cet égard indispensable. En particulier, il serait souhaitable que la mer soit davantage considérée comme une frontière. Ceci permettrait par exemple à l'Arc Manche et à la Bretagne d'être éligibles au programme INTERREG III A avec l'Irlande et certaines régions d'Angleterre.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'INTERREG a aussi pour objectif les mises en réseaux. Le développement de nouveaux partenariats au sein des espaces interrégionaux tels que l'Arc atlantique, l'Arc alpin, l'Arc méditerranéen ou le Sud Ouest européen, sur des thématiques communes, permettrait d'approfondir la coopération qui y existe déjà. En matière de transports, INTERREG III B pourrait par exemple soutenir un réseau d'aéroports de proximité de nature à favoriser les liaisons intra-européennes. INTERREG III C pourrait aussi donner à la France les moyens de diffuser ses politiques et outils de développement régional particulièrement bien rodés vers les nouveaux entrants.

- Davantage de projets structurants.

Le Conseil économique et social insiste également sur la nécessité de mettre un frein à la dispersion qui caractérise notamment les interventions de l'Objectif 2 alors que 70 % des opérations qu'il a financées portent sur des projets de moins de 23 000 euros.

Les fonds structurels devraient davantage être utilisés pour de véritables projets structurants, plus limités en nombre mais plus importants par leur dimension et leur contenu, comme des infrastructures d'intérêt communautaire ou l'amélioration du cadre de vie.

La France devrait agir pour que ces fonds structurels soient consacrés au financement de grandes infrastructures de communication transnationales permettant de désenclaver les pays excentrés, de valoriser les façades maritimes européennes, de mieux intégrer et raccorder les nouveaux entrants au territoire européen et d'absorber, dans une perspective de développement durable, les suppléments de trafic de fret et de voyageurs que l'élargissement entraînera. Il s'agit, en particulier, du développement d'axes pour le fret ferroviaire, de projets de feroutage et de la poursuite d'un programme TGV à l'échelle européenne.

- Des enveloppes financières pour les micro-projets régionaux.

Ils sont un moyen de mieux faire connaître l'Europe à travers leurs bénéficiaires. Ils peuvent faciliter la coopération entre les populations des différents pays et devenir ainsi les facteurs d'une plus grande cohésion sociale.

Avec le souci d'en accroître la valeur ajoutée, le Conseil économique et social préconise l'inscription de ces micro-projets dans des axes structurants comme le développement global de bassins de vie, l'acculturation aux technologies de l'information, ou les échanges d'expériences entre ressortissants des pays de l'Union.

3. Des réformes incontournables pour la France

Quelles que soient les réformes adoptées par l'Europe et quel que soit le sort réservé aux propositions françaises, la France ne tirera véritablement parti des fonds structurels que si elle se défait de deux de ses handicaps majeurs : d'une part ses réglementations pesantes et ses contrôles tatillonnés ; d'autre part la faible culture européenne de ses habitants, élus locaux ou citoyens.

a) Une meilleure organisation du territoire

A l'occasion de différents avis, le Conseil économique et social a regretté la complexité de l'organisation politique et administrative française. Cette complexité constitue un handicap pour une bonne utilisation des fonds européens.

A défaut d'une modification de la carte administrative, il semble essentiel de renforcer la cohérence du dispositif :

- par la concrétisation de la notion de « région chef de file » pour les questions de prospective et d'aménagement du territoire ;
- par la réalisation et la mise en œuvre, partout, de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ; ces schémas, élaborés en concertation avec tous les acteurs concernés, serviront de référence pour l'ensemble des politiques contractualisées dont les fonds structurels constituent une composante.

De telles avancées sont une condition du choix de projets, petits ou grands, mais qui, par leur caractère structurant et leur articulation harmonieuse, pourraient constituer de véritables leviers du développement régional.

b) Une plus grande souplesse et une responsabilisation des régions

Le Conseil économique et social estime que l'allocation d'enveloppes globales aux régions à charge pour elles de les répartir selon les menus fixés par Bruxelles serait gage de souplesse. Cette souplesse serait confortée par une véritable décentralisation de la gestion des fonds structurels.

Une telle décentralisation est actuellement expérimentée en Alsace où elle rencontre un réel succès. Certes la région alsacienne avait de nombreux atouts pour réussir. Le taux de réalisation y était le plus élevé de France. Les crédits communautaires qu'elle avait à gérer ne représentaient que le quart de son budget. Par ailleurs, l'Alsace, région relativement riche, disposait d'une expérience en matière de gestion d'INTERREG ; elle bénéficiait en outre de capacités financières et humaines lui permettant d'assumer des responsabilités nouvelles.

Néanmoins, la généralisation de cette expérimentation devra être soigneusement encadrée afin d'éviter une accentuation des écarts entre les régions et une mise en concurrence de celles-ci.

Il ne faut pas qu'elle conduise à scinder les régions en deux groupes avec d'un côté celles qui devraient être éligibles et qui n'auront les capacités ni pour faire valoir leurs droits ni pour assumer la responsabilité du transfert, de l'autre celles qui ont moins besoin des fonds structurels mais qui sauront se rendre éligibles et qui disposeront de tous les moyens financiers et en personnel nécessaires.

La répartition des financements par région devra se faire sur la base de critères clairement définis pour éviter une logique d'appels à projets qui privilégierait les régions les plus développées et les mieux organisées.

Le rôle de l'Etat devra rester central dans les négociations tant avec Bruxelles qu'avec les régions. L'exemple de l'Espagne, pays décentralisé à l'extrême, où les fonds structurels sont très bien utilisés, plaide en ce sens. Tous les projets des régions sans exception passent par le filtre du ministère des finances espagnol.

Il ne faut pas que la réforme des fonds structurels conduise à avoir autant de politiques régionales qu'il y a de régions. Il appartiendra également à l'Etat de s'assurer non seulement de l'homogénéité des interventions en France mais aussi avec les pays voisins.

Les régions devront être désignées comme chefs de file responsables de la mise en œuvre des opérations financées par les fonds structurels pour que la multiplicité des intervenants ne constitue pas un frein à la mise en œuvre des projets.

Ces précautions prises, le transfert de la gestion des fonds structurels et de la responsabilité financière aux régions devrait avoir pour effet de les responsabiliser et de les inciter à accorder un intérêt plus grand aux fonds communautaires. Ce transfert aura vraisemblablement aussi pour conséquence d'accroître les taux de consommation.

c) Un transfert de la politique de solidarité entre territoires à l'Etat et aux régions

La disparition prévisible du bénéfice de l'Objectif 1, et sans doute de l'Objectif 2 dans sa forme actuelle en France métropolitaine va priver le pays d'un instrument de rééquilibrage entre régions.

Il semble donc essentiel que des dispositifs nationaux prennent le relais dans le cas où il y aurait une réduction des fonds structurels attribuée aux territoires français. Cela constitue un argument supplémentaire pour renforcer le rôle équilibrant des CPER et pour engager au plus vite une véritable politique de péréquation financière. La logique de la décentralisation supposerait que, pour ce qui concerne les territoires infra-régionaux, la responsabilité de cette péréquation soit au moins partiellement confiée aux régions.

d) Un soutien réel aux porteurs de projets

Les mesures prises depuis l'été 2002 vont dans ce sens, mais toutes n'ont pas été appliquées et d'autres améliorations pourraient être apportées. Les procédures de décision, de gestion et de contrôle des fonds structurels sont encore trop lourdes pour laisser jouer la dynamique des projets locaux.

Pour le Conseil économique et social, la première action qui s'impose consiste en la réduction du nombre de dossiers de demande de subvention à déposer. Le porteur de projet ne devrait avoir affaire qu'à un seul interlocuteur.

Par ailleurs, il semble que les autorités régionales n'aient pas toutes pris réellement conscience de l'intérêt des fonds structurels et de leur caractère non pérenne. Il semble également que certaines collectivités n'aient pas assez sensibilisé leurs agents à la dimension européenne de leurs actions ni suffisamment investi dans la matière grise. Beaucoup de projets sont mis en place et finalement n'aboutissent pas faute de moyens au niveau de l'animation.

Soulignés par le Premier ministre dans sa communication du 31 juillet 2002, l'animation et le soutien aux porteurs de projets sont une condition fondamentale de réussite. Que les procédures restent déconcentrées ou qu'elles soient véritablement décentralisées, il faudra mettre en place des services capables d'aider les porteurs de projets dans leurs démarches et de les accompagner tout au long de la mise en œuvre des opérations.

L'Objectif 3 dans sa mesure 10b traite exclusivement des micro-projets associatifs et vise à soutenir l'emploi, l'insertion professionnelle, l'économie sociale et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Des organismes intermédiaires sont prévus pour aider les porteurs de ces projets associatifs. Pour autant, leur dotation, annuelle, ne leur permet que de monter leur dossier sans pouvoir capitaliser les expériences, mutualiser ou soutenir le fond du projet ou constituer des réseaux. Seul un financement pluriannuel permettrait de soutenir efficacement ces projets.

Les services des communautés espagnoles sont beaucoup plus étoffés que les services français chargés des fonds structurels à l'échelon régional. Dans ce pays également, les collectivités locales font souvent appel à des cabinets de consultants pour un coût moindre que l'embauche d'un agent recruté spécialement à plein temps.

Ces exemples doivent inspirer nos autorités régionales et locales. Les SGAR et/ou les conseils régionaux doivent mettre en place l'ingénierie administrative nécessaire aux porteurs de projets potentiels. Les dispositifs d'animation régionaux, qui peuvent être des pôles efficaces s'ils savent rassembler les moyens aujourd'hui dispersés, doivent être rationalisés, renforcés et rendus plus lisibles.

En matière de contrôle, le Conseil économique et social estime que si la lutte contre la fraude doit évidemment être maintenue, elle ne doit pas se faire au détriment de l'efficacité. Un effort doit être fait pour que le contrôle se présente moins sous la forme d'un contrôle - sanction que d'une évaluation - bilan. Seule une évaluation partagée entre tous les acteurs concernés permettra de progresser vers plus d'efficacité.

Le coût administratif des fonds structurels ne doit pas obérer les résultats positifs que ces fonds peuvent générer. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'accélération nécessaire de l'instruction des dossiers, l'amélioration de l'utilisation des fonds structurels et un contrôle financier rigoureux.

e) L'émergence d'une véritable culture européenne.

Le citoyen français ne connaît guère l'Europe. Les élus en sont éloignés. Il existe en France un manque flagrant de culture européenne, conduisant les premiers à se tourner vers les élus locaux pour obtenir les financements dont ils ont besoin, les seconds à ignorer les fonds structurels par manque de temps et de moyens devant les tâches complexes que requiert toute demande de subvention.

Notre pays souffre en outre d'un manque de visibilité de l'intervention des fonds européens, contrairement à d'autres pays, tels que l'Espagne où le moindre investissement financé par les fonds communautaires est signalé de manière ostensible sur les panneaux d'affichage.

Pour construire l'Europe, la connaissance réciproque des populations et les échanges sur des pratiques et des projets sont indispensables. Il convient de soutenir ces échanges, encore plus indispensables aux populations des nouveaux entrants.

Un effort d'information et d'animation sur le sujet paraît indispensable avec un véritable droit d'expression des citoyens. L'apport des fonds structurels européens au développement régional doit être davantage mis en valeur. La première action doit donc porter sur la communication auprès des élus et des porteurs de projets. Cette communication pourrait être assurée par la région à l'instar de ce que font les régions italiennes et de ce que tente de mettre en place

la région PACA (lettre mensuelle, site Internet...). Les crédits d'assistance technique existent au niveau européen pour financer ce type d'action.

Au-delà de cette nécessaire connaissance, s'impose le développement chez les acteurs et les élus d'une véritable culture de projet, encore relativement faible en France où la complexité des procédures favorise la logique de guichet.

D'une manière générale, le Conseil économique et social réclame une simplification radicale des procédures tant communautaires que nationales, notamment en limitant la superposition des financements, en remplaçant la planification contraignante par des contrats d'objectifs et en instaurant des procédures spécifiques et véritablement allégées pour les projets de moins de 23 000 euros.

Il préconise également un renforcement du partenariat avec les acteurs économiques et sociaux ainsi que du dialogue avec les citoyens pour une plus grande transparence et une meilleure information.

La simplification des procédures, un soutien accru aux porteurs de projets et le choix de thématiques plus vastes faciliteront l'implication des acteurs locaux et valoriseront l'initiative locale. Ces améliorations devraient contribuer à développer la culture de projet.

*
* *

Avec l'élargissement à dix nouveaux pays en 2004, les disparités économiques et sociales vont s'accroître au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, une politique régionale communautaire dotée de moyens financiers conséquents s'avère encore plus nécessaire.

Pour répondre à ces nouveaux défis, l'enveloppe budgétaire consacrée aux fonds structurels et au fonds de cohésion devra augmenter.

L'Europe a la responsabilité de la réforme à opérer. Mais la France a aussi une responsabilité dans la mise en œuvre des financements.

Il lui appartient de se donner dès maintenant les moyens d'améliorer leur efficacité sur le territoire national.

C'est à cette condition que les fonds structurels pourront être mobilisés sur de véritables actions structurantes, sources de valeur ajoutée et facteurs d'aménagement du territoire dans le cadre d'une cohésion territoriale communautaire.

*
* *

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'élargissement de l'Union européenne en 2004 va bouleverser l'équilibre territorial de l'Europe et va révéler de profondes disparités entre les Etats-membres, nécessitant l'adoption d'une politique structurelle résolument volontariste.

Un premier pas a déjà été fait dans ce sens avec l'introduction de la notion de cohésion territoriale parmi les priorités de l'Union. Il s'agit là d'un acte politique de la Convention européenne, non dénué de symbole, qui complète les objectifs de cohésion économique et sociale jusqu'à présent seuls retenus dans les traités.

Pour autant, ce qui constitue une véritable reconnaissance des territoires en Europe, n'en représente pas moins un lourd défi pour l'Union. Les fonds structurels devront intégrer ces nouvelles données liées à l'élargissement, sans toutefois méconnaître les actions à conduire par ailleurs dans les autres Etats de l'Union. De réels écarts de développement subsistent, en effet, au sein même des Etats-membres que l'on ne peut pas négliger et qu'il nous appartient de réduire avec une volonté tout aussi forte. L'action publique devra être centrée sur tous les territoires en difficulté de la nouvelle Union, c'est-à-dire les territoires qui supportent des handicaps naturels permanents comme la montagne, mais aussi les zones rurales dont la population diminue chaque jour un peu plus, entraînant une lente anémie de l'activité et du dynamisme local.

La réponse à de tels défis ne pourra être significative sans l'octroi de moyens budgétaires conséquents.

Il ne peut être envisageable d'assigner de nouveaux objectifs (et quels objectifs) à la politique structurelle sans lui donner les moyens financiers correspondants. La solution ne peut pas être un prélèvement sur les fonds de la politique agricole commune (bien mise à mal par ailleurs !). Le budget de la PAC n'est pas une variable d'ajustement. Il a par ailleurs été l'objet d'un accord politique jusqu'en 2013.

A politique supplémentaire, financement supplémentaire : L'Europe a souhaité son élargissement, il faut qu'elle s'en donne les moyens.

La réponse à de tels défis ne pourra être significative sans une clarification de l'organisation de la politique structurelle.

La gestion de la politique structurelle devrait être décentralisée au niveau régional tout en trouvant des moyens pour maintenir les solidarités. Les expériences conduites à cet égard, et notamment en Alsace, se sont révélées très concluantes. Nous pourrions nous en inspirer. Les réglementations trop pesantes doivent être allégées et les contrôles se montrer moins paralysants. Il faut plus particulièrement soutenir les petits territoires à monter et défendre des projets en leur apportant toute l'expertise technique et la logistique qui leur font défaut.

Il convient également de prendre garde à ce que la politique structurelle de l'Union ne se limite pas à une politique de grands projets. Elle doit aussi être adaptée à la dimension des territoires ruraux. C'est pourquoi, l'approche thématique retenue par la Commission dans son mémorandum, pour la mise en œuvre du futur Objectif 2, devrait être complétée d'une approche territoriale pour demeurer ouverte à l'ensemble des territoires indépendamment de leur propre richesse. La priorité territoriale doit guider l'élaboration des programmations, afin de correspondre aux besoins réels des territoires.

Enfin, la politique structurelle doit s'insérer dans une action plus globale en faveur des territoires et ne pas être dissociée des autres politiques conduites au niveau national ou au niveau européen. Une cohérence doit être recherchée avec la politique nationale d'aménagement du territoire, qui ne pourra être que bénéfique à tous. Une coordination devra être organisée avec les différentes politiques européennes, pour gommer certaines contradictions gênantes pour tous, notamment l'articulation entre la politique structurelle et la politique de concurrence.

Groupe de l'artisanat

En plaçant la réflexion au niveau de l'espace européen, cet avis remet en cause le fonctionnement actuel des mécanismes des fonds structurels avec sa pratique restrictive du zonage, génératrice d'inégalités, mais surtout interpelle les orientations futures de la politique régionale.

Pour l'artisanat, la politique européenne des régions doit définitivement passer d'une approche de compensations ou de subsides à une démarche prospective, véritable dynamique de projets, fondée sur la complémentarité des territoires. L'idée de la Commission de fondre les Objectifs 2 et 3 en un dispositif de « menu » de priorités communautaires à la fois territoriales et thématiques constitue une réelle opportunité pour la France de participer autrement à la construction de l'idéal européen.

C'est ainsi par exemple qu'elle pourra faire valoir ses expériences en matière de restructurations industrielles, de revitalisation des zones rurales ou de valorisation des espaces à handicap naturel en recommandant davantage de programmes communautaires de coopération avec les nouveaux pays entrants.

Cette dimension nouvelle implique de mettre en œuvre au plus vite un certain nombre de partenariats entre pays membres de l'Union pour rendre effectif et opérationnel le vaste programme de projets structurants et surtout offre l'opportunité de développer, en France, une véritable culture européenne.

Au-delà de la nécessité de lever nos handicaps de réglementations pesantes et de contrôles tatillonnés, l'expérience apparemment réussie de l'Alsace ouvre la voie de la généralisation de la décentralisation de la gestion des fonds structurels à l'ensemble de la France, à condition d'être soigneusement encadrée, pour éviter la concurrence ou l'accentuation des écarts entre les régions.

Cela implique le maintien du rôle de coordonnateur de l'Etat et la nécessité de sa mobilisation pour simplifier et rendre plus accessibles les procédures. Par simplification il faut entendre : la suppression de la règle du co-financement pour les petits projets, l'utilisation des fonds structurels au financement de programmes d'intérêt communautaire expérimentaux dans la mesure où ils favorisent le travail en commun et développent l'esprit européen.

Concernant l'accès aux procédures, la France, de par la structuration de son système fiscal, réserve aujourd'hui le bénéfice des aides communautaires uniquement aux entreprises dites « de production » et aux entreprises sous forme sociétaire par crainte de privilégier l'homme sur la structure...

Dans la mesure où le tertiaire prime aujourd'hui dans l'économie et où les entreprises de moins de 20 salariés représentent 98 % des entreprises en Europe élargie, ces règles doivent être revues pour permettre aux entreprises artisanales individuelles et de services et à leurs projets d'être éligibles au dispositif des fonds structurels.

Le fait d'avoir mis en exergue les forces et les faiblesses françaises et ouvert la voie d'une véritable culture européenne de projet, a conduit le groupe de l'artisanat à voter cet avis.

Groupe des associations

Le sujet abordé par notre rapporteur est délicat pour deux raisons : la première est que la France n'a pas particulièrement brillé dans l'emploi de ces fonds, et la deuxième est que nous sommes dans une période dans laquelle l'élargissement va profondément modifier les enveloppes et le volume des aides. Il est cependant particulièrement important dans ce contexte nouveau de se pencher sur le bilan de ce qui s'est pratiqué jusqu'ici et de réfléchir à la manière de mieux profiter à l'avenir de ces fonds.

Il nous semble, du côté associatif, qu'existe dans la gestion des fonds structurels une tendance bureaucratique qui fait préférer les grands projets et négliger les petits. Si cette tendance peut se justifier dans les Objectifs 1 et 2, en ce qui concerne l'Objectif 3 et les divers programmes, une telle orientation dans les attributions nous semble extrêmement dangereuse. Nous comprenons bien que la plus grande pente des gestionnaires leur fait préférer la gestion de quelques gros dossiers à une multitude de petits. Une certaine efficacité financière et la lutte contre le saupoudrage peuvent amener à une telle politique.

Cependant, l'Europe ne peut se construire uniquement à coups de grands projets, de dossiers lourds. L'Union européenne fait déjà l'objet de suffisamment de défiance de la part des citoyens, accusée de bureaucratie, d'éloignement, d'incompréhension vis-à-vis de problèmes quotidiens, pour ne pas profiter des fonds pour tenter de créer une Europe des citoyens qui, concrètement, dans leur vie, puissent voir ce qu'elle peut apporter pour améliorer leur environnement et soutenir leurs initiatives.

Le groupe des associations remercie le rapporteur d'avoir bien voulu joindre ces demandes concernant les petits projets, aux souhaits que nous formulons quant à l'orientation nouvelle de ces fonds.

La cohésion sociale et territoriale de l'Europe que nous appelons de nos vœux se joue, en effet, dans la connaissance réciproque de ces territoires et de leurs populations. A l'origine, l'Union européenne soutenait les échanges de professionnels, de jeunes, de militants associatifs. La découverte réciproque de pratiques, de savoir-faire, permettait aux bénéficiaires de se créer une conscience européenne et souvent des relations durables. Aujourd'hui, ces soutiens ont disparu. Il faut récréer des liens, au moins, au travers de projets transnationaux qui, s'ils peuvent paraître modestes, sont fondamentaux. L'élargissement va faire entrer des pays dont, pour certains, les citoyens n'ont pas acquis la culture de projet. L'initiative doit être encouragée pour leur permettre d'agir sur leur environnement. Pouvoir monter des dossiers soutenus par l'expérience d'acteurs d'autres pays est la manière la plus appropriée de créer une cohésion territoriale. On ne peut espérer voir se développer une véritable démocratie locale sans permettre aux citoyens de prendre leur part au développement. L'Union européenne doit mettre en place une véritable pédagogie au service de l'initiative citoyenne. Pour cela, il faut abandonner des pratiques inappropriées. Ainsi, en France, les SGAR, soucieux de grouper des micro-projets, au lieu de chercher une cohérence de projets, obligent les opérateurs à se regrouper dans des alliances hétéroclites qui rendent très difficile l'élaboration d'un projet cohérent et créent des distorsions entre acteurs privés à vocation commerciale, associatifs...

L'attention qu'il faut porter aux petits projets présentés par des citoyens regroupés suppose que les procédures soient adaptées : les dossiers devraient être allégés pour une demande de moins de 23 000 euros. Les regroupements devraient être négociés avec les acteurs et porter sur le fond dans le cadre de programmes cohérents. Le soutien apporté au montage et suivi des dossiers devrait être beaucoup plus important que celui accordé aux dossiers lourds. L'évaluation des opérations menées doit rechercher un effet pédagogique. Elle devrait faire l'objet d'un partage commun entre acteurs et financeurs, ce qui permet, comme ceci a déjà été expérimenté dans certains cas, de progresser en efficacité.

L'Europe ne peut progresser que si tous les citoyens peuvent expérimenter l'ouverture, le progrès dans la connaissance des autres, des pratiques mises en œuvre que peut permettre son soutien.

Groupe de la CFDT

L'avis proposé par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire aborde la question de l'avenir des fonds structurels dans la logique de leur impact sur le territoire français. La CFDT en prend acte mais rappelle aussi son attachement à la construction d'une Europe solidaire sur l'ensemble de son espace. L'avis s'appuie sur trois constats : ces fonds constituent un outil important de cohésion du territoire de l'Union européenne ; ils apportent une contribution financière significative au développement de nombreuses régions françaises ; une sous-consommation des crédits en réduit cependant l'impact sur l'aménagement du territoire national.

Il se situe également dans une perspective : l'élargissement de l'Union européenne aura sans doute pour conséquence une réduction du montant des fonds actuellement accordés à la France.

L'avis propose des pistes de solutions aux problèmes soulevés que partage largement la CFDT. Il s'agit bien de soutenir les démarches qui visent à obtenir le maintien d'une part des interventions, certes moins importante et à partir de nouveaux critères, pour des territoires de l'actuelle Europe des Quinze. Il s'agit aussi d'en simplifier l'administration pour ne pas décourager les porteurs de projets. Il s'agit enfin d'avancer dans la voie de la régionalisation de leur gestion.

La CFDT aurait souhaité une insistance plus forte sur un certain nombre de points :

- le maintien d'une politique de cohésion territoriale, dans le cadre de l'élargissement, pose des questions de choix : faut-il raisonner à budget constant ? Quelle articulation entre la politique de cohésion et la politique agricole commune ?
- plus rares et plus thématiques, les futurs fonds structurels devront davantage s'inscrire dans une démarche de projets structurants, condition de l'efficacité de leur utilisation. Une véritable mise en œuvre des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, articulés avec les projets d'agglomérations et de pays, semble une condition de l'efficacité. En associant un maximum d'acteurs, dont ceux de la société civile, elle faciliterait leur mobilisation et une meilleure consommation des crédits. Elle permettrait en outre une meilleure synergie entre document unique de programmation et contrats de plan Etat/régions.

La CFDT insiste enfin sur la relation étroite entre ce dossier et celui de la décentralisation. Au-delà d'une régionalisation de leur gestion, l'évolution des fonds structurels pose de nouveau une série de questions. Le nombre de niveaux administratifs complique à l'extrême la construction et la mise en œuvre de projets structurants. L'affaiblissement quantitatif de l'intervention européenne

sur la réduction des inégalités territoriales rend plus nécessaire que jamais une véritable politique de péréquation entre les régions et à l'intérieur de celles-ci.

Constatant que l'avis proposé correspond pour l'essentiel à ces préoccupations, la CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Si l'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire, les politiques communautaires et notamment la politique structurelle ont sans conteste des effets sur l'aménagement et le développement des territoires des États membres de l'Union.

Développer les territoires en tenant compte de leurs diversités : tel est l'objectif commun de la politique française d'aménagement du territoire et de la politique régionale communautaire.

L'élargissement en 2004 à dix nouveaux États membres, pour la plupart en retard de développement, rendra la politique régionale plus nécessaire que jamais. Les crédits seront massivement affectés aux nouveaux membres, au détriment des membres actuels.

L'impact des fonds structurels sur le développement économique et social des pays membres de l'Union est globalement positif. Il est néanmoins perfectible. L'efficacité des fonds structurels en termes d'aménagement du territoire est contestée. Au sein de l'Union européenne, la France se distingue par une sous-consommation importante de ses crédits européens.

Le groupe de la CFE-CGC estime qu'il est primordial de simplifier les procédures administratives de demande de subvention. Un début de simplification a été amorcé par le gouvernement à l'été 2002. Il est nécessaire de poursuivre cette action mais également de communiquer sur les financements disponibles pour les éventuels porteurs de projets. En effet, comment la France pourra-t-elle réclamer à la Commission européenne la poursuite de ses aides si elle ne les consomme pas suffisamment au préalable ?

L'avis souligne le rôle prépondérant que devront jouer les régions dans la mise en œuvre des fonds structurels. Pour le groupe de la CFE-CGC, les régions doivent être des chefs de file dans le cadre d'une décentralisation de la gestion des fonds.

Les régions les plus en retard de développement doivent avoir la priorité des financements communautaires. Donner la priorité aux régions les plus en retard ne doit pas signifier que les autres régions et les autres pays, qui auront encore besoin de soutien, ne soient plus aidés. A ce titre, le groupe de la CFE-CGC considère que la France doit conserver les moyens nécessaires au développement de ses régions les plus défavorisées, notamment les DOM, la Corse et ses régions en difficulté.

Pour continuer à aider ces zones, il conviendra d'augmenter raisonnablement les crédits alloués aux fonds structurels, tout en rationalisant leur utilisation.

La réforme de la politique régionale doit être l'occasion d'adjoindre l'objectif de cohésion territoriale à celui de cohésion économique et sociale. Les fonds structurels doivent être réorientés pour favoriser l'application du schéma de développement de l'espace communautaire dans une optique plus dynamique, promouvant de grands projets structurants.

Enfin, pour le groupe de la CFE-CGC, l'Union européenne doit poursuivre son soutien aux actions de coopération transnationale. Le programme INTERREG exerce un rôle important pour l'intégration territoriale européenne. Les acteurs doivent se mobiliser non seulement pour les actions de coopération transfrontalière mais aussi et surtout pour développer de nouveaux partenariats au sein d'espaces interrégionaux ou de réseaux portant sur des thématiques communes.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Suite au Conseil européen de Berlin de mars 1999, une nouvelle politique des fonds structurels a été élaborée pour la période 2000-2006. Ces fonds ont-ils répondu et répondent-ils à leur objectif de cohésion économique et sociale ?

Avec l'élargissement, la superficie et la population de l'Union augmenteront d'un tiers, alors que le PIB n'augmentera que de 5 %. Notre groupe appuie la préconisation visant à augmenter substantiellement l'enveloppe allouée aux fonds structurels, afin que l'entrée des nouveaux pays n'entraîne pas une diminution des fonds alloués aux régions les moins favorisées.

Les fonds structurels ont été peu utilisés par la France. Les raisons de cette sous-utilisation sont la méconnaissance des dispositifs, les règles d'éligibilité trop restrictives, la frilosité du cofinancement de l'Etat résultant de la diminution du déficit public imposée par le pacte de stabilité et les procédures administratives trop lourdes. Pour favoriser l'utilisation de ces fonds, la contrepartie publique devrait s'apprécier dans la globalité de la mesure et non pas au niveau de chaque programme, permettant de faire émerger des programmes exclusivement financés par des fonds privés et d'autres uniquement par des fonds publics.

Concernant la régionalisation des fonds, quelques interrogations subsistent quant au risque de désengagement progressif de l'Etat par rapport à des politiques qui lui sont jusqu'ici dévolues et quant au risque de substitution de l'Etat minimum à l'Etat providence.

Conscient de la nécessité des fonds européens, le groupe de la CFTC préconise une véritable politique d'aménagement du territoire au niveau européen. Ces fonds devront évoluer vers une politique globale, allant véritablement dans le sens d'une nouvelle cohésion territoriale. Cette vision commune de l'aménagement du territoire doit dépasser la juxtaposition des politiques nationales. Une véritable politique européenne de stratégie industrielle est indispensable pour que l'Europe prenne sa place dans le monde plutôt que de s'en remettre au seul jeu du marché financier. Pour ce faire, il est nécessaire de réaliser un bilan qualitatif de ces aides et d'élaborer de grands projets structurants pour permettre de lutter contre les disparités entre les territoires.

L'Etat doit conserver un rôle majeur dans l'animation de ces fonds, au nom de la nécessaire péréquation entre les régions, et demeurer le garant de l'équilibre et de l'équité entre les territoires. Il doit aussi s'assurer que les fonds communautaires permettent bien la réduction des disparités et non l'inverse. L'Etat doit donc rester l'interlocuteur privilégié entre les régions et l'Europe.

Les partenaires sociaux doivent être davantage associés dans la réflexion des priorités, puis dans la mise en œuvre des fonds structurels. Il doit y avoir une réelle consultation débouchant sur des objectifs concrets.

Cette plus grande participation des partenaires sociaux doit s'inscrire dans une volonté de transparence dans les procédures et dans l'attribution des aides. Cet engagement doit s'inscrire dans des projets mobilisateurs pour les peuples afin de promouvoir une conception humaniste conciliant développement humain et croissance économique.

L'objectif nécessaire de l'équilibre des comptes qui fait légitimement partie de la stratégie économique européenne ne saurait donc être traité comme un impératif aveugle et absolu.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

La France se distingue par une sous-utilisation des fonds, conséquence entre autre d'un déficit de personnel qualifié en charge de la programmation de la gestion et du suivi des projets ; leur formation paraît urgente.

S'impose la réalisation d'un diagnostic plus complet de la pratique du co-financement qui, avec la règle de l'additionnalité, peut favoriser des régions déjà bien dotées et laisser les autres dans leur pauvreté. L'avis met également en cause des contrôles trop tatillons ; pour la CGT, ils doivent faire place à des contrôles et des règles rigoureux, clairs et compréhensibles par tous, qui garantissent une transparence incontestable, tout au long du processus, et servent à l'évaluation des projets.

L'enjeu est celui d'une politique de solidarité et de redistribution active menée conjointement par les Etats et l'Union, sinon les tendances à la polarisation vont s'accroître : en tirant les leçons d'un diagnostic sérieux des difficultés, des mesures incitatives fortes devront être prises dans le cadre de la concurrence en Europe. Mais il faut chercher à favoriser un développement solidaire qui s'appuie sur la recherche du plein emploi des capacités humaines et des activités, de leur valorisation pour une compétitivité axée, non pas sur la mise en concurrence des territoires, mais sur la mise en coopération des atouts. La cohésion sociale et territoriale que nous revendiquons pour les territoires doit associer coopération et plein emploi.

La politique régionale européenne accompagnant les fonds structurels doit prendre en compte la nécessité de services et de biens publics communs, actuellement absents pour réaliser de vraies politiques communes et solidaires en matière d'environnement, de santé, de transports, de formation et d'éducation...

Se pose encore la question soulevée dans cet avis des conditions de l'élargissement et celle de la dimension du budget européen. Il faut réussir l'élargissement. Comment l'Europe peut-elle mettre en place les moyens d'une vraie politique solidaire et de coopération insérant toutes les régions et non pas seulement celles affichant leur puissance? L'équité avec les nouveaux arrivants sera-t-elle réalité ou fiction ?

Pour permettre solidarité et coopérations transfrontalières, indispensables au développement des régions et des zones les plus en difficulté, la CGT pense qu'il faut s'appuyer sur cette condition essentielle que constituent les services d'intérêt général, cela devrait être le sens des nouvelles missions à leur définir. Cette idée pourrait faire l'objet d'une réflexion du Conseil économique et social en vue de préciser et renforcer leur rôle dans la construction d'une cohésion économique, sociale et territoriale en Europe.

Pour la CGT, une économie européenne compétitive, non seulement ne doit pas être atteinte par une réduction des garanties sociales, mais suppose au contraire leur extension. Les critères d'attribution doivent retenir les données concernant les ressources humaines et la démographie. Ils incitent à la sollicitation d'investissements communautaires pour favoriser l'emploi, la formation tout au long de la vie, la qualification, la recherche-développement, l'amélioration significative des situations sanitaires et sociales, la réalisation d'équipements sociaux, ...

La CGT partage la démarche d'un renforcement du dialogue social européen. Pour être plus précis, cela suppose plus de pouvoirs décentralisés, plus de consultation, d'intervention et de participation des salariés et des citoyens en amont de l'élaboration des projets. Ce sont des atouts essentiels de la démocratie en Europe que réclame l'élargissement actuellement engagé.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le rapport donne en premier lieu un bilan contrasté sur l'apport inégal des fonds communautaires. Dans un second temps, il aborde le problème de leur pérennisation en vue de l'intégration prochaine dans le cercle de l'Union européenne, des dix pays dont le niveau de développement est très inférieur à celui des Etats membres actuels.

Rappelons qu'en perspective de l'élargissement, les chefs d'Etats et de gouvernements réunis au Sommet de Berlin avaient privilégié, au-delà des objectifs d'assouplissement des réglementations, la stabilité du budget de l'Union.

De fait, cette décision a pesé sur l'efficacité attendue de la programmation 2000/2006 dont le lancement a été décalé. Comme le rapport l'indique, le critère du zonage dispersé, combiné au quota de populations ne correspondait pas nécessairement à une classification économique ou administrative et n'a pas facilité l'émergence de projets.

Mais, au-delà des effets négatifs du saupoudrage, l'exercice de programmation qui se déroule en plusieurs étapes successives s'est révélé particulièrement lourd à gérer. Les rapports réalisés par les délégations à l'aménagement du territoire des Assemblées parlementaires aboutissent au même constat d'insuccès que la section du Conseil économique et social.

Faut-il pour autant reporter l'intégralité des dysfonctionnements sur l'Etat, et sombrer dans la caricature qui participe gratuitement au discrédit administratif ? Le contrôle de la mise en œuvre et de l'utilisation des fonds publics est légitime. Disons qu'en France, il est plus rigoureux qu'ailleurs : en ajoutant ses propres contraintes, l'Etat a renforcé celles découlant du dispositif européen.

Sur ce point, nous estimons que le rapporteur a édulcoré les observations critiques de la Cour des comptes européenne, reconnues par la Commission : dans son rapport publié au JOCE du 28/11/2002, celle-ci pointe « *la lourdeur des procédures qui accentue les retards, génère des difficultés d'interprétation* » et considère que « *l'organisation du fonctionnement des fonds empêche la bonne consommation des crédits disponibles* ».

Cette précision vaut partage des responsabilités, et doit engager les uns et les autres à corriger les dérives.

Le changement des modalités de paiement du cofinancement communautaire pour dynamiser la consommation des crédits et réaliser de vraies politiques de cohésion est un impératif.

A défaut, il est vain de recommander la gestion décentralisée en faveur de la région, si ce n'est pour renforcer le lobby des régions capitales qui conduira à la concentration des moyens sur quelques métropoles.

Le groupe FO est d'accord avec le rapporteur sur les conséquences immédiates, pour les actuels membres de l'Union, de l'élargissement. A budget quasiment inchangé, le maintien des règles d'attribution risque de priver de l'apport des fonds structurels environ la moitié des régions qui en bénéficient aujourd'hui : ce qui reviendrait à renoncer au développement de celles confrontées à la désertification. Si la logique de cohésion demeure l'objectif à atteindre, la solution passe inévitablement par la révision du Pacte de stabilité et de croissance permettant de dégager les moyens indispensables à la relance des investissements.

Remplacer les aides structurelles par un menu thématique dans lequel chaque région choisira sa priorité est certes de nature à simplifier le système. Mais le groupe FO n'est pas convaincu de la pertinence de cette évolution qui opposera la mise en œuvre des orientations résultant du compromis politique à celle des particularismes régionaux ou locaux, qui ne manqueront pas d'influencer les décideurs. Ainsi, l'on peut craindre qu'une telle adaptation contrarie les axes prioritaires et la réussite des objectifs spécifiques préconisés par l'Union, ce qui ne contribuera pas à renforcer son crédit en particulier auprès des citoyens.

En conclusion, si Force Ouvrière adhère à la préoccupation affichée du rapporteur de mettre en place des critères réalistes et facilement identifiables pour desserrer l'étau procédurier des fonds afin qu'ils représentent un gain substantiel et continu dans l'aménagement du territoire, elle estime que les propositions relatives à l'enjeu « *élargissement* » sont susceptibles d'effriter les solidarités, déjà affaiblies, et ne feraient que renforcer les échelons économiquement majeurs.

Ces réserves exprimées, le groupe FO votera le projet d'avis, dans la mesure où le résultat de cette évaluation ne peut qu'améliorer la coordination entre les niveaux européen, national et régional, et ce faisant devrait faciliter l'exécution des programmes.

Groupe de la coopération

La philosophie explique que les mœurs précèdent la loi. La construction européenne procède de l'inverse : c'est la volonté politique à l'origine de la loi qui conduit au changement. Les dispositions prises ont alors besoin de temps pour être assimilées et ne vont pas sans s'accompagner d'effets déviants. La mise en place de l'Europe à 15 puis à 25 nous place face à notre avenir, nos réalités et notre disposition à nous adapter.

Les évolutions prévisibles et mécaniques des moyennes de tous les indicateurs, dorénavant influencés par ceux des pays nouvellement admis, nous font apparaître mieux placés, de façon relative, que nous le sommes. Elles nous font courir le risque de la démobilitation. Et pourtant nous avons à reconvertir ici, rénover là, aménager encore les zones en crise et remédier aux inégalités de moyens.

Le groupe de la coopération a volontairement privilégié la lecture franco-française du projet d'avis. Si nous dépendons des autres pour définir l'économie générale d'un système équitable d'aide à la cohésion territoriale, par contre il ne tient qu'à nous de modifier nos comportements et nos méthodes et d'améliorer notre efficacité. Cette lecture conduit notre groupe à souligner les mesures à prendre pour limiter dans la pratique les effets d'aubaine, de seuil et de lisière.

Les crédits qui nous sont alloués sont parfois mal utilisés. Il faut donc encourager l'élaboration de programmes structurants sans tomber toutefois dans une logique « d'appel à projet ». Certes on y parvient en activant la cohérence entre les contrats de plan Etat-régions, les interventions des fonds structurels et les conditions d'un co-financement qui continue à s'imposer tant comme garde-fou que comme incitateur. On y parviendra mieux si les régions se donnent « une culture de projet » et se dotent d'équipes capables de mener à bien des programmes d'autant plus complexes qu'ils sont ambitieux et d'accroître par là le taux de consommation des enveloppes de concours.

Nos pratiques sont telles - zonages étroits, arcanes complexes - que nous présentons des projets qui s'éparpillent et sont d'un faible montant. Le levier reste donc modeste. Là encore le moment est venu d'appeler les régions à prendre la place qui leur revient dans la gestion déléguée de leur propre avenir et à leur donner les moyens de s'impliquer plus. Elles ont vocation à conduire des projets d'autant plus pertinents qu'elles ont, à travers les conseils économiques et sociaux régionaux, la possibilité de s'entourer des avis d'une société civile proche des besoins. Certaines régions ont déjà démontré leur capacité à bâtir des projets transfrontaliers. De la même façon, toutes sont en mesure de concevoir des projets interrégionaux qui ont une place dans une conception de l'aménagement du territoire qui ne reste pas figée dans des limites administratives qui ont en l'affaire peu de sens. Les projets transfrontaliers et interrégionaux ont en commun d'être déjà des « communautés de projets ».

Les fonds structurels sont certes un outil d'aménagement du territoire. Ils sont aussi une bonne façon de combler le déficit de culture européenne dans le quotidien des français. C'est pourquoi le groupe de la coopération estime qu'il convient de s'inscrire dans une conception élargie de la notion de cohésion territoriale, d'adopter une attitude résolue de décentralisation régionale, d'admettre que le système de solidarité voulu impose aux pays les plus avancés des efforts en faveur des arrivants et des pays les plus distancés.

C'est mettre l'investissement au service du progrès et de l'avancée de l'union des peuples.

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite tout d'abord le rapporteur pour la qualité de son travail. Se saisir du sujet des « fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire » était tout à fait opportun : il s'inscrit en effet en amont de la réforme des fonds européens, à mi-période du programme 2000-2006, avant l'entrée de nouveaux pays dans l'Europe, et au moment où, dans un contexte de ralentissement économique, s'engage en France la deuxième étape de la décentralisation.

Cette auto-saisine illustre aussi la volonté de notre assemblée de faire des propositions réalistes et concrètes en faveur d'une politique européenne du développement régional plus efficace et plus performante. Cette action vient d'ailleurs étayer et conforter les actions des pouvoirs publics français en faveur de l'aménagement du territoire.

Propositions réalistes et concrètes parce qu'elles sont faites sur la base d'un bilan de la mise en œuvre des fonds et des expérimentations, lequel nous explique combien l'empilement des procédures et la lourdeur administrative ont freiné la consommation des crédits en décourageant les acteurs des différents programmes. Des expérimentations en vue de rapprocher les acteurs des niveaux de décision sont d'ailleurs en cours.

Il apparaît indispensable de veiller aux effets redistributifs de la politique régionale européenne en faveur de notre pays, compte tenu de nos spécificités (notamment par rapport au zonage et à la nature des fonds). Il est nécessaire également d'éviter l'éparpillement des crédits sur une multitude de petits projets, éparpillement qui peut obérer les investissements structurants, notamment dans le domaine des transports. Il s'agit en effet de préparer les conditions de compétitivité économique de demain. Il convient donc de passer d'une logique de tour de table et de complément de financement à une véritable stratégie de développement régional, c'est-à-dire ayant une réelle plus-value pour notre économie.

Les propositions formulées dans l'avis reçoivent notre adhésion. Pour l'essentiel, le groupe des entreprises privées souscrit à l'idée :

- que la France doive mieux consommer les fonds, plus particulièrement dans la perspective de l'élargissement (dès demain et après 2006) ;
- qu'une véritable politique régionale européenne soit élaborée et mise en œuvre, avec des interventions ciblées, davantage de grandes actions transnationales et de projets structurants, mais aussi de vrais moyens et une gestion assouplie pour une sélection ciblée de micro-projets.

D'une manière générale, l'avis souligne à juste titre la nécessité d'une synergie accrue entre l'Europe, l'Etat et les régions en renforçant la cohérence et l'efficacité du dispositif. Dans cette perspective, plusieurs conditions déterminantes doivent être soulignées :

- le préalable du développement d'une culture européenne de tous les acteurs politiques, économiques et sociaux et corrélativement celui de la meilleure information des porteurs de projets et notamment des entreprises.
- la nécessité d'amplifier la simplification des procédures et le rapprochement d'une gestion au plus proche du terrain. Les premières mesures de déconcentration (juillet 2002) ont constitué un premier pas ;

Dans ce cadre, il conviendra de tirer les leçons des expérimentations d'Alsace et d'Auvergne, qui montrent déjà qu'une meilleure utilisation des fonds résulte plus de l'assouplissement des règles que d'une décentralisation totale de leur gestion. Mais il faut mesurer l'intérêt de confier à des régions le pilotage des fonds structurels. Il s'agit d'éviter de creuser l'écart entre régions disposant ou non de moyens suffisants en ingénierie. D'où la nécessité de mécanismes d'évaluation. Nos organisations consulaires et professionnelles sont prêtes à s'impliquer davantage avec leurs partenaires.

- l'importance des moyens en ingénierie pour l'élaboration et le suivi des dossiers ;
- le développement de l'affectation des fonds structurels à des infrastructures matérielles et immatérielles (par exemple le haut débit) dans un souci de corriger les handicaps de certains territoires ;
- l'accroissement de la coopération entre régions européennes transfrontalières ou non contiguës. Cela permettrait de mieux tirer parti des actions conduites par les acteurs socio-économiques, qui sont en relation étroite avec les opérateurs et, ici aussi, prêts à s'impliquer davantage.

Nous espérons que le présent avis permettra de parvenir à la meilleure combinaison des ressources européennes et nationales au service du développement économique et de l'aménagement du territoire de notre pays.

Le groupe a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques partage l'analyse nuancée de l'avis sur l'efficacité des fonds structurels comme outils d'une cohésion territoriale européenne mais aussi sur les limites de leur effet. Les collectivités territoriales françaises ont des difficultés spécifiques pour accéder à ces fonds. Ces difficultés sont liées à des lourdeurs d'organisation territoriale propres à la France. Elles sont aussi la manifestation d'un déficit de culture, de sensibilité et de vision prospective européenne particulièrement aiguë dans notre pays.

Pourtant l'élargissement va profondément modifier les équilibres de l'Europe : les régions françaises, et pas seulement les régions frontalières, doivent prendre la mesure de cette nouvelle dimension européenne et s'inscrire dans une vision prospective.

Dans ce nouveau contexte, la politique européenne ne saurait se réduire à sa dimension de compensation au profit des régions les plus défavorisées.

Il faut aussi, dans une Europe élargie, promouvoir ce que l'avis a appelé des « *projets de cohésion européenne* » portant sur des ensembles plus vastes, territoriaux ou autres. De tels projets peuvent aussi amener les régions françaises à des coopérations interrégionales compensant le handicap de leur petite taille.

Nous pensons que la France est particulièrement concernée par ce concept car elle occupe un espace charnière au sein de l'Europe. Elle va notamment devoir faire face à d'importants flux de transit.

Les régions françaises vont, dans les prochaines décennies, s'insérer dans un nouvel espace plus large qui renouvelle en profondeur notre conception hexagonale historique de la cohésion nationale.

Le groupe des entreprises publiques souligne, en particulier, dans la perspective du développement durable si souvent mis en avant par la Commission, l'importance de faire émerger des grandes infrastructures de transports, ferroviaires, fluviales, de feroutage de nature à faire face dans des conditions acceptables à la croissance considérable des échanges au sein de ce nouvel espace économique et politique.

Dans ce contexte où il faut s'attendre à un redéploiement des fonds structurels, il est essentiel que les contrats de plan Etat-régions préservent une capacité d'intervention et d'orientation de l'Etat.

Nous pensons également qu'il serait judicieux d'inciter les régions à engager une réflexion prospective sur leur devenir dans ce nouvel espace européen et que les collectivités territoriales se dotent de moyens leur permettant de développer une culture de projet aujourd'hui insuffisante.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

En intervenant au niveau des régions de l'Europe, le Conseil européen de mars 1999 a enclenché un mécanisme « pré-fédéral » d'aménagement du territoire européen ayant comme objectif de renforcer la cohésion économique et sociale européenne. Le projet d'avis s'interroge sur la réussite de l'objectif de cohésion sociale, en raison des disparités importantes qui subsistent entre les régions. Il analyse avec pertinence les failles du système : la France se caractérise par une sous-consommation des fonds structurels, l'information des partenaires potentiels est insuffisante, les financements combinés impliquent des montages complexes qui entravent leur réalisation, les procédures administratives lourdes entraînent des délais de mise en œuvre trop importants.

Le groupe de la mutualité regrette que les problèmes de santé publique, de prévention et d'équipements hospitaliers, soient absents des objectifs de ces fonds, ou très partiellement présents au travers de leurs développements environnementaux, objectifs qu'ils partagent d'ailleurs avec les contrats de plan Etat-régions. De plus, la complémentarité, formellement prévue entre les fonds et les contrats de plan, n'est pas si évidente dans la pratique en raison de l'absence d'outil centralisateur des plans Etat-régions et de règles budgétaires différentes.

Enfin, il apparaît que le contexte de l'élargissement aggraverait encore les disparités régionales sources d'inégalités sociales. Comme le note l'avis, c'est un véritable défi pour les pays de l'Union de devoir contribuer à la fois au développement de régions appartenant aux pays membres et de celles des pays en cours d'adhésion, et cela compte tenu de la situation économique aujourd'hui difficile.

Dans la conjoncture présente, et tout en approuvant la revendication de l'avis d'ouvrir le bénéfice des fonds structurels à des entreprises de l'économie sociale comme les associations, le groupe de la mutualité reste donc dubitatif quant à la possibilité de combiner une augmentation des crédits avec une rationalisation de leur utilisation, même si c'est la solution qui apparaît comme la plus souhaitable.

Dans ce contexte, le projet d'avis suggère avec raison de faire en sorte, tout d'abord, de mieux consommer les fonds existants, en accroissant les moyens d'information et de participation de tous les partenaires.

Il propose aussi, pour construire une véritable politique régionale européenne dynamique, d'intégrer les fonds structurels au schéma de développement de l'espace communautaire, adopté en 1999 et resté lettre morte, faute de moyens.

Les priorités communautaires doivent, en outre, se dégager par une double grille territoriale et thématique : le groupe de la mutualité considère que le thème du développement des facteurs de compétitivité doit inclure des éléments favorisant la paix et la cohésion sociale, sans lesquelles l'action économique est inefficace.

Le groupe partage la critique portant sur l'inutile complexité de l'organisation politique et administrative de la France, critique qui n'est pas incompatible avec le maintien d'effectifs déployés sur d'autres missions. La création de chefs de file régionaux et la généralisation des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) permettraient de transformer les projets en leviers du développement régional. Le maintien de la prérogative d'Etat dans un mécanisme de décentralisation emporte également l'accord du groupe, pourvu que cela soit effectivement appliqué sur le terrain, notamment par des services régionaux renforcés, le contrôle financier *a posteriori* pour limiter les dérives devant se révéler juste et efficace.

Enfin, comme le fait le projet d'avis, le groupe de la mutualité privilégie la « culture du projet » sur la « culture du guichet ». Le renforcement du partenariat avec les acteurs économiques et sociaux et du dialogue avec la société civile, pour plus de transparence et de démocratie économique, en est la clé.

Compte tenu de ces observations, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer salue le sérieux et l'exhaustivité du rapport et de l'avis. Il apprécie particulièrement d'y trouver des développements consacrés au rôle et à l'impact des fonds structurels dans tout l'Outre-mer.

Les fonds structurels, dont la vocation est de compenser le retard de développement, constituent un enjeu crucial pour les départements d'Outre-mer. Certes, le maintien dans l'Objectif 1 est à peu près assuré compte tenu du retard de l'Outre-mer, et les statistiques européennes sur ce sujet sont sans appel. Comme le souligne justement l'avis, ce maintien n'aura de sens que s'il se conjugue avec un maintien des montants qui y étaient jusqu'ici consacrés. C'est une condition nécessaire, mais en aucun cas suffisante, pour atteindre l'objectif de cohésion que se fixe l'Union européenne à travers ces fonds.

Le groupe de l'Outre-mer considère en effet que le maintien des fonds structurels ne peut être la seule compensation des handicaps de l'ultra-périphéricité, telle qu'elle est consacrée par l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam, et qu'il faut, pour assurer le développement et la cohésion recherchés, continuer à actionner les programmes spécifiques liés à l'éloignement et à l'insularité, les POSEI, comme le POSEIDOM consacré aux départements d'Outre-mer.

Fonds structurels et POSEI sont deux leviers indispensables et inséparables pour combattre à la fois les retards de développement et les handicaps liés à l'ultra-périphéricité (éloignement géographique, insularité, conditions naturelles difficiles, étroitesse des marchés locaux, concurrence des coûts de main-d'œuvre des pays voisins).

A cette condition, il pourra être souscrit aux autres préconisations de l'avis, qui trouvent toute leur pertinence dans le cas de l'Outre-mer. Oui il faut, et spécialement Outre-mer dans les régions mono départementales, assurer une meilleure consommation des crédits européens. Mais la faiblesse des finances des collectivités locales y est un handicap, en empêchant la complète mobilisation des contreparties nationales. Un moyen d'y remédier est sans doute dans la défiscalisation d'un certain nombre d'investissements, prévue par la loi de programme pour l'Outre-mer. Il ne faudrait pas cependant que des délais d'instruction des demandes de défiscalisation viennent s'ajouter aux délais d'instruction des dossiers, déjà très longs, et aux circuits de décision, déjà compliqués.

La simplification des procédures et le renforcement des équipes d'instruction des dossiers comme des équipes d'animation des projets, est encore plus une nécessité Outre-mer que dans les régions métropolitaines.

S'agissant des territoires d'Outre-mer, le rapport rappelle bien leur caractère de pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) au sens des financements européens. Acceptons l'idée que leur évolution statutaire leur réserve un sort différent de celui des départements. Mais il sera encore plus urgent, dans une Union européenne élargie à 25 membres, d'afficher clairement l'avenir qui leur est préparé. La situation actuelle leur réserve un sort qui n'est, *a priori*, pas très différent de celui des pays ACP reconnus et liés à l'Union européenne par les accords de Lomé et de Cotonou ; qu'adviendra-t-il d'eux dans le déplacement du centre de gravité de la politique de cohésion qu'induirait, comme le souligne l'avis, l'élargissement ?

Le groupe de l'Outre-mer ne dit pas que les PTOM doivent passer avant telle ou telle région de l'Union, ou avant le devoir de solidarité ressenti vis-à-vis des pays les moins avancés (PMA). Il craint simplement que, au moment où vont s'ouvrir de nouvelles négociations commerciales multilatérales (NCM) à Cancun sur lesquelles notre Assemblée vient tout juste de se prononcer, leur position paraisse singulièrement isolée dans ce concert de régions. Sont-ils, oui ou non, des positions avancées de l'Union européenne sur d'autres continents ? Ont-ils, oui ou non, droit à des objectifs de cohésion comme les autres ? Il serait bon qu'une position claire soit affichée par l'Union sur cette question, afin que chacun puisse y trouver la lisibilité indispensable à toute action future.

Le groupe de l'Outre-mer marque enfin sa satisfaction sur les préconisations de l'avis concernant l'évolution de Mayotte. Dès lors que la France a marqué clairement l'évolution qu'elle entendait faire suivre pour amener cette collectivité départementale au statut de département plein et entier, il importe d'en tirer toutes les conséquences : l'urgence et l'ampleur des besoins à satisfaire sont tels, à Mayotte, qu'une action résolue s'y impose.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur, M. Charles Bonissol, pour la qualité de son travail sur un sujet délicat, dont la complexité technique masque souvent les enjeux politiques. L'avis décline les conditions et les résultats de la mise en œuvre des fonds structurels en France, ainsi que les nouveaux enjeux liés à l'élargissement à partir de 2004 et à la nouvelle programmation après 2006.

Sont pointés les problèmes techniques qui ne sont pas propres à la mise en œuvre des fonds structurels (complexité et lourdeur administratives, logique de guichet ou logique de projet, déficit de culture d'évaluation, défaut de cohérence entre actions publiques), mais aussi les problèmes culturels liés aux habitudes de travail et à la moindre ouverture sur l'Europe des acteurs locaux, politiques et socio-économiques. Le groupe de l'UNAF souhaite que le gouvernement accélère la mise en œuvre des réformes visant à la simplification et à l'assouplissement des procédures permettant une plus grande et meilleure utilisation des fonds européens.

L'UNAF réaffirme son intérêt et son attachement à la politique régionale européenne, dont les bénéficiaires sont souvent les familles sur les territoires aidés, qu'ils soient urbains ou ruraux. Les perspectives de refonte de cette politique et les nouvelles modalités d'affectation des fonds structurels pourraient modifier profondément l'organisation des régions et en aggraver les disparités de ressources.

La solidarité qui s'exprime à travers les fonds structurels doit se poursuivre et permettre l'intégration de nouveaux membres et leur accompagnement financier. A ce titre, le groupe de l'UNAF souhaite que le gouvernement français définisse des priorités nationales pour une vraie politique régionale d'accompagnement des zones urbaines en difficulté et des territoires ruraux fragiles, afin de permettre l'aménagement équilibré du territoire en conformité avec le schéma de développement de l'espace communautaire.

La collectivité régionale aurait un rôle clef comme interface entre le local et l'Europe, porteuse de projets de développement, garante de la complémentarité indispensable entre actions structurantes et micro-projets, soucieuse de faciliter l'accès aux crédits européens. Pour autant, le rôle de l'Etat n'en serait pas atténué, mais conforté dans une fonction stratégique de coordination.

Le groupe de l'UNAF souhaite réaffirmer le rôle déterminant des associations dans leur participation à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques territoriales, et l'importance de leur consultation pour une meilleure prise en compte des besoins des familles.

C'est ainsi que le groupe de l'UNAF considère, en particulier d'un point de vue français, qu'il ne pourra être question de la future politique régionale sans que le débat soit ouvert sur son articulation, sa cohérence et sa complémentarité avec la nouvelle politique agricole commune, notamment dans son volet de développement rural.

Le groupe de l'UNAF a voté positivement l'avis.

Groupe de l'UNSA

La France ne tirera véritablement parti des fonds structurels que si elle se défait de deux de ces handicaps majeurs : ses réglementations pesantes et ses contrôles tatillons et la faible connaissance des mécanismes européens de ses habitants, élus locaux ou citoyens. Ceci passe par :

- un traitement des dossiers moins bureaucratique et plus proche des porteurs de projets. La décentralisation peut être une réponse ; il convient toutefois de veiller à ce qu'elle ne conduise pas à un accroissement des disparités entre régions les mieux organisées et régions aux structures administratives plus faibles ;
- un renforcement des structures d'appui technique aux porteurs de projets ;
- une meilleure articulation entre les différentes sources de financement (contrats de plan Etat - régions en particulier).

Il importe avant tout de préserver le rôle des fonds structurels en tant qu'outils d'aménagement du territoire européen et de cohésion sociale. A ce titre, l'avis nous paraît avoir une tonalité trop comptable. Il insiste sur le fait que l'enveloppe allouée à la France doit demeurer conséquente. Or pour la France, le jeu risque d'être à somme nulle. En effet, soit les fonds structurels restent au niveau actuel : la France voit alors sa part se réduire et elle doit renationaliser une partie des aides au rattrapage structurel, au prix d'une charge budgétaire accrue. Soit, comme nous le souhaitons, le volume global des fonds structurels est augmenté sensiblement et la France devra apporter une contribution plus importante au budget communautaire. En tout état de cause, avec l'entrée de dix pays de plus, qui de surcroît sont les moins développés de l'Union européenne, si

l'on n'augmente pas les moyens des fonds structurels, ils perdront beaucoup de leur efficacité. En effet, le gel des fonds structurels induit une plus grande nationalisation des procédures d'aménagement du territoire et de la péréquation entre les régions. La solidarité communautaire se déclenchera à un seuil sensiblement plus bas qu'aujourd'hui en valeur absolue. En pratique, compte tenu de la petite taille des nouveaux adhérents, ce sont les pays les plus pauvres qui seront aidés et non les régions. Ceci ne fera qu'aggraver le phénomène de renationalisation.

L'avis approuve :

- la priorité donnée aux régions Objectif 1 et aux nouveaux entrants ;
- la fusion des Objectifs 2 et 3 en un dispositif de « menu » de priorités communautaires dans lequel piocherait chaque Etat-membre, sur la base d'une allocation financière nationale allouée par l'Union européenne.

Ce sont, en effet, des propositions réalistes.

L'UNSA estime que les fonds structurels doivent :

- continuer à jouer un rôle important dans la péréquation entre les régions d'Europe. Tant au sein des Quinze que dans les pays d'adhésion, ils doivent être mieux utilisés pour renforcer la cohésion sociale et améliorer l'emploi (soutien à la stratégie de Lisbonne) ;
- prendre une place plus importante dans le financement de programmes d'infrastructures transfrontalières ;
- constituer la première étape d'un véritable budget européen capable d'avoir un impact macroéconomique et donc de favoriser une politique économique contracyclique.

C'est aussi à ce prix qu'émergera une véritable culture européenne.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....163

Ont voté pour.....162

S'est abstenu.....1

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour :

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Carron, Cazaubon, Chardon, Despey, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Sander, Szydowski, Thévenot, Vanier, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Boulrier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mme Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Demons, Forette, Mme Geng, MM. Larose, Manjon, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Devy, Gamblin, Mme Hofman, MM. Houp, Mmes Monrique, Pungier, MM. Quentin, Reynaud.

Groupe de la coopération - MM. Fosseppez, Marquet, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Trépant, Veyssset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - M. Aboubacar.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Gentilini, Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Schapira, Souchon, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

S'est abstenue :

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Pailler.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des économies
régionales et de l'aménagement du territoire
par M. Charles Bonissol, rapporteur**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 12 novembre 2002, de la question des fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire.

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, chargée d'établir un rapport et un projet d'avis, a désigné comme rapporteur M. Charles Bonissol.

Afin de compléter son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Michel Barnier, Commissaire chargé de la politique régionale à la Commission européenne ;
- M. Bernard Dreyfus, Directeur adjoint au cabinet du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire ;
- M. Jacques Perreault, Vice-Président de l'instance d'évaluation sur « *fonds structurels européens et politique régionale* »
- M. Jean-Baptiste Tivolle, Directeur général adjoint chargé de l'action régionale à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

La section a effectué un déplacement en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ce déplacement lui a permis de recueillir les témoignages de nombreuses personnalités en charge des fonds structurels au conseil régional, à la préfecture de région, au CESR ainsi qu'à la chambre de commerce et d'industrie. Elle s'est rendue à Ménerbes où elle a pu interroger les élus des petites communes alentour sur la manière dont les fonds européens contribuaient au développement de leur région.

En outre, le rapporteur s'est déplacé en Alsace où il a rencontré à Strasbourg les responsables des services du conseil régional chargés des fonds structurels ainsi que le SGARE. Il s'est également rendu à Mulhouse pour apprécier les réalisations effectuées sur le Bassin potassique grâce aux crédits européens.

Le rapporteur s'est enfin rendu en Espagne où il a pu rencontrer des élus de la communauté autonome de Castilla y León ainsi que des municipalités de Valladolid et de Burgos. A Madrid, il a été reçu au ministère des finances espagnol et à la mission économique de l'ambassade de France.

Le rapporteur remercie vivement toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée ainsi que les membres et l'administration de la section pour leur appui constant tout au long de l'élaboration de ce rapport.

CHAPITRE I : L'ÉVOLUTION DES FONDS STRUCTURELS

I - UNE ÉVOLUTION RYTHMÉE PAR LES GRANDES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

A - DU TRAITÉ DE ROME À L'ACTE UNIQUE (1957-1986) : LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DES FONDS STRUCTURELS

1. La volonté initiale d'un développement harmonieux

En 1957, le Traité de Rome, l'acte fondateur de la Communauté économique européenne, mentionne, dans son préambule, le souci de la Communauté de « *renforcer l'unité de ses économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». Pour autant, le Traité n'envisage pas de politique spécifique pour réaliser cet objectif.

Le Traité institue le Fonds social européen (FSE) mis en œuvre en 1958. Le FSE « *visé à promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelle* » (Traité de Rome, art. 146). Il s'agit du premier fonds structurel. Il constitue le principal instrument de la politique sociale communautaire.

En 1962, les premiers règlements sur la Politique agricole commune (PAC) sont adoptés. L'instrument financier de la PAC, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) est créé.

En 1964, le FEOGA est divisé en deux sections : la section Garantie est chargée de soutenir les marchés agricoles, la section Orientation de contribuer au développement du secteur rural. Seule la section Orientation constituera un fonds structurel.

En 1967 est instituée la direction générale de la politique régionale (DG XVI). Au sein de la Commission, elle est chargée de préparer la future politique régionale communautaire.

2. L'aggravation des déséquilibres

Le choc pétrolier de 1973, les adhésions, la même année, du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark et la récession de 1974 mettent en lumière des écarts de développement entre les États membres.

Le règlement du 18 mars 1975 crée le Fonds européen de développement régional (FEDER) « *destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* » (Traité de Rome, art. 160).

Le FEDER est le premier instrument communautaire à vocation exclusivement régionale.

A l'origine, le FEDER apporte des subventions destinées à faciliter les investissements industriels, artisanaux et de services ainsi que des aides au financement d'infrastructures. Les aides prennent la forme de prêt à taux réduit ou de bonification d'intérêt. Le FEDER soutient des projets devant s'inscrire dans le cadre de programmes de développement régional. Chaque État membre reçoit une part de la dotation globale du FEDER : un « *quota* » fixe. Ces quotas vont vite s'avérer insuffisamment importants pour produire des effets notables.

En 1979, la création d'une section « *hors quota* » permet de financer des projets spécifiques en liaison avec d'autres politiques communautaires. La section hors quota est plafonnée à 5 % de la dotation totale du FEDER.

En 1984, le FEDER est réformé de façon significative : les quotas nationaux sont supprimés. Un système par fourchettes le remplace, répartissant pour trois ans l'enveloppe globale du FEDER entre les États membres. Il s'agit des prémices de la programmation pluriannuelle.

L'Espagne et le Portugal intègrent la Communauté européenne en 1986. Pour aider les régions méridionales de la France, de l'Italie et de la Grèce à surmonter la concurrence venant de ces nouveaux États membres, les Programmes intégrés méditerranéens (PIM) définissent, pour la première fois, des actions coordonnées pluriannuelles de développement.

B - L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN ET LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.

L'Acte Unique européen signé en 1986 modifie le Traité instituant la Communauté européenne (CE). Dans la troisième partie du traité CE est ajouté un titre ainsi rédigé : « *Titre V : La cohésion économique et sociale* ». « *En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.* » (Art. 158 du Traité CE).

Pour réaliser cet objectif de cohésion économique et sociale, l'Acte Unique impose à la Commission de préparer une réforme des instruments financiers à dominante structurelle.

C - DE 1988 À 1999 : DEUX PÉRIODES DE PROGRAMMATION, DEUX RÉFORMES DES FONDS STRUCTURELS

1. La réforme fondamentale de 1988

En 1988 intervient la réforme la plus importante des fonds structurels. Les règles de fonctionnement des trois fonds existants sont profondément modifiées dans le sens d'une plus grande efficacité.

Le Conseil adopte le 24 juin et le 19 décembre 1988 cinq règlements qui constituent le fondement du nouveau système. Les trois fonds, le FSE, le FEDER et le FEOGA-Orientation, adoptent l'appellation « *fonds structurels* ». La réforme entre en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

La réforme :

- Fixe six objectifs de développement prioritaires :
 - **Objectif 1** : rattrapage des régions en retard de développement ;
 - **Objectif 2** : reconversion des régions industrielles en déclin ;
 - **Objectif 3** : lutte contre le chômage de longue durée ;
 - **Objectif 4** : insertion professionnelle des jeunes ;
 - **Objectif 5a** : adaptation des structures de production agricole ;
 - **Objectif 5b** : développement rural.
- Consacre le principe de la programmation pluriannuelle : cette première programmation s'étend sur cinq ans (1989-1993).
- Impose le principe d'additionnalité des fonds communautaires : Communauté et États membres cofinancent les actions à dominante structurelle.
- Introduit des Programmes d'initiatives communautaires (PIC).

Quatorze PIC sont créés : RECHAR pour la reconversion des zones charbonnières, RETEX pour la reconversion des zones textiles, KONVER pour les zones militaires en reconversion, NOW pour des actions transnationales en faveur de l'égalité des chances, EUROFORM pour des actions transnationales pour des nouvelles qualifications et actions de formation, HORIZON pour l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées et défavorisées, LEADER pour le développement rural, INTERREG pour la coopération transfrontalière, PRISMA pour les infrastructures de services, certification, marchés publics, TELEMATIQUE pour les services avancés de télécommunication, REGIS pour l'insertion économique des régions ultra-périphériques, REGEN pour le marché intérieur de l'énergie, les réseaux, ENVIREG pour l'environnement des zones côtières et STRIDE pour la recherche et le développement.

Par ailleurs, la réforme met en place un partenariat avec les États ainsi qu'avec les acteurs économiques et sociaux.

Le budget des fonds structurels est doublé et représente en fin de programmation 31 % du budget communautaire.

En 1990, est amorcée une réflexion sur un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), destinée à faire émerger une stratégie de développement du territoire européen. L'objectif du SDEC est de promouvoir un développement équilibré et durable du territoire de l'Union en s'inscrivant dans les principales orientations de la politique européenne.

2. Le Traité sur l'Union européenne et la deuxième programmation

Le 7 février 1992 est signé le Traité sur l'Union européenne à Maastricht. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

La Cohésion économique et sociale devient l'un des trois piliers de la Communauté européenne, au même titre que le Marché unique et l'Union économique et monétaire.

Un fonds spécifique de solidarité est créé : le fonds de cohésion¹. Le règlement instituant le fonds de cohésion indique que « *La promotion de la cohésion économique et sociale nécessite une action du fonds de cohésion, complémentaire à celle des fonds structurels* ». Il s'agit de financer des infrastructures de transport et d'environnement dans les États membres dont le Produit national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Les États membres concernés sont alors au nombre de quatre : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Ce fonds peut apporter un taux d'aide compris entre 80 et 85 % des dépenses publiques et exceptionnellement jusque 100 %². Le taux d'aide peut néanmoins être réduit selon le principe du « *Pollueur-payeur* » ou lorsqu'un projet est générateur de recettes.

La première période de programmation des fonds structurels prend fin en 1993. Pour préparer la seconde période de programmation, qui s'étendra de 1994 à 1999, les règlements de 1988 sont révisés : il s'agit de la deuxième réforme des fonds structurels. Les chefs d'État et de gouvernement décident de renforcer les mesures structurelles jusqu'en 1999 : l'enveloppe consacrée aux fonds structurels augmente de 40 %.

La politique régionale, articulée autour de six objectifs prioritaires, comprend :

- Trois objectifs à vocation régionale :
 - **l'Objectif 1** a pour objectif de « *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* » ;
 - **l'Objectif 2** vise à « *reconvertir les régions, ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel* » ;
 - **l'Objectif 5b** vise à promouvoir le développement des zones rurales dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune ;
- Trois objectifs à vocation nationale :
 - **l'Objectif 3** a pour objectif de combattre le chômage de longue durée et de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail : il succède aux Objectifs 3 et 4 de la programmation 1989-1993 ;

¹ Règlement n° 1164/94 du Conseil, du 16 mai 1994.

² Fonds de cohésion (art. 7, règlement 1 164 instituant le fonds de cohésion, 1994 - Les études préparatoires et les mesures d'appui technique peuvent être financées à 100 % du coût total, à titre exceptionnel, y compris lorsqu'elles sont entreprises à l'initiative de la Commission.

- **l'Objectif 4** vise à faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production ;
- **l'Objectif 5a** pour objet de promouvoir le développement rural en accélérant l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune et de faciliter l'adaptation des structures de la pêche.

Treize PIC sont mis en œuvre pour des actions spécifiques : INTERREG II, KONVER, LEADER II, REGIS II, RETEX, RECHAR II, RESIDER II, prolongent l'action de la précédente programmation. De nouveaux PIC sont institués. Il s'agit de : PESCA pour la modernisation de l'industrie de la pêche, PEACE pour le soutien au processus de paix et de réconciliation en Irlande du Nord, PME pour l'amélioration de la compétitivité des Petites et moyennes entreprises (PME) sur le plan international, URBAN pour la réinsertion sur le marché du travail des personnes exclues ou marginalisées et issues des quartiers urbains; ADAPT pour l'adaptation des travailleurs face aux mutations économiques, et EMPLOI et développement des ressources humaines pour les publics spécifiques rencontrant des difficultés sur le marché du travail.

Ces initiatives ont généré plus de 500 programmes.

Avec plus d'un tiers du budget communautaire, la politique régionale européenne constitue le deuxième poste de dépenses de l'Union, après la PAC.

Le règlement général des fonds structurels crée la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CIC) portant sur les opérations co-financées par les fonds structurels.

Par ailleurs, la crise du secteur de la pêche au début des années quatre-vingt dix conduit à la création d'un « Instrument financier d'orientation de la pêche » (IFOP).

En 1995, l'adhésion de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande conduit à la définition d'un nouvel objectif : l'objectif 6. Il est destiné au développement des zones arctiques semi-désertiques de ces deux derniers pays. La politique régionale compte alors sept objectifs prioritaires.

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entre en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il modifie le Traité sur l'Union européenne et confirme l'importance de la cohésion économique et sociale.

Par ailleurs, l'emploi constitue un problème commun à l'ensemble de l'Union : le Traité d'Amsterdam introduit, par conséquent, un titre spécial sur l'emploi, afin de mettre en œuvre une Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) pour la réduction du chômage.

La SEE repose sur quatre piliers :

- améliorer la capacité d'insertion des jeunes et des adultes demandeurs d'emploi ;
- développer l'esprit d'entreprise ;

- encourager la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs ;
- renforcer les politiques d'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Le FSE interviendra dans ce cadre.

II - UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE : LA RÉFORME DE 1999 ET LA NOUVELLE PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006

Dans le cadre de la préparation de la nouvelle programmation 2000-2006 se profile une troisième réforme des fonds structurels.

Les dysfonctionnements constatés et la contrainte nouvelle de l'élargissement de l'Union européenne ont conduit le Conseil européen à revoir les règlements de 1993.

Les 24 et 25 mars 1999, les chefs d'État et de gouvernement, réunis en sommet à Berlin, adoptent la troisième réforme des fonds structurels, dans le cadre de « *l'agenda 2000* ». Une enveloppe de 195 milliards d'euros doit être distribuée aux États membres pour la période 2000-2006 dont 16,46 milliards d'euros pour la France.

A - LES PRINCIPALES NOUVEAUTÉS DE LA PROGRAMMATION 2000-2006

La programmation 2000-2006 se caractérise par :

- une stabilité des ressources allouées à la politique de cohésion au niveau du plafond fixé au Conseil européen d'Édimbourg, en décembre 1992 : 0,46 % du Produit intérieur brut (PIB) communautaire ;
- une concentration thématique et géographique accrue des aides accompagnée de mesures de soutien transitoire. Les objectifs prioritaires sont redéfinis et ramenés à trois, les programmes d'initiatives communautaires de treize à quatre, alors que les moyens mis en œuvre sont mieux concentrés en faveur des régions et groupes sociaux les plus défavorisés ;
- une simplification des procédures ;
- une décentralisation accrue : les grandes priorités des programmes sont définies en collaboration entre la Commission européenne et les États membres, mais le choix des projets et leur gestion relèvent de la responsabilité unique des autorités nationales et régionales. Le partenariat est renforcé ;
- la préparation de l'élargissement et la création d'instruments de pré-adhésion pour les pays candidats : l'ISPA, le SAPARD s'ajoutent au programme PHARE. Ce programme accompagne la modernisation des PECO depuis 1989. Il a été adapté en 1997 et 1999 et vise d'une part à renforcer les institutions, les administrations et les organismes publics pour garantir une bonne application du droit communautaire, et d'autre part à soutenir de nouveaux investissements dans les

secteurs sociaux et économiques où ils sont le plus nécessaires (infrastructures, entreprises, mesures sociales). L'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) intervient depuis le début de l'année 2000 dans l'ensemble des pays candidats. Son action porte sur les transports et l'environnement. Le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) aide les pays candidats depuis 2000 à se préparer à la PAC, notamment aux normes de qualité alimentaire et de protection des consommateurs et de l'environnement ;

- l'accent mis sur le contrôle et l'évaluation : une première évaluation *ex ante* est réalisée en amont avant la mise en œuvre de chaque programme. Une évaluation *in itinere* est effectuée par le Comité de suivi du programme tout au long de sa mise en œuvre. En 2003, une évaluation à mi-parcours est effectuée. Enfin, une évaluation *in fine* sera réalisée en 2006 ;
- la création d'une « réserve de performance », élément de motivation à destination des bénéficiaires. 4 % des crédits alloués à chaque État membre sont mis en réserve jusqu'en 2003 afin d'être redistribués aux programmes les plus performants au plus tard le 31 mars 2004 ;
- la règle du dégagement d'office : chaque tranche annuelle (n) d'un programme est engagée automatiquement au mois d'avril de l'année (n). La part non dépensée de la tranche au 31 décembre (n+2) est dégagée d'office, c'est-à-dire perdue pour le programme ;
- l'IFOP devient le quatrième fonds structurel. Dans la précédente programmation, il avait le statut d'instrument financier.

Tableau 1 : Ventilation par année des fonds structurels et du fonds de cohésion au niveau communautaire (en millions d'euros, prix de 1999)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
fonds structurels	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
fonds de cohésion	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510

Source : Commission européenne.

B - LE CHAMP D'APPLICATION DES DIFFÉRENTS OBJECTIFS

La programmation 1994-1999 consacrait sept objectifs prioritaires. La programmation 2000-2006 n'en retient plus que trois.

Le budget des trois objectifs s'élève à 94 % de l'enveloppe des fonds structurels, soit 183 milliards d'euros. Les objectifs prioritaires mobilisent un ou plusieurs fonds structurels.

Les objectifs 1 et 2 sont zonés : ils s'appliquent à des territoires ciblés. L'Objectif 3 concerne l'ensemble des territoires non concernés par l'Objectif 1.

Tableau 2 : Répartition financière entre les États membres des crédits des fonds structurels en millions d'euros au prix de 1999 sur la période de programmation 2000-2006

État membre	Objectif 1	Soutien transitoire ex-obj.1	Objectif 2	Soutien transitoire ex-obj.2	Objectif 3	Instrument de la pêche (hors obj.1)	Total
Belgique	0	625	368	65	737	34	1 829
Danemark	0	0	156	27	365	197	745
Allemagne	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
Grèce	20 961	0	0	0	0	0	20 961
Espagne	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
France	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
Irlande ⁽¹⁾	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
Italie	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
Luxembourg	0	0	34	6	38	0	78
Pays-Bas	0	123	676	119	1 686	31	2 635
Autriche	261	0	578	102	528	4	1 473
Portugal	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
Finlande	913	0	459	30	403	31	1 836
Suède ⁽²⁾	722	0	354	52	720	60	1 908
Royaume-Uni ⁽¹⁾	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 365
EUR15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	193 564

⁽¹⁾ Y compris PEACE (2000-2004).
⁽²⁾ Y compris le programme spécial pour les zones côtières suédoises.

Source : Commission européenne.

1. Deux objectifs régionaux

Les deux objectifs régionaux ont pour objectif de corriger des disparités existant entre les régions européennes.

Les enveloppes financières pour les deux objectifs régionaux ont été déterminées sur la base de la population éligible, de la prospérité régionale et nationale et de la gravité relative des problèmes structurels, notamment du niveau de chômage.

a) L'Objectif 1

L'Objectif 1 vise à développer les régions de l'Union en retard de développement. Il regroupe les anciens objectifs 1 et 6 de la génération 1994-1999 des fonds structurels qui étaient respectivement consacrés aux régions en retard de développement et au développement des régions très peu peuplées de Scandinavie.

L'Objectif 1 est dit plurifonds dans la mesure où il est financé par les quatre fonds structurels.

L'Objectif 1 reçoit la plus importante part des fonds structurels : 69,7 % de la dotation globale des fonds structurels lui sont impartis pour la programmation 2000-2006, soit 135,9 milliards d'euros.

Les fonds cofinancent les dépenses éligibles à l'Objectif 1 jusqu'à 75 % du coût total du projet et en règle générale 50 % au moins des dépenses publiques. Le taux de cofinancement peut atteindre 80 % pour les régions situées dans un État couvert par le fonds de cohésion, et même 85 % dans les régions ultra-périphériques et dans les îles périphériques grecques.

Lorsque l'intervention implique le financement d'investissements générateurs de recettes, la participation des fonds est soumise aux plafonds suivants :

- dans le cas d'investissements en infrastructures générateurs de recettes nettes substantielles, l'intervention ne peut dépasser 40 % du coût total éligible, auxquels peut être ajoutée une majoration maximale de 10 % dans les États membres couverts par le fonds de cohésion ;
- dans le cas d'investissements dans des entreprises, l'intervention ne peut dépasser 35 % du coût total éligible, éventuellement majoré de 10 % dans le cas d'investissements dans des PME.

La participation des fonds est modulée selon divers critères :

- la gravité des problèmes spécifiques ;
- la capacité financière de l'État membre concerné ;
- l'intérêt du projet...

Les zones éligibles à l'Objectif 1 sont :

- les régions correspondant au niveau II de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS II) de l'Union européenne dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;
- les régions à très faible densité de population concernées par l'ancien objectif 6 (moins de huit habitants par km²) ;
- les régions ultra-périphériques dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Une décision de la Commission européenne du 1^{er} juillet 1999¹ fixe la liste des régions concernées par l'Objectif 1, ainsi que la répartition par États membres des crédits d'engagement alloués au titre de cet objectif.

Une cinquantaine de régions, soit 22 % de la population européenne, est éligible à l'Objectif 1 contre 24,6 % pour la programmation 1994-1999 et 21,7 % pour 1989-1993.

¹ JOCE n° L 194 du 27 juillet 1999.

Les projets financés par l'Objectif 1 :

Trois catégories d'actions sont susceptibles d'être financées par les fonds structurels au titre de l'Objectif 1. Il s'agit de projets concernant :

- les infrastructures de base (27,77 % des crédits), et en particulier les infrastructures de transport ;
- les ressources humaines (29,63 % des crédits) avec une priorité accordée aux politiques actives du marché du travail et au développement de l'éducation et de la formation professionnelle ;
- l'environnement productif (41,56 % des crédits), en particulier les aides aux PME et à l'artisanat.

114 programmes, préparés par les autorités nationales et régionales avec la Commission européenne, sont mis en œuvre dans les treize États membres concernés par l'Objectif 1 et le soutien transitoire de l'Objectif 1. Seuls le Danemark et le Luxembourg ne sont pas éligibles à l'Objectif 1. A l'opposé, trois pays (Grèce, Irlande et Portugal) ne sont concernés que par l'Objectif 1.

Les programmes associés à l'Objectif 1 :

Dans le cadre de l'Objectif 1, un programme d'aide au processus de paix en Irlande du Nord (PEACE) est instauré pour les années 2000-2004 au profit des régions de l'Irlande du Nord et des régions frontalières d'Irlande.

Par ailleurs, les régions suédoises de niveau NUTS II de faible densité de population bénéficient d'un programme spécial au titre de l'Objectif 1 pendant la programmation 2000-2006.

L'Objectif 1 en France :

En France, l'Objectif 1 concerne les départements d'Outre-mer - la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion - au titre des régions ultra-périphériques.

La Corse et trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais - Douai, Avesnes, Valenciennes - bénéficient d'un soutien transitoire jusqu'en 2005.

1,64 million d'habitants sont concernés par l'Objectif 1 en France.

3 254 millions d'euros sont alloués à la France en crédits d'engagement.

Les préfets de région sont les autorités de gestion et de paiement pour l'Objectif 1. Ils s'appuient sur leur Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) au sein desquels existe une cellule Europe.

b) L'Objectif 2

Destiné à la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles, l'Objectif 2 remplace les anciens Objectifs 2 (restructurations industrielles) et 5b (restructurations rurales).

Deux priorités nouvelles ont été ajoutées : les zones urbaines en crise et la reconversion tertiaire.

Le financement de l'Objectif 2 est assuré par le FSE et le FEDER : il est dit plurifonds.

L'Objectif 2 reçoit 11,5 % de la dotation globale des fonds structurels, soit 22,5 milliards d'euros.

Les fonds structurels cofinancent jusqu'à 50 % du coût total éligible et 25 % au moins des dépenses publiques éligibles.

Lorsque l'intervention implique le financement d'investissements générateurs de recettes, la participation des fonds est soumise aux plafonds suivants :

- dans le cas d'investissement en infrastructures générateurs de recettes nettes substantielles¹, l'intervention ne peut dépasser 25 % du coût total éligible, auxquels peut être ajoutée une majoration maximale de 10 % dans les États membres couverts par le fonds de cohésion ;
- dans le cas d'investissements dans des entreprises, l'intervention ne peut dépasser 15 % du coût total éligible, éventuellement majoré de 10 % dans le cas d'investissements dans des PME.

Le taux de couverture de l'Objectif 2 est limité à 18 % de la population totale de la Communauté, soit un peu plus de 68 millions d'habitants.

Sur cette base, la Commission² a établi un plafond de population par État membre en fonction de critères communautaires d'éligibilité à l'Objectif 2 et de la gravité des problèmes structurels.

Après fixation de ce plafond de population, les États membres proposent à la Commission une liste de zones qui répondent aux critères.

Les zones éligibles à l'Objectif 2 :

Le règlement général sur les fonds structurels³ précise que « *Les régions visées par l'Objectif 2 sont celles qui connaissent des problèmes structurels, dont il convient de soutenir la reconversion économique et sociale, et dont la population ou la superficie sont suffisamment significatives* ».

L'Objectif 2 concerne :

1. Les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services (8,5 % de la population communautaire). Ces zones de niveau NUTS III doivent répondre à trois critères :
 - un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire ;
 - une part d'emplois industriels supérieure à la moyenne communautaire ;
 - un déclin de l'emploi industriel.
2. Les zones rurales en déclin (5,2 % de la population communautaire) de niveau NUTS III répondent à deux critères :
 - une faible densité de population ;
 - un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire.

¹ C'est-à-dire des recettes s'élevant à 25 % au moins du coût total de l'investissement concerné.

² JOCE n° L 194 du 27 juillet 1999.

³ JOCE n° L 161 du 26 juin 1999.

3. Les zones urbaines en difficulté (1,9 %) répondent à l'un de ces cinq critères :
 - un taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire ;
 - un niveau élevé de pauvreté ;
 - une situation environnementale dégradée ;
 - un taux de criminalité et de délinquance élevé ;
 - un faible niveau d'éducation.
4. Les zones en crise dépendantes de la pêche (0,3 %) sont des zones côtières dont la part des emplois dans le secteur de la pêche est significative et qui sont confrontées à des problèmes socio-économiques liés à la restructuration de ce secteur.
5. Les zones mixtes (2,1 %) qui combinent plusieurs des zones décrites ci-dessus, par exemple à la fois zones rurales et côtières.

Les zones en mutation socio-économique (1) et les zones rurales (2) en déclin doivent couvrir au moins 50 % de la totalité des zones éligibles à l'Objectif 2, dans chaque État membre.

Tableau 3 : Quota de population éligible à l'Objectif 2 par pays

États	Millions d'habitants	% de la population nationale éligible
Belgique	1,27	12 %
Danemark	0,54	10 %
Allemagne	10,30	13 %
Espagne	8,81	22 %
France	18,77	31 %
Italie	7,40	13 %
Luxembourg	0,11	28 %
Pays-Bas	2,33	15 %
Autriche	1,99	25 %
Finlande	1,58	31 %
Suède	1,22	14 %
Royaume-Uni	13,84	24 %
UE15	68,17	18 %

Source : Commission européenne

Le filet de sécurité :

Le règlement général sur les fonds structurels prévoit qu'un pays ne peut pas voir sa population éligible à l'Objectif 2 réduite de plus de 33 % par rapport à l'ancienne génération (2 et 5b).

L'Objectif 2 en France :

Pour la programmation 2000-2006, 18,7 millions d'habitants sont concernés par l'Objectif 2 en France, soit 32,9 % de la population française. C'est une diminution de l'ordre de 25 % par rapport à la précédente génération de fonds.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a présenté en novembre 1999 une liste de zones éligibles à l'Objectif 2. Cette proposition a été approuvée par la Commission en janvier 2000.

La France reçoit 5,437 milliards d'euros au titre de l'Objectif 2. Le ratio entre les crédits d'engagement et la population éligible est égal à plus de 290 euros par habitant.

Tableau 4 : Quota d'habitants éligibles à l'Objectif 2 par région en France

Région	Population 2 et 5b 1994-1999	Population Objectif 2 2000-2006	Taux d'éligibilité 2000-2006 en %
Alsace	439 010	266 156	16,4 %
Aquitaine	1 891 744	1 368 578	49,0 %
Auvergne	1 208 933	874 118	66,2 %
Bourgogne	886 689	725 278	45,0 %
Bretagne	1 670 805	1 176 503	41,9 %
Centre	569 828	634 617	26,8 %
Champagne-Ardenne	779 702	653 616	48,5 %
Franche-Comté	777 975	544 959	19,2 %
Ile-de-France	0	476 372	4,5 %
Languedoc-Roussillon	1 044 829	824 883	38,0 %
Limousin	547 215	440 962	60,4 %
Lorraine	1 579 632	1 170 319	47,8 %
Midi-Pyrénées	1 572 206	1 264 459	52 %
Nord-Pas-de-Calais	2 688 588	1 830 133	45,5 %
Basse-Normandie	1 177 943	765 347	54,4 %
Haute-Normandie	1 239 948	927 908	51,6 %
Pays de la Loire	1 756 171	1 115 394	35 8 %
Picardie	1 033 310	777 795	42,1 %
Poitou-Charentes	1 043 625	795 506	49,8 %
Provence-Alpes Côte d'Azur	1 223 569	919 963	20,9 %
Rhône-Alpes	1 642 277	1 214 565	22,7 %
TOTAL	24 771 000	18 767 431	32,9 %

Source : DATAR

Pour la période 2000-2006, la France est le premier pays bénéficiaire de l'Objectif 2, avec 27 % des crédits disponibles au niveau de l'Union européenne, accordés à vingt et une régions de la métropole. Près de 70 % de la population touchée par la tempête du mois de décembre 1999 est éligible à l'Objectif 2.

Les financements de l'Objectif 2 soutiennent pour une large part des actions inscrites aux Contrats de plan Etat/régions (CPER) dans le cadre des politiques sectorielles mais également dans les volets territoriaux.

Les préfets de région sont les autorités de gestion et de paiement pour l'Objectif 2. Ils s'appuient sur leur Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) au sein duquel existe une cellule Europe à l'identique de l'Objectif 1.

2. Un objectif horizontal : l'Objectif 3

L'Objectif 3 est un objectif non régionalisé. Il vise à favoriser l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes nationaux d'éducation, de formation et d'emploi. Il constitue le cadre de référence des mesures consacrées au nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et à la Stratégie européenne pour l'emploi.

L'Objectif 3 rassemble les objectifs 3 et 4 de la précédente génération de fonds structurels qui étaient dédiés respectivement à la lutte contre le chômage de longue durée et à l'insertion professionnelle ainsi qu'à l'adaptation aux mutations industrielles.

Le financement de l'Objectif 3 est assuré par le FSE : il est dit monofonds.

L'Objectif 3 reçoit 12,3 % de la dotation globale des fonds structurels, soit plus de 24 milliards d'euros.

Le FSE finance jusqu'à 50 % du coût total éligible et 25 % au moins des dépenses publiques éligibles.

L'enveloppe financière attribuée à chaque État membre au titre de l'Objectif 3 a été déterminée par la Commission¹ en fonction de la population éligible, de la situation de l'emploi et de la gravité des problèmes, tels que l'exclusion sociale, les niveaux de l'éducation ou la participation des femmes sur le marché du travail.

Les zones éligibles à l'Objectif 3 :

L'Objectif 3 s'applique aux régions non concernées par l'Objectif 1.

L'Objectif 3 en France :

La France reçoit 4,54 milliards d'euros au titre de l'Objectif 3.

Un seul programme national commun à l'ensemble du territoire non couvert par l'Objectif 1 a été proposé à la Commission avec des déclinaisons régionales.

La construction générale du programme s'appuie sur le Plan national d'action pour l'éducation (PNAE).

¹ JOCE n° L 194 du 27 juillet 1999.

Pour l'Objectif 3, le ministère de l'emploi et de la solidarité est l'autorité de gestion et de paiement en France.

L'Objectif 3 est divisé en un volet national et un volet régional. Le volet national mobilise 32 % des fonds, le volet régional 68 %.

Ce volet régional est déconcentré aux préfets de régions. Des comités de pilotage régionaux sont institués. Il s'agit d'instances co-présidées par le préfet de région et le président du conseil régional. Leur composition est identique à celle du comité national de suivi. Les comités de pilotage régionaux associent les représentants des services déconcentrés de l'Etat, de la région, des autres collectivités territoriales, des partenaires sociaux, des acteurs économiques et du secteur associatif.

La France a fixé six axes prioritaires d'actions déclinés en onze mesures. Il s'agit de :

1. Soutenir une politique active du marché du travail :

- renforcer la politique du « *nouveau départ* ». Offrir un « *Nouveau départ* » vers l'emploi aux jeunes et aux chômeurs adultes en augmentant le nombre de personnes bénéficiant des mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle.

Cet axe prioritaire reçoit 20,5 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

2. Favoriser l'égalité des chances et l'intégration sociale :

- accompagner les politiques de l'Etat de l'insertion et contre l'exclusion ;
- appuyer les initiatives locales pour l'insertion et contre l'exclusion.

Cet axe prioritaire reçoit 26 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

3. Promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie :

- faciliter le passage de l'école au travail ;
- améliorer l'information, l'orientation et l'individualisation des formations, notamment grâce aux TIC et développer l'accès à la validation.

Cet axe prioritaire reçoit 23 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

4. Accompagner l'adaptation des travailleurs, l'esprit d'entreprise, la recherche, l'innovation et la technologie :

- moderniser les organisations du travail et développer les compétences ;
- développer l'esprit d'entreprise et favoriser la création d'activités et l'innovation.

Cet axe prioritaire reçoit 22 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

5. Améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail :

- développer l'accès et la participation des femmes au marché du travail ;
- favoriser l'articulation vie professionnelle, vie familiale et la professionnalisation des acteurs.

Cet axe prioritaire reçoit 6,5 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

6. Actions transversales :

- soutien des initiatives locales ;
- assistance technique.

Cet axe prioritaire reçoit 2 % de l'enveloppe attribuée à l'Objectif 3 en France.

Les mesures préventives, qui sous-tendent les actions des axes 1, 3 et 4, sont privilégiées et représentent 65,5 % de l'enveloppe nationale totale.

Le taux de cofinancement du FSE est fixé à 45 % des dépenses totales pour les axes 1, 2, 3 et 5, à 40 % pour l'axe 4, et à 50 % pour l'axe 6.

Pour les actions financées selon le système de subvention globale, le taux de financement du FSE est fixé à 100 %. C'est une mesure dérogatoire au principe d'additionnalité communautaire.

3. Des mécanismes de soutien transitoire (ou « *phasing out* »).

La concentration des objectifs prioritaires s'accompagne d'un soutien dégressif pour les zones devenues non éligibles.

Ces soutiens transitoires visent à ne pas interrompre brutalement l'aide européenne dans les régions devenues non éligibles. Il s'agit de verser une aide progressivement plus limitée.

Le régime transitoire concerne les régions qui étaient précédemment éligibles aux objectifs 1, 2 ou 5 b entre 1994 et 1999, et qui ne le sont plus pour la programmation 2000-2006.

Objectif 1 :

Les régions qui étaient éligibles à l'Objectif 1 au cours de la période 1994-1999 mais qui ne le sont plus pour la programmation 2000-2006 bénéficient d'un soutien dégressif des quatre fonds structurels jusqu'à la fin 2005. A compter de cette date :

- les zones situées dans ces régions répondant aux critères du nouvel Objectif 2 continueront à recevoir le soutien dégressif des quatre fonds structurels jusqu'à la fin 2006 ;
- les autres zones continueront à recevoir jusqu'à la fin 2006 les aides du FSE, de l'IFOP et du FEOGA-O, mais plus celles du FEDER.

Objectifs 2 et 5b :

Les zones qui relevaient des objectifs 2 et 5b au cours de la période 1994-1999 recevront jusqu'à la fin 2005 le soutien transitoire du FEDER.

Par ailleurs, elles bénéficient du soutien du FSE au titre de l'Objectif 3 jusqu'en 2006 en tant que zones concernées par cet Objectif 3, et éventuellement du FEOGA-Garantie pour le soutien au développement rural et de l'IFOP au titre du soutien au secteur de la pêche.

4. Les procédures : programmation et gestion des projets

Les trois objectifs prioritaires ont une durée d'application de sept ans (2000-2006). La programmation pourra néanmoins être revue au milieu de la période, suite à l'évaluation à mi-parcours ou lors de l'attribution de la réserve de performance.

Pour chaque objectif, le règlement général sur les fonds structurels¹ prévoit que chaque État membre présente un plan de développement à la Commission. Ce plan est élaboré par les autorités compétentes désignées par l'État membre au niveau géographique considéré comme étant le plus pertinent. Il présente l'analyse de la situation du pays membre en matière de disparités, de retards et de potentialité de développement, et établit sa stratégie et les priorités d'actions envisagées.

Après approbation de la Commission, le plan de développement aboutit à un Cadre communautaire d'appui (CCA) ou à un Document unique de programmation (DOCUP) :

Les CCA sont déclinés en Programmes opérationnels (PO) :

Les CCA et les PO sont les documents préconisés dans la programmation de l'Objectif 1. Ils décrivent le contexte socio-économique du pays ou des régions, présentent des priorités de développement et des objectifs à atteindre. Ils prévoient également des systèmes de gestion financière, de suivi, d'évaluation et de contrôle. Les PO détaillent les différentes priorités du CCA au niveau d'une région, ou d'un axe de développement particulier.

Les DOCUP :

Ils sont préconisés pour les Objectifs 2 et 3, mais peuvent également être utilisés pour l'Objectif 1 dans le cas d'une programmation d'un montant inférieur à 1 milliard d'euros.

Les DOCUP sont constitués d'un document unique qui regroupe les axes prioritaires du programme, une description succincte des mesures envisagées, un plan de financement indicatif.

La France a opté pour le DOCUP pour les trois objectifs prioritaires.

Pour chaque CCA ou DOCUP, un comité de suivi est créé par l'État membre en accord avec l'autorité de gestion. Le comité de suivi s'assure de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre de l'intervention.

¹ JOCE n° L 161 du 26 juin 1999.

Après l'adoption des programmes opérationnels ou des DOCUP, les États membres adoptent pour chaque programme un complément de programmation qui fixe les bénéficiaires et l'allocation financière des mesures prévues.

Ces compléments de programmation sont décidés de façon autonome par les autorités nationales ou régionales. Ils sont envoyés pour information à la Commission. Une fois approuvés, ces documents permettent aux autorités de lancer les projets selon le mode opératoire de leur choix (appels à projets, appels d'offres pour la réalisation d'infrastructures, ...). Les programmes entrent alors dans leur phase opérationnelle.

Les grandes priorités d'un programme sont définies en collaboration avec la Commission européenne. Mais le choix des projets concrets relève de la responsabilité unique des États membres.

La gestion des programmes relève de la responsabilité de l'État membre. Pour chaque programme, une autorité de gestion et une autorité de paiement sont désignées par l'État membre.

L'autorité de gestion :

L'autorité de gestion adopte le complément de programmation, informe les éventuels porteurs de projets de l'existence des fonds structurels, sélectionne les projets et procède à leur mise en oeuvre.

La gestion financière :

Une fois les projets sélectionnés, leur financement fonctionne sur la base d'un système d'engagements budgétaires et de paiements.

Les engagements pour les interventions de plus de deux ans sont en règle générale effectués par tranches annuelles. La première tranche intervient lorsque la Commission approuve l'intervention. L'engagement des tranches suivantes s'effectue le 30 avril de chaque année.

Pour les interventions de moins de deux ans, l'engagement se fait en une fois lorsque la Commission approuve l'intervention.

Le paiement :

La Commission et le bénéficiaire final ne sont pas en relation directe : une autorité de paiement, désignée par l'État membre, sert d'intermédiaire.

Les paiements prennent la forme d'acompte, de paiements intermédiaires ou de paiement du solde.

En pratique, lors de l'engagement de la première tranche, un acompte de 7 % de la participation des fonds est versé par la Commission à l'autorité de paiement. Cet acompte est remboursé à la Commission lorsque aucune demande de paiement n'est adressée à la Commission dans un délai de dix-huit mois à compter de la décision de participation des fonds.

Les paiements intermédiaires et le paiement du solde sont effectués par la Commission pour rembourser les dépenses effectivement payées au titre des fonds et certifiées par l'autorité de paiement. La Commission effectue ces paiements dans un délai de deux mois suivant la réception des demandes.

Les États membres et les autorités de paiement veillent à ce que les demandes de paiement intermédiaires soient présentées à la Commission de façon groupée trois fois par an.

C - LES GRANDS PRINCIPES DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

1. Le principe de programmation

La réforme fondamentale de 1988 introduit le passage d'une logique d'actions ponctuelles à une logique de programmes pluriannuels de développement, élaborés en partenariat entre la Commission européenne et les États membres.

Les fonds structurels interviennent sur une durée de plusieurs années (cinq ans sur 1989-1993, six ans sur 1994-1999, 7 ans sur 2000-2006), suivant des objectifs communs, et un programme de mise en œuvre arrêté sur cette période pluriannuelle.

Le principe de programmation implique aussi une adaptation des objectifs au fur et à mesure de l'avancée du programme, et des évaluations qui en sont faites.

Les trois objectifs prioritaires ont un cadre défini dans un document unique de programmation, un DOCUP, ou un cadre communautaire d'appui, un CCA. Chaque programme est ensuite détaillé à travers : un complément de programmation pour les DOCUP ; un programme opérationnel pour les CCA.

2. Le principe de partenariat

Ce principe implique une concertation étroite entre les décideurs et les gestionnaires à différents niveaux : local, régional, national, communautaire.

Le principe de partenariat implique la concertation de l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques, sociaux ou civils concernés lors :

- de la préparation, et de la négociation des programmes, avant toute contractualisation entre l'État membre et l'Union européenne ;
- de la vie du programme, c'est-à-dire, lors du suivi, du pilotage et de l'évaluation des programmes.

3. Le principe d'additionnalité

Les fonds structurels ne peuvent se substituer aux aides nationales. Aussi, le principe d'additionnalité prévoit un effort financier des États membres en complément de l'effort de l'Union européenne.

Ainsi, les taux maximum de participation des fonds structurels par rapport au coût total d'un projet sont respectivement de 75 % pour l'Objectif 1 et 50 % pour les objectifs 2 et 3.

Les dépenses des fonds structurels ne peuvent se substituer aux dépenses structurelles publiques incombant à l'État membre.

4. Le principe de concentration

Le principe de concentration répond à la volonté d'éviter le « *saupoudrage* » des financements communautaires. Il impose la concentration des moyens sur des objectifs définis comme « *prioritaires* », visant des zones cibles ou des domaines cibles.

La programmation 2000-2006 renforce ce principe de concentration, en limitant les objectifs prioritaires à 3, contre 7 lors de la précédente programmation. Ces trois objectifs reçoivent 94 % de l'enveloppe attribuée aux fonds structurels.

D - LES FONDS STRUCTURELS, INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE

Les fonds structurels sont les instruments financiers de la politique régionale : il s'agit du FEDER, du FEOGA-Orientation, du FSE et de l'IFOP. Ils financent les trois objectifs prioritaires, les programmes d'initiatives communautaires et les actions innovatrices.

Les fonds structurels sont régis par un règlement¹ portant « *dispositions générales sur les fonds structurels* » auquel s'ajoutent des règlements spécifiques par fonds.

Tableau 5 : Budget communautaire annuel prévu pour les fonds structurels

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dotations (en millions d'euros)	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660

Source : Commission européenne

195 milliards d'euros sont prévus au titre des fonds structurels pour l'ensemble de la programmation.

Les versements annuels alloués à chaque État membre au titre des fonds structurels sont limités à un plafond général en fonction de leur capacité d'absorption nationale. Ce plafond est fixé à 4 % du PIB national.

La participation des fonds structurels prend principalement la forme d'aides non remboursables : ce sont des aides directes.

L'aide peut également prendre la forme d'aide remboursable, de bonification d'intérêt, de garantie, de prise de participation, de participation au capital risque ou d'autres formes de financement.

1. Le FEDER

Le FEDER participe au développement des régions les plus défavorisées en facilitant leur ajustement structurel, notamment par le cofinancement d'infrastructures ou d'investissements divers.

Il est régi par le règlement n° 1 783 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999.

¹ JOCE n° L 161 du 26 juin 1999.

En terme de ressource financière, le FEDER est le fonds structurel le plus important, avec une dotation de 115 milliards d'euros pour la programmation 2000-2006.

Ses objectifs :

- contribuer à la correction des déséquilibres régionaux ;
- participer au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

A ce titre, le FEDER contribue aussi à la promotion d'un développement durable et à la création d'emplois durables.

Les grands principes de son fonctionnement actuel ont été fixés par la réforme générale des fonds structurels de 1988.

Les règlements qui ont réformé les fonds structurels en 1993 avaient assigné au FEDER pour la période 1994-99 les quatre objectifs suivants : Objectifs 1, 2, 5b et 6.

La réglementation adoptée en 1999 pour la période 2000-2006 limite à deux les objectifs applicables au FEDER : l'Objectif 1 et l'Objectif 2.

Le FEDER finance également les PIC INTERREG III et URBAN II et les actions innovatrices.

Le règlement du FEDER précise son champ d'application. Il s'agit :

- D'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables.
- D'investissements en infrastructures :
 - qui, dans les régions concernées par l'Objectif 1, contribuent à l'accroissement du potentiel économique, au développement, à l'ajustement structurel et à la création ou au maintien d'emplois durables dans ces régions ;
 - qui, dans les régions ou zones concernées par les Objectifs 1 et 2 ou par INTERREG III ou URBAN II, conditionnent la création ou le développement d'activités économiques créatrices d'emplois.
- Du développement du potentiel endogène par des mesures d'animation et de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises.

Le FEDER soutient par exemple les domaines suivants :

- l'environnement productif ;
- la recherche et le développement ;
- le développement de la société de l'information ;
- le développement du tourisme ;
- la protection et l'amélioration de l'environnement ;
- l'égalité entre les hommes et les femmes face à l'emploi ;
- la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale.

Le FEDER en France :

Le FEDER est rattaché au budget de l'Etat et géré par le ministère de l'intérieur.

2. Le FEOGA-Orientation

Le FEOGA-Orientation (FEOGA-O), fraction du FEOGA qui finance essentiellement la PAC, participe au cofinancement de régimes nationaux d'aide à l'agriculture et facilite le développement et la diversification économique des zones rurales.

Le FEOGA-O est doté de 17 milliards d'euros pour la programmation 2000-2006.

Le FEOGA-O est régi par le règlement n° 1 257/1999 du Conseil européen du 17 mai 1999.

Le règlement général sur les fonds structurels précise que *« le FEOGA contribue à la réalisation de l'Objectif 1 par le biais de l'amélioration de l'efficacité des structures de production, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles »*.

Par ailleurs, le FEOGA-O participe également au financement des actions éligibles au PIC LEADER+.

Le règlement du FEOGA-O contient une série de mesures destinées au soutien des zones rurales de l'Union. Il s'agit :

- des investissements dans les exploitations agricoles ;
- d'aides à l'installation des jeunes agriculteurs ;
- de la formation professionnelle ;
- de la transformation et commercialisation des produits agricoles ;
- de la sylviculture ;
- de l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales.

Le FEOGA-Orientation cofinance les actions pré-citées dans les zones relevant de l'Objectif 1.

Le FEOGA-Garantie n'est pas un fonds structurel mais il contribue au financement des actions pré-citées dans les zones relevant de l'Objectif 2.

Le FEOGA en France :

En France, le ministère de l'agriculture et de la pêche est l'autorité de gestion des programmes cofinancés par le FEOGA-Orientation.

3. Le FSE

« La Communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, [...] ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des

ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions. » (Art. 136 du Traité d'Amsterdam, 1997).

Le FSE est régi par le règlement n°1784/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999.

Le FSE a pour mission de soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi, en particulier dans les zones en retard de développement.

Le FSE est doté de 60 milliards d'euros pour la programmation 2000-2006. Il finance les Objectifs 1, 2 et 3, ainsi que le programme d'initiative communautaire EQUAL.

Pour la programmation 2000-2006, l'accent est mis sur la réinsertion des chômeurs et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail.

Le règlement du FEDER précise son champ d'application. Il s'agit :

- du développement et de la promotion de politiques actives du marché du travail pour lutter contre le chômage et pour le prévenir ;
- de la promotion de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail ;
- de la promotion et de l'amélioration de la formation professionnelle, de l'éducation et du conseil ;
- de la promotion d'une main-d'œuvre compétente ;
- de mesures spécifiques pour améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail.

Le règlement du FSE présente trois catégories d'actions éligibles :

- assistance aux personnes : éducation et formation professionnelle, aides à l'emploi, formation supérieure en matière de science et de recherche, nouveaux gisements d'emploi ;
- assistance aux structures et aux systèmes : amélioration de systèmes d'éducation et de formation, modernisation des services pour l'emploi, systèmes d'anticipation des besoins en qualification ;
- mesures d'accompagnement : sensibilisation, fournitures de services...

Le FSE en France :

En France, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est l'autorité de gestion des programmes cofinancés par le FSE.

4. L'IFOP

L'IFOP contribue à la réalisation des actions structurelles dans le secteur de la pêche. Dans les régions éligibles à l'Objectif 1, les financements de l'IFOP sont intégrés aux programmes de développement régional avec les autres fonds structurels.

L'IFOP est régi par le règlement n° 1 263/1999 du Conseil européen du 21 juin 1999.

La dotation globale de l'IFOP pour la programmation 2000-2006 s'élève à 1,106 milliards d'euros.

Le règlement de l'IFOP précise les mesures financées par ce fonds. Il s'agit :

- du renouvellement de la flotte et de la modernisation des navires de pêche ;
- de l'ajustement des efforts de pêche ;
- des sociétés mixtes ;
- de la petite pêche côtière ;
- de mesures à caractère socio-économique ;
- de la protection des ressources halieutiques des zones marines côtières ;
- de l'aquaculture ;
- d'équipement des ports de pêche ;
- de la transformation et commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture ;
- de la promotion et recherche de nouveaux débouchés ;
- d'actions mises en oeuvre par les professionnels ;
- de l'arrêt temporaire d'activités et autres compensations financières ;
- d'actions innovatrices et assistance.

L'IFOP en France :

La France reçoit une dotation de 225 millions d'euros au titre de la programmation 2000-2006. Comme le FEOGA, l'IFOP est géré par le ministère de l'agriculture.

E - LES PROGRAMMES D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE (PIC)

Les PIC étaient au nombre de treize pour la programmation 1994-1999. Pour la période 2000-2006, ils sont réduits à quatre : INTERREG III, EQUAL, URBAN II et LEADER +.

Ils sont lancés à l'initiative de la Commission, élaborés en partenariat entre la Commission et chaque État membre puis gérés et suivis par ce dernier.

Les PIC représentent 5,35 % des financements des fonds structurels, soit 10,43 milliards d'euros.

Chaque initiative communautaire est financée par un seul fonds structurel.

L'objectif majeur de toute initiative communautaire est l'expérimentation de nouvelles approches relativement à un contexte, un territoire et des publics spécifiques.

Les projets inscrits dans un PIC doivent répondre aux critères suivants :

- l'innovation ;
- la transférabilité ;

- la complémentarité avec les interventions principales (« *mainstream* ») des fonds structurels ;
- le partenariat et l'approche « *bottom-up* » (du bas vers le haut) ;
- la transnationalité pour certains PIC.

1. INTERREG III

INTERREG III est une initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, mise en œuvre dans le cadre du FEDER.

La contribution du FEDER ne peut dépasser 75 % du coût total du programme dans les régions de l'Objectif 1 et 50 % ailleurs.

INTERREG III bénéficie d'un budget total de 4,875 milliards d'euros.

La communication de la Commission aux États membres relative à INTERREG III, du 28 avril 2000, énonce que « *Le principe général des Initiatives INTERREG était, et demeure le suivant: que les frontières nationales ne soient pas un obstacle au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen.* »

« *L'objectif de la nouvelle phase d'INTERREG est de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté par la promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, ainsi que d'un développement équilibré du territoire de la Communauté.* »

« Une attention particulière sera réservée:

- aux frontières extérieures de la Communauté, notamment dans la perspective de l'élargissement ;
- à la coopération concernant les régions ultra-périphériques de la Communauté ;
- à la coopération pour favoriser le processus de paix entamé dans les Balkans, ainsi que ;
- à la coopération concernant les régions insulaires. »

INTERREG III est composé de trois volets :

- Volet A « coopération transfrontalière ».

L'objectif de ce volet est de « *développer des pôles économiques et sociaux transfrontaliers à partir de stratégies communes de développement territorial durable.* »

Les zones concernées par le Volet A d'INTERREG III sont notamment :

- toutes les zones de niveau NUTS III situées le long des frontières terrestres intérieures et extérieures de l'Union européenne ;
- certaines zones maritimes de niveaux NUTS III.

- Volet B « coopération transnationale »

L'objectif de ce volet est de « *promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions européennes, dans le but de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré dans la*

Communauté, et à une meilleure intégration territoriale avec les pays candidats et les autres pays voisins. »

L'ensemble de l'Union de même que les régions avoisinantes sont éligibles à la Coopération transnationale.

- Volet C « coopération interrégionale »

L'objectif de ce troisième volet est « l'amélioration de l'efficacité des politiques et outils de développement régional et de cohésion par la mise en réseau, en particulier pour les régions en retard de développement et de reconversion. »

La Commission a défini¹ des zones éligibles pour chaque volet, et proposé une répartition financière indicative par État membre. Cette proposition se base essentiellement sur les taux de population des zones frontalières internes de l'Union européenne, des régions ultra-périphériques ou encore des zones frontalières avec des pays d'Europe centrale et orientale. De 50 à 80 % des enveloppes nationales devraient être affectés aux programmes de coopération transfrontalière (volet A) et 6 % aux programmes de coopération interrégionale (volet C), le reste revenant au volet B.

INTERREG III en France :

La France dispose de 397 millions d'euros au titre d'INTERREG III pour la programmation 2000-2006. 55 % de cette dotation est consacrée au volet A (231,9 M€), 39 % au volet B (163,7 M€) et 6 % au volet C (26,5 M€).

Le volet A concerne dix zones, le volet B sept et le volet C deux.

En France, les conseils généraux ou régionaux peuvent être autorité de gestion. A défaut, l'Etat reste l'autorité de gestion.

L'autorité de paiement, si elle est française, est soit un Groupement d'intérêt public (GIP), soit la Caisse des dépôts et consignations.

La France est particulièrement concernée par INTERREG dans la mesure où elle est frontalière de la plupart des grands pays européens, sur des centaines de kilomètres : la moitié de ses régions sont riveraines de la Belgique, du Luxembourg, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et quasiment du Royaume-Uni.

¹ Communication de la Commission aux Etats membres du 28 avril 2000, JOCE n° C 143 du 23 mai 2000.

Tableau 6 : Les projets INTERREG III concernant la France

Volet	Espaces / Date d'approbation	Autorité de gestion	Autorité de paiement	Dotation FEDER totale (M€)
Volet A	France/Espagne 13/12/2001	CR Aquitaine	ministère des finances Madrid	84,3
	France/Italie 12/11/2001	Piémont	Piémont	63,3
	France/Italie -Iles 18/12/2001	Sardaigne	Sardaigne	52,3
	France/Suisse 16/11/2001	préfet de Franche-Comté	CDC	20,7
	Centre Sud/ Rhin supérieur 22/12/2001	CR Alsace	CDC	31,5
	Pamina 27/12/2001	CG Bas-Rhin puis création d'un GLCT* (2003)	CG Bas-Rhin puis création d'un GLCT (2003)	14,7
	Lorraine/Sarre 18/12/2001	GIP ** transfrontalier	GIP transfrontalier	28,4
	Lorraine/Luxembourg/ Wallonie 27/12/2001	Wallonie	CDC	24,4
	France/Belgique 31/12/2001	Wallonie	CDC	86,5
	France/Royaume-Uni 31/12/2001	CR Haute- Normandie	CDC	108,1
	Atlantique 22/03/2002	CR Poitou- Charentes	CDC	118,9
Volet B	Sud-Ouest Européen 20/11/2001	Cantabria (Espagne)	ministère des finances Madrid	66,1
	MEDOC *** 27/12/2001	ministère des TP (Rome)	ministère des TP (Rome)	103,8
	Alpes 19/12/2001	Land de Salzbourg	Land de Salzbourg	59,7
	Nord-Ouest Européen 22/03/2002	CR Nord-Pas-de- Calais	CDC	329,6
	Caraïbes 21/05/2002	CR Guadeloupe	CDC	12
	Océan indien	CR Réunion	CDC	5
	Ouest 22/03/2002	CR Nord-Pas-de- Calais	CDC	93,9
Volet C	Sud 28/05/2002	ministère des TP (Rome)	ministère des TP (Rome)	138,3
TOTAL				1 441,5
* Groupement local de coopération transfrontalière. ** Groupement d'intérêt public. *** Méditerranée occidentale.				

Source : DATAR

2. EQUAL

EQUAL (Emploi-QUALification) est une initiative permettant d'expérimenter de nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail. Il répond à la volonté affichée par l'Union de placer l'emploi au cœur de ses préoccupations.

Tout le territoire de l'Union européenne peut bénéficier d'un financement au titre d'EQUAL. La contribution de l'Union européenne au titre d'EQUAL, financé par le FSE, s'élève à 2,847 milliards d'euros pour la programmation 2000-2006.

EQUAL poursuit le travail des initiatives communautaires ADAPT et EMPLOI de la précédente programmation en bénéficiant de l'expérience de celles-ci.

Les principes clés d'EQUAL :

- le partenariat : réunir, sur base géographique ou sectorielle, des acteurs clés d'une région ou d'un secteur constituant des Partenariats de développement (PDD) autour d'activités stratégiques de lutte contre des inégalités. Des appels à proposition nationaux permettent de sélectionner ces PDD qui bénéficieront d'une aide au titre d'EQUAL ;
- l'approche thématique : concentrer les actions sur base thématique en s'inscrivant dans le cadre de la SEE ;
- l'innovation: explorer et tester, dans les politiques de l'emploi et de la formation, des approches innovantes, en termes d'objectifs poursuivis, de méthodes utilisées ou de systèmes de mise en œuvre ;
- la participation active ou « *empowerment* » : renforcer la capacité d'action de tous les acteurs concernés, y compris des bénéficiaires, en les associant sur un pied d'égalité ;
- la transnationalité : chaque partenariat doit être composé de représentants d'au moins deux pays membres ;
- la diffusion et l'intégration dans les politiques : générer et valider des solutions nouvelles afin d'intégrer les meilleures pratiques dans les politiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.

La Commission européenne¹, en liaison avec le Parlement européen, les États membres et les partenaires sociaux, a défini cinq lignes directrices déclinées en neuf thèmes pour le premier appel à propositions d'EQUAL.

Les cinq lignes directrices d'EQUAL :

1. La capacité d'insertion professionnelle :

- faciliter l'accès au marché de l'emploi de ceux qui éprouvent des difficultés à s'intégrer ou à se réintégrer dans un marché du travail qui doit être ouvert à tous ;

¹ JOCE n° C 127 du 5 mai 2000.

- lutter contre le racisme et la xénophobie en relation avec le marché de l'emploi.
2. L'esprit d'entreprise :
- ouvrir à tous le processus de création d'entreprises en fournissant les outils nécessaires pour créer une entreprise et pour identifier et exploiter de nouvelles possibilités d'emploi dans les zones urbaines et rurales ;
 - renforcer l'économie sociale, et notamment les services d'intérêt public, en se concentrant sur l'amélioration de la qualité des emplois.
3. La capacité d'adaptation :
- promouvoir la formation tout au long de la vie et les pratiques inclusives encourageant le recrutement et le maintien à l'emploi de ceux qui souffrent de discrimination et d'inégalité de traitement dans le monde du travail ;
 - favoriser la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés aux changements économiques structurels ainsi que l'utilisation des technologies de l'information et d'autres technologies nouvelles.
4. L'égalité des chances pour les femmes et les hommes :
- concilier vie familiale et vie professionnelle et favoriser la réintégration des hommes et des femmes qui ont quitté le marché du travail, en développant des formes plus efficaces et plus flexibles d'organisation du travail et de services d'aide aux personnes ;
 - réduire les écarts entre les hommes et les femmes et promouvoir la déségrégation professionnelle.
5. Demandeurs d'asile :
- aider à l'intégration des demandeurs d'asile.

Chaque État membre choisit parmi ces thèmes ceux dans lesquels il souhaite expérimenter de nouvelles idées en partenariat avec d'autres États membres. Il élabore son programme d'action, le programme d'initiative communautaire, qui est ensuite approuvé par la Commission.

EQUAL en France :

EQUAL est géré en France par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), département du fonds social européen et des programmes communautaires.

Ce programme est mis en œuvre par les préfets de région (Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

La France dispose de 320 millions d'euros au titre d'EQUAL pour la programmation 2000-2006.

3. URBAN II

URBAN II est un programme de réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable. Ses lignes directrices ont été définies par la Commission dans sa communication aux États membres du 28 avril 2000¹.

URBAN II prend le relais du programme URBAN de la précédente génération de fonds structurels.

Ce PIC est financé par le FEDER. La dotation globale d'URBAN II s'élève à 700 millions d'euros pour 2000-2006.

Diverses actions sont soutenues par le PIC URBAN II :

- La régénération des bâtiments :
 - récupération des sites dégradés et des terrains contaminés ;
 - réhabilitation des espaces publics, notamment des espaces verts ;
 - rénovation de bâtiments pour implanter des activités économiques et sociales ;
 - préservation et mise en valeur du patrimoine historique et culturel ;
 - prévention de la délinquance, participation des habitants à la sécurité ;
 - formation du personnel.
- L'entrepreneuriat et les pactes pour l'emploi :
 - aides aux entreprises, aux commerces, aux coopératives, aux mutuelles et aux services destinés aux PME, création de centres d'activité et de transfert de technologie ;
 - création de partenariats publics/privés, notamment pour gérer les programmes de développement économique intégrés et pour promouvoir les activités vertes ;
 - formation aux nouvelles technologies ;
 - mise en place d'activités culturelles, sportives et de loisir créant des emplois durables ;
 - développement de crèches, de gardes d'enfants et de services de soin ;
 - mise en place de mesures de sécurité.
- L'intégration des personnes exclues :
 - conseil personnalisé, programmes de formation, cours de langues, programme d'intégration ;
 - amélioration des infrastructures et des services d'emploi, de soins et de réinsertion des toxicomanes.

¹ JOCE n° C 141 du 19 mai 2000.

- Les transports publics intégrés et communication :
 - développement d'un système de transport intégré et peu polluant, création de zones sans voiture ;
 - sécurisation des voies pour les piétons et les vélos.
- La protection de l'environnement :
 - tri et recyclage des déchets, réduction de la pollution de l'air et de la pollution sonore ;
 - économie d'énergie, notamment en eau, promotion des énergies renouvelables.
- Le développement des nouvelles technologies :
 - mise en place d'équipements, permettant l'usage des nouvelles technologies ;
 - utilisation des nouvelles technologies à des fins, d'emplois, de formation, d'éducation, de culture... ;
 - développement de services d'intérêt public et soutien des transferts de savoir-faire.
- L'amélioration de la « *gouvernance* » urbaine :
 - études et expertises sur la réorganisation des services publics et la gestion urbaine ;
 - campagne d'information et échange d'expériences.

La Commission européenne fixe les orientations générales, répartit les montants entre les États membres et détermine les zones éligibles.

Une cinquantaine de zones urbaines a été choisie dans l'Union européenne, ayant une population d'au moins 10 000 habitants. Les critères prennent en compte le chômage, le taux de pauvreté et d'activité ou les problèmes d'environnement.

L'État membre, en partenariat avec les autorités régionales et locales, procède à une identification des zones à aider. Il détermine les programmes, en décrivant la stratégie, les axes prioritaires et les mesures envisagées, qu'il présente à la Commission européenne.

La gestion des projets mis en oeuvre est ensuite assurée par l'État membre en partenariat avec les autorités régionales ou locales. Des appels d'offres sont lancés.

Le financement communautaire peut atteindre jusqu'à 75 % du coût total de l'opération dans les régions Objectif 1 et 50 % dans les autres régions.

URBAN II en France :

En France, URBAN II concerne neuf villes : Bastia, Bordeaux, Clichy-Montfermeil, Grenoble, Grigny-Viry, Le Havre, Le Mantois, le Val-de-Seine-les Mureaux et Strasbourg.

Ces neuf villes se partagent 102 millions d'euros au titre d'URBAN II.

La gestion d'URBAN II a été déléguée par l'Etat aux collectivités territoriales concernées et candidates pour en assurer la responsabilité.

La Caisse des dépôts et consignations est l'autorité de paiement.

Tableau 7 : Sites URBAN II 2000-2006

Sites URBAN II	Dotations financières en millions d'euros	Autorité de gestion du programme	Date d'approbation du programme
Bastia	11,813	mairie de Bastia	3 octobre 2001
Bordeaux	9,66	préfecture de région Aquitaine	16 octobre 2001
Clichy-Montfermeil	12,884	préfecture de région Ile-de-France	12 octobre 2001
Grenoble	9,66	communauté d'agglomération	26 novembre 2001
Griny-Viry	12,884	GIP	20 septembre 2001
Le Havre	10,742	mairie du Havre	21 novembre 2001
Le Mantois	12,884	EPAMSA*	6 décembre 2001
Le Val-de-Seine-les Mureaux	11,813	préfecture de région Ile-de-France	14 décembre 2001
Strasbourg	9,66	communauté urbaine	26 novembre 2001
TOTAL	102		
* Établissement public d'aménagement du Mantois-Seine-Aval.			

Source : DATAR

4. LEADER +

LEADER + (Liaison Entre les Actions de Développement Économique Rural) est un programme de développement local en milieu rural. Il remplace LEADER II de la génération 1994-1999 des fonds structurels. LEADER + est financé par le FEOGA-Orientation.

Contrairement à LEADER I et LEADER II, tous les territoires ruraux sont éligibles à LEADER +.

Les orientations de LEADER + sont définies dans une communication¹ de la Commission européenne en date du 14 avril 2000.

LEADER + est articulée autour de trois volets :

- Volet 1 : « Soutien à des stratégies de développement rural territoriales, intégrées et pilotes, s'appuyant sur l'approche ascendante et le partenariat horizontal »

« Le volet 1 soutiendra les territoires qui démontrent une volonté et une capacité à concevoir et à mettre en oeuvre une stratégie de développement intégrée, durable et pilote, attestée par la présentation d'un plan de développement, basée sur un partenariat représentatif et s'articulant autour d'un thème fort, caractéristique de l'identité du territoire. »

¹ JOCE n° C 139 du 18 mai 2000.

Les territoires concernés par le volet 1 sont des territoires à dimension réduite à caractère rural, comprenant de 10 000 à 100 000 habitants.

- Volet 2 : « *Soutien à des coopérations inter-territoriales et transnationales* »

L'objectif du volet 2 est d'encourager et de soutenir la coopération entre territoires :

- d'un même État membre (coopération inter-territoriale) ;
- de plusieurs États membres (coopération transnationale).

Ce volet s'applique aux territoires ruraux sélectionnés dans le volet 1 de LEADER +.

- Volet 3 : « *Mise en réseau de l'ensemble des territoires ruraux de la Communauté, qu'ils soient bénéficiaires ou non de LEADER + ainsi que de tous les acteurs du développement rural* »

L'objectif de ce volet 3 est l'échange des réalisations, des expériences et de savoir-faire entre territoires ruraux.

Les groupements d'actions locales (GAL) :

Les bénéficiaires du concours financier de LEADER+ sont rassemblés en Groupements d'actions locales (GAL).

Les GAL sont constitués d'acteurs publics (collectivités locales, établissements publics, universités...) et d'acteurs privés (entreprises et leurs structures représentatives, chambres consulaires, coopératives, associations...).

« *Les GAL sont porteurs de la stratégie de développement et responsables de sa mise en œuvre* ».

Les membres du GAL doivent avoir une implantation locale et :

- soit se donner un chef de file administratif et financier ayant capacité à gérer des subventions publiques ;
- soit s'associer dans une structure commune juridiquement constituée dont les statuts garantissent un bon fonctionnement du partenariat et une capacité à gérer des subventions publiques.

LEADER + en France :

La France bénéficie au titre de LEADER + de 268,1 millions d'euros.

Les critères d'éligibilité des territoires ont été décidés par les autorités françaises à partir des critères déterminés par la Commission.

La zone d'application de LEADER+ est celle du territoire national à l'exception des aires urbaines de plus de 50 000 habitants et à l'exception de la région Ile-de-France. Des dérogations sont possibles.

Le 7 mai 2001, la DATAR a lancé un appel à candidatures avec deux échéances possibles de remise de dossier : le 20 août 2001 et le 1^{er} mars 2002. 227 projets ont été présentés sur les deux sessions de candidatures. Cent quarante ont finalement été retenus, cinquante sept au terme de la première phase de sélection, quatre vingt trois au terme de la seconde.

Des présélections régionales ont d'abord été organisées sous l'autorité conjointe des préfets de région et des présidents de conseil régional, avec la participation des collectivités concernées.

Dans un deuxième temps, le comité national de sélection, appuyé par un groupe d'experts, et composé de différentes administrations, d'associations d'élus et de développement local a examiné les dossiers.

En France, les GAL disposent d'une dotation financière globale dans le cadre de conventions passées avec le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), autorité de gestion et de paiement du programme. Le projet du territoire est articulé autour d'une stratégie de développement sur six ans, et d'un thème fédérateur.

Tableau 8 : Répartition des initiatives communautaires par État membre
(en millions d'euros, prix 1999)

ETAT MEMBRE	INTERREG III	URBAN II	EQUAL	LEADER +	TOTAL
Belgique	104	20	70	15	209
Danemark	34	5	28	16	80
Allemagne	737	140	484	247	1 608
Grèce	568	24	98	172	862
Espagne	900	106	485	467	1 958
France	397	96	301	252	1 046
Irlande	84	5	32	45	166
Italie	426	108	371	267	1 172
Luxembourg	7	0	4	2	13
Pays-Bas	349	28	196	78	651
Autriche	183	8	96	71	358
Portugal	394	18	107	152	671
Finlande	129	5	68	52	254
Suède	154	5	81	38	278
Roy-Uni	362	117	376	106	961
Réseaux	47	15	50	40	152
EUR15	4 875	700	2 847	2020	10 422

Source : Commission européenne

F - LES ACTIONS INNOVATRICES

Les fonds structurels peuvent financer des actions innovatrices, dans la limite de 0,40 % de leur dotation annuelle respective.

Les actions innovatrices sont prévues pour faire émerger et expérimenter de nouvelles idées de développement. Les actions innovatrices sont destinées notamment à explorer des voies nouvelles en matière de développement économique et social et à permettre ainsi à la Commission de tester à petite échelle les futures actions de la politique régionale communautaire. Concrètement, ces actions innovatrices sont des études, des projets pilotes et des échanges d'expérience.

Chaque domaine d'action pour des projets pilotes est financé par un seul fonds. Au total, les actions innovatrices disposent de 0,65 % de la dotation totale attribuée aux fonds structurels. 450 millions d'euros sont ainsi disponibles pour financer ces actions innovatrices. Les actions innovatrices peuvent être financées à 100 % par les fonds structurels lorsqu'il s'agit d'initiatives de la Commission.

La Commission européenne précise le contenu de la nouvelle génération d'actions innovatrices : « *La nouvelle génération d'actions innovatrices repose sur trois piliers :*

- *des programmes régionaux d'Actions innovatrices et les projets pilotes en découlant ;*
- *des mesures d'accompagnement en faveur de l'échange d'expériences et de l'établissement de réseaux interrégionaux ;*
- *des concours pour identifier et développer les meilleurs projets. »*

La Commission a fixé trois thèmes de travail pour les actions innovatrices du FEDER :

- l'économie régionale fondée sur la connaissance et l'innovation technologique ;
- eEurope-regio : la société de l'information au service du développement régional ;
- l'identité régionale et le développement durable.

Toutes les régions qui possèdent des zones couvertes par les Objectifs 1 ou 2 sont éligibles aux actions innovatrices. Elles peuvent alors proposer des projets de programme à la direction générale pour la politique régionale jusqu'au 31 mai de chaque année entre 2001-2005. Ces programmes ont une durée de vie de deux ans.

Les programmes retenus recevront entre 300 000 et 3 millions d'euros.

Les crédits des actions innovatrices ne sont pas répartis *ex ante* entre les États membres.

CHAPITRE II : FONDS STRUCTURELS ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire. Néanmoins, les politiques communautaires et notamment la politique structurelle ont sans conteste des effets sur l'aménagement et le développement des territoires des États membres de l'Union.

Développer les territoires en tenant compte de leurs diversités est l'objectif commun de la politique nationale d'aménagement du territoire et de la politique structurelle communautaire.

Le FEOGA et le FEDER sont les fonds structurels privilégiés pour financer des opérations d'aménagement du territoire et de développement économique.

Les Objectifs 1 et 2 s'appliquent à des territoires zonés : ils sont mis en œuvre dans une logique d'aménagement du territoire. En revanche, l'Objectif 3, applicable à l'ensemble d'un territoire national s'inscrit davantage dans la logique d'une politique nationale globale que dans une logique d'aménagement du territoire ciblée.

L'impact des fonds structurels sur l'aménagement du territoire est globalement positif même s'il peut être perfectible.

Outre leur impact sur le revenu des habitants, les fonds structurels ont des effets notables sur la répartition des activités, des emplois et sur la mobilisation des capitaux pour la réalisation d'investissements structurants.

I - UN EFFET DE LEVIER

L'aide des fonds structurels, tant au niveau des trois objectifs prioritaires que des programmes d'initiatives communautaires ou des actions innovatrices, s'est révélée d'une importance déterminante pour le développement économique des États membres, notamment pour les pays plus en retard, en permettant de maintenir ou de développer un nombre considérable d'activités dans les zones éligibles.

Cet effet de levier est difficilement quantifiable. Il est surtout ressenti de façon qualitative.

A - DES PROJETS QUI N'AURAIENT PAS ÉTÉ FINANCÉS SANS LES FONDS STRUCTURELS

Les fonds structurels ont souvent constitué un levier important pour le développement local et régional qu'il s'agisse de petits projets ou de projets structurants et pour la mobilisation des capitaux tant privés que publics.

Les dépenses publiques des États membres ont des contraintes, dans le cadre de l'Union économique et monétaire, avec le Pacte de stabilité qui impose de ne pas dépasser un plafond de déficit public de 3 % du PIB national et de tendre à terme vers l'équilibre. Aussi, les subventions qu'un État membre peut

allouer à des projets d'investissement sont-elles plus ou moins limitées selon la santé budgétaire de l'État membre.

L'intervention des fonds structurels en cofinancement d'aides publiques nationales, régionales ou locales, a sans aucun doute permis à de nombreux projets de voir le jour. Sans les aides communautaires, le taux de réalisation aurait vraisemblablement été moindre, faute de ressources financières nécessaires. Pour de nombreux projets réalisés, l'Etat n'aurait pu se substituer au financement communautaire.

Ainsi, la politique des fonds structurels joue sans conteste un effet de levier sur les politiques menées par les États membres et leurs acteurs locaux. La dynamique locale ou régionale est poussée par la politique régionale, et ce, d'autant plus que la situation budgétaire de l'État membre considéré est contrainte par le Pacte de stabilité sans pour autant chercher à contourner ses limites par des financements communautaires hors contingent.

B - UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DES DISPARITÉS DE DÉVELOPPEMENT ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Les fonds structurels ont tout d'abord permis une convergence économique des pays membres de l'Union européenne.

L'observation de l'évolution du revenu par habitant des États membres de l'Union depuis une quinzaine d'années atteste d'une convergence manifeste.

Cette convergence est particulièrement flagrante pour les pays de la cohésion¹ (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande).

1. La convergence des pays de la cohésion

Dans les pays de la cohésion, les fonds reçus de l'Union européenne ont été assez conséquents pour produire des effets non négligeables.

Ainsi, comme le souligne le Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, publié par la Commission européenne le 30 janvier 2003, « *les pays bénéficiant du fonds de cohésion ont continué à converger vers le revenu communautaire moyen* ».

L'exemple le plus frappant de réussite est celui de l'Irlande. Son PIB par habitant en pourcentage de la moyenne communautaire est ainsi passé de 63,8 % en 1988 à 117,9 % en 2001 et devrait passer à 119,9 % en 2003 selon les prévisions de la Commission européenne. En conséquence, l'Irlande dépasse dès à présent les critères requis pour bénéficier du fonds de cohésion.

La convergence de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce est en bonne voie également, comme le témoigne le tableau ci-dessous. Le retard de ces trois pays par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit de près d'un tiers en un peu plus de dix ans, passant de 68 % à 78 %. Néanmoins, ces trois pays n'ont pas encore dépassé les 90 % de la moyenne communautaire signifiant l'arrêt du bénéfice du fonds de cohésion.

¹ NB : Les pays de la cohésion ont un PNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

Tableau 9 : PIB par habitant en SPA, UE-15=100

	Grèce	Espagne	Irlande	Portugal
1988	58,3	72,5	63,8	58,2
2001	64,7	84,1	117,9	69
2003*	70,4	83,8	119,9	72,1

* Prévisions

Source : Commission européenne, Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, 2003.

Le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale¹ de la Commission européenne estime qu'une génération serait encore nécessaire pour que l'Espagne, la Grèce et le Portugal effacent l'essentiel de leur retard par rapport à la moyenne communautaire.

2. Un rattrapage des régions les plus en retard de développement

Les régions les plus en retard de développement sont les régions concernées par l'Objectif 1 dont le bilan est incontestablement positif : ses interventions peuvent être créditées d'avoir contribué à la convergence économique et au développement des régions les moins riches de l'Union européenne.

Dans l'ensemble des régions de l'Objectif 1, la contribution des fonds structurels à la croissance au cours des années 1989 à 1999 serait de l'ordre de 0,5 % par an, selon la Commission européenne.

Au cours de la programmation 1994-1999, le PIB par habitant des régions Objectif 1 est passé de 70 % à 71 % de la moyenne communautaire soit une progression de plus de 1,4 %.

Si l'on considère une période plus longue : 1989-1999, le PIB par habitant des régions Objectif 1 a progressé plus fortement : il est passé de 68 % à 70 %², soit près de 3 % de croissance.

L'effet cumulatif des fonds expliquerait les résultats impressionnants des quatre pays de la cohésion, ces pays ayant cumulé fonds de cohésion pour l'ensemble de leur territoire et fonds structurels au titre de l'Objectif 1 pour certaines de leurs régions.

Les bons résultats des régions éligibles à l'Objectif 1 peuvent s'expliquer par le montant des fonds alloués (plus de deux tiers des fonds structurels, soit 135 millions d'euros) et les critères d'éligibilité restreints. Il n'y a pas eu de saupoudrage des crédits européens.

Le revenu moyen des régions les plus en retard de développement s'est rapproché de la moyenne communautaire. Par ailleurs, la dispersion des revenus entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres de l'Union s'est

¹ « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale » - Commission européenne - janvier 2001.

² Les régions éligibles à l'Objectif 1 diffèrent quelque peu pour les deux programmations successives 1989-1993 et 1994-1999, ce qui justifie la différence de PIB moyen en 1999.

rétrécie : le ratio de l'écart de revenu par habitant entre les 10 % des régions les plus riches et les 10 % des régions les plus pauvres s'est légèrement réduit entre 1990 et 2000, de 2,8 à 2,6, traduisant un rattrapage des régions les moins prospères de l'Union. L'écart entre les 25 % des régions les plus riches et les 25 % des régions les plus pauvres s'est stabilisé, comme le souligne le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Régions les plus prospères et les moins prospères de l'Union européenne 1990-2000

Régions	UE 15	
	1990	2000
10 % +	154,9	157,9
10 % -	55,2	61,0
Rapport	2,8	2,6
25 %+	133,8	138,2
25 %-	66,4	68,4
Rapport	2,0	2,0

Source : Commission européenne, Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale.

La programmation actuelle devrait encore produire de bons résultats dans le cadre de l'Objectif 1. Une étude¹ réalisée à l'intention de la Commission européenne par le Dr Jörg Beutel de l'Université de Constance (Allemagne) sur l'impact des interventions opérées dans le cadre de l'Objectif 1 entre 2000 et 2006 est riche d'enseignements. Six régions européennes bénéficiaires de l'Objectif 1 sont étudiées. Il en résulte que :

- Les interventions opérées dans le cadre de l'Objectif 1 auront des conséquences significatives sur le niveau de revenu total (PIB), la Formation brute de capital fixe (FBCF), le stock de capital et l'emploi.

A titre d'exemple, le Portugal et la Grèce devraient voir leur PIB augmenter respectivement de 3,5 % et de 2,4 % entre 2000 et 2006 en raison de l'intervention des fonds structurels.

Pour ces deux mêmes pays, la FBCF annuelle moyenne pour la période 2000-2006 serait respectivement de 8,9 % et de 8,1 % supérieure à celle qu'elle aurait été sans les fonds structurels.

Dans les nouveaux Länder, la FBCF serait de 4,2 % supérieure à celle qu'elle aurait été sans l'intervention des fonds structurels, dans le Mezzogiorno italien de 6,6 % et en Espagne de 3,2 %.

Enfin, en matière d'emploi, les interventions au titre de l'Objectif 1 devrait soutenir, pour 2000-2006, 187 000 emplois, soit 3,7 % de la population active au Portugal, et 100 000 emplois, soit 2,5 % de la population active en Grèce.

¹ « Impact des interventions opérées dans le cadre de l'Objectif 1 entre 2000 et 2006 » - Commission européenne - mai 2002.

Le tableau suivant souligne l'impact des fonds communautaires dans les six espaces observés par l'étude en termes de PIB, de FBCF, de stock de capital, et d'emploi.

Tableau 11 : Écart annuel moyen par rapport au scénario hors financement communautaire

	PIB *	FBCF*	Stock de capital*	Emploi (en % de la pop. active)	Emploi (en milliers de personnes)
Portugal	3,5	8,9	5,1	3,7	187
Grèce	2,4	8,1	2,6	2,5	100
Espagne	1,1	3,2	1,1	1,3	209
Irlande	0,4	1,2	0,3	0,5	8
Mezzogiorno	1,7	6,6	1,6	1,7	101
Nouveaux Länder	1,6	4,2	1,7	1,6	101

* Augmentation en pourcentage par rapport au scénario de base

Source : Commission européenne

- Les fonds structurels devraient permettre une augmentation du taux de croissance annuel du PIB légèrement supérieure à 0,4 % au Portugal et légèrement inférieure à 0,4 % en Grèce.
- Les retombées du soutien communautaire dépassent les régions couvertes par l'Objectif 1.

Ainsi, selon l'étude, plus de 24 % des fonds octroyés aux six régions les plus défavorisées au titre de l'Objectif 1 profiteront également indirectement à d'autres régions plus prospères de l'Union. Il s'agit d'un « *effet de fuite* » sous la forme d'importations de biens, d'équipements et de services. L'effet de fuite est d'autant plus important que le pays receveur des fonds structurels possède une économie ouverte relativement petite, comme par exemple la Grèce, le Portugal et l'Irlande.

En moyenne, pour 4 euros de fonds structurels dépensés dans le cadre de l'Objectif 1, près d'un euro est consacré aux importations en provenance d'autres États membres de l'Union européenne. Le ratio est plus important en ce qui concerne la Grèce (42,6 %), le Portugal (35,2 %) ou encore l'Irlande (26,7 %).

En revanche, l'effet de fuite est nettement inférieur vers les pays tiers, non-membres de l'Union : il ne représente que 9,1 % en moyenne des interventions des fonds structurels.

Tableau 12 : Fuites dues aux importations sur les interventions de l'Objectif 1 pour la période 2000-2006

	Effets de fuite vers les pays de l'UE (% des interventions de l'Objectif 1)	Effets de fuite vers les pays tiers (% des interventions de l'Objectif 1)
Portugal	35,2	6,7
Grèce	42,6	3,8
Espagne	14,7	13,2
Irlande	26,7	11,1
Mezzogiorno	17,4	8,6
Nouveaux Länder	18,9	9,4
Total	24,3	9,1

Source : Commission européenne

3. Un développement des investissements structurants

Un intérêt majeur de l'Objectif 1 et du fonds de cohésion est de financer des opérations d'infrastructures. Des progrès substantiels ont ainsi pu être réalisés dans le domaine des infrastructures de base grâce aux fonds structurels, ce que confirme le Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale¹.

Les infrastructures de transport ont connu des progrès sensibles : les gains en temps de parcours dus aux réalisations cofinancées par les fonds structurels ou de cohésion vont de 20 % en Espagne, grâce à la mise à niveau du système autoroutier, à 70 % au Portugal pour le fret ferroviaire. Au niveau communautaire, la longueur des autoroutes a augmenté de 40 % entre 1988 et 1998, grâce notamment à leur développement dans les pays dits de la cohésion². Le rattrapage de ces quatre pays en termes de densité autoroutière a été considérable en dix ans, passant d'une dotation égale à 43 % de la moyenne communautaire en 1988 à la moyenne en 1998.

En matière d'infrastructures ferroviaires, les disparités entre États membres et entre régions ne se sont pas réduites, elles se sont même aggravées dans les pays de la cohésion, notamment au Portugal et en Espagne, où des voies ferrées ont été fermées. Néanmoins, le réseau ferroviaire s'est considérablement modernisé, et ce, tout particulièrement en Espagne. Dans les pays de la cohésion, en 1988, 17 % des chemins de fer étaient à double voie et 32 % étaient électrifiés. Ces proportions passent respectivement à 24 % et 39 % en 1999.

Les infrastructures sont ainsi un outil indispensable d'aménagement du territoire. Elles relient les espaces entre eux, réduisent les distances en temps, accroissent la compétitivité des territoires et permettent de limiter les disparités régionales.

La théorie économique de la croissance endogène démontre le rôle des dépenses d'infrastructures sur la croissance à long terme. Il existe en effet une corrélation positive entre les dépenses publiques d'infrastructures et

¹ « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale » - Commission européenne - janvier 2001.

² Portugal, Espagne, Irlande et Grèce.

l'investissement privé. Une dotation adéquate en infrastructures conditionne le développement économique d'un État et sa compétitivité.

C - UN IMPACT QUALITATIF SUR LES PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La politique régionale, appliquée dans chaque État membre, a accru les relations entre les acteurs régionaux et locaux et a diffusé de nouvelles pratiques de gestion des dépenses publiques.

1. L'émergence d'acteurs régionaux et la mise en synergie des dynamiques locales

La réforme de 1999 et le règlement général sur les fonds structurels ont introduit une intensification du partenariat entre la Commission et les États membres, mais également entre les États membres et leurs partenaires locaux et régionaux.

La responsabilité des préfectures de région devient directe dans la nouvelle programmation des fonds structurels au niveau de la détermination des priorités des documents de programmation et des compléments de programmation, mais également au niveau de la mise en œuvre des fonds communautaires.

Le partenariat est renforcé avec les collectivités territoriales participant au financement des programmes et plus généralement avec l'ensemble des acteurs locaux intéressés à sa mise en œuvre. Il permet d'associer davantage à la prise de décision les élus locaux, les acteurs socio-économiques, les organisations non-gouvernementales ou les associations.

La programmation 2000-2006 renforce le partenariat des acteurs régionaux et locaux lors des différentes étapes de préparation et de mise en œuvre des DOCUP.

Au niveau de la préparation des DOCUP et des compléments de programmation :

Les partenaires sont associés dès la phase d'élaboration du DOCUP afin que le programme soit l'émanation d'une volonté commune.

Les principaux partenaires associés à l'élaboration du DOCUP sont le préfet de région, les préfets de département et les services de l'Etat, le conseil régional, les conseils généraux concernés par le zonage, les chambres consulaires régionales (CRCI, CRA, CRM), le Conseil économique et social régional (CESR), des représentants du monde économique mais également du monde civil et associatif.

Les missions du partenariat sont de définir collectivement les objectifs du DOCUP et les moyens d'atteindre ces objectifs.

Dans la mise en œuvre du DOCUP et du complément de programmation :

Le partenariat se traduit notamment par la coprésidence des comités de suivi et de programmation par le préfet de région et le président du conseil régional.

Le règlement général des fonds structurels de 1999 accroît sensiblement le rôle du comité de suivi dans la programmation 2000-2006. En effet, cette instance se voit investie du pouvoir d'adopter et de modifier le complément de programmation.

Le comité de suivi est co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional. Les membres du comité de suivi sont de deux types : il s'agit de membres de plein droit et de membres consultatifs associés.

Les membres de plein droit participent aux décisions du comité. Ils comprennent le préfet de région, le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les préfets de départements, le président du CESR, les présidents des chambres consulaires régionales et le Trésorier-payeur général (TPG).

Les membres consultatifs associés ne participent pas aux décisions du comité. Ils comprennent les représentants de la Commission européenne, les représentants de la DATAR, du ministère de l'intérieur, du ministère de l'emploi et de la solidarité, du ministère de l'agriculture et de la pêche, et les parlementaires européens. Il peut également s'agir des membres du Comité de région, de l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des associations d'élus locaux, des représentants de l'intercommunalité (agglomérations, pays, communautés, syndicats, Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ...), des commissariats ou pôles de réindustrialisation de la DATAR.

Le comité de programmation doit associer les principaux co-financeurs du DOCUP (Etat, région, départements) et le trésorier-payeur général. Coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional, le comité de programmation rend ses avis selon la règle du consensus. Le règlement du comité est arrêté en accord entre l'Etat, le conseil régional et les conseils généraux. Les décisions de programmation sont prises par le préfet de région.

La gestion et le suivi du DOCUP sont assurés au niveau régional. Toutefois, des comités locaux consultatifs, notamment départementaux peuvent être mis en place. Ils permettent d'associer les acteurs locaux à l'élaboration de la programmation et plus généralement à la vie du programme.

Pour assurer un déroulement optimal des opérations, la concertation et l'association des partenaires du terrain et des acteurs locaux sont indispensables pour identifier les projets au plus près des réalités du terrain.

Des réunions d'informations et de consultations des partenaires organisées régulièrement sur l'avancement des DOCUP, permettent d'évoquer les difficultés éventuelles, de préparer le Comité de suivi et la rencontre annuelle avec la Commission européenne.

Ainsi, la mise en œuvre des fonds structurels et la volonté de décentraliser cette mise en œuvre s'est accompagnée d'une forte montée en puissance de la concertation locale.

Un des grands intérêts affichés des fonds structurels est d'avoir réussi à mettre autour d'une même table des partenaires locaux qui ne se rencontraient pas auparavant. Il s'ensuit une dynamique locale pouvant dépasser le cadre de la mise en œuvre des fonds structurels.

2. De nouvelles pratiques de gestion et de contrôle de la dépense publique

La mise en œuvre de la politique régionale en France a contraint notre pays à mettre en œuvre une méthodologie administrative qui lui faisait jusque là défaut. La politique régionale a induit une modification de la gestion de projets y compris de projets franco-français. La méthodologie guidant la mise en œuvre des fonds structurels a en effet servi de modèle pour une application régulière à divers échelons de l'administration française.

Les fonds structurels imposent en effet de déterminer une stratégie, d'établir des documents de référence : les DOCUP et les compléments de programmation. La réalisation de ces documents doit être évaluée à différentes étapes de la mise en œuvre : évaluations *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*.

Le règlement général sur les fonds structurels prévoit en effet trois niveaux d'évaluation en vue d'apprécier l'efficacité des interventions structurelles :

- ***l'évaluation ex ante*** sert de base à la préparation des plans, des interventions et du complément de programmation, auxquels elle est intégrée. Elle relève de la responsabilité des autorités compétentes pour la préparation des documents précédemment cités. L'évaluation *ex ante* porte sur l'analyse des forces, de faiblesses et des potentialités de l'État membre, de la région ou de la zone concernée. Les situations socio-économiques, environnementales et en termes d'égalité des hommes et des femmes en ce qui concerne les chances sur le marché du travail sont particulièrement étudiées ;
- ***l'évaluation à mi-parcours*** examine les premiers résultats des interventions, leur pertinence et la réalisation des objectifs. Elle étudie également l'utilisation des crédits, les procédures de suivi et de mise en œuvre. Elle est effectuée par un évaluateur indépendant sous la responsabilité de l'autorité de gestion, en collaboration avec la Commission et le pays membre. Elle porte sur chaque CCA et sur chaque intervention.
- ***l'évaluation ex post*** rend compte de l'utilisation des crédits, de l'efficacité des interventions et de leur impact. Elle est effectuée par un évaluateur indépendant et relève de la responsabilité de la

Commission, en collaboration avec l'État membre et l'autorité de gestion. Elle s'achève au plus tard trois ans après la fin de la période de programmation.

Sans les fonds structurels, les administrations centrales, déconcentrées et les collectivités locales ne pratiqueraient pas l'évaluation *ex ante* et *ex post*.

Les projets sont soumis à des contrôles rigoureux. Quatre niveaux de contrôle co-existent :

- **le contrôle de service fait** : il s'agit du premier niveau de contrôle. Il juge la réalité des dépenses encourues et leur éligibilité aux fonds européens. Ce contrôle est effectué par la DRTEFP pour le FSE et par le service unique responsable pour le FEDER ;
- **le contrôle de suivi** : il permet de suivre, de maîtriser et de contrôler les différentes étapes d'une opération. C'est un contrôle permanent. Pour le FSE, ce contrôle est effectué par la DRTEFP, pour le FEDER, il s'agit des préfectures de département en partenariat avec le SGAR ;
- **le contrôle approfondi** : effectué sous l'autorité du préfet de région, soit par les corps d'inspection dépendant du ministère de l'emploi et de la solidarité, soit par les services déconcentrés de l'Etat, il porte sur 5 % au moins des dépenses totales éligibles. Il s'agit d'un contrôle « *par sondage* » ;
- **le contrôle conjoint** : il est effectué par une équipe composée d'agents de la préfecture de région, de département et des services de trésoreries générales et de la recette générale des finances.

L'expérience des fonds structurels a exercé un rôle significatif dans l'exécution de la dépense de l'Etat en France. En particulier, les fonds structurels ont contribué à diffuser des méthodes d'évaluation et de contrôle plus rigoureuses dans l'emploi des fonds publics. La variété des contrôles et les exigences de ces contrôles sont supérieures pour les fonds structurels que pour les crédits nationaux. Le contrôle de l'utilisation des fonds structurels a permis d'instaurer en France des pratiques plus rigoureuses.

D - L'ÉMERGENCE DE RÉGIONS EUROPÉENNES TRANSFRONTALIÈRES.

La politique régionale et en particulier le programme d'initiative communautaire INTERREG III, troisième génération de coopération transfrontalière, a joué un rôle prépondérant dans l'essor et la généralisation de la coopération transfrontalière.

Le principe d'INTERREG est de valoriser des coopérations entre régions.

Les régions frontalières des États membres ont su, grâce au soutien d'INTERREG, constituer des organismes, des structures, des réseaux communs, développer de nouvelles coopérations que la seule suppression des frontières administratives n'aurait pas suffi à créer.

En France, les régions du Nord et de l'Est ont été précurseurs, poussées par leurs liens économiques et historiques. Les régions de part et d'autre de la Manche ont également montré l'exemple, surmontant l'obstacle naturel de la mer.

La coopération transfrontalière apporte des réponses cohérentes aux problèmes d'aménagement et de développement économique locaux. Les frontières étatiques ne constituent plus des obstacles au développement de réseaux de télécommunications, de transport ou d'énergie qui se justifient par la multiplication des travailleurs et usagers transfrontaliers.

Le développement de la coopération transfrontalière est une matérialisation de la construction européenne, en effaçant les frontières historiques. L'intégration européenne est véhiculée au travers de l'initiative INTERREG.

L'aménagement du territoire ne peut plus se limiter aux frontières nationales. La dynamique des projets et des alliances dépasse les frontières. INTERREG encourage le développement d'une Europe polycentrique. L'objectif est d'éviter une concentration excessive de la puissance économique et de la population dans le cœur de l'Union.

Malgré des résultats globalement positifs, les « *euro régions* » ou « *petites Europe* », selon l'expression de la DATAR, restent l'exception, qu'il convient à l'avenir de développer. La mise en oeuvre de projets transfrontaliers reste entravée par des obstacles d'ordre culturel, juridique, linguistique, administratif. L'initiative INTERREG devrait donc être poursuivie lors de la prochaine programmation.

II - LA COMPLÉMENTARITÉ CONTRATS DE PLAN - FONDS STRUCTURELS

Les fonds structurels et les contrats de plan Etat/région participent de concert à l'aménagement du territoire. Les CPER sont des programmes d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Ils visent à améliorer l'attractivité du territoire et la compétitivité de grandes filières régionales porteuses d'emplois.

Une complémentarité accrue a été recherchée pour la programmation 2000-2006. Malgré une volonté affichée de cohérence entre les deux instruments, des écueils restent à surmonter.

A - UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DE COORDONNER L'ACTION DES FONDS STRUCTURELS ET DES CPER

La programmation 2000-2006 des fonds structurels s'est accompagnée de la concordance des calendriers de programmation des CPER. Auparavant programmés sur une période de cinq ans, les CPER sont à présent prévus pour sept ans, dans un souci délibéré de cohésion avec l'intervention des fonds structurels.

La France recevra plus de 16 milliards d'euros au titre des fonds structurels pour la période 2000-2006. Les CPER mobilisent plus du double de la dotation

communautaire avec plus de 35 milliards d'euros pour la même période : 18,3 milliards d'euros proviennent de l'Etat, 16,8 milliards des régions. Ces chiffres témoignent de l'importance de la dotation des fonds structurels au regard de la politique française d'aménagement du territoire.

La complémentarité fonds structurels - CPER se justifie par le respect du principe d'additionnalité qui exige pour les interventions des fonds structurels un complément de financements nationaux.

La cohésion souhaitée entre les fonds structurels et les CPER se matérialise par une concordance des priorités : dans la circulaire du 3 janvier 2000 adressée par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux préfets de région, il est précisé que les enjeux de l'Objectif 2 et des CPER convergent explicitement : *« Convergence des objectifs et coïncidence des calendriers sont le fruit d'une volonté délibérée du gouvernement français. Les CPER d'une part et les DOCUP d'autre part doivent devenir deux instruments complémentaires au service d'une stratégie unique en région. La présentation des DOCUP s'attachera donc à souligner tant le lien avec les enjeux européens nationaux que la complémentarité avec les CPER »*.

Ces enjeux concernent la promotion de l'emploi, la mise en œuvre d'un développement durable, l'égalité des chances et l'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre des fonds structurels.

Dans le cadre de l'élaboration des DOCUP de l'Objectif 2, la circulaire du 3 janvier 2000 précise par ailleurs que le diagnostic territorial qui *« constitue la partie initiale du DOCUP s'appuie sur les travaux menés dans le cadre de l'évaluation ex ante ainsi que sur les travaux conduits à l'occasion de la définition de la stratégie des CPER »*.

« La stratégie de développement retenue sur la base du diagnostic territorial, s'exprime à travers des axes prioritaires illustrant la complémentarité avec le CPER, tant au niveau du volet régional qu'au niveau du volet territorial. »

Une récente étude¹ réalisée par la Ségésa pour la DATAR en novembre 2002 confirme l'existence de certaines similitudes entre les CPER et les DOCUP dans la hiérarchisation des objectifs :

- Dans les six premiers objectifs des DOCUP et des CPER, on retrouve cinq objectifs communs :
 - le développement des entreprises ;
 - recherche/innovation enseignement supérieur ;
 - les infrastructures de transport ;
 - la protection de l'environnement ;
 - l'agriculture, sylviculture, pêche.

¹ Les objectifs comparés des DOCUP et des contrats de plan Etat/région 2000/2003 - Etude réalisée par la Ségésa pour la DATAR - novembre 2002.

- Dans les six priorités les moins dotées, quatre objectifs sont communs :
 - le soutien aux démarches territoriales (ingénierie) ;
 - l'amélioration de la santé ;
 - l'offre de logement ;
 - et la promotion des activités de loisirs.

Les fonds structurels viennent en appui aux contrats de plan, par le cofinancement direct de certaines opérations inscrites dans les contrats mais également par le soutien d'actions complémentaires d'aménagement et de développement régional.

La préparation des CPER et des DOCUP des fonds structurels s'est faite sur des modes similaires. Lors de l'élaboration de la dernière génération de CPER, la responsabilité a été déléguée aux préfets de région. L'élaboration des CPER s'est faite en collaboration entre le préfet de région, les conseils régionaux, les CESR, la société civile et les acteurs du développement local (entreprises, associations, chambres de commerce et d'industrie...), tout comme l'élaboration des DOCUP avait nécessité l'association d'un ensemble de partenaires locaux. Par ailleurs, le montant des fonds structurels a été pris en compte dans l'élaboration des CPER.

La complémentarité se traduit également dans le mode de fonctionnement des deux instruments : la mise en oeuvre est déconcentrée pour les deux instruments. Sur le modèle du rendez-vous à mi-parcours prévu pour les DOCUP, les CPER sont soumis à une révision qui doit permettre de ne garder que les opérations effectivement réalisables, de réévaluer, si besoin, les coûts des opérations et de conformer les contrats de plan aux schémas de services collectifs, ainsi que le prévoit la loi du 25 juin 1999. Pour les CPER, la révision à mi-parcours est fixée au 31 décembre 2003. Il est à regretter que ces révisions ne soient pas coordonnées. Malgré la similitude des dates, les révisions ne se feront pas conjointement.

Enfin, il est à noter que la complémentarité CPER-fonds structurels n'est significative que dans le cadre des deux premiers objectifs de la politique régionale.

B - DES OBSTACLES À LA COMPLÉMENTARITÉ

Des nuances sont toutefois à apporter : si la complémentarité entre les DOCUP et les CPER est effective dans les textes, la mise en oeuvre concertée s'avère plus aléatoire. La convergence des enjeux globaux dépend des régions.

L'étude de l'impact corréle de l'action des CPER et des DOCUP de l'Objectif 2 s'avère délicate à réaliser car les données disponibles sont difficilement conciliables.

Les fonds structurels sont dotés d'un instrument informatique de collectes de données dénommé PRESAGE. Ce dispositif, mis en oeuvre par la DATAR, vise à mettre à disposition des vingt-six régions françaises un dispositif de suivi, de gestion et d'évaluation des programmes régionaux communautaires consacrés au développement économique régional. Les contrats de plan Etat/région ne sont

pas dotés d'un outil centralisateur de la même envergure. Ainsi, on ne dispose pas d'instruments scientifiques ou statistiques permettant d'évaluer les effets de la complémentarité des deux instruments financiers.

Il est d'autant plus difficile de mesurer l'impact du couplage DOCUP-CPER que cette étude n'a pas été prévue lors de l'initiation des programmes.

Les deux produits financiers ne répondent pas aux mêmes règles budgétaires. Les dotations des CPER sont annuelles, les dotations des fonds structurels pluriannuelles, ce qui n'aide pas à la coordination des actions.

Par ailleurs, les CPER et les DOCUP sont soumis à un décalage chronologique qui réduit leur complémentarité. Les années 1999 à 2001 ont été occupées à la clôture des projets liés à la programmation communautaire 1994-1999, tandis que les CPER ont été clôturés en 1999. Les CPER de l'actuelle programmation se sont amorcés en 2000, alors que les DOCUP n'ont été approuvés par la Commission européenne que courant 2000 pour une application qui n'a commencé effectivement que fin 2000, début 2001. Il n'existe alors aucune corrélation des calendriers d'octroi des crédits.

Il est à regretter que les comités de suivi des deux instruments soient distincts. Une coordination serait apparue comme un gage de cohérence. Les procédures de contrôle sont également différentes.

Le Commissariat général du plan prépare pour fin 2003 une évaluation des fonds structurels européens et des politiques régionales. L'évaluation a pour objet d'analyser l'articulation opérée entre les fonds structurels européens et les contrats de plan pour la période 1994-1999 et le début de la période 2000-2006.

III - LES DIFFICULTÉS

La politique régionale communautaire, malgré ses résultats positifs, est contestée. L'efficacité des politiques structurelles n'apparaît pas clairement au niveau de l'Union européenne.

Dans l'ensemble, les disparités européennes ont tendance à se réduire. Néanmoins, dans de nombreux États membres, les disparités régionales sont devenues plus prononcées.

A - UNE EFFICACITÉ CONTESTÉE

Les écarts de développement entre États membres semblent s'être estompés mais pour autant des écarts restent importants à l'intérieur même de certains d'entre eux.

Les succès de la convergence économique à l'échelle nationale cachent des disparités croissantes entre les régions de l'Union européenne. On assiste à une montée en puissance des régions les plus riches.

Outre les écarts de revenus, les principaux déséquilibres persistants se situent au niveau de la concentration des activités économiques, de l'emploi, de la recherche et du développement, et de l'accès aux compétences et à la société de l'information.

1. La persistance de déséquilibres importants en termes de richesse

Le bilan de la politique structurelle est contesté : les régions éligibles à l'Objectif 1 n'ont pas profité uniformément du bénéfice des fonds structurels.

Si la progression est incontestable pour les régions éligibles à l'Objectif 1 de l'Irlande, de l'Espagne et de la majorité des régions de la Grèce, les nouveaux Länder allemands ont régressé en termes relatifs sur la période 1995-2000, passant de 74 % de la moyenne communautaire à 72 %, tout comme la Réunion (de 53 % à 50 %), la Guyane (de 55 à 54 %), le Hainaut belge (de 76 à 71 %) et l'Abruzzo en Italie (de 88 à 84 %).

Les écarts de richesse au sein de l'Union européenne demeurent très importants : Londres constitue la région la plus riche de l'Union avec un revenu par tête égal à 241,4 % du PIB moyen communautaire, tandis que les zones les plus pauvres de l'Europe du Sud, telles que la région de l'Épire dans le centre de la Grèce se situent en dessous de 50 % de la moyenne communautaire.

Au sein même des États membres, des écarts considérables sont à relever. Ainsi, le Royaume-Uni accuse les plus grands extrêmes régionaux en matière de revenu par habitant : la population du centre de Londres a un revenu par tête de 241,4 % du PIB moyen communautaire, tandis que la région de Cornwall & Isles of Scilly plafonne à 65 % de la moyenne communautaire, soit un écart de richesse par habitant de 176,4 points de pourcentage.

Le Royaume-Uni est suivi par la Belgique où la région la plus riche est Bruxelles (217,6 % de la moyenne communautaire), et la région la plus défavorisée, le Hainaut belge, avec 70,8 % de la moyenne communautaire, soit un écart de richesse par habitant de 146,8 points de pourcentage.

Les écarts de revenu par habitant s'accompagnent d'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée, d'investissements et d'accès à la société de l'information.

2. Une cohésion territoriale inaccomplie

La cohésion territoriale n'est pas un objectif affiché de la politique régionale qui ne s'attache à accomplir qu'une cohésion économique et sociale. La cohésion territoriale est encore loin d'être réalisée.

En effet, la concentration de l'activité économique et des richesses au sein de l'Union européenne s'est maintenue ou a même augmenté, selon les bilans des premier et deuxième rapports sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne. L'Union européenne demeure un territoire très centralisé. L'activité économique est concentrée dans un « *triangle d'or* » délimité par les régions du North Yorkshire au Royaume-Uni, de la Franche-Comté en France et de Hambourg en Allemagne. Sa superficie ne concentre pourtant qu'un septième de celle de l'Union et sa population un tiers. La densité de sa population est 3,7 fois supérieure à celle des régions périphériques de l'Union. 47 % du revenu communautaire y est produit.

Sur les quatre-vingt-huit régions centrales composant ce « *triangle d'or* », soixante-dix-sept ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne communautaire. Le PIB moyen par habitant de ces régions centrales est le double de celui des régions périphériques et leur productivité est quatre fois supérieure,

selon les données de la Commission européenne. Cette concentration extrême des activités en une « *région* » centrale implique pour cette dernière des effets négatifs en termes d'environnement et d'infrastructures de transport congestionnées.

Il convient d'avoir une attention toute particulière pour les territoires les plus reculés et victimes d'handicaps naturels : régions périphériques, territoires ruraux, zones îliennes, zones de montagne... ne doivent pas être les oubliés de la construction européenne. Le PIC LEADER+ peut apporter des réponses adéquates au développement de ces régions si on lui assigne d'autres interventions que celles auxquelles il est réduit, à savoir des crédits de fonctionnement et d'études. Le programme LEADER+ devrait permettre le désenclavement de ces territoires par le financement d'investissements structurants conséquents.

3. Des résultats décevants en termes de cohésion sociale

En matière de cohésion sociale, le bilan de l'intervention des fonds structurels n'est guère concluant.

La situation du chômage dans les États membres demeure relativement disparate. Elle l'est davantage entre régions européennes.

Les disparités régionales en terme de chômage ont eu tendance à augmenter depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, particulièrement en période de récession, alors même que des programmes européens spécialement adressés aux problèmes d'emploi et d'adaptation du marché du travail étaient mis en œuvre.

Les régions européennes où le taux de chômage était le plus faible à la fin des années quatre-vingt sont quasiment les mêmes dix ans plus tard. Il en va de même des régions à fort taux de chômage.

La France est l'État membre accusant les plus grands extrêmes régionaux : la Réunion détient le triste record de taux de chômage le plus élevé de l'Union européenne (33,3 %) tandis que l'Alsace a un taux de chômage très faible (4,8 % en 2001).

Le développement de l'emploi n'est pas non plus équilibré au sein de l'Union européenne.

En 2001, la Réunion comptabilisait le taux d'emploi le plus faible de l'Union européenne, avec seulement 38,5 %. A l'opposé, la région d'Aland en Finlande, avait un taux d'emploi de 80,7 %.

Le taux d'emploi dans les 10 % de régions les plus favorisées de l'Union européenne s'élevait à 76,7 % en 2001, pour un taux de chômage moyen de 3,0 %, contre un taux d'emploi de 48,2 % pour les 10 % de régions les plus défavorisées et un taux de chômage moyen de 17,4 %, selon les statistiques de la Commission européenne.

L'Italie détient le triste record des disparités régionales en termes d'emplois : l'écart entre les régions à emploi élevé du Nord et les régions à faible emploi du Sud excède les vingt cinq points de pourcentage. A l'opposé,

l'Autriche, la Suède et les Pays-Bas connaissent des disparités régionales très faibles en matière de taux d'emploi.

4. Des efforts d'innovation inégaux

Les efforts d'innovation sont vecteurs de développement économique. Pour autant, des divergences importantes demeurent au sein de l'Union.

Recherche et développement :

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2001 a rappelé le rôle crucial de la recherche et du développement (R&D) pour la croissance économique et la cohésion sociale. Cette prise de conscience de l'importance de la recherche et du développement est sûrement due au constat suivant : malgré une certaine convergence des dépenses de recherche et développement, il subsiste d'importants écarts entre les États membres. Quand la Suède et la Finlande dépensent respectivement 3,8 % et 3,2 % de leur PIB en R&D, le Portugal et la Grèce n'en consomment que 0,8 % et 0,7 %. La France quant à elle dépense 2,2 % de son PIB en R&D. Pourtant, les pays de la cohésion ont considérablement augmenté leurs dépenses de R&D. Mais en dehors de l'Irlande, l'effort n'a pas été suffisant pour réduire de façon significative l'écart avec la moyenne communautaire.

Les demandes de brevets reflètent les mêmes inégalités : la Suède arrive en tête des demandes de brevets entre 1998 et 2000, avec 651 demandes par million d'habitants, suivie par la Finlande et le Danemark, comptabilisant respectivement 577 et 567 demandes par million d'habitants. La France se situe en position moyenne avec 300 brevets par million d'habitants. A l'opposé, les demandes de brevets au Portugal ne s'élèvent qu'à sept entre 1998 et 2000, et à seize en Grèce.

Société de l'information :

L'accès à la société de l'information est également très variable selon les États membres et les régions.

Le développement de la société de l'information et des nouvelles technologies constitue un nouveau défi pour l'aménagement du territoire. Les TIC sont facteurs de liaison entre les territoires, et les économies. Elles tendent à réduire l'isolement physique des régions les plus reculées, telles que les régions ultra-périphériques de l'Union européenne. Elles permettent par ailleurs de réaliser d'importants gains de productivité.

Consciente de cet enjeu, la Commission européenne a mis en œuvre au cours des dernières années un certain nombre de mesures liées à la société de l'information, parmi lesquelles l'initiative « *e-Europe* » définie à Lisbonne. Cette stratégie ambitieuse est censée faire de l'Union européenne d'ici 2010 « *l'économie fondée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique dans le monde, capable de croissance économique durable et avec des emplois meilleurs et plus nombreux et une plus grande cohésion sociale* ».

Les projets d'initiatives communautaires, tels que URBAN II et INTERREG III, et les programmes d'actions innovatrices du FEDER, ont également fait de la société de l'information une priorité.

Une récente étude¹ d'évaluation réalisée pour la Commission européenne montre que les fonds structurels contribuent considérablement à la promotion de la société de l'information. Selon cette étude, environ 10 milliards d'euros, soit 7,3 % de l'enveloppe des fonds structurels, seront affectés entre 2000 et 2006 à des mesures dans ce secteur. Pour la précédente programmation, seuls 2 % de la dotation allouée aux fonds structurels étaient consacrés à la société de l'information. Cela signifie que l'Union joue un rôle important dans la réalisation des objectifs fixés par les États membres à Lisbonne en 2000.

Pour autant, le développement des nouvelles technologies reste très inégal selon les pays. Le taux d'utilisation d'ordinateurs personnels et d'accès à l'Internet est très variable selon les pays : important dans les pays nordiques (supérieur à 20 %, et même 51 % en Suède), le taux d'utilisation tombe à 12 % dans les pays de la cohésion ainsi qu'en Italie.

L'utilisation de l'Internet par les entreprises est également très variable selon les pays de l'Union : 76 % des PME sont connectées en Suède, contre 16 % seulement au Portugal.

Les efforts d'adaptation et de connexion sont cependant croissants : les crédits affectés à la société de l'information vont de 0,6 euro/habitant en Basse-Saxe (Allemagne) à 358 euros dans la région Border, Midlands and West (Irlande). Les régions consacrant les plus fortes dépenses par habitant à la société de l'information se trouvent en Grèce (six régions), au Royaume-Uni (quatre régions) et en Espagne (deux régions).

B - UNE VALEUR AJOUTÉE JUGÉE INSUFFISANTE

Une critique récurrente de la politique régionale concerne l'insuffisance de la valeur ajoutée des projets cofinancés par les fonds structurels. Les interventions de l'Objectif 1 ne sont pas concernées par la critique, dans la mesure où les projets financés sont en général de grande envergure.

En revanche, il est reproché à l'Objectif 2 de ne financer que des « *petits projets* ». 70 % des dossiers consistent en des projets dont le montant est inférieur à 23 000 euros. La multiplication de procédures lourdes et complexes pour la réalisation de projets de faible envergure n'apporte qu'une valeur ajoutée communautaire faible.

Ce constat pose le problème de la justification de l'intervention de l'Union européenne pour des actions non substantielles. Des opérations si peu importantes ont-elles un impact sur le développement du territoire ? Financer des micros projets, est-ce de la compétence de l'Union européenne ? De véritables projets structurants, plus limités en nombre mais plus importants en valeur ne devraient-ils pas être privilégiés ? L'action de l'Union européenne ne serait-elle pas plus visible sur de grands projets ?

¹ Etude d'évaluation des fonds structurels sur la société de l'information - Commission européenne - octobre 2002

La méthodologie européenne de gestion des fonds structurels encourage les crédits affectés à de petits projets. Les grands projets exigent la coordination de multiples intervenants, ce qui nuit à une programmation et à une consommation rapide des crédits.

Pour que l'action communautaire ait un sens, elle doit concentrer des moyens sur les intérêts communautaires. Les fonds structurels devraient davantage être utilisés pour financer des infrastructures d'intérêt communautaire.

C - UN CERTAIN MANQUE DE PERTINENCE DES ZONAGES.

Les politiques d'aménagement du territoire se manifestent de plus en plus par la détermination de zonages. Ces zonages génèrent une discrimination positive à l'égard de territoires en crise, ou de territoires soumis à des handicaps naturels. Il s'agit de concentrer l'action publique sur des besoins spécifiques de certains territoires.

Les zonages de la politique structurelle européenne sont apparus en 1975 lors de la création du FEDER. Il concerne aujourd'hui 37 % de la population métropolitaine française au titre de l'Objectif 2 et la totalité des habitants des départements d'Outre-mer au titre de l'Objectif 1.

Les zonages sont soumis à de nombreuses critiques. L'Objectif 1 n'est pas concerné par ces critiques. Ses zonages ne génèrent en effet pas de difficultés étant donné leur définition en matière de richesse comparée au niveau communautaire. En revanche, les zonages de l'Objectif 2 semblent parfois manquer de pertinence.

Il est reproché aux zonages de l'Objectif 2 de relever plus d'une cuisine arithmétique que d'une réelle stratégie territoriale. La partition du territoire se révèle artificielle. Les zonages ayant été déterminés en fonction d'un quota de population, des villes se sont trouvées écartées de la zone d'éligibilité car elles comptaient trop d'habitants. Il en ressort des zonages disséminés, restreints dans lesquels il est plus difficile de faire émerger des projets.

L'Objectif 2 souffre des effets pervers du zonage : des « *effets de frontière* » apparaissent. Les zonages créent des frontières entre des territoires aux problèmes souvent proches, ou de même niveau de développement. Ils génèrent des rigidités et des inégalités de traitement qui manquent de justification. Le rapport Pelurson¹ souligne que « *le zonage, fondé sur le principe d'une discrimination positive, engendre inévitablement à ces marges des distorsions dont les conséquences ne sont pas estimées* ».

Les zonages instaurent par ailleurs des délocalisations. Des projets sont déplacés dans les zones éligibles aux programmes européens pour profiter d'un financement supérieur. Ainsi une commune peut se trouver dépourvue d'un projet pourtant générateur d'activités et donc d'emplois au profit d'une autre commune sous prétexte qu'elle ne se situe pas dans le zonage communautaire.

¹ Gilles Perluson - Rapport du groupe de prospective opérationnelle sur l'avenir de la politique de cohésion - juillet 2002.

Des effets d'aubaine se sont également manifestés : les zones éligibles n'ont pas forcément une quantité suffisante de projets à proposer en liaison avec les priorités du DOCUP. Pour autant, la manne financière existe, et sous peine de la voir disparaître dans le cadre de la règle du dégagement d'office, des projets doivent être montés, sans pour autant qu'un réel besoin n'existe. Il en résulte des modifications de projets initialement prévus pour que ce projet corresponde aux mesures du DOCUP.

Pour la programmation 2000-2006, les zonages ont été élaborés sur la base d'indicateurs socio-économiques fixés par la Commission européenne. Les données statistiques retenues en 1999 vieillissent et sont parfois obsolètes avant même la fin de la période de programmation septennale. Les zonages sont déterminés à un moment « t », avec des indicateurs économiques, démographiques, sociaux ayant déjà au moins une ou deux années. Sur la période de programmation, l'évolution économique des zones éligibles et des zones non éligibles n'est pas prise en compte. Or une zone non éligible au moment « t » peut connaître de graves difficultés à l'instant « t+2 ». Les zonages ayant déjà été déterminés, une fois pour toute en début de programmation, la zone non éligible ne pourra pas prétendre à l'aide des fonds structurels, et ce en dépit d'un réel besoin et d'une éligibilité aux critères de cohésion économique et sociale. Le problème de la durée de vie du zonage se pose alors.

Pour le Conseil économique et social, il conviendrait à l'avenir de se préoccuper davantage de l'utilité et de la pertinence des projets plutôt que des zonages prédéterminés.

D - DES CRÉDITS EUROPÉENS PARFOIS DIFFICILES À UTILISER

L'efficacité de la politique régionale communautaire se juge également par les chiffres de la consommation des fonds structurels.

La France bénéficie pour la période 2000-2006 de plus de 16 milliards d'euros de financements communautaires dans le cadre de la politique régionale financée par les fonds structurels en métropole comme pour l'Outre-mer.

Après deux années de mise en œuvre, l'avancement des programmes européens était, en juillet 2002, marqué par un niveau très insuffisant de programmation (15 %) et de réalisation (6 %).

La sous-consommation des fonds structurels ne signifie pas que les régions n'ont pas besoin de ces fonds, qu'elles sont assez riches pour se passer de ces financements. La preuve en est que les départements d'Outre-mer, dont le revenu par habitant est relativement faible au regard de la métropole, obtiennent des chiffres de consommation comparables à ceux des régions hexagonales. Ils ne consomment pas plus, mais pour autant le besoin est réel. Il en résulte que les causes de la sous-consommation des fonds structurels sont autres qu'un désintérêt ou un manque d'utilité.

La sous-consommation des crédits européens repose sur des causes multiples, mais en premier lieu par la notification tardive des DOCUP par Bruxelles et par conséquent par la signature tardive des premières conventions.

La France doit se mobiliser à présent, sous l'impulsion du gouvernement, pour rattraper son retard. En effet, si le retard de consommation des crédits européens perdurait, il serait difficile pour la France de justifier une demande de crédits communautaires pour les prochaines programmations.

1. Des règles d'éligibilité des projets jugées trop restrictives

Les règles d'éligibilité des projets sont inscrites dans les documents de programmation et dans leur complément. Dans le cadre des Objectifs prioritaires 1 et 2, ces documents sont régionaux. La complexité de leur lecture varie d'une région à une autre. Les DOCUP ont atteint un niveau de détail qui pénalise les porteurs de projets. Vérifier dans ces conditions l'éligibilité d'un projet devient problématique.

En règle générale, les règles d'éligibilité de l'Objectif 2 privilégient les petits projets. Or ceux-ci ne sont pas assez consommateurs de crédits, ou mobilisent trop de temps et d'énergie pour une valeur ajoutée faible. Pour la Commission européenne, la multiplicité de petits projets est vecteur d'une image européenne, une image de proximité.

Un manque de projets locaux se fait ressentir, ceux-ci ne s'insérant pas forcément dans les priorités des DOCUP. Ainsi, des projets répondant aux objectifs de cohésion économique et sociale, ne peuvent bénéficier des fonds structurels pourtant disponibles et non consommés, dans la mesure où ils ne sont pas éligibles, car ils n'apparaissent pas dans les priorités trop précises du DOCUP de leur région. Des crédits européens restent en souffrance faute d'initiatives locales à soutenir.

Il s'ensuit un biais : parce que des fonds communautaires sont disponibles dans une zone précisément délimitée, il faut déterminer des projets à faire financer à cet endroit. Il faut inverser la donne, les porteurs de projets « *non opportunistes* » doivent pouvoir trouver les financements nécessaires à la réalisation de leur projet et non le contraire.

Si les règles d'éligibilité se doivent d'être strictement respectées, il convient de lister lors des comités de suivi, les mesures du DOCUP en pénurie de projets, pour y remédier lors de la révision des DOCUP.

2. Les écueils de la règle de l'additionnalité des financements

Un des objectifs de la politique structurelle et de la règle de l'additionnalité du financement communautaire en complément de ceux des États membres et des collectivités locales est de véhiculer une image européenne, une identité européenne. Visible pour les citoyens, les fonds structurels européens sont les seuls éléments permettant aux citoyens d'avoir une vision concrète de l'utilisation du budget communautaire au quotidien. Cette image européenne se matérialise par l'affichage sur les panneaux de financement des opérations du drapeau européen aux côtés de ceux de l'Etat, et éventuellement de la région, du département, de la commune...

La règle de l'additionnalité des financements imposée par la politique régionale européenne entraîne des difficultés d'utilisation des fonds structurels.

En effet, une double contrainte pèse sur les pays membres : le Pacte de stabilité et la règle du dégagement d'office.

En France, le déficit public élevé se traduit actuellement par une prudence quant aux dépenses publiques. L'effort de contraction des déficits publics peut avoir pour corollaire une frilosité du cofinancement de l'Etat pour les projets réclamant la subvention des fonds communautaires. Pour les porteurs de projets, trouver un cofinancement public peut s'avérer plus délicat dans ces conditions. Lorsqu'un projet est déjà engagé, les collectivités locales ne peuvent pas le faire démarrer si l'Etat tarde à apporter son aide. Le respect du Pacte de stabilité amène à avoir une gestion des fonds structurels peu ambitieuse puisqu'elle doit s'inscrire dans les aides nationales disponibles. Certaines administrations nationales appuient la sous-consommation des fonds européens, y voyant un élément de modération des dépenses publiques, du fait de la règle de cofinancement national aux fonds européens.

Par ailleurs, les sommes allouées aux pays membres au titre des fonds structurels doivent être engagées dans un délai de deux ans maximum sous peine d'être restituées à Bruxelles. Il s'agit des contraintes de la règle du dégagement d'office instaurée pour la programmation septennale actuelle. Les États peuvent être tentés de faire traîner les projets pour ne pas avoir à financer des projets.

Le principe de cofinancement se heurte à une autre difficulté : celle de la multiplicité des co-financeurs. La France se distingue de ces voisins par son habitude de combiner des financements de natures très variées. Des projets peuvent ainsi être financés par une dizaine de partenaires, voire plus comme l'a précisé M. Dreyfus devant la section¹. Il s'ensuit une réduction de l'utilisation des fonds européens, une sous-utilisation, chaque partenaire, commune, communauté d'agglomération, département... voulant apposer son label sur l'opération. La visibilité de l'intervention des financements européens est obscurcie par cette multiplicité des co-financeurs.

Outre la dilution de l'intervention communautaire, la multiplicité des partenaires ralentit l'instruction des projets quand elle ne devient pas bloquante, chaque co-financeur n'ayant pas toujours à un moment donné les mêmes priorités d'investissements.

L'application du principe du partenariat peut donc s'avérer délicate alors qu'il s'agit de montants importants.

3. Des financements européens insuffisamment connus

Une des raisons essentielles de la sous-consommation des fonds structurels réside dans la méconnaissance de ces instruments par les porteurs de projets potentiels. La maîtrise des fonds structurels demeure une affaire de spécialistes. Le rapport de Jacqueline Mengin sur : « *Développement local et politique d'aménagement du territoire* » le soulignait déjà en 1998² : « *il y faut aujourd'hui un vrai professionnalisme* ». Ce constat est toujours d'actualité.

¹ Audition du 19 mars 2003.

² Jacqueline Mengin - « *Développement local et politique d'aménagement du territoire* » - 28 octobre 1998.

La France souffre d'un manque de visibilité de l'intervention des fonds européens, contrairement à d'autres pays, tel que l'Espagne où le moindre investissement financé par les fonds communautaires est signalé de manière ostensible sur les panneaux d'affichage.

Un effort de communication et d'animation sur le sujet paraît indispensable. L'apport des fonds structurels européens au développement régional doit être davantage mis en valeur auprès des citoyens.

La sensibilisation demeure trop faible, même si ce constat tend à devenir obsolète depuis l'appel du gouvernement, en juillet 2002, à une consommation plus importante des fonds et à une simplification des procédures.

4. Des procédures administratives trop lourdes au regard des résultats obtenus

Un des objectifs de la nouvelle programmation consistait à simplifier le système de mise en œuvre des fonds structurels. Le « *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale* » publié en janvier 2002 par la Commission européenne admet que la « *réalité ne semble pas avoir évolué suffisamment dans le sens annoncé* ».

De nombreux indicateurs (utilisation insuffisante des fonds disponibles, complexités et lourdeurs administratives, retards dans la mise en œuvre des programmes, confusions quant au rôle de la Commission dans l'examen des compléments de programmation...) tendent à prouver que la charge administrative est devenue disproportionnée par rapport aux enjeux. La complexité administrative de la mise en œuvre des fonds structurels nuit à leur efficacité.

Le montage de projet reste une opération relativement complexe : il est souvent qualifié de « *parcours du combattant* ».

En effet, pour le porteur de projet, il convient tout d'abord de vérifier l'éligibilité de son projet : il faut se reporter aux axes du DOCUP applicable à son territoire et au complément de programmation qui le précise afin d'identifier la mesure, la sous-mesure puis l'action au titre desquelles peut être demandée une intervention financière. Cette étape peut déjà se révéler laborieuse tant les DOCUP sont complexes à lire.

Lorsque le projet remplit les conditions d'éligibilité, et que les cofinancements hors crédits européens ont été trouvés, il convient de demander un dossier de subvention européenne auprès du service compétent. La nature du projet conditionne le service compétent.

Le dossier est instruit par différents services instructeurs. Il s'agit des services déconcentrés de l'Etat (préfectures, directions régionales du travail, de la formation professionnelle et de l'emploi, directions régionales de l'agriculture et de la forêt, directions de la recherche technologique, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement...) et des services des conseils régionaux et généraux. Cinq dossiers doivent être déposés auprès des différents services instructeurs dans le cadre du FEDER et du FEOPA, six dans le cadre du FSE.

Une simplification des procédures pourrait être mise en œuvre à ce niveau en instaurant un formulaire unique, homogène pour le porteur de projet.

Les dossiers de demande de subvention demandent une multitude de pièces devant obligatoirement accompagner la demande de subvention. La liste des pièces à inclure dans la demande de subvention dépend des régions.

Le porteur de projet reçoit un accusé de réception dans les deux ou trois mois suivant son dépôt de dossier. L'accusé de réception fait foi pour l'éligibilité de la dépense. Ce n'est donc qu'au bout de deux mois minimum que le porteur de projet sait si son dossier est complet ou s'il doit fournir des pièces supplémentaires. Une seule pièce manquante peut ainsi retarder le projet de deux mois. Le « *service unique* » qui envoie l'accusé de réception est désormais le seul interlocuteur du porteur de projet.

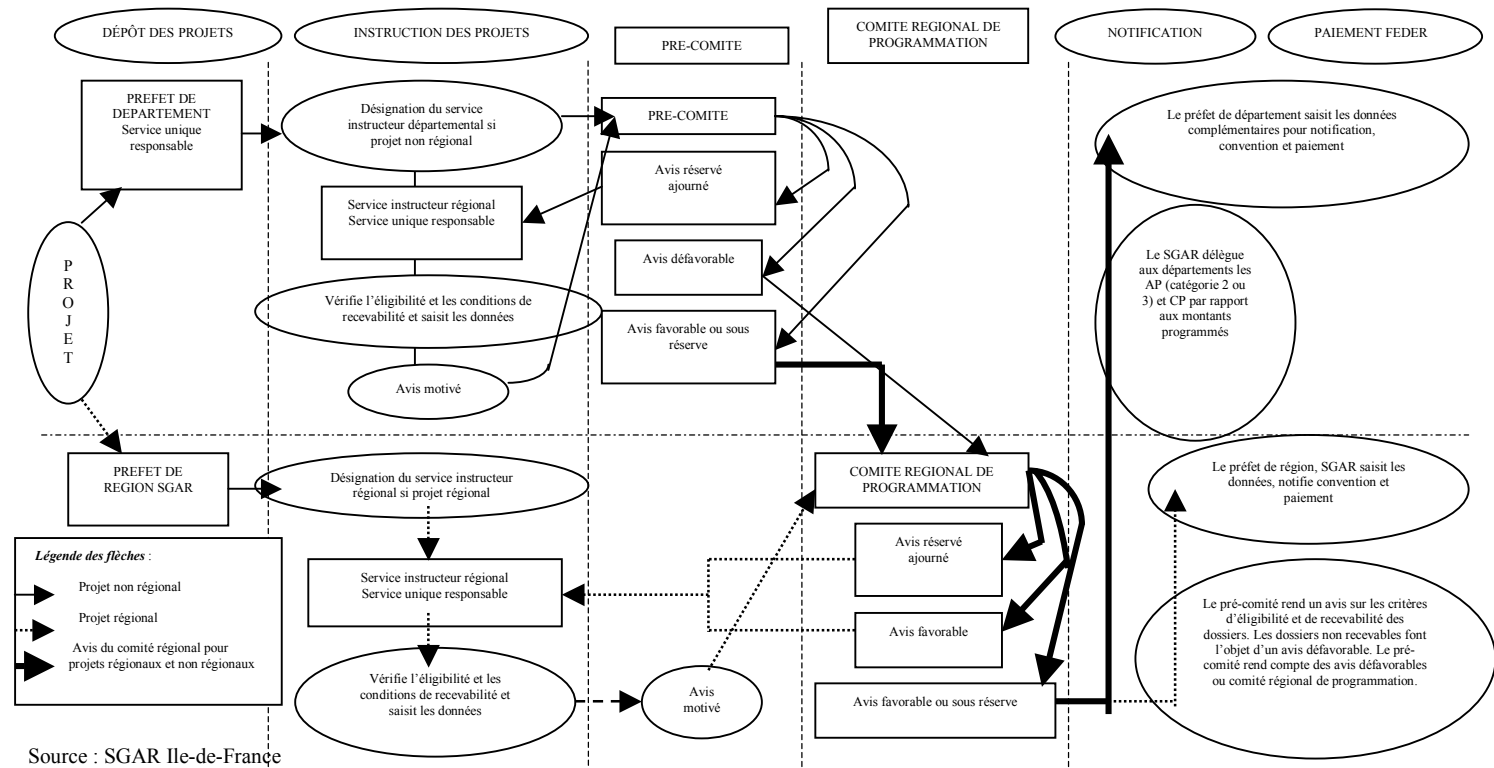
Les services instructeurs de l'Etat, du conseil régional et du conseil général examinent séparément le dossier et émettent un avis favorable ou défavorable. L'avis favorable n'a pas valeur de promesse de subvention.

Si le dossier est retenu, un arrêté ou une convention doivent être signés par le préfet de région. L'arrêté concerne les projets de faibles montants : moins de 23 000 euros pour les organismes privés et de moins de 100 000 euros pour les organismes publics. La convention est signée pour les projets de montants supérieurs.

Le comité de programmation, co-présidé par le préfet de région et par le président du conseil régional, prend alors la décision d'attribuer ou non la subvention. Il est à noter que le comité de programmation, ne se réunit que tous les deux mois en général.

En cas d'avis favorable, le dossier est transmis au service ordonnateur qui procède aux opérations comptables. Le paiement se fait sur justification des dépenses acquittées par le porteur de projet qui doit donc faire une avance de trésorerie ou recourir à l'emprunt dans l'attente du versement des fonds. Le remboursement d'intérêts limite alors sensiblement l'avantage découlant de l'obtention des fonds communautaires. Le poids des justificatifs de dépenses à fournir est contraignant. Les autorités communautaires sont entrées dans une logique de remboursement qui s'est progressivement substituée à la logique de préfinancement prévalant il y a dix ans.

Schéma 1 : Exemple de circuit d'instruction d'un dossier Objectif 2 en Ile-de-France



Ainsi, même lorsque tout se déroule correctement, plusieurs mois s'écoulent entre le dépôt de la demande de subvention et le versement effectif de cette subvention. Ce long délai décourage de nombreux porteurs de projets.

Le porteur de projet est également contraint par la règle du dégage­ment d'office : l'exécution totale de l'opération et le paiement de la subvention doivent être réalisés dans les deux ans. En cas de dépassement de ce délai de deux ans, les derniers remboursements ne sont pas accordés par la Commission.

Les procédures de décision, de gestion et de contrôle des fonds structurels sont trop lourdes pour laisser jouer la dynamique des projets locaux. Le coût administratif des fonds structurels ne doit pas obérer les résultats positifs que ces fonds peuvent générer.

Pour le Conseil économique et social, une simplification des procédures administratives s'impose, et en tout premier lieu un allègement du nombre de dossiers de demande de subvention à déposer. Le porteur de projet ne devrait avoir affaire qu'à un seul interlocuteur.

Il convient de trouver un juste équilibre entre l'accélération nécessaire de l'instruction des dossiers, de l'utilisation des fonds structurels et un contrôle financier rigoureux.

5. Le difficile cumul des réglementations européennes et nationales

L'insuffisante souplesse d'emploi des fonds structurels s'explique également par le cumul des règles communautaires complexes et de la réglementation française (et de la comptabilité publique). Les lourdeurs administratives précitées proviennent en grande partie de freins législatifs et réglementaires.

Par ailleurs, les autorités françaises de contrôle et d'évaluation sont accusées d'avoir une interprétation trop rigide des textes communautaires, sans doute par crainte de la règle communautaire du dégage­ment d'office.

L'administration française est victime de la crainte des contrôles improntus de la Commission. Il s'ensuit une orthodoxie administrative très forte.

6. Un certain déficit de compétences pour mener les projets.

La réforme des fonds structurels de 1999 a renforcé la décentralisation de la mise en œuvre de la politique régionale. La responsabilité du choix des projets et de leur gestion a été déléguée aux régions.

En décentralisant la gestion, un échelon administratif supplémentaire a ainsi été créé dans le processus de mise en œuvre de fonds structurels.

Pour autant, les équipes régionales et locales chargées du dossier de la politique régionale ne se sont pas étoffées, n'ont pas reçu la formation nécessaire à l'interprétation des réglementations complexes des fonds structurels, au traitement des dossiers, à l'animation et à l'information des porteurs de projets.

La mise en œuvre et l'animation de la politique régionale sont restées deux procédures séparées alors qu'il aurait été nécessaire de les coupler.

Ainsi, le manque de réactivité des territoires, et l'insuffisance de projets présentés sont parfois dû à l'absence d'équipes spécialisées dans l'ingénierie territoriale et ce, d'autant plus que les territoires les plus fragiles disposent de peu de compétences humaines. Il en résulte un paradoxe : les régions les plus riches sont ainsi celles qui sont le plus en mesure de mieux consommer les crédits européens.

Les bons résultats constatés dans certaines régions s'expliquent souvent par une mobilisation forte d'équipes d'experts et d'animateurs. Le succès de la réalisation des projets est souvent une question d'hommes, de mobilisation, de motivation.

Il semble que les autorités régionales n'aient pas toutes pris réellement conscience de l'intérêt des fonds structurels et de leur caractère non pérenne. Par ailleurs, certaines collectivités n'ont pas assez sensibilisé leurs agents à la dimension européenne de leurs actions ni suffisamment investi dans la « *matière grise* ».

Les SGAR doivent mettre en place l'ingénierie administrative nécessaire aux porteurs de projets potentiels. Par ailleurs, beaucoup de projets sont mis en place et finalement n'aboutissent pas faute de moyens au niveau de l'animation.

Les dispositifs d'animation régionaux peuvent être des pôles efficaces s'ils savent rassembler les moyens aujourd'hui dispersés.

7. Les conséquences de la sous-consommation des fonds structurels : la règle dite du « dégageement d'office » ou « n+2 »

Le règlement¹ portant dispositions générales sur les fonds structurels prévoit à l'article 31, paragraphe 2, la règle dite du « *dégagement d'office* » : « *La part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement (...) est dégagée d'office par la Commission ; la participation des fonds en est réduite d'autant* ».

Cette règle est sensée remédier à la sous-consommation des fonds structurels.

Conformément à cette règle, la tranche financière annuelle d'un programme cofinancé par les fonds doit être dépensée avant la fin de la deuxième année suivant celle de son engagement. Les crédits non utilisés durant cette période seront, sauf circonstances exceptionnelles, définitivement perdus pour les États membres.

Un règlement² de la Commission européenne, daté du 20 novembre 2001, prévoit cependant que les premières tranches de subvention, délivrées en 2000, bénéficient d'un an de grâce. Le dégageement d'office ne sera enclenché qu'à compter du 31 décembre 2003, comme pour les tranches délivrées en 2001.

¹ JOCE n° L 161 du 26 juin 1999.

² Règlement(CE) N° 2252/2001 du 20 novembre 2001.

Pour les programmes plurifonds, tels que les Objectifs 1 et 2, chaque fonds requière un engagement, généralement à des dates différentes. La Commission prévoit dans ce cas de fixer la date du dégageant d'office en fonction de l'année du dernier engagement.

Les programmes non exécutés sont annulés purement et simplement par la Commission européenne.

Il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences de cette mesure qui semble toutefois être redoutable pour de nombreux projets.

IV - LES MESURES PRISES POUR UNE MEILLEURE GESTION DES FONDS

Les difficultés rencontrées par les utilisateurs des fonds structurels et leur incidence sur la consommation des crédits européens ont conduit les pouvoirs publics français à une réflexion sur les modes existants de gestion et de paiement.

Au terme des règlements communautaires, la responsabilité de la mise en œuvre de chaque programme ainsi que la sélection des opérations est confiée à une autorité de gestion. Le paiement de l'aide communautaire et la certification des dépenses incombent à une autorité de paiement.

En France, c'est généralement l'Etat qui assume ces fonctions au travers des ministères concernés ou de façon déconcentrée par l'intermédiaire des préfets de région.

Des délégations ont néanmoins été opérées au profit de certaines régions dans le cadre de la procédure des enveloppes globales ou pour certaines actions, notamment les initiatives communautaires.

A partir de l'été 2002, diverses circulaires sont venues alléger les procédures, dans le but d'accélérer les réalisations et les paiements.

La région Alsace bénéficie quant à elle d'une expérimentation de transfert de compétence pour la gestion et le paiement.

A - LES DÉLÉGATIONS

Conformément au nouveau règlement communautaire et depuis 1999, la France a renforcé son recours à la procédure des subventions globales qui permet de déléguer par convention une responsabilité à un organisme intermédiaire : programmation, paiement...

1. Objectifs 1 et 2

Pour l'Objectif 2, une quinzaine de régions, l'ANVAR, l'ADEME, assurent ce rôle d'organisme intermédiaire. Pour l'Objectif 1, la Martinique et la Corse bénéficient de la procédure de subvention globale.

Tableau 13 : Subventions globales - Objectifs 2 - situation au 1-02-2003

Objectif 2									
RÉGION	MAQUETTE FINANCIÈRE DOCUP			SUBVENTIONS GLOBALES ATTRIBUÉES (DOTATIONS UE)					
	FEDER	FSE	TOTAL UE	FEDER		FSE		TOTAL UE	
				Montant	% (FEDER DOCUP)	Montant	% (FSE DOCUP)	Montant	%(UE DOCUP)
Alsace	81 315 232	12 089 000	93 404 232	2 070 000	2,55 %	0	0,00 %	2 070 000	2,22 %
Aquitaine	381 566 427	71 289 239	452 855 666	16 200 000	4,25 %	35 440 719	49,71 %	51 640 719	11,40 %
Auvergne	253 332 423	46 232 000	299 564 423	1 940 000	0,77 %	30 600 000	66,19 %	32 540 000	10,86 %
Basse-Normandie	220 252 630	45 074 714	265 327 344	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Bourgogne	200 981 548	32 690 000	233 671 548	3 735 000	1,86 %	0	0,00 %	3 735 000	1,60 %
Bretagne	361 635 264	42 000 000	403 635 264	5 000 000	1,38 %	10 500 000	25,00 %	15 500 000	3,84 %
Centre	166 652 553	32 600 000	199 252 553	31 374 999	18,83 %	13 666 000	41,92 %	45 040 999	22,60 %
Champagne-Ardenne	178 498 986	29 200 000	207 698 986	11 100 000	6,22 %	0	0,00 %	11 100 000	5,34 %
Franche-Comté	162 607 657	21 204 399	183 812 056	1 000 000	0,61 %	0	0,00 %	1 000 000	0,54 %
Haute-Normandie	252 852 636	54 482 780	307 335 416	20 409 948	8,07 %	45 872 215	84,20 %	66 282 163	21,57 %
Ile-de-France	119 588 413	22 727 166	142 315 579	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Languedoc-Roussillon	239 981 719	30 285 839	270 267 558	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Limousin	117 482 828	20 077 537	137 560 365	24 086 944	20,50 %	12 958 166	64,54 %	37 045 110	26,93 %
Lorraine	336 280 832	44 057 765	380 338 597	21 663 007	6,44 %	19 056 127	43,25 %	40 719 134	10,71 %
Midi-Pyrénées	336 163 550	68 602 058	404 765 608	18 293 881	5,44 %	21 342 852	31,11 %	39 636 733	9,79 %
Nord-pas-de-Calais	520 212 274	87 189 978	607 402 252	13 186 000	2,53 %	0	0,00 %	13 186 000	2,17 %
PACA	274 343 073	33 081 645	307 424 718	27 209 500	9,92 %	0	0,00 %	27 209 500	8,85 %
Pays-de-la-Loire	350 601 468	50 688 708	401 290 176	5 601 212	1,60 %	25 984 134	51,26 %	31 585 346	7,87 %
Picardie	228 223 225	31 399 056	259 622 281	3 504 898	1,54 %	0	0,00 %	3 504 898	1,35 %
Poitou-Charentes	229 840 732	35 806 005	265 646 737	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Rhône-Alpes	337 965 449	71 176 025	409 141 474	16 616 851	4,92 %	26 678 526	37,48 %	43 295 377	10,58 %
TOTAL OBJECTIF 2	5 350 378 919	881 953 914	6 232 332 833	222 992 240	4,17 %	242 098 739	27,45 %	465 090 979	7,46 %

Source : Présage - traitement CNASEA

Tableau 14 : Subventions globales - Objectifs 1 - situation au 1-02-2003

RÉGION	Objectif 2								
	MAQUETTE FINANCIÈRE DOCUP			SUBVENTIONS GLOBALES ATTRIBUÉES (DOTATIONS UE)					
	FEDER	FSE	TOTAL UE	FEDER		FSE		TOTAL UE	
				Montant	% (FEDER DOCUP)	Montant	% (FSE DOCUP)	Montant	% (UE DOCUP)
Alsace	81 315 232	12 089 000	93 404 232	2 070 000	2,55 %	0	0,00 %	2 070 000	2,22 %
Aquitaine	381 566 427	71 289 239	452 855 666	16 200 000	4,25 %	35 440 719	49,71 %	51 640 719	11,40 %
Auvergne	253 332 423	46 232 000	299 564 423	1 940 000	0,77 %	30 600 000	66,19 %	32 540 000	10,86 %
Basse-Normandie	220 252 630	45 074 714	265 327 344	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Bourgogne	200 981 548	32 690 000	233 671 548	3 735 000	1,86 %	0	0,00 %	3 735 000	1,60 %
Bretagne	361 635 264	42 000 000	403 635 264	5 000 000	1,38 %	10 500 000	25,00 %	15 500 000	3,84 %
Centre	166 652 553	32 600 000	199 252 553	31 374 999	18,83 %	13 666 000	41,92 %	45 040 999	22,60 %
Champagne-Ardenne	178 498 986	29 200 000	207 698 986	11 100 000	6,22 %	0	0,00 %	11 100 000	5,34 %
Franche-Comté	162 607 657	21 204 399	183 812 056	1 000 000	0,61 %	0	0,00 %	1 000 000	0,54 %
Haute-Normandie	252 852 636	54 482 780	307 335 416	20 409 948	8,07 %	45 872 215	84,20 %	66 282 163	21,57 %
Ile-de-France	119 588 413	22 727 166	142 315 579	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Languedoc-Roussillon	239 981 719	30 285 839	270 267 558	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Limousin	117 482 828	20 077 537	137 560 365	24 086 944	20,50 %	12 958 166	64,54 %	37 045 110	26,93 %
Lorraine	336 280 832	44 057 765	380 338 597	21 663 007	6,44 %	19 056 127	43,25 %	40 719 134	10,71 %
Midi-Pyrénées	336 163 550	68 602 058	404 765 608	18 293 881	5,44 %	21 342 852	31,11 %	39 636 733	9,79 %
Nord-pas-de-Calais	520 212 274	87 189 978	607 402 252	13 186 000	2,53 %	0	0,00 %	13 186 000	2,17 %
PACA	274 343 073	33 081 645	307 424 718	27 209 500	9,92 %	0	0,00 %	27 209 500	8,85 %
Pays-de-la-Loire	350 601 468	50 688 708	401 290 176	5 601 212	1,60 %	25 984 134	51,26 %	31 585 346	7,87 %
Picardie	228 223 225	31 399 056	259 622 281	3 504 898	1,54 %	0	0,00 %	3 504 898	1,35 %
Poitou-Charentes	229 840 732	35 806 005	265 646 737	0	0,00 %		0,00 %	0	0,00 %
Rhône-Alpes	337 965 449	71 176 025	409 141 474	16 616 851	4,92 %	26 678 526	37,48 %	43 295 377	10,58 %
TOTAL OBJECTIF 2	5 350 378 919	881 953 914	6 232 332 833	222 992 240	4,17 %	242 098 739	27,45 %	465 090 979	7,46 %

Source : Présage - traitement CNASEA

Chacun reçoit la responsabilité de la mise en œuvre de la gestion de parties de programmes, organise la sélection des bénéficiaires en qualité d'autorité de gestion déléguée et met en œuvre la gestion de l'intégralité des mesures correspondant à des interventions effectuées au titre de ses compétences.

La circulaire du 3 janvier 2000 précisait que le recours à la subvention globale ne devait pas entraîner un éclatement du programme et en conséquence devait être limitée à 25 % de ce programme.

Il ne s'agit que d'une gestion déléguée. Cette nouvelle procédure ne dégage pas la responsabilité du préfet qui reste complète. Il demeure l'autorité de gestion officielle et conserve la responsabilité directe vis-à-vis de Bruxelles. Il demeure également l'autorité de paiement.

2. Les initiatives communautaires

La possibilité de déléguer la gestion a été décidée pour trois initiatives communautaires :

- dans le cas d'INTERREG III, l'autorité de gestion peut être une région ou un département (volet transfrontalier) ou une région (volet transnational). L'autorité de paiement n'est plus alors l'Etat mais soit un GIP, soit un organisme public financier (Caisse des dépôts et consignations) ;
- dans le cas de LEADER +, l'autorité de gestion et de paiement est le CNASEA ;
- pour URBAN II, les neuf sites bénéficiaires peuvent assurer la fonction d'autorité de gestion. L'autorité de paiement est en tout état de cause la Caisse des dépôts et consignations et non pas l'Etat.

3. Les actions innovatrices

Les conseils régionaux peuvent présenter eux-mêmes des programmes d'actions innovatrices à la Commission européenne.

B - UN PRÉALABLE À L'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES : LA CIRCULAIRE DU 15 JUILLET 2002

En juillet 2002, après deux ans de mise en œuvre, le taux de programmation des Objectifs 1 et 2 était seulement de 15 % et le taux de réalisation de 6 % dans l'ensemble des régions françaises. Une circulaire du 15 juillet 2002 a recommandé un premier aménagement des procédures de façon à permettre d'accélérer l'engagement des projets et éviter la perte des crédits non utilisés.

1. En termes d'information et d'animation

La circulaire accordait une importance particulière à l'information, à l'assistance aux porteurs de projets, à l'ingénierie et à l'animation.

Elle édictait le principe du service unique pour les programmes régionaux et recommandait qu'un manuel formalise les procédures et indique notamment, par mesure et type d'action, ce service unique, c'est-à-dire le service déconcentré de l'Etat responsable de l'instruction et du suivi.

Elle suggérait la mise en place, en amont de la programmation, d'un dispositif d'animation, permettant de faciliter le repérage des projets et d'apporter une aide ciblée au montage des dossiers.

2. En termes de maturité des projets

La circulaire recommandait notamment une plus grande fréquence des réunions du comité de programmation pour permettre l'ajournement des dossiers non finalisés sans les pénaliser et une attention accrue aux dossiers « *dormants* » pour apprécier l'opportunité du maintien de leur programmation.

Elle évoquait également la possibilité pour le comité de programmation de donner des avis d'intérêt pour des projets incomplets mais pouvant s'inscrire dans les priorités du programme, la nécessité de mener des travaux préparatoires avec les co-financeurs...

3. Pour les mécanismes d'instruction

Pour la rapidité d'exécution des programmes, la circulaire demandait que l'avis du TPG exigé dans la procédure d'instruction des programmes régionaux soit un avis complet anticipant l'examen du dossier sous l'angle du contrôle financier.

Par ailleurs, la mission d'expertise économique et financière placée auprès du TPG pourrait être saisie pour les projets d'investissements publics présentant un enjeu financier important ou particulièrement complexes.

4. En matière de gestion

Elle réclamait une distinction rigoureuse des autorités de gestion et des autorités de paiement et en conséquence une meilleure organisation des services de l'Etat.

Une meilleure organisation du département Europe du SGAR devra conduire à une séparation claire des agents assurant les fonctions de gestion, de contrôle et de certification. La même séparation des fonctions devra être observée par les administrations centrales ou déconcentrées gérant des programmes nationaux.

5. Pour le suivi

La qualité du suivi étant étroitement liée au pilotage de la programmation, le logiciel PRESAGE constituera le logiciel de référence pour le suivi informatisé des programmes européens.

En appui à la mise en œuvre des programmes en région, les autorités nationales compétentes (ministères gestionnaires des différents fonds et ministère des finances) assureront leur rôle de coordination, de relais et de suivi

avec le souci constant de simplification des règles nationales de gestion des fonds structurels.

C - UNE REFORME PLUS PROFONDE : LE CONSEIL DES MINISTRES DU 31 JUILLET 2002

Après une communication au Conseil des ministres, le 31 juillet 2002, le gouvernement a décidé de prendre une série de mesures destinées à relancer la dynamique de programmation et de réalisation des opérations. Précisées par les circulaires des 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002, elles sont articulées autour de trois axes :

1. Un allègement substantiel des procédures

Le contenu des dossiers de demande d'aides et les modalités de leur engagement financier seront simplifiés.

Au stade de la programmation et de l'engagement financier, de simples lettres d'intention des co-financeurs seront suffisantes. En cas d'emprunt par le porteur de projet, l'attestation des organismes bancaires ne sera plus nécessaire.

Le contrôle financier sera adapté.

Pour les demandes de subventions communautaires de moins de 23 000 euros, le TPG ne sera plus obligé de donner un avis économique et financier et les décisions attributives seront notifiées aux bénéficiaires dans un délai de quinze jours après la réunion du comité de programmation sans visa du contrôleur financier.

Une modification du décret du 16 décembre 1999 permettra de subventionner des projets déjà engagés.

Les avances au démarrage jusqu'alors limitées à 7 % du projet pourront être portées à 20 % lorsque le bénéficiaire ne disposera pas d'une trésorerie suffisante. Le versement de la subvention communautaire ne sera plus subordonné au versement de contreparties publiques nationales.

Les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local seront réduits grâce à la mise en place de fonds de concours locaux.

Les fonds reçus de la Commission ne seront plus rattachés au budget de l'Etat par voie de fonds de concours au niveau central pour être ensuite délégués aux préfets, mais seront rattachés directement au niveau local. Les reports de crédits d'une année sur l'autre se feront aussi à l'échelon local.

Les conventions qui finalisent le dossier et qui demandaient plusieurs semaines d'aller et retour sont supprimées au profit d'un simple arrêté préfectoral pour les dossiers de moins de 23 000 euros dans le domaine privé et de moins de 100 000 euros dans le domaine public.

Les autorités de gestion pourront déléguer la fonction d'autorité de paiement au Trésor public.

2. Un renforcement de l'appui aux projets

Soulignée par la circulaire de juillet 2002, la nécessité de renforcer le dispositif d'animation a toujours été confirmée par les circulaires postérieures.

Au niveau régional, l'animation du programme reposera sur un dispositif pouvant comporter :

- un pôle animation permettant de rendre visible l'action coordonnée des agents et moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales, et d'autre part de mobiliser les interlocuteurs des maîtres d'ouvrage potentiels (sous-préfets, chambres consulaires ...) ;
- un appui aux acteurs de développement local en liaison avec les sous-préfets chargés de relayer le dispositif d'animation auprès des acteurs locaux et de mobiliser les services déconcentrés de leur ressort ;
- des experts et des organismes chargés d'assurer un appui à l'émergence et une aide au montage des projets et de jouer un rôle d'interface entre les porteurs de projets et les autorités de gestion et de paiement durant toute la vie du projet.

Ces dépenses pourront être financées par la mesure assistance technique du DOCUP.

L'allègement des charges de gestion des services de l'Etat devrait leur permettre de se concentrer sur les fonctions d'animation et de conseil.

Une mise en réseau des équipes régionales d'animation et de gestion sera assurée, sous l'autorité de la DATAR, dans le cadre du programme national d'assistance technique.

3. Une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions

L'accès aux subventions globales sera élargi au-delà du plafond de 25 %. L'octroi ou l'augmentation des subventions globales déjà attribuées seront encouragés.

C'est le cas de l'Auvergne qui va bénéficier d'une subvention globale portant sur la quasi-totalité du programme Objectif 2 (+ de 70 % du FEDER et la totalité du FSE), ce qui donnera un rôle non négligeable au conseil régional (comme dans d'autres régions, le préfet y a déjà délégué la fonction d'autorité de paiement au TPG, ce qui permet d'accélérer les remboursements et de sécuriser les aides versées aux maîtres d'œuvre).

L'association, au-delà de la co-présidence, entre l'Etat et la région pour la mise en œuvre opérationnelle des programmes sera renforcée : préparation de la programmation des opérations, suivi de leur exécution... Les présidents de région seront associés à l'élaboration et au suivi du dispositif d'animation.

Avec le même souci de relancer la dynamique des programmes régionaux européens, le gouvernement a décidé d'expérimenter le transfert de la gestion à une région.

C'est la région Alsace qui a été bénéficiaire de cette mesure.

CHAPITRE III : LA MISE EN OEUVRE DES FONDS STRUCTURELS

I - DES APPLICATIONS EN FRANCE

A - LES FONDS STRUCTURELS EN ALSACE

Le programme Objectif 2 pour la période 2000-2006 ne s'applique qu'à une partie du territoire alsacien : des territoires classés Objectif 2 et des territoires en soutien transitoire. L'ensemble bénéficie de 110 millions d'euros de crédits européens.

L'Alsace bénéficie aussi d'INTERREG III pour deux programmes, de l'Objectif 3 et du PIC URBAN de Strasbourg.

Une majorité des projets financés en Alsace au titre de l'Objectif 2 concerne des opérations de petite taille (acquisition de matériel pour les artisans et les entreprises agricoles). Ce saupoudrage pose la question de la valeur ajoutée réelle des fonds structurels. Il a en revanche l'intérêt de faire mieux connaître l'Europe au travers de ses bénéficiaires.

Quelques gros projets émergent toutefois comme celui mis en œuvre par la communauté de communes du Bassin potassique.

1. Le Bassin potassique de Wittenheim en Alsace

a) Une reconversion nécessaire

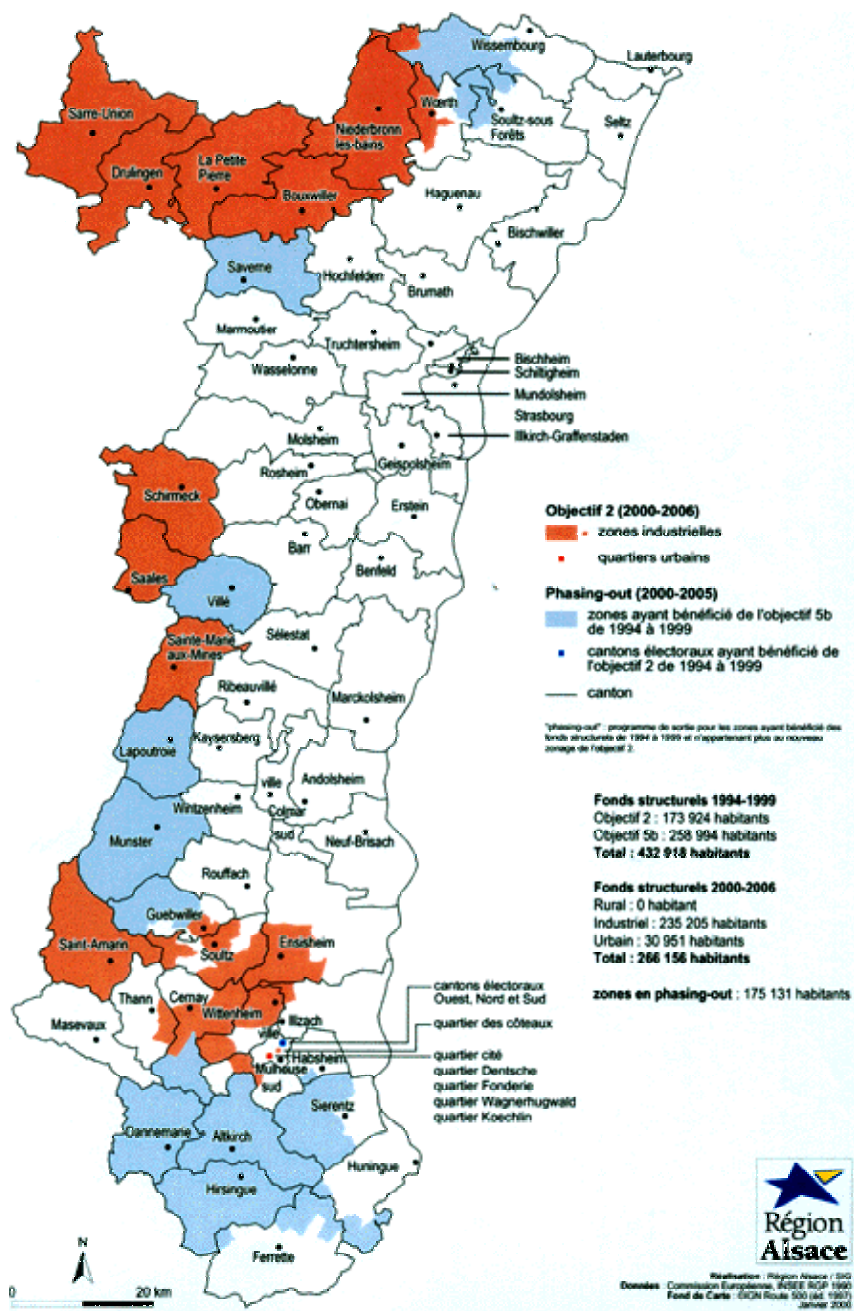
Situé au nord-ouest de Mulhouse, le territoire du Bassin potassique de Wittenheim a été modelé tant sur le plan économique, social et urbain par l'activité de la potasse. Toute l'identité de ce territoire s'est forgée autour des Mines de potasse d'Alsace (MDPA). C'est autour de cette identité que s'est créée l'intercommunalité dans le Bassin potassique regroupant douze communes au sein d'un Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) transformé en communauté de communes du Bassin potassique depuis 1995.

Cette transformation des statuts s'est imposée par la nécessité d'anticiper le déclin et l'arrêt de l'activité minière¹ qui avait fortement chuté entre 1990 et 1994², et de générer une stratégie de développement économique, sociale et environnementale d'un territoire en pleine mutation dans un projet global.

¹ Prévue en 2004.

² Passant entre 1990 et 1994, de 40,5 millions de tonnes d'extraction journalière à 28,3. Les effectifs des Mines de potasse d'Alsace sont passés de 2 353 en 1996 à 1 092 en 2000.

Carte 1 : Les territoires de l'Objectif 2 en Alsace



La reconversion, notamment dans sa composante économique, constituait un des axes majeurs d'un ensemble de programmes - dont le PACT¹ urbain du Bassin potassique XI^{ème} Plan - mis en place sur la période 1994-1999. Sur la période 2000-2006, le plan de référence du Bassin potassique reprend les objectifs du projet global.

- Les programmes de reconversion économique.

Les programmes de reconversion économique se compose du :

- Programme Objectif 2 (fonds FEDER et FSE) ;
- Plan cadre de reconversion et de réindustrialisation ;
- PACT urbain.

La communauté de communes du Bassin potassique s'est mobilisée avec tous les acteurs et partenaires du bassin dans une démarche participative pour assurer un aménagement cohérent et équilibré du territoire.

Cette action s'inscrit dans des dispositifs contractuels dont certains sont spécifiques au Bassin potassique comme la convention particulière « *Bassin potassique* » du contrat de plan Etat/région ou bien encore la mesure B9 « *Bassin potassique, réhabilitation urbaine et Ecomusée* » au titre de l'Objectif 2 des fonds européens et la convention EMC²/DATAR/collectivités locales permettant de doubler la Prime d'aménagement du territoire (PAT) pour certains dossiers d'implantation (plan cadre de reconversion et de réindustrialisation)³.

La cohérence entreprises-territoire a été un élément majeur de la réussite de cette reconversion.

La création d'un comité territorial et d'une cellule technique de la « *territorialisation* » de l'action publique - composée de représentants de la préfecture, du conseil régional, du conseil général, de la communauté de communes du Bassin potassique et des MDPAs - ont permis de développer une synergie entre les contrats de plan Etat/région et les fonds structurels européens. Le comité de territoire décide de la définition d'objectifs transversaux.

Le montant total de ces projets s'élevait en décembre 1999 à 46 millions d'euros avec une participation du FEDER de 5,18 millions d'euros. « *Les fonds européens ont représenté un formidable effet de levier et la synchronisation avec les contrats de plan Etat/région a été remarquable* »⁴.

- Le plan de référence du Bassin potassique.

Aujourd'hui, regroupant plus de 56 000 habitants, la communauté de communes continue à travailler, en lien avec les communes qui la composent et ses partenaires, à construire, à imaginer, à inventer un bassin de vie qui, s'il n'est plus potassique, a l'ambition de rester prospère et solidaire.

¹ Programme d'action concertée du territoire.

² Entreprise minière et chimique, société-mère de MDPAs.

³ Mécanisme européen d'aide aux zones en reconversion permettant l'attribution de fonds FEDER.

⁴ Rencontre avec M. SPIEGEL, président de la communauté de communes le 28 février 2003 à Wittenheim.

La démarche concertée entre la communauté de communes et les communes qui la composent a abouti à la rédaction d'un plan de référence du Bassin potassique pour la période 2000-2006. Ce plan de référence décline, en fonction des objectifs, les projets intercommunaux et communaux. Ainsi l'amélioration de la qualité et du cadre de vie des habitants du Bassin potassique qui constitue l'objectif majeur de la stratégie de développement local repose sur l'achèvement de la reconversion du Bassin et le développement des services à la population.

b) Des actions prioritaires : un bilan positif

La stratégie retenue par la communauté de communes du Bassin potassique s'articule autour d'actions prioritaires qui visent essentiellement à conforter la situation économique locale, développer l'offre touristique, valoriser et protéger l'environnement, favoriser l'emploi et l'insertion, requalifier l'urbain, développer les transports alternatifs ou encore améliorer l'accueil et la fonctionnalité des services publics.

- Conforter la situation économique locale.

Les aides à la reconversion économique du Bassin potassique¹ se sont déjà concrétisées par la création de deux zones d'activités : le carreau Anna à Wittenheim/Kingersheim et l'Aire de la Thur à Pulversheim. Ces zones ont permis de créer près de 1 000 emplois.

Sont en projet l'aménagement des carreaux Max et Marie-Louise en zones d'activités, la création d'un village artisanal sur le carreau Marie-Louise (réhabilitation des bâtiments MDPA existants et mise à disposition aux entreprises) ou l'extension de la zone d'activités économiques Alex.

Les différentes aides accordées aux entreprises dans le Bassin potassique ont conduit de grands groupes à s'y installer comme Décathlon à Wittenheim/Carreau Anna, Mitsui à Ensisheim ou Faurecia-Sieles sur l'Aire de la Thur.

Le Bassin potassique a su adapter son offre de sites d'accueil au moment opportun et se placer sur le marché très concurrentiel de la localisation d'entreprises importantes.

Cette attractivité est cependant liée à l'existence des aides à l'implantation.

Malgré ces aménagements, l'offre foncière et immobilière à destination des entreprises est encore insuffisante et n'est pas adaptée pour répondre à une diversification du tissu économique.

- Développer l'offre touristique.

L'Ecomusée implanté à Ungersheim reconstitue le passé rural et industriel de l'Alsace et accueille d'année en année des visiteurs toujours plus nombreux.

La mise en valeur des fouilles archéologiques à la Maison du Bassin potassique devrait être financée par des aides du FEDER et du CPER.

¹ PACT Urbain, Objectif 2, Convention cadre de reconversion.

- Restaurer et valoriser l'environnement.

D'importants budgets (avec l'aide du FEDER) sont consacrés par les MDPA à la restauration de la nappe phréatique et au traitement des terrils.

En 2000, 260 000 tonnes de sel ont été extraites de la nappe. En matière de « dessalinisation » des terrils, les progrès accomplis dans la méthode de dissolution accélérée par arrosage ont permis de dissoudre et de récupérer 2,16 millions de tonnes de sel depuis 1996.

Parallèlement à la préservation de l'environnement, la lutte contre les gaspillages et pour un respect plus grand envers les générations futures s'est concrétisée également en milieu plus urbain par la mise en place par la communauté de communes d'une politique globale des déchets (projet de création d'une déchetterie intercommunale qui sera soutenue par les fonds FEDER).

- Favoriser l'emploi, la formation et l'insertion.

Pour aider les demandeurs d'emploi à revenir sur le marché du travail et répondre aux problèmes de recrutement des entreprises, la communauté de communes du Bassin potassique apporte son soutien aux entreprises d'insertion existantes et son appui aux structures d'aide et d'accompagnement à la recherche d'emploi (MIRE¹ et ADESION²) pour un coût estimé à 1,52 million d'euros. La communauté de communes du Bassin potassique a reçu une aide du FSE.

- Favoriser les transports alternatifs.

Les transports collectifs entre les communes du Bassin potassique constituent une lacune majeure du territoire. Aucune alternative crédible à l'automobile n'est aujourd'hui proposée pour les déplacements inter-urbains hormis le projet Tram-train de l'agglomération mulhousienne.

Un schéma de pistes cyclables a été élaboré, privilégiant les liaisons entre les communes et les liaisons vers les différentes zones de loisirs.

- Développer les services à la population.

L'amélioration de la qualité de vie des habitants du Bassin potassique est corrélée à une optimisation des services publics locaux. La volonté clairement exposée est de renforcer les services de proximité.

La communauté de communes développe la pratique sportive, culturelle et de loisirs, renforce la place de l'enfant et de l'adolescent et favorise l'accès aux nouvelles technologies.

c) Les difficultés rencontrées

M. Spiegel³, président de la communauté de communes du Bassin potassique, recense un certain nombre de difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux et les entreprises :

¹ Mission d'insertion et de retour à l'emploi.

² Association pour le développement des services pour l'insertion

³ Rencontre du 28 février 2003 à Wittenheim.

- le montage des dossiers pour obtenir des subventions est complexe ; et les lourdeurs administratives viennent autant des règlements européens que de la réglementation française ;
- il n'existe pas toujours une politique locale cohérente et les collectivités locales ont des règles de fonctionnement différentes des critères d'attribution des aides ;
- le décalage entre le début des travaux et l'obtention de la subvention peut atteindre un délai de deux ans, ce qui oblige les porteurs de projets à commencer leurs travaux et avancer les fonds nécessaires ; l'animation des dossiers doit se situer largement en amont ;
- les difficultés sont aussi parfois inhérentes aux acteurs économiques qui ne savent pas toujours insuffler une dynamique ; la réalisation d'un projet suppose une bonne coordination des intervenants et des co-financeurs.

M. Spiegel considère que l'Etat doit faire émerger les projets locaux. Il a par conséquent un rôle à jouer pour renforcer la cohésion sociale et organiser l'espace tout en s'appuyant sur le partenariat au travers d'une concertation étroite avec les autorités régionales et locales et doit associer les hommes de terrain à l'élaboration des DOCUP. L'Etat doit aussi expliquer ses choix, rappeler ses priorités. Son action doit être lisible et répondre aux attentes des citoyens pour concourir à la qualité du débat démocratique.

Disposer d'une batterie d'aides est certes utile quand on traite de reconversion d'une économie locale, encore faut-il être capable de gérer ces outils, dans leur complexité, de susciter des projets et de savoir convaincre les entreprises à trouver un intérêt à venir s'installer dans le Bassin potassique.

En conclusion, M. Spiegel reconnaît « *qu'il faut savoir accepter des contraintes si c'est pour plus de rigueur* » et que le développement économique et la réussite des projets supposent la mobilisation des hommes et une volonté politique forte.

2. L'expérimentation de la décentralisation de la gestion des fonds en Alsace.

a) La nature du transfert

La gestion du programme Objectif 2 ainsi que du volet « *développement rural* » de ce programme financé par le FEOGA-Garantie a été transférée à la région Alsace à titre d'expérimentation sur la période 2000-2006.

Un protocole a été signé le 6 septembre 2002, en présence du Premier ministre, entre le préfet de région et le président du conseil régional d'Alsace pour fixer les conditions de ce transfert qui est effectif depuis le 1^{er} janvier 2003.

La région Alsace assure désormais les fonctions d'autorité de gestion du programme Objectif 2 comprenant les fonds issus du FEDER (81,3 millions d'euros), du FSE (12,1 millions d'euros) et du FEOGA-Garantie (16,3 millions d'euros).

Les responsabilités d'autorité de paiement ont également été transférées à la région Alsace pour le FEDER et le FSE. Pour le FEOGA-Garantie, le CNASEA demeure l'autorité de paiement en sa qualité d'organisme payeur unique agréé.

La région assume enfin la responsabilité financière de l'ensemble du programme (ce qui la différencie du cas de la subvention globale à 100 %).

Plusieurs conventions ont été signées à l'effet d'organiser les modalités du transfert en matière de relations avec l'Etat et la Commission, de personnels, de gestion des dossiers en cours...

Une reddition des comptes sera effectuée pour l'ensemble des crédits engagés, payés et disponibles. Tous les nouveaux dossiers seront traités par la région Alsace.

L'expérimentation prendra fin à l'issue de la validité du programme Objectif 2. Un premier bilan sera effectué courant 2005 par l'Etat et la région et un bilan final à la fin de l'expérimentation.

b) Le contexte

Ne sont inclus dans le transfert ni INTERREG, ni le PIC URBAN de Strasbourg (déjà gérés respectivement par la région, le département et la ville de Strasbourg), ni l'Objectif 3 qui reste de la compétence du préfet de région.

Seul le programme Objectif 2 est transféré. Il ne concerne qu'une partie de l'Alsace et 10 % de sa population :

- l'Alsace du Nord, le massif vosgien, le Bassin potassique et six quartiers de Mulhouse, soit 266 156 habitants, bénéficient d'une enveloppe globale de 79 millions d'euros (FEDER et FSE) ;
- les territoires exclus du nouveau zonage, mais qui avaient bénéficié des fonds structurels lors de la précédente programmation, relèvent jusqu'en 2005 d'un programme de soutien transitoire - 181 329 habitants pour 14 millions d'euros (FEDER) ;
- ces deux types de territoires bénéficient au titre d'un plan de développement rural zoné du FEOGA-Garantie pour un montant de 16,3 millions d'euros.

c) Une implication réelle de la région

- La région Alsace est désormais l'autorité de gestion pour gérer les opérations prévues au DOCUP.

Le président du conseil régional, en tant que représentant de la région, met en œuvre le dispositif de gestion, de suivi, d'évaluation et de contrôle.

Le comité de suivi se réunit obligatoirement une fois par an et est coprésidé par le président du conseil régional et le préfet de région (en raison de la règle du partenariat édictée par l'Union européenne).

Le comité régional de programmation se prononce pour avis sur les demandes de financement. Il est présidé par le président du conseil régional qui

prend les décisions après qu'elles aient été soumises à la commission permanente du conseil régional.

- Pour les fonds FEDER et FSE, la région Alsace assure la fonction d'autorité de paiement

Le président du conseil régional, en tant que représentant de la région, est chargé d'exercer toutes les missions imparties à l'autorité de paiement, notamment établir et soumettre les demandes de paiement et certifier les dépenses.

Avant transfert, les fonds étaient inscrits au budget de l'Etat et répondaient aux règles de la comptabilité publique. Les crédits communautaires ne transiteront pas par le budget de la région, seront considérés comme des fonds privés et échapperont aux règles de la comptabilité publique.

La Caisse des dépôts et consignations a été choisie pour être l'organisme de paiement délégué. Elle recevra directement les versements communautaires et effectuera le paiement aux bénéficiaires finaux.

- Pour le FEOGA, le CNASEA continue à exercer les fonctions d'autorité de paiement et de payeur.

Les fonds seront versés par la Commission sur un compte ouvert auprès du CNASEA.

- La région assume la responsabilité de la gestion et la responsabilité financière.

La région devient responsable de l'efficacité et de la régularité de la gestion des fonds. Elle sera soumise à l'ensemble des contrôles nationaux et communautaires.

Elle assumera également une responsabilité financière (totale ou partagée). Aux termes du protocole de transfert, la région devient responsable vis-à-vis de Bruxelles en cas d'irrégularité. La région prendra à sa charge les éventuelles conséquences financières résultant de l'application des différents règlements communautaires, pour ce qui concerne l'exécution du DOCUP Objectif 2 Alsace 2000-2006.

Si la Commission européenne demandait à la France le remboursement de certaines sommes, la région procéderait au remboursement demandé étant entendu qu'elle serait associée au préalable à la procédure contradictoire prévue par les règlements.

Si pour un exercice donné (2003 et suivants) une réduction du concours communautaire conduisait l'Etat à prendre en charge des dépenses supplémentaires, la charge correspondant au programme alsacien serait assumée par la région Alsace selon des dispositions définies par l'Etat en concertation avec elle et après l'avoir associée à la procédure contradictoire. Si ces demandes de paiement étaient consécutives à l'exercice des tâches confiées au CNASEA, les prises en charge seraient réparties entre la région et le CNASEA.

- Les relations entre la région et Bruxelles sont accrues.

Les informations relatives aux actes de gestion courante feront l'objet d'échanges directs entre la région et la Commission. Les prévisions de demandes de paiement seront néanmoins d'abord transmises au préfet de région qui les communiquera au SGCI¹ (pour le FEDER et le FSE) ou au ministère de l'agriculture (pour le FEOGA) pour transmission officielle à la Commission.

Les échanges avec la Commission qui pourraient avoir une incidence sur les autres régions (interprétation des textes, zonages...) seront établis par l'intermédiaire de la DATAR. En contrepartie, l'Etat associera la région à l'ensemble des rencontres nationales ou européennes relatives à l'Objectif 2.

d) Un renforcement de l'appui aux projets

- Une assistance renforcée aux porteurs de projets.

L'expertise lancée par la région Alsace en 2002 a fait apparaître un déficit d'information, de sensibilisation et d'animation des acteurs de terrain et des porteurs de projets éligibles aux fonds européens. Le conseil régional a donc décidé de renforcer le dispositif de gestion et d'animation. Un pôle « *animation* » a ainsi été mis en place. Il comporte un poste d'interface entre les services de l'Etat et ceux de la région (FEOGA) ainsi que six postes d'animateurs territoriaux.

Chargés de vérifier l'éligibilité des projets, de conseiller les porteurs de projets, voire de les accompagner dans l'élaboration et le suivi de leurs dossiers, ces animateurs, qui interviendront directement sur le terrain, sont répartis sur cinq pôles (Alsace de l'Ouest, Bassins potassique et mulhousien, vallées vosgiennes haut-rhinoises, Sundgau, Alsace du Nord et vallées de la Bruche et de Villé) et placés auprès des antennes territoriales de la région Alsace de manière à bénéficier des moyens logistiques existants.

Pour ce qui concerne l'animation et le montage des dossiers agricoles, il sera fait appel aux services des Associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA). De la même manière, les CRCI pourraient participer aux actions d'animation et d'assistance à destination des entreprises. La Direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) apportera un appui spécifique à la région pour former le personnel qu'elle affectera à la mise en œuvre du dossier FEOGA-Garantie.

- Le transfert des personnels de l'Etat.

Une partie des personnels travaillant au sein des services de l'Etat s'intégrera dans le dispositif de gestion mis en place par la région Alsace ou assistera cette dernière dans l'acquisition des compétences nécessaires pour la gestion du programme Objectif 2.

¹ Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

Jusqu'à présent, l'Etat disposait pour l'ensemble des dossiers européens de sept agents au sein du Secrétariat général pour les affaires régionales européennes (SGARE), de quelques personnes¹ auprès des services déconcentrés (DRTEFP et DRAF) et de quatre postes au titre des crédits d'assistance technique.

Deux agents de l'Etat (SGARE) seront mis à disposition ou détachés dans les services de la région. Ceux relevant de l'assistance technique verront leurs contrats repris par la région.

Des comités territoriaux, instances d'information et de concertation associant les acteurs pour les quatre secteurs de l'Objectif 2, seront invités à donner leur avis sur la mise en œuvre du programme.

e) La simplification des procédures

L'organisation des circuits administratifs et financiers s'appuiera sur les trois principes suivants : simplification des procédures, raccourcissement des délais d'instruction et de paiement, mobilisation de l'ensemble des acteurs des territoires concernés.

- La région, guichet unique de dépôt et d'instruction des projets.

Il s'agira de clarifier les rôles et d'éviter des découragements sources parfois de renoncement : les porteurs de projets n'auront donc plus à chercher où déposer leur dossier (mairie, département, sous-préfecture, préfecture, DDA, DRTEFP).

Le dépôt des dossiers s'effectuera à la région (au siège ou dans les antennes). Deux pôles d'instruction comportant chacun deux agents instructeurs (l'un au siège de la région à Strasbourg, l'autre à l'antenne de la région à Mulhouse) seront chargés de l'instruction.

- Un montage des projets plus sûr.

Les animateurs territoriaux assisteront les porteurs de projets : ces derniers pourront ainsi déposer des dossiers complets (cela évitera qu'un dossier leur soit retourné plusieurs fois pour pièces manquantes) et éligibles (les déposants sauront dès le départ si leur dossier est éligible et a de bonnes chances d'être retenu).

Cette assistance évitera à des porteurs de projets de démarrer une opération dont l'éligibilité leur serait refusée *a posteriori* à l'issue de procédures d'instruction lourdes et longues et de rencontrer alors de graves difficultés financières.

¹ Pour la DRTEFP, quatre fonctionnaires et deux personnes financées par l'assistance technique s'occupent des fonds européens, mais compte tenu du nombre de dossiers concernés par l'Objectif 3 (vingt fois plus que pour l'Objectif 2) et de la dotation de cet Objectif 3 (sept fois supérieure à celle de l'Objectif 2), ces personnes ne consacrent que 10 à 20 % de leur temps à l'Objectif 2.

Pour la DRAF, une personne consacre 20 % de son temps à l'Objectif 2.

- Des circuits raccourcis.

Jusqu'au transfert, il fallait en moyenne un an entre le dépôt de la demande et la décision du comité régional de programmation.

Pour le FEDER, le dossier transitait d'abord par la sous-préfecture, puis par la préfecture pour instruction. Pour le FEOGA, il était instruit par chaque Direction départementale de l'agriculture (DDA), pour le FSE par la DRTEFP.

A l'exception des dossiers agricoles, l'échelle départementale sera supprimée pour la sélection des projets, ce qui accélérera la procédure d'instruction.

- Un renforcement de l'appui technique à l'instruction.

En amont et avant l'examen par le comité régional de programmation, une cellule d'expertise technique sera chargée de la vérification et de la qualité des demandes aux regards des objectifs fixés dans le DOCUP.

Lorsque la région ne disposera pas, en raison de la technicité des dossiers, de la compétence technique interne requise, elle pourra au cas par cas faire appel à des capacités d'expertise de l'Etat. Lorsque celui-ci sera co-financeur et *a fortiori* maître d'ouvrage, ses services procéderont à une expertise technique dans le cadre de leur propre instruction.

- Une accélération des procédures de paiement.

Pour le FEDER et le FSE, la région est autorité de paiement.

La Caisse des dépôts et consignations qui reçoit les fonds communautaires les reversera directement aux bénéficiaires. Il n'y aura plus ni contrôle préalable du TPG, ni contrôle de la cour régionale des comptes, ni contrôle de légalité par le préfet.

Cette procédure devrait accélérer les paiements et ne plus freiner les réalisations en mettant les bénéficiaires dans des situations de trésorerie délicates.

Schéma 2 : Schéma général d’instruction, de paiement et de contrôle en Alsace

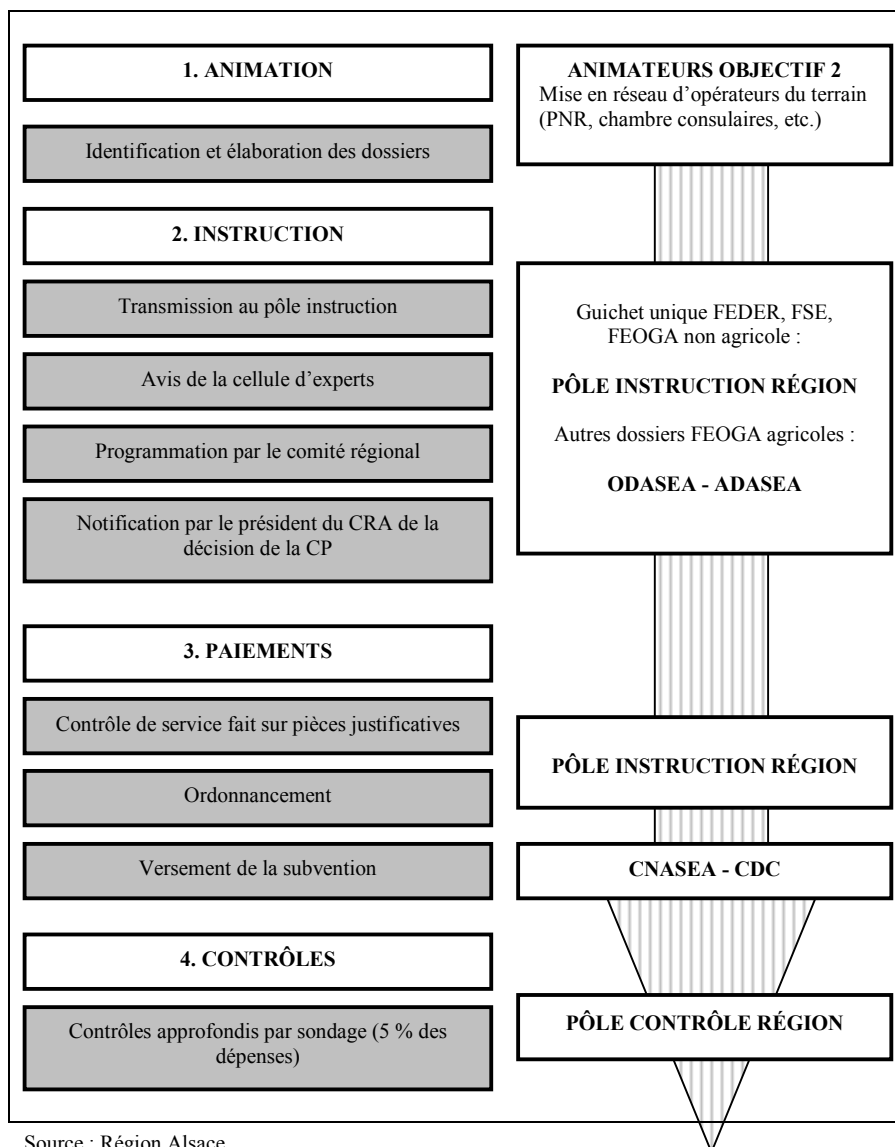
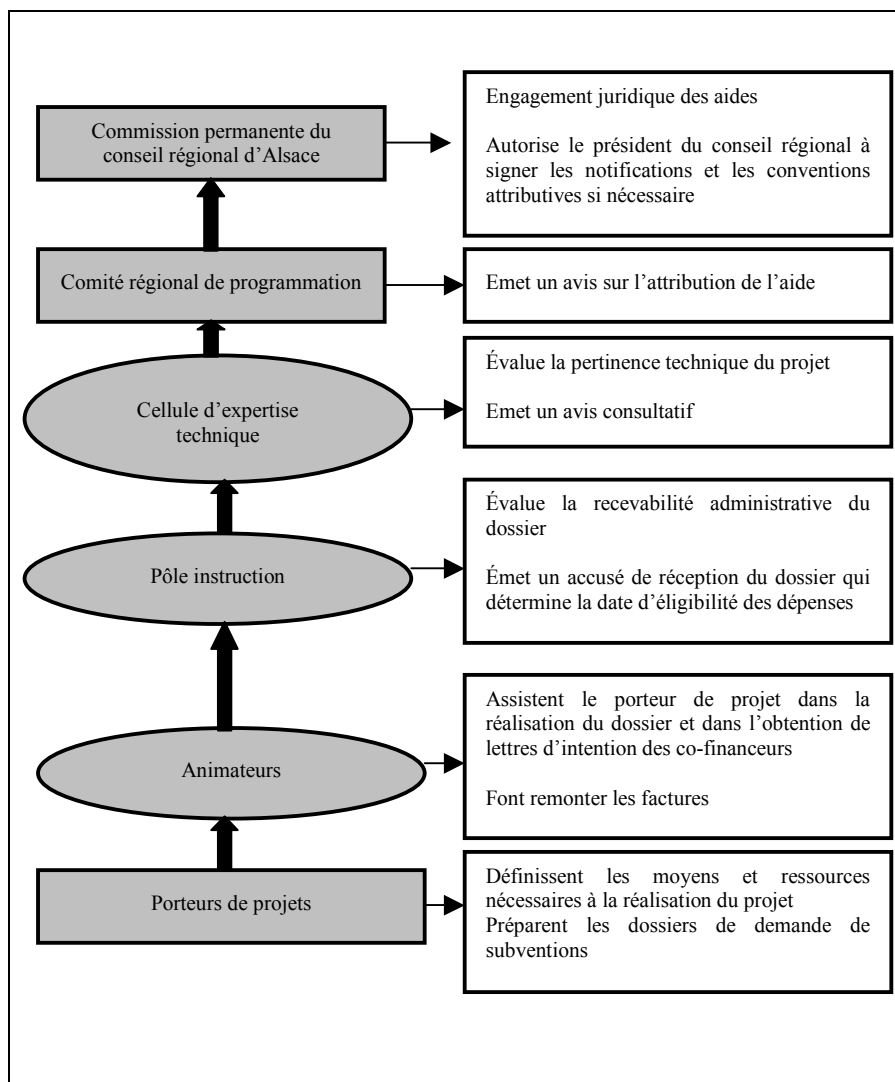
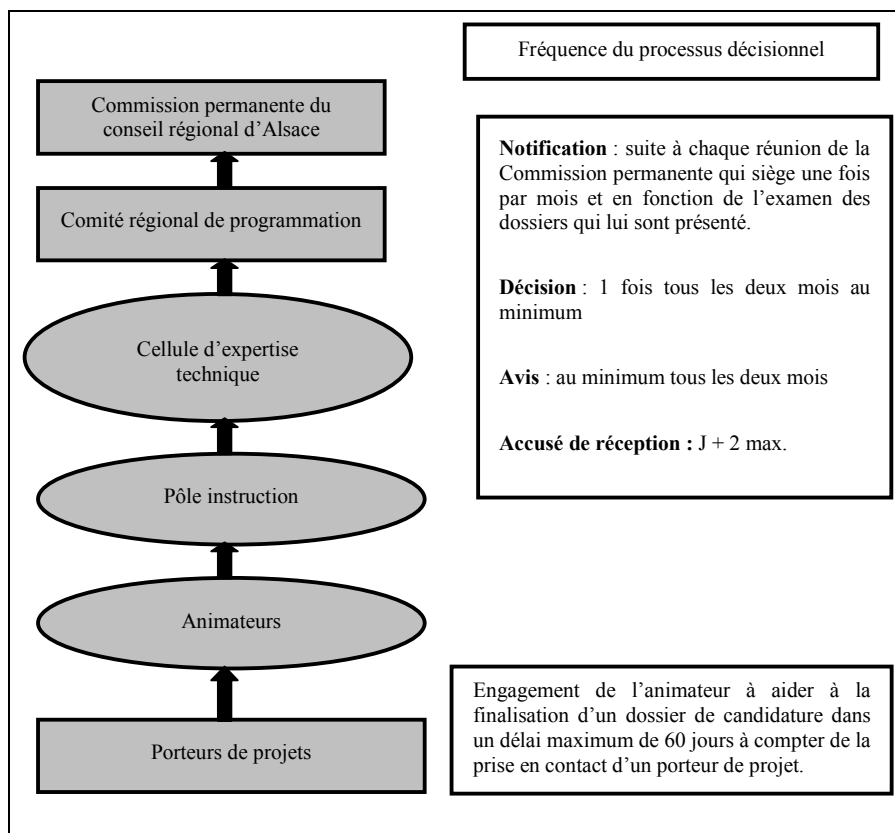


Schéma 3 : Schéma fonctionnel d'instruction d'un dossier



Source : Région Alsace

Schéma 4 : Délais de traitement des demandes



Source : Région Alsace

En conclusion, les simplifications apportées en Alsace à la gestion des procédures et à l'accélération des circuits de paiement paraissent substantielles. Mais n'auraient-elles pas pu être mises en œuvre par les préfets ? D'autant que les règles ont été assouplies depuis la circulaire du 19 août 2002 et que le décret du 16 décembre 1999 va être modifié pour alléger les règles de la comptabilité publique.

L'absence de dispositif d'animation et d'aide aux porteurs de projets au niveau de la préfecture de région est, semble-t-il, un des arguments avancés par la région pour obtenir le transfert de compétences. Des moyens d'animation n'auraient-ils pas pu également être mis en place dans le cadre ancien comme le demandait la circulaire de juillet 2002 et selon les modalités préconisées par les suivantes ?

Il faut aussi rappeler que si, à l'été 2002, le taux de programmation en Alsace était de 12 % comme dans toutes les régions, ce taux a enregistré un doublement au 31 décembre 2002 en l'absence de tout transfert.

La décentralisation apportera-t-elle réellement une valeur ajoutée en termes de consommation des crédits ?

Il est vrai que l'Alsace avait dès le départ de nombreux atouts pour réussir. Le taux de réalisation y était le plus élevé de France. Les crédits communautaires qu'elle avait à gérer ne représentaient que le quart de son budget. Pour être éligible, il lui a fallu procéder à un découpage relativement fin excluant des zones plus développées car aucun des deux départements dans sa globalité n'aurait répondu aux critères de la Commission européenne.

Par ailleurs, l'Alsace, région relativement riche, disposait d'une expérience en matière de gestion d'INTERREG ; elle bénéficiait en outre de capacités financières et humaines lui permettant d'assumer des responsabilités nouvelles. Mais que ce serait-il passé dans une région plus pauvre ? Si l'expérimentation est concluante, le seul exemple alsacien est-il significatif pour justifier une généralisation à toutes les autres régions ?

Enfin, la décentralisation générale de la gestion des fonds structurels ne risque-t-elle pas d'accentuer les écarts entre les régions, au détriment d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire ?

Ne court-on pas le danger de trouver en concurrence, d'un côté celles qui devraient être éligibles et qui n'auront les capacités ni pour faire valoir leurs droits ni pour assumer la responsabilité du transfert, de l'autre celles qui ont moins besoin des fonds structurels mais qui sauront se rendre éligibles et qui disposeront de tous les moyens financiers et en personnel nécessaires ?

B - PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

1. La région PACA : une région composée de territoires hétérogènes

a) Les spécificités géographiques et économiques de la région PACA

Sur 31 935 km², la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) rassemble six départements : Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Hautes-Alpes, Var et Vaucluse.

La zone éligible à l'Objectif 2 pour la période 2000-2006 réunit les territoires des Objectifs 5b et 2 de l'ancienne programmation 1994-1999 (à l'exception des zones sorties de ces objectifs et qui bénéficient de mesures de soutien transitoire).

Tous les départements sont concernés : les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes sont totalement éligibles ; les zones des Bouches-du-Rhône et du Var touchées par les problèmes de déclin industriel sont incluses dans le zonage ainsi que les zones rurales les plus reculées du Var, du Vaucluse et des Alpes-maritimes.

Il s'agit de territoires bien différenciés : c'est à la fois une zone de montagne, une zone intérieure de collines à dominante rurale et enfin une zone littorale fortement urbanisée autour de Marseille et de Toulon.

La zone rurale éligible représente la plus grande surface et est localisée dans la partie sud occidentale du massif des Alpes. Elle comprend essentiellement des zones de montagne qui occupent plus de 40 % du territoire mais aussi une partie de l'arrière-pays des départements littoraux et du Vaucluse. Elle ne constitue pas un tout homogène mais se compose d'un ensemble de micro-régions profondément marquées par l'histoire et la géographie.

Cependant, cette zone présente de grandes similitudes, caractérisées par un enclavement géographique, une activité économique agricole et touristique, un niveau de vie moins élevé que dans le reste de la région et une très faible densité géographique. Cette zone englobe six parcs naturels (deux nationaux et quatre régionaux) et un nombre important de réserves naturelles.

La zone littorale de Marseille et de Toulon et le secteur de l'Etang-de-Berre sont marqués par une forte urbanisation et une concentration des activités économiques. Marseille joue un rôle de capitale administrative d'envergure nationale et internationale. Son port est le premier du pays et de la Méditerranée et le troisième de l'Union européenne. L'Etang-de-Berre et le secteur de Fos-sur-mer concentrent la majorité des industries lourdes de la région PACA (chimie, sidérurgie et aéronautique, etc.).

b) Les faiblesses et les points forts de la région

L'activité industrielle des villes littorales des Bouches-du-Rhône et du Var est en déclin (construction navale, textile, extraction minière, etc.). Si les activités tertiaires (et notamment les hautes technologies) représentent 80 % des emplois de la zone Objectif 2 et sont en pleine évolution, la création d'emplois dans ce secteur reste insuffisante pour compenser le déclin de l'activité industrielle. Le tourisme joue un rôle déterminant dans le développement de la région, mais les grands flux continuent à se diriger vers le littoral.

Le chômage atteint 16 à 18 % de la population active dans la zone éligible à l'Objectif 2 (ce nombre est plus particulièrement élevé dans les départements du Var et des Bouches-du-Rhône).

Les forces et faiblesses des zones éligibles de la région PACA peuvent être résumées ainsi :

- un tissu économique composé de quelques grosses entreprises, d'un nombre insuffisant de PME et d'une grande majorité de Très petites entreprises (TPE) connaissant des difficultés d'adaptation ;
- un territoire hétérogène entre l'arrière-pays et le littoral, déséquilibré en termes de tissu industriel, de démographie et d'équipements ;
- un taux de chômage important surtout dans les zones urbaines ;
- un environnement exceptionnel, par la qualité et la diversité de ses paysages et ses richesses écologiques favorables au développement du tourisme, mais menacé par le développement économique et la pression urbaine et touristique.

2. Le bilan des programmes pour la période 1994-1999 ¹

a) Le contexte général

L'Objectif 2 en région PACA pour la période 1994-1999 concernait près de 900 000 personnes représentant 22 % de la population régionale. Il prévoyait 768 millions d'euros de dépenses dont 34,5 % financées par les fonds européens (265 millions d'euros).

Le programme portait essentiellement sur les bassins d'emploi de Fos et de l'Etang de Berre, élargi au bassin minier de Gardanne, au bassin de l'Arbois et aux zones de La Ciotat, de la Seyne-sur-Mer et de Toulon ainsi que sur une partie de la ville de Marseille.

Les principales orientations visaient la réindustrialisation des bassins d'emploi, le renforcement du potentiel de recherche et de développement, les initiatives de diversification ainsi qu'une politique de solidarité. La priorité portait sur le soutien à l'emploi.

Le DOCUP comportait treize mesures réparties sur quatre axes prioritaires :

- Axe 1 : le développement des entreprises ;
- Axe 2 : le renforcement du potentiel de la zone ;
- Axe 3 : la valorisation de la position privilégiée en méditerranée ;
- Axe 4 : le projet Marseille Euroméditerranée.

Le programme Objectif 2 1994-1999 a été divisé en deux périodes de trois ans et la maquette financière initiale a été modifiée à mi-parcours pour tenir compte des enseignements de la première période.

D'autres programmes européens venaient en complément de l'Objectif 2 comme RESIDER, KONVER, URBAN, etc.

Le programme 5b était d'une envergure financière moindre (277 millions d'euros dont le quart investi par l'Europe). La zone éligible comptait 341 172 habitants.

Sa priorité principale était d'une part le soutien à l'agriculture et à la filière bois, d'autre part l'amélioration du cadre de vie et la valorisation du patrimoine rural. Les autres objectifs concernaient la promotion des investissements touristiques et le soutien aux agents économiques non-agricoles.

b) L'impact de l'Objectif 5b

- La nature des actions et le profil des bénéficiaires.

57 % des projets ont concerné des petites opérations (inférieures à 30 000 euros), reflétant les nombreuses aides à l'acquisition de matériel mais pesant peu dans les montants programmés (13 %). Seulement 1 % des projets ont mobilisé 20 % des montants programmés avec trois grandes opérations majeures. La prédominance des petits projets pose un problème d'efficacité dans la mesure

¹ Rapport présenté en Assemblée Plénière le 28 avril 2003 par le CESR de PACA « Mise en œuvre de l'Objectif 2 en région Provence-Alpes-Côte d'Azur », rapporteur : Pierre Chabaury.

où ils demandent les mêmes moyens d’instruction et d’animation que les gros projets.

Les principaux bénéficiaires ont été des porteurs de projets privés (62 % des opérations, 42 % des montants programmés). Ce sont essentiellement des entreprises ou des personnes physiques, principalement des exploitants agricoles. Leur forte mobilisation s’explique par leur bonne expérience des subventions européennes. La prédominance de ce type de bénéficiaire reflète une stratégie de guichet fortement présente dans ces zones.

- La réalisation des objectifs macroéconomiques.

L’objectif de maintien du nombre d’habitants des communes rurales semble avoir été atteint. La population totale a augmenté dans tous les départements de la zone 5b. Cependant, la croissance de la population sur cette zone est à relativiser. La baisse d’attractivité de la région touche particulièrement les zones d’arrière-pays ou de montagne.

Le maintien du taux de chômage de la zone 5b en dessous de la moyenne régionale semble également avoir été obtenu. La zone se caractérise par une croissance de l’emploi total mais aussi de l’emploi salarié. Mais ce bilan positif est à modérer par la diminution du poids de la zone éligible sur le marché du travail.

Le nombre d’exploitations agricoles n’a pas été maintenu. En revanche, le nombre d’établissements (hors agriculture) a augmenté plus fortement pour la zone 5b que pour l’ensemble de la région avec une forte représentation des petites entreprises (artisanat, commerces, services).

L’augmentation de la fréquentation touristique a atteint 10 % dans la zone éligible, principalement dans les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence.

- L’impact thématique.

Les aides pour l’amélioration de la qualité des productions ont contribué à un meilleur positionnement commercial des produits issus de l’agriculture. Les actions comme par exemple la mise en place d’Appellation d’origine contrôlée (AOC) pour les produits de montagne ou l’organisation de la filière en agriculture biologique dans le Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence ont eu un effet structurant auprès des agriculteurs en renforçant les systèmes d’organisation collective, en développant les partenariats techniques et en développant les réseaux de commercialisation.

Le programme a permis d’améliorer les structures d’accueil aux entreprises et d’impulser de nouvelles actions pour la modernisation des petits commerces. Un effort important a été consenti en termes d’amélioration des routes et des équipements de base (assainissement ...).

Les actions les plus nombreuses en faveur de l’environnement ont porté sur la maîtrise des crues dans l’espace montagnard. En revanche peu de demandes de fonds ont été faites pour des actions de promotion du patrimoine naturel. Ce sont dans les zones sous influence urbaine que les acteurs se sont le plus mobilisés.

Le programme a permis de renforcer l'offre touristique ; il a essentiellement bénéficié au développement des stations de sport d'hiver par le biais d'investissements lourds. Il a également permis une certaine organisation de l'offre touristique en soutenant le partenariat entre les acteurs.

- Les effets d'entraînement.

L'effet de levier global¹, bien que non négligeable (1 x 4), est néanmoins plus faible en PACA que dans les autres régions.

L'effet de levier de l'Objectif 5b est plus important pour le FEDER (1 x 4,7 contre 1 x 2,4 pour le FSE et 1 x 3,7 pour le FEOGA) en raison de l'importance de l'intervention publique nationale.

Quatre types d'effets d'entraînement des opérations de l'Objectif 5b ont pu être identifiés :

- la concentration des actions dans le temps : les opérations peuvent être réalisées plus vite, ce qui amplifie les effets ;
- l'élargissement des périmètres d'action : les porteurs de projet ont pu accroître les périmètres concernés par leur opération ;
- l'organisation d'un partenariat : les collaborations entre porteurs de projets se sont développées ;
- l'augmentation de l'ampleur des projets, ce qui a pu permettre à certains porteurs de projets de conquérir de nouveaux marchés.

c) L'impact de l'Objectif 2

- La nature des actions et le profil des porteurs de projets.

60 % des actions ont relevé du FSE et 36 % du FEDER, mais en poids financier, 80 % du montant total des opérations programmées ont relevé du FEDER. L'axe 1 a concentré 56 % des actions et 52 % du coût total des opérations.

604 opérateurs différents ont été recensés avec une multitude de petits porteurs et quelques gros opérateurs relevant de la sphère institutionnelle. Sur un total de 1 023 opérations, vingt-cinq ont représenté plus de la moitié de la programmation pour un taux de réalisation de 45 %.

- L'appréciation thématique de l'impact.

Pendant la première phase, l'aide à l'investissement des entreprises a bénéficié aux grands groupes industriels ; le soutien aux PME a été de faible ampleur alors qu'elles constituent un enjeu économique déterminant. Les dotations au profit des PME et des TPE ont été redéployées dans la seconde phase.

L'environnement des entreprises a constitué un axe fort : deux sites de recherche ont été activement soutenus (Château Gombert et le pôle d'excellence IUST-UNIMECA). Le projet Euroméditerranée et celui du port autonome de Marseille se sont imposés dans la seconde phase.

¹ 1 franc mis par l'Europe induit 4 francs d'investissements dans la région PACA.

Les projets de tourisme se sont concentrés sur La Ciotat et Six-Fours (la moitié des fonds FEDER). Quelques autres projets éclatés ont été lancés mais avec un effet de levier limité et une faible programmation touristique pour Marseille et Toulon.

Les opérations de logistique ont été centrées sur le port de Marseille. En revanche, le développement des infrastructures de transport a été absent de la programmation et la thématique environnement peu mise en valeur.

- Les effets d'entraînement.

L'Objectif 2 a permis de renforcer la dynamique locale. Il a eu un effet d'accélération sur la mise en œuvre et la réalisation des projets encore émergents. Certaines communes ont intégré la programmation Objectif 2 dans leur propre programmation annuelle, ce qui a consolidé les projets locaux et sécurisé les investissements.

Dans certains cas, l'apport additionnel a permis de tirer vers le haut les opérations (par exemple choix de matériaux plus nobles pour la réhabilitation urbaine...). En crédibilisant les projets, il a créé un climat de confiance : il a rassuré d'autres financeurs quant à leur implication. Certaines communes ont profité de l'Objectif 2 pour élaborer des projets intercommunaux.

Les résultats sont en revanche mitigés quant à la pertinence du zonage.

L'Objectif 2 a eu un effet pernicieux dans le Var où, déjà contesté *a priori*, le zonage a représenté, dans la mise en œuvre, un frein pour les actions collectives. En revanche, il a permis de trouver de véritables complémentarités au sein du bassin minier (coexistence d'une tradition industrielle, d'une potentialité touristique et d'une dynamique économique autour de la micro-électronique). Il a également favorisé des efforts autour du développement des fonctions métropolitaines sur Marseille¹.

- L'impact macroéconomique.

L'impact sur l'emploi, quoique difficile à établir scientifiquement, peut se mesurer à travers le tableau suivant.

L'évolution du taux de chômage a été contrastée selon les zones : en hausse sur le bassin minier et le Var, en baisse sur les trois autres zones.

L'évolution globalement positive du nombre d'entreprises a contribué à une hausse du nombre d'emplois sur Fos-Berre-Arbois, le Var et La Ciotat. En revanche on a pu constater une diminution forte du nombre d'industries sur la plupart des zones à l'exception du bassin minier.

¹ Jean-Claude Bury - « Métropoles et structuration du territoire » - 9 avril 2003.

Tableau 15 : Impact sur l'emploi

Zone (données INSEE-RGP 99)	Évolution démographique (90/99)	Évolution du taux de chômage (97/99) Données en 1999	Évolution de l'emploi total* (90/99) donnés en 1999 au lieu de travail	Évolution du nombre d'entreprises (90/99)
Marseille (données concernant l'ensemble de la commune)	Stabilité (- 0,2 %)	En baisse (- 5 points) 23,3 % (99)	En baisse (- 6,6 %) 293 019 (99)	En baisse - 3,9 %
Bassin minier	En hausse (+ 15 %)	En hausse (+ 1 point) 14,1 % (99)	En hausse (26,9 %) 23 893 (99)	En hausse + 13 %
Fos-Berre-Arbois	Stabilité	En baisse (NR) 19,2 %	En hausse (4,3 %) 115 150 (99)	En hausse + 3 %
La Ciotat	En hausse (+ 5 %)	En baisse (- 2,5 points) 18,1 %	En hausse (25,7 %) 13 344 (99)	En hausse + 4 %
Var	En légère baisse	En hausse (+ 6 points) 20,9 %	En hausse (3,3 %) 98 103 (99)	En baisse - 4 %

* La création d'emploi ne bénéficie pas directement aux ressortissants de la zone, plusieurs interprétations peuvent être possibles : inadéquation des emplois et le profil de la population active ; création d'entreprises sous-consommatrices d'emplois (ex : logistique) ; davantage de mobilité entre les zones

Source : SGAR PACA - Évaluation finale du programme communautaire Objectif 2 - 1997-1999 - rapport final.

d) Les résultats plutôt décevants en termes d'utilisation

- En ce qui concerne les mesures de l'Objectif 5b.

Le taux de programmation a été de 130 %, le taux de réalisation de 75 % sur la période 1994-1999.

- En ce qui concerne les mesures de l'Objectif 2.

Le taux de réalisation du programme Objectif 2 a été faible en région PACA, comme dans la plupart des régions françaises.

Pour le FSE entre 1997-1999, la consommation globale s'est élevée à 87 % des prévisions. Les opérations relevant du FSE se sont caractérisées par la multiplicité des porteurs de projets, une sur-programmation par rapport à la maquette initiale et un faible volume financier de chaque opération. En ce qui concerne le FEDER, le taux global d'utilisation du programme pour la période 1997-1999 a atteint 88 % du montant programmé (120,9 millions d'euros sur 137,7 millions d'euros).

Diverses raisons expliquent cette sous-consommation. Certaines opérations relevant du FEDER, particulièrement lourdes financièrement, ont contribué au ralentissement du programme dans son ensemble.

Les importants retards accumulés au démarrage de la période de référence ont conduit, en 1999, soit à l'extrême limite des dates butoirs, à une programmation massive d'opérations que les autorités ont agréées sans

validation suffisante ni réflexion sur leur réelle faisabilité pour respecter les objectifs financiers de programmation.

Nombre de ces opérations qui exigeaient un temps de maturation assez long ont été abandonnées en cours de route par leurs promoteurs qui n'ont souvent pas disposé du temps matériel pour réaliser leurs opérations, surtout lorsqu'elles nécessitaient des délais importants pour effectuer des démarches ou terminer la construction de bâtiments. Les soldes de subvention n'ont pu être demandés dans les délais imposés par le programme.

- Des similitudes à souligner pour les deux objectifs.

Les investissements matériels ont prédominé.

Les zones les moins favorisées ont éprouvé de grandes difficultés à susciter une réelle dynamique de projet. Les programmes ont tendu à renforcer les points forts à l'intérieur des zones éligibles.

Les réalisations se sont concentrées en fin de programmation ; des opérations insuffisamment mûres ont été programmées, d'où les difficultés pour effectuer les dépenses dans les limites de temps imparties par la Commission.

e) Les dysfonctionnements constatés

Les programmes Objectif 2 et 5b en PACA ont fait l'objet d'une évaluation qui a permis de confirmer les principaux dysfonctionnements relevés dans toute la France en ce qui concerne la gestion des fonds européens.

- Un manque général d'information et d'animation.

La première difficulté soulignée concerne les insuffisances en matière d'information et d'animation pour les porteurs de projets. Elle porte non seulement sur leur difficulté à identifier le bon interlocuteur, mais aussi sur leur difficulté à savoir au préalable s'ils peuvent ou non bénéficier des fonds européens.

Elle a été particulièrement ressentie pour le 5b dans les zones de montagne par les maires des petits villages souvent isolés et désemparés devant des zonages qu'ils ne comprennent pas toujours et des procédures lourdes et complexes qu'ils n'ont pas les moyens de maîtriser. Les élus du Luberon ont fortement insisté sur l'absence de culture européenne chez les acteurs de cette zone géographique.

Pour l'Objectif 5b, la majorité des porteurs de projets a eu connaissance des aides européennes par leur réseau professionnel. Les porteurs de projets n'ont pas bénéficié d'un appui technique systématique. Lorsque c'était le cas, cet appui provenait des Directions départementales de l'équipement (DDE) ou des DDA ou des chambres d'agriculture.

Pour l'Objectif 2, l'information et l'animation ont été renforcées entre les deux phases de programmation : réunions au niveau des territoires pour faire émerger les projets (dans le Var, mobilisation forte du préfet, dans les Bouches-du-Rhône, forte implication de la DDE) ; démarches ciblées sur des porteurs de projets spécifiques (chargés de mission du FSE auprès des entreprises) ;

réorganisation des services compétents pour optimiser les fonctions d'assistance technique (pôle d'animation économique mis en place sur la zone de Fos-Berre-Arbois sous la présidence du sous-préfet d'Istres).

Cependant si ces actions ont semble-t-il porté leurs fruits puisque le taux de programmation a augmenté sensiblement au cours de la seconde phase, paradoxalement les crédits affectés à l'animation ont diminué progressivement et les conditions d'une animation partenariale n'ont pas été trouvées.

- Insuffisante prise en compte du temps nécessaire au montage des dossiers.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette insuffisance.

Les pratiques des diverses collectivités financeurs sont loin d'avoir été homogènes (particulièrement dans les modalités de conventionnement et la recherche des contreparties publiques aux fonds européens).

La nécessité d'un accord préalable des financeurs sur les contreparties publiques s'est révélée extrêmement contraignante pour les porteurs de projets, contraints d'attendre l'accord de chacun avant tout dépôt de dossier ; les délais d'instruction se sont rajoutés les uns aux autres.

De la même manière, la nécessité d'obtenir également tous les accords juridiques et administratifs préalablement au lancement des projets d'investissement (permis de construire...) a considérablement retardé les opérations en particulier pour les opérations d'aménagement urbain.

- L'insuffisance du nombre des projets.

Le retard pris pour la validation du DOCUP de la deuxième phase (mi-97) et la faible programmation de la période précédente explique en partie ce faible nombre de projets.

Il faut y ajouter, à l'exception des gros porteurs qui disposent en interne des compétences nécessaires, les difficultés des porteurs de projets à monter les dossiers sur le plan juridique, administratif et financier. Peu de petites communes ont élargi à l'Objectif 2 estimant trop fortes les contraintes à l'élaboration des projets.

- Des procédures d'instruction contrastées selon les services.

Chaque service déconcentré de l'Etat a instruit les dossiers relevant de sa compétence selon ses propres pratiques et les degrés d'implication ont été différents.

Pour l'Objectif 2, l'appréciation de la faisabilité des projets en amont a été insuffisante en raison de la pression de la programmation. L'articulation avec les autres dispositifs et politiques publiques a été peu recherchée, notamment le lien a été inexistant avec le CPER d'autant que les deux programmations étaient séparées et les calendriers différents.

Des règles strictes d'instruction avaient été établies *a priori*, mais au fil de la programmation d'autres règles sont intervenues fondées principalement sur la jurisprudence résultant de l'instruction des dossiers. De ce fait, des divergences ont été observées entre l'avis des services instructeurs et la décision finale, ce qui

a pu contribué à décrédibiliser l'Objectif 2 et les services en charge de l'instruction.

Enfin, le partenariat entre l'Etat et le Conseil régional a été très faible. Le programme Objectif 2, au niveau régional, a reposé sur la seule autorité du préfet de région. Le Conseil régional s'est très peu impliqué.

- Des délais d'instruction et de paiement très longs.

La plupart de ces délais se sont révélés, en l'état des procédures, incompressibles :

- temps de formalisation et de constitution du dossier ;
- temps pour compléter les pièces manquantes (deux mois après le dépôt) ;
- temps jusqu'à la réunion de la commission de programmation (un mois) ;
- temps pour l'établissement des conventions (un à deux mois) ;
- délais entre l'envoi des conventions, leur retour signées par les porteurs de projet et leur enregistrement (deux mois) ;
- temps de réalisation de l'opération, l'envoi des factures et autres justificatifs ;
- délais de vérification des pièces et de mandatement (deux mois).

Ces délais sont souvent à l'origine du renoncement de certains porteurs de projets qui préfèrent alors se retourner vers les financements publics nationaux. Ils posent en outre des problèmes de trésorerie qui peuvent mettre gravement en difficultés les petits porteurs, notamment les petites structures privées. Ce point a particulièrement été souligné par les bénéficiaires de l'Objectif 5b.

- Au total, au moment de la nouvelle programmation deux questions principales se posaient :
 - la capacité à manager un programme européen, de l'amont à l'aval avec la définition d'un réel processus de pilotage commun, permettant de rendre lisible l'ensemble du programme, d'identifier les responsabilités opérationnelles, de fédérer les acteurs.
 - l'accompagnement du porteur de projet.

3. Le DOCUP Objectif 2 pour 2000-2006

a) Les principes généraux

Le territoire éligible au titre de l'Objectif 2 en région PACA a été élaboré pour la période 2000-2006 à partir des Objectifs 2 et 5b¹ de la période précédente 1994-1999.

Le programme Objectif 2 - 2000-2006 prévoit d'effectuer 1 341,4 millions d'euros¹ de dépenses financées par l'Union européenne, le secteur privé et le secteur public, principal contributeur.

¹ A noter que le programme 5b était applicable aux zones rurales fragiles.

C'est ainsi que 62 % des communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, représentant 31 % de la population régionale soit 919 963 habitants, vont pouvoir bénéficier de 340 millions d'euros de crédits européens alloués au nouvel Objectif 2 qui vise à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle.

En outre, les communes regroupant 408 354 habitants, éligibles sur les périodes précédentes, mais non retenues pour 2000-2006, bénéficient d'un soutien transitoire entre 2000 et 2005, pour un montant de 32,6 millions d'euros.

Au total, c'est donc une population de 1 328 317 habitants qui bénéficiera de l'intervention de l'Union européenne.

Ce programme s'applique dans les six départements de la région PACA, mais ces départements sont très inégalement concernés en raison :

- d'une très grande diversité des territoires, tant du point de vue des conditions naturelles que de l'urbanisation et des facteurs socio-économiques ;
- d'un zonage qui, par sa sélectivité, accroît la complexité de l'ensemble.
- Trois types de zones sont concernées :
 - les zones urbaines en difficulté, représentant 40 % de la population éligible de la région ;
 - les zones touchées par le déclin industriel, représentant 31 % de la population éligible ;
 - les zones rurales fragiles, représentant 29 % de la population éligible.

Les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, les deux départements les moins peuplés, anciennement éligibles à l'Objectif 5b, bénéficient des financements européens pour la majeure partie de leurs territoires et de leurs populations.

Les Alpes-Maritimes et le Vaucluse sont peu bénéficiaires. Dans les Alpes-Maritimes, la plus grande partie du territoire est comprise dans le périmètre d'éligibilité. Mais la population concernée représente moins de 4 % de la population départementale. Dans le Vaucluse, le périmètre d'éligibilité se limite aux franges nord-est et nord-ouest lesquelles abritent 10 % de la population départementale.

Dans les Bouches-du-Rhône, la population éligible avoisine les 40 % de la population totale. Le périmètre d'éligibilité couvre la plus grande partie de l'agglomération marseillaise.

Dans le Var, les territoires éligibles sont limités à la frange nord et ouest de la côte. La plus grande partie de l'agglomération toulonnaise est éligible².

¹ Y compris le soutien transitoire.

² Une part importante de celle-ci a été classée en zone transitoire.

b) La stratégie du DOCUP en six orientations

Le document unique de programmation a été approuvé par la Commission européenne le 22 mars 2001. La mise en œuvre de l'Objectif 2 en région PACA est le résultat d'une concertation entre les différents acteurs économiques et les pouvoirs publics.

La stratégie du programme Objectif 2 pour la période 2000-2006 retenue par la commission de travail ad hoc, s'ordonne autour de six orientations majeures visant à soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone, favoriser le développement des entreprises au service de l'emploi, garantir la cohésion sociale et territoriale, promouvoir un développement respectueux de l'environnement, accompagner le développement rural et régional et apporter une assistance technique. Ces deux dernières mesures sont nouvelles par rapport à celles définies dans la programmation de la période précédente.

Les dotations Objectif 2 se ventilent en :

- 274,3 millions d'euros de FEDER¹ ;
- 32,5 millions d'euros de FEOGA ;
- 33,1 millions d'euros pour le fonds social européen².

Il est à noter que le soutien à l'investissement et à la recherche concentre une part importante des ressources. Quant aux ressources humaines, la part FSE du DOCUP se concentre avant tout sur l'emploi et la formation et s'appuie sur le programme Objectif 3 et le plan national d'action pour l'emploi.

Tableau 16 : Dotations européennes allouées par axe au FEDER, au FSE et au FEOGA

Axe	Intitulé	Dotation UE (millions d'euros)		
		FEDER	FSE	FEOGA
1	Soutenir les projets structurants pour renforcer la position euroméditerranéenne de la région	104,1	11,9	
2	Favoriser le développement des entreprises au service de l'emploi	58,7	11,3	
3	Développement socio-économique et politiques locales	78,7	9,0	
4	Promouvoir un développement respectueux de l'environnement	26,7		
5	Accompagner le développement rural régional			32,5
6	Assistance technique	6,70	0,9	
TOTAL	FEDER	274,3		
	FSE		33,1	
	FEOGA			32,5

Source : DOCUP - PACA

- Priorité 1 : Soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone (33 % des dépenses totales).

¹ Y compris 6,7 millions d'euros d'assistance technique.

² Y compris 0,9 million d'euros d'assistance technique.

Cet axe se réfère principalement à la réalisation de quelques grands projets qui visent le renforcement de la position économique et sociale de la région. Ces actions « *lourdes* », lancées soit dans le cadre du contrat de plan Etat/région, soit hors contrat, mettent l'accent sur le développement du potentiel de l'aire métropolitaine marseillaise ainsi que sur le développement de pôles d'excellence universitaires et les transferts de technologie (projet Euroméditerranée, port autonome de Marseille, pôle micro-électronique de Rousset). Les objectifs retenus sont de créer 2 500 emplois pour Euroméditerranée et 5 000 emplois pour les autres projets et d'augmenter le trafic de 7 % des conteneurs dans le port de Marseille.

La filière microélectronique, fortement implantée sur la région PACA, s'est beaucoup développée au cours de ces dernières années, notamment sur la zone industrielle de Rousset-Peynier. L'entreprise ATMEL a bénéficié de l'appui financier des partenaires publics et du FEDER pour la réalisation de la seconde phase de son plan de développement portant sur la modernisation de son outil de production. Cet investissement supérieur à 350 millions d'euros, a permis l'embauche d'environ 500 emplois supplémentaires.

- Priorité 2 : Favoriser le développement des entreprises au service de l'emploi (30,56 %).

L'objectif principal de cet axe est de favoriser le développement des entreprises. Il s'agit tout particulièrement de soutenir le développement des PME et des TPE grâce au renforcement des structures d'accueil, à l'amélioration de leur compétitivité via l'intégration des technologies de l'information et de la communication, à l'élargissement de l'accès aux différentes sources de financement et à la promotion de la recherche et de l'innovation.

Des actions de formation, de qualification professionnelle ainsi que des aides à la création d'entreprise accompagnent ces mesures.

- Priorité 3 : Garantir la cohésion sociale et territoriale (22,7 %).

Cet axe vise à réduire les inégalités sociales entre le milieu urbain et rural liées au contexte géographique et socio-économique de la région par des actions de valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel, et de développement des services liés à ces secteurs. Ces mesures sont accompagnées de programmes de formation et de qualification professionnelle.

Il s'agit de soutenir les zones fragiles par des actions adaptées aux spécificités des territoires urbain, rural ou de montagne.

Il s'agit aussi de maintenir la population en zone rurale et de diminuer le nombre de demandeurs d'emploi.

Le développement du Massif des Alpes du Sud (modernisation des stations de tourisme de montagne, etc.) constitue un des volets de cet axe 3.

- Priorité 4 : Promouvoir un développement respectueux de l'environnement (5,4 %).

Les mesures prévues par cette priorité concernent les projets de traitement des déchets d'origine ménagère ou industrielle, l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'amélioration de la qualité de l'air et la préservation des milieux naturels.

Ces actions sont appuyées par des campagnes d'information et de sensibilisation.

- Priorité 5 : Accompagner le développement rural régional (7,07 %).

L'objet de cet axe est de moderniser les exploitations agricoles et d'améliorer la qualité des produits, et de valoriser le patrimoine rural par le maintien d'activités. Ainsi, dans le cadre de promotion de l'économie agricole, sont soutenus les investissements matériels et immatériels des industries agroalimentaires et les produits agricoles dans une démarche de qualité.

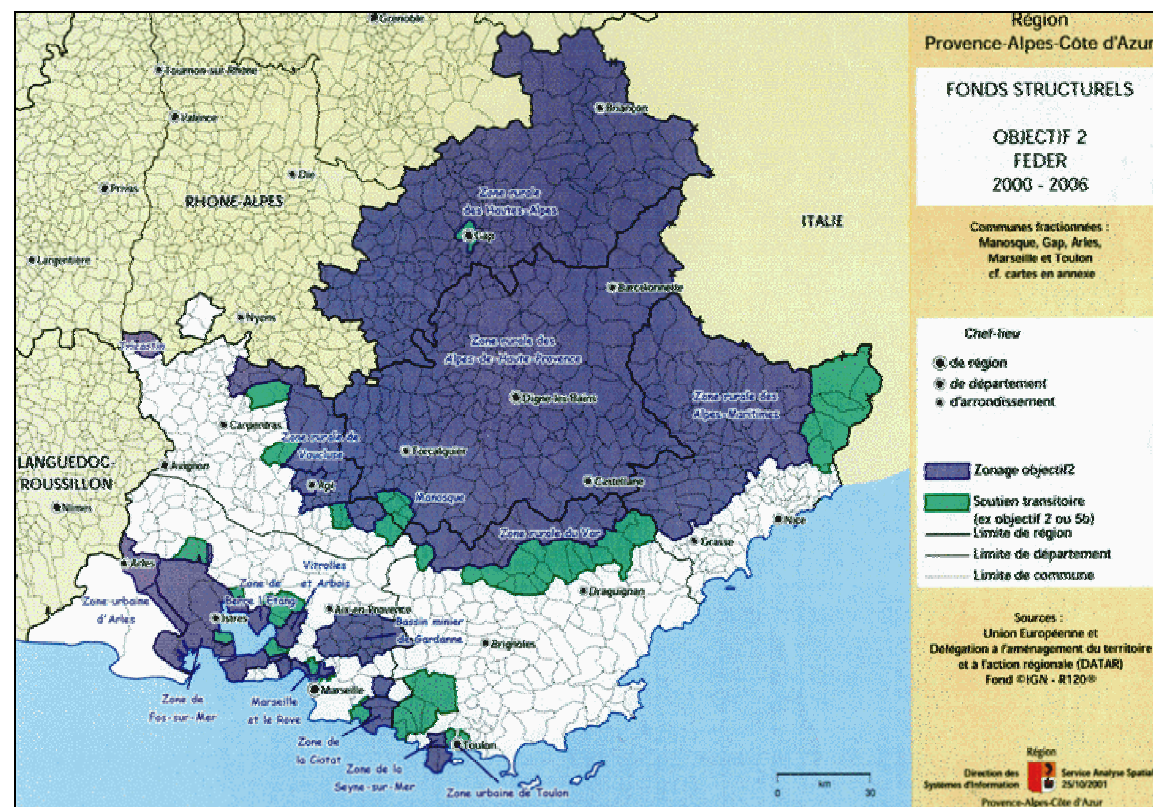
Il est prévu également des aides à la restauration du patrimoine bâti des petites communes rurales en vue de la location.

- Priorité 6 : Assistance technique (1,14 %)

Des mesures sont également envisagées pour la gestion, l'information, le suivi, le contrôle et l'évaluation du programme du FEDER et du FSE.

Sauf en cas de transfert de compétences, c'est l'administration de l'Etat qui est majoritairement bénéficiaire des fonds prévus pour l'assistance technique.

Carte 2 : Le zonage Objectif 2 en PACA



4. Les autres programmes

a) LEADER +

- Les particularités du programme en PACA

En PACA, sur 140 dossiers à sélectionner, dix ont été finalement retenus au niveau régional.

Interviennent dans ces projets, dont le montant s'élève à 35 millions d'euros, le FEOGA pour 15 millions d'euros, l'Etat, les acteurs publics (collectivités locales, établissements publics, universités, etc.) ainsi que des acteurs privés (entreprises et leurs structures représentatives, chambres consulaires, coopératives, associations, etc.¹).

Les bénéficiaires de ce programme LEADER +, désignés à l'issue de l'appel à candidature lancé par la DATAR, sont constitués en GAL.

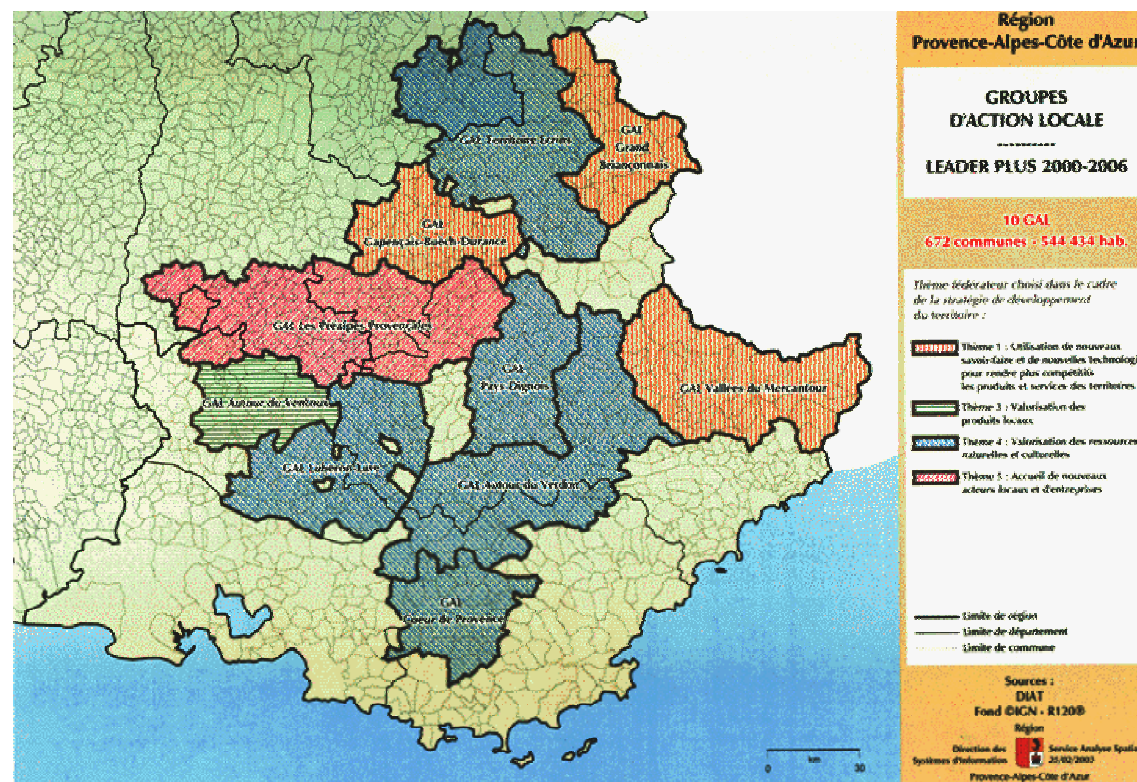
Ils se situent dans le Lubéron-Lure, le Pays du Grand Briançonnais, des Ecrins au Queyras, les vallées du Mercantour, le Pays Dignois, le Gapençais-Buech-Durance, dans les Ecrins (PACA et Rhône-Alpes) dans les zones autour du Ventoux et du Verdon, dans les Préalpes provençales et au cœur de la Provence.

Les thèmes retenus portent essentiellement sur la valorisation des ressources naturelles et culturelles, l'utilisation des nouvelles technologies et des savoir-faire, la valorisation des produits locaux.

Chaque GAL choisit un thème fédérateur autour duquel il bâtit son projet LEADER +.

¹ Avec des dates de signature de la convention cadre pour la plupart au 2^{ème} semestre 2002.

Carte 3 : LEADER + en PACA



- Des exemples de LEADER + en PACA

- Le projet « *Autour du Ventoux* ».

Mené par le GAL du département du Vaucluse, il vise à expérimenter une démarche de marketing territorial fondée sur la valorisation des produits locaux et la constitution d'une identité territoriale. La valorisation de ces produits permettra à la fois de structurer le tissu des entreprises, d'augmenter l'embauche et de favoriser l'exploitation de surfaces soumises de plus en plus à la pression foncière et à l'urbanisation anarchique.

Ce projet permettra également le maintien d'une activité touristique.

Pour ce faire, le GAL du Vaucluse a mis en place des actions de formation au marketing destinées essentiellement aux artisans et aux producteurs.

- Le projet « *Luberon-Lure* ».

Conduit par le GAL des départements des Alpes-de-Hautes-Provence et du Vaucluse, il a pour objectif de préserver et de valoriser les ressources naturelles et culturelles.

Le plan de développement consiste à mobiliser la population locale autour de la préservation des ressources naturelles, à renforcer la culture et l'identité de l'ensemble Lubéron-Lure.

- Le projet « *Pays du Grand Briançonnais, des Ecrins au Queyras* ».

Il concerne le territoire de vingt-trois communes et de trois communautés de communes (Briançonnais, Guillestrois et Queyras), et s'appuie sur le thème des technologies de l'information et de la communication et repose sur cinq actions :

- former les acteurs locaux aux Technologies de l'information et de la communication (TIC) ;
- favoriser une diffusion des innovations auprès de la population ;
- utiliser les TIC pour une meilleure gestion et organisation du pays ;
- valoriser les potentialités du territoire ;
- dynamiser le développement social grâce aux TIC.

b) Le FSE Objectif 3

Le FSE Objectif 3 soutient l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi .

Le DOCUP Objectif 3 a été signé en juillet 2000. La programmation a démarré tardivement (octobre 2000).

Sur la période 2000-2006, les crédits FSE Objectif 3 alloués à la région PACA s'élèvent à 224 millions d'euros.

Le dynamisme du programme est satisfaisant sur la période 2000-2002 puisque le taux de programmation moyen en région PACA est de l'ordre de 75 % (contre 70 % au niveau national).

c) INTERREG III

Instrument financier au service de la coopération transfrontalière franco-italienne et interrégionale en méditerranée et dans les Alpes, INTERREG III est un programme d'initiative communautaire visant le développement de la coopération articulée autour de trois volets (A : transfrontalier, B : interrégionale, C : transnationale).

La région PACA est concernée par quatre volets (un programme du volet A, deux du volet B et un du volet C), qui lui permettront de piloter ou de participer à des opérations de coopération notamment dans les domaines des transports, de la valorisation du patrimoine naturel et culturel ou de la prévention des risques.

- Le programme INTERREG III A intitulé ALCOTRA (Alpes latines coopération transfrontalière).

Il recouvre pour la France, les départements de la Savoie, de la Haute-Savoie, des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes. Pour l'Italie, ce programme concerne la région autonome de la vallée d'Aoste, les provinces de Turin et Cuneo.

Le montant total du projet s'élève à 157,54 millions d'euros. La participation de la France (Etat, conseils régionaux, conseils généraux) est 37,17 millions d'euros, celle de l'Italie (Etat et régions) s'élève à 57,01 millions d'euros. La dotation FEDER est de 63,34 millions d'euros (25 millions d'euros pour la France et 38,34 millions d'euros pour l'Italie).

La gestion de ce programme est confiée à la région du Piémont.

- Le programme INTERREG III B « *Méditerranée occidentale* » (MEDOC) et « *Espace alpin* ».

Les dotations financières pour les deux espaces (partie française) sont respectivement de 21,6 millions d'euros (MEDOC) et de 17,3 millions d'euros (Espace alpin).

La région PACA s'investit tout particulièrement dans la mise en place du programme MEDOC pour lequel elle est chef de file pour la partie française.

Ce programme comprend quatre axes :

- le développement d'actions communes visant à promouvoir l'intégration du bassin méditerranéen ;
- la mise en place de stratégies de développement territorial et de systèmes urbains ;
- l'ingénierie de systèmes de transport et la promotion de la société de l'information ;
- la protection de l'environnement et la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

- Le programme INTERREG III C « *Zone Sud* ».

INTERREG III C couvre quatre zones dont la zone Sud qui intègre la région PACA. Cette zone Sud comprend le Portugal, l'Espagne, Gibraltar, la moitié de la France, les régions Medoc italiennes à l'exception de l'Emilie Romagne et une partie de la Grèce.

La dotation financière est de 218 millions d'euros dont 138 millions du FEDER.

Le programme s'attachera à financer des opérations dans le cadre de thèmes clairement identifiés. Il s'agira d'échanger des expériences en matière de méthodologie dans la conduite de projets ou de constituer des réseaux.

5. Les avancées dans la gestion des fonds européens en PACA

Le retard important des taux prévisionnels de programmation, notamment de l'Objectif 2, a conduit les partenaires régionaux sous la pression du gouvernement à réfléchir à la manière d'éviter que ne s'applique la règle dite « *du dégagement d'office* » en fin de la première période (2000-2003) : son application imposerait le paiement de 31 % des crédits alloués au 31 décembre 2003.

Au 1^{er} décembre 2002, 17 % des crédits communautaires Objectif 2 avaient été engagés et 4 % payés.

a) Une meilleure implication de la région

Conscients de leur faible implication au cours de la période précédente, les services du Conseil régional s'investissent désormais plus fortement. Ils ont cherché à renforcer le dispositif d'animation pour faire émerger de nouveaux projets.

Pour faire face au risque du dégagement d'office sur l'Objectif 2, la région tente d'aider au déblocage des gros dossiers en difficulté qui sont souvent des opérations partenariales.

Sur les autres programmes comme INTERREG et LEADER +, la région joue un rôle plus important et elle gère directement les actions innovatrices.

b) Une amélioration des documents de programmation et la révision du DOCUP Objectif 2

De nombreuses modifications allégeant les contraintes de programmation ont été portées dans le complément de programmation par une réorientation des objectifs de certaines mesures, la simplification ou la majoration des taux de subvention...

La maquette financière est revue avec une révision à la hausse des taux de participation de l'Union européenne pour satisfaire des besoins nouveaux. La révision du DOCUP s'est faite selon un calendrier permettant d'aboutir à un projet régional révisé fin mars 2003 pour discussion avec la Commission.

L'assouplissement de la rédaction du DOCUP représente une étape indispensable pour tenter non seulement de limiter la complexité de son instruction mais aussi pour permettre une plus grande éligibilité des actions présentées par les porteurs de projets.

Ces mesures pourront peut-être permettre une meilleure consommation mais ne permettront pas d'éviter tout dégagement d'office.

c) Une meilleure coordination avec le contrat de plan Etat/région

Une forte volonté d'articulation entre CPER et DOCUP s'est manifestée au moment de l'élaboration du DOCUP. Si les territoires concernés sont différents les périodes de programmation sont les mêmes.

Les deux documents présentent de grandes priorités communes : création d'emplois, développement des activités économiques, protection environnementale, réalisation de grands équipements structurants. Ils accordent un pourcentage de leurs crédits identique à la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur (environ 15 %) et globalement la convergence est importante.

En revanche, le contrat de plan consacre la moitié de ses ressources aux infrastructures de transport (contre 5 % pour le DOCUP) et seulement 3 % au développement des entreprises (contre 31 % pour le DOCUP).

Le DOCUP met davantage l'accent sur les incitations à l'investissement des entreprises et sur les infrastructures dédiées aux activités marchandes ainsi que sur le tourisme, les activités commerciales et artisanales, sur la réhabilitation du patrimoine et sur la promotion des activités de loisirs ainsi que sur la recherche appliquée et l'innovation technologique.

Si, dans sa rédaction initiale, le DOCUP ignorait les technologies de l'information et de la communication, sa révision, en cohérence avec le réajustement du contrat de plan, prévoit l'introduction de deux mesures visant à développer non seulement les infrastructures de télécommunications mais également l'usage et les services de la société de l'information.

La première mesure a pour objectif de mettre à la disposition des opérateurs privés de télécommunications des infrastructures mutualisées leur permettant de développer des services basiques (téléphonie mobile de seconde génération) ou avancés (services interactifs haut débit, diffusion de contenus), indispensables au développement de la société de l'information. Le rôle essentiel des TIC dans le développement économique est ainsi reconnu, rôle que soulignait déjà le Conseil économique et social dans ses avis de 2001 et 2002¹.

La seconde mesure consiste à développer des usages et des services innovants basés sur le haut débit, à poursuivre le développement de l'accès public à Internet dans la continuité du programme « *Espaces Régionaux Internet Citoyens* » (mené aujourd'hui dans le cadre du FEDER-actions innovatrices), ainsi que de participer au développement des « *territoires numériques* ».

¹ André Marcon - « *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires* » - 13 juin 2001 ;
« *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* » -
13 novembre 2002.

d) Une action d'animation et de communication plus dynamique

Dès la fin de l'année 2001, le déficit d'animation préoccupait l'ensemble des partenaires régionaux. La préfecture a donc monté avec les services du conseil régional un plan de communication reposant sur :

- un dispositif de points relais Europe, répartis sur le territoire de la région. Une trentaine a déjà été homologuée. Ils interviennent en amont des services instructeurs. Leur rôle est d'assurer l'accueil des porteurs de projets et leur accompagnement tout au long de la procédure. Leur personnel sera chargé de la diffusion de l'information, de l'orientation des porteurs de projets vers le service instructeur compétent, de leur mise en relation pour des projets complexes avec des experts pour les aider à monter leurs projets sur le plan administratif ou technique, etc. ;
- la diffusion d'une liste de cabinets d'experts à disposition des maîtres d'ouvrage pour le montage des projets ;
- la publication d'une lettre d'information « *grand public* » sous la responsabilité de la préfecture de région ; la première est parue en novembre 2002 ;
- l'appui du réseau du Trésor pour assister les services de l'Etat et participer à l'effort de communication en direction des porteurs de projets ;
- la création d'un site Internet commun à l'ensemble des partenaires régionaux.

e) Des simplifications des circuits administratifs

S'inscrivant dans le cadre des dispositions gouvernementales de l'été 2002, le transfert au TPG de la fonction d'autorité de paiement pour le programme Objectif 2 a été opérationnel au 1^{er} janvier 2003. Un tableau de bord prévisionnel permet de minorer mesure par mesure les éventuels dégagements d'office et de donner un état régulier de la programmation.

Par ailleurs diverses mesures prévues par les diverses circulaires publiées à partir de juillet 2002 sont d'ores et déjà envisagées. Elles portent sur :

- la mise en place de fonds de concours locaux permettant une accélération de la disponibilité des crédits européens ;
- l'allègement du contrôle financier pour les subventions d'un montant inférieur à 23 000 euros, visa global pour les projets comparables ;
- l'élaboration d'un dossier type allégé pour les petits projets.

Cette simplification des procédures et des dossiers de subventions devrait faciliter l'accès aux fonds de l'Objectif 2 de petits porteurs qui ne disposent pas de la logistique nécessaire pour faire face à la complexité des dossiers.

f) La possibilité de recourir au mécanisme des subventions globales

Dans le cadre de l'extension du mécanisme de la subvention globale aux collectivités locales, en leur confiant la responsabilité de la gestion et de la mise

en œuvre de certaines mesures, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale¹ a proposé à la région de se positionner sur le volet FSE et sur le programme INTERREG.

Actuellement, l'ADEME et l'ANVAR bénéficient déjà de cette procédure en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La région a accepté une subvention globale pour le FSE et pour les TIC. La ville de Marseille quant à elle a refusé toute subvention globale.

Par ailleurs, la région a décidé d'accorder une place plus importante à la procédure des grands projets. Le DOCUP fait une large place aux grands projets structurants portés par le port autonome de Marseille, les universités, les principales villes. Une attention soutenue sera portée à l'opération Euroméditerranée.

Malgré ces mesures, en avril 2003, la programmation demeurait modeste et la région PACA enregistrait les plus mauvais taux de programmation : 22,6 % pour le FEDER, 15,7 % pour le FSE et 25,3 % pour le FEOGA (les taux de paiement étant respectivement de 5,7 % ; 1,2 % et 4,7 %). Par ailleurs, de nombreuses autres questions restaient soulevées.

A l'initiative du préfet de région (secrétariat général pour les affaires régionales) et dans le souci de mieux mobiliser l'ensemble des partenaires impliqués dans les départements dans la mise en œuvre du programme Objectif 2, des réunions sont organisées réunissant autour des préfets de département, tous les services instructeurs et, en particulier, les trésoreries générales (de région et de département) afin de simplifier et donc faciliter la gestion des fonds structurels.

6. Les problèmes qui persistent

a) Les réflexions du conseil régional

Outre la nécessité d'une implication plus forte de tous les acteurs, et en particulier de ses services, la région souligne celle de mettre un terme à un certain nombre de problèmes récurrents dans la gestion de l'Objectif 2 :

- la fusion au sein d'un même Objectif 2 des anciens Objectifs 2 et 5b se réalise au détriment des zones rurales et de montagne dont les logiques de développement, les besoins et les types d'opérations sont très différents ; cette fusion met en lumière les conflits entre deux cultures opposées ;
- le cloisonnement entre les services instructeurs reste très important et préjudiciable à une bonne programmation et à une mise en œuvre efficace ; notamment la Commission européenne ne reconnaît pas l'effort consenti dans le contrat de plan pour globaliser et optimiser les crédits ;

¹ Au cours de son déplacement en région PACA le 3 janvier 2003.

- la mobilisation des fonds européens se fait une fois que tous les autres financeurs ont donné leur accord, en particulier que toutes les collectivités ont délibéré, ce qui demande du temps ;
- en matière de subventions globales, le décalage entre les dynamiques territoriales et les collectivités auxquelles elles ont été attribuées est patent : les communautés d'agglomération auraient souvent été mieux à même de les gérer que les communes et à ce titre auraient du en être bénéficiaires.

Pour l'après 2006, la région propose de tirer les enseignements de LEADER + : les acteurs locaux reçoivent une subvention globale, ils échappent de ce fait aux lourdeurs administratives, les financements européens sont mieux adaptés aux contextes locaux et sont utilisés dans le cadre d'un projet de territoire.

Cette procédure valorise l'initiative locale sur des thèmes plus vastes et en l'absence de zonages. L'approche territoriale permet de dépasser la logique de guichet, les acteurs locaux s'impliquent plus et perçoivent mieux l'Europe que dans les circuits classiques où les fonds structurels se fondent dans l'ensemble des fonds affectés aux projets.

b) Le point de vue du CESR

Dans son rapport sur la mise en œuvre de l'Objectif 2 en PACA, il suggère diverses améliorations qui pourraient être apportées aux actions mises en œuvre :

- faire en sorte que le site Internet permette réellement aux porteurs de projets d'accéder aux modalités pratiques de demandes et de mises en œuvre de leur dossier ;
- mieux développer les liens entre les points relais et les services instructeurs ;
- assurer une disponibilité effective des personnels affectés aux points relais, ce qui pose le problème du financement de leur emploi ;
- Le CESR propose d'autres mesures :
 - un véritable guichet unique pour l'information, l'aide au montage et le suivi des dossiers : la création de points relais s'inscrit dans cette logique, mais les moyens mis en œuvre paraissent insuffisants dans l'aide apportée au montage des dossiers ;
 - dans l'organisation générale des services instructeurs, la présence d'un coordinateur départemental du programme exclusivement attaché à cette mission et non affecté à d'autres tâches sans lien avec l'objectif ;
 - une procédure simplifiée pour les petites opérations ;
 - une formation des porteurs de projets au-delà de l'aide au montage et du soutien à l'ingénierie : par exemple des sessions de formation de courte durée à l'attention des porteurs de projets pour leur éviter un certain nombre d'erreurs d'interprétation en matière d'éligibilité des dossiers.

- pour simplifier les démarches pour les porteurs de projets, éviter la réalisation de multiples dossiers et accélérer le dépôt du dossier de demande de subvention à Bruxelles, mise en place d'une cellule d'instruction qui regrouperait l'ensemble des financeurs potentiels ;
- une meilleure coordination des interventions financières entre les services de l'Etat, de la région et des départements : cette coordination permettrait parfois d'éviter une sous-consommation des crédits européens (soit en permettant d'adapter la contrepartie nationale de manière à optimiser la subvention européenne, soit en permettant aux services de l'Etat, de la région et des départements de se concerter pour éviter l'abandon d'un financement européen faute de contrepartie nationale) ;
- une sur-programmation (120 %) par rapport à la maquette financière prévue de façon à permettre d'absorber le pourcentage de dossiers abandonnés et de parvenir à une consommation réelle de 100 % ;
- l'optimisation des délais de paiement des subventions, délais dus essentiellement aux règles de la comptabilité publique et qui ont été contournées par la région Alsace dans le cadre du transfert de compétences.

c) La chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence :
un acteur important

La chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence est un utilisateur des fonds structurels sur deux types de dispositifs :

- pour des investissements structurants éligibles au fonds FEDER dans le cadre de l'Objectif 2 comme l'aéroport (développement des activités de fret aérien - aires de stationnement, routes de contournement, dessertes routières, gare de fret) et l'École supérieure d'ingénieurs de Marseille (ESIM) ;
- pour des actions éligibles au FSE dans le cadre des Objectifs 2 et 3 : actions collectives dont les bénéficiaires sont les entreprises directement (par exemple démarche qualité dans les hôtels et restaurants ou meilleure utilisation des TIC par les PME de la zone d'Aix-en-Provence) ou indirectement (mise en place d'un site Internet dédié à la création d'entreprises industrielles) ; pour les PME-PMI, rôle d'accompagnement dans le financement des actions de formation ou des investissements dans certains secteurs d'activité.

La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) formule les reproches classiques quant à la complexité des procédures (nécessité de réunir lors du dépôt du dossier les attestations de cofinancement de fonds publics, lourdeur des procédures d'exécution...). Elle s'était déclarée candidate au nom de son Euro-Infocentre pour animer un des relais d'information Objectif 2 mais sa candidature est restée sans suite.

Il est à noter en revanche que l'Infocentre de la CCI du Vaucluse a été retenu. Ce point situé à Avignon informe les entreprises sur les règlements communautaires et joue le rôle de point relais Objectif 2.

d) L'opinion des élus du Luberon

Les élus du Luberon ont montré leur perplexité par rapport à ces dispositifs européens :

- certains territoires proches sont éligibles ou non : le canton de Bonnieux et la communauté de communes de Pied Rousset ne sont qu'en partie éligibles ; ainsi dans le canton, Ménerbes, Lacoste et Oppède ne sont pas concernés alors que Bonnieux, Buoux et Sivergues le sont ; dans la communauté de communes Bonnieux est éligible mais ni Goult, ni Roussillon. Un projet cantonal porté par une commune éligible ne pourrait être retenu ;
- un autre facteur de complexité concerne la diversité des programmes utilisables : LEADER +, INTERREG, LIFE Environnement, Objectif 2, etc. : les fonds, leur gestion, la manière de les obtenir, le zonage sur lequel ils s'appliquent sont différents ; si cette diversité est au demeurant une chance pour la zone du Luberon elle accroît aussi les difficultés pour les éventuels porteurs de projets ;
- la communication est faible : l'Europe est loin des préoccupations des petites communes et pour leurs élus et leur population, si l'information existe, elle est stockée dans des lieux dispersés ; l'absence de culture européenne dans le Sud-Est, même chez les élus, est un autre handicap : peu savent monter un dossier européen ; en tout état de cause, la complexité et le temps demandé pour le faire font que les élus ne peuvent matériellement pas s'en charger ; dans le Luberon, les acteurs s'adressent au services du parc naturel régional dont les techniciens sont mieux informés et formés à cet exercice ;
- et même ces techniciens soulignent le formalisme du DOCUP, l'entassement de verrous qu'il comporte et finalement les difficultés à toucher l'argent lorsqu'un dossier a été accepté et les réalisations terminées ; certains paiements n'ont pas été obtenus en raison de glissement des dates de dépenses et l'argent a été perdu pour la commune.

En conclusion, malgré la difficulté d'utilisation des fonds structurels, il est incontestable qu'ils ont contribué et continuent à participer au développement du territoire régional. Ils en ont permis une nouvelle structuration. Pour les porteurs de projets, ils ont souvent été un élément décisif. Les indicateurs font apparaître un effet positif sur les territoires de massif et un regain d'emplois industriels liés aux TIC.

Cependant, la région PACA a perdu des crédits importants pendant la période 1994-1999 et si tout n'est pas fait pour s'y opposer, la situation risque de se reproduire. Le pourcentage d'utilisation du FEDER dans une opération est deux à trois fois plus faible en PACA que dans les autres régions. Si ce

pourcentage avait été le même qu'ailleurs, le taux de programmation aurait été beaucoup plus élevé et la sélection des dossiers meilleure.

Il semble qu'il n'y ait pas dans la région une grosse appétence pour ces fonds en comparaison avec la forte mobilisation autour des contrats de plan. Il est vrai que le contrat de plan couvre tout le territoire régional. L'étroitesse de la zone éligible aux fonds structurels explique peut-être la moindre mobilisation des élus autour des fonds européens. La frilosité s'explique peut-être aussi par les contrôles *a posteriori* qui ont parfois laissé un mauvais souvenir aux bénéficiaires.

Le président du conseil régional s'était porté candidat pour que la région PACA bénéficie comme l'Alsace du transfert de compétences dans la gestion de l'Objectif 2. Cette demande n'a pas pour l'instant trouvé de suite.

Un tel transfert pose un certain nombre de questions : les fonds européens en PACA sont trois fois supérieurs à ceux gérés par la région Alsace ; le transfert avait été préparé en Alsace de longue date ; il y est effectif à partir du 1^{er} janvier 2003, ce qui va lui permettre de disposer d'une année complète pour rattraper son retard avant l'application de la règle du dégageant d'office.

C - L'OUTRE-MER

1. Les Départements d'Outre-mer (DOM) : régions ultra-périphériques bénéficiaires des fonds structurels

a) Les spécificités des départements d'Outre-mer

- Les départements d'Outre-mer dans l'Union européenne.

Certains États européens -France, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Danemark, Espagne, Portugal- étendent leur juridiction sur des territoires ultra-marins, situés en Afrique, aux Caraïbes, dans l'Océan Pacifique, dans l'Arctique et dans l'Antarctique. Ces territoires peuvent relever de l'annexe IV du Traité d'Amsterdam, qui organise un régime d'association avec l'Union européenne. Il en est ainsi des six Antilles néerlandaises, des îles Vierges britanniques, du Groenland, de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques françaises.

D'autres territoires sont juridiquement intégrés à l'Union européenne. C'est le cas des sept Régions ultra-périphériques (RUP) composées de quatre départements d'Outre-mer (la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion), des Canaries, des Açores et de Madère. L'Union européenne reconnaît dans l'article 299 §2 du Traité d'Amsterdam le concept d'ultra-périphéricité. Elle tient compte des spécificités de ces régions notamment liées à leur éloignement géographique et à leur insularité afin que celles-ci s'insèrent pleinement dans l'espace européen et bénéficient des politiques communautaires et des aides structurelles au titre de l'objectif 1¹.

¹ Les règles du droit européen s'y appliquent pleinement. Seules quelques adaptations comme la fiscalité notamment tiennent compte des spécificités de ces territoires.

Au cours des deux périodes de programmation 1989-1993 et 1994-1999, l'ensemble des régions ultra-périphériques a bénéficié d'un soutien financier en fonds structurels de 7,2 milliards d'euros, soit 2,5 % des sommes attribuées à l'ensemble des régions, représentant 1 % de la population de l'Union européenne¹.

- Des handicaps structurels.

Les DOM souffrent de handicaps géographiques et naturels multiples qui entravent considérablement leur développement économique.

Au handicap principal de la distance par rapport au continent européen s'ajoutent :

- la fragilité de leur économie reposant sur des productions peu diversifiées et peu productives fortement concurrencées par les États voisins de la Caraïbe et de l'Océan indien où les coûts de la main-d'œuvre sont relativement plus bas. L'agriculture constitue l'activité essentielle des DOM, et repose sur quelques produits agricoles très spécialisés (bananes, rhum, sucre) destinés à l'exportation ;
- le secteur de la pêche est le deuxième secteur d'activité de la Guadeloupe et le troisième de la Martinique. Il se développe à la Réunion, mais connaît une diminution sensible en Guyane où il ne représente qu'un quart des exportations totales en valeur ;
- le tourisme constitue un secteur d'activité très important. S'il reste modeste en Guyane, il continue de se développer à la Réunion.
- les entreprises de ces zones sont de petite taille - 90 % d'entre elles comptent moins de dix salariés - et sont peu compétitives ;
- les emplois sont essentiellement centrés sur le secteur artisanal, secteur à faible valeur ajoutée. A la Réunion, l'artisanat représente plus du tiers des entreprises de l'île. L'emploi salarié y est majoritaire, le nombre d'entrepreneurs ne cesse de diminuer, ce qui handicape leur développement ;
- le taux de chômage (surtout celui des jeunes) y est élevé. Il se situe entre 29 et 35 % de la population active (contre un taux de chômage de 11,2 % en métropole en 1999). Le taux de chômage atteint 25 % en Guyane et en Martinique ; il est de 36 % à la Réunion ;
- plus de 16 % de la population locale touche le Revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- les investissements et les infrastructures notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication sont nettement insuffisants les rendant alors très dépendants de la métropole.

La nouvelle loi de programme pour l'Outre-mer s'attache à réduire ces handicaps en privilégiant la continuité territoriale.

¹ « *La France sans fonds structurels ?* » - délégation à l'aménagement du territoire - Assemblée nationale - mars 2003

b) Les aides structurelles d'Objectif 1

- Des objectifs prioritaires.

Du fait de la persistance de disparités régionales, l'Union européenne doit concentrer ses efforts sur les régions les plus en retard pour renforcer la cohésion économique et sociale.

Les DOM sont éligibles à l'Objectif 1 car leur PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Les aides structurelles accordées aux DOM ont pour objectif de moderniser l'ensemble de leurs structures économiques afin de les rendre moins dépendants de productions dont les cours sont fixés au niveau mondial.

La dotation accordée par l'Union européenne pour la période 2000-2006 aux DOM est très importante et s'élève à 3,4 milliards d'euros (contre 1,5 milliard d'euros pour la période 1994-1999) se répartissant en :

- 808,5 millions d'euros pour la Guadeloupe ;
- 370,5 millions d'euros pour la Guyane ;
- 1516 millions d'euros pour la Réunion ;
- 673,8 millions d'euros pour la Martinique.

La Réunion reçoit près de la moitié du total des crédits.

Des axes prioritaires ont été définis dans les programmes cofinancés par l'Union. Il s'agit en particulier de développer les infrastructures de base pour désenclaver le territoire, de moderniser et d'encourager les secteurs productifs créateurs d'emploi, et de favoriser la formation professionnelle et les qualifications des personnes.

- Les différents programmes.
 - *Développer les infrastructures*

L'accent est mis sur la création et la modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires, pour faciliter l'accès à ces zones.

Des actions sont réalisées dans le domaine des technologies avancées de communication, des réseaux routiers, de la production d'énergie et pour l'amélioration des ressources en eau. De tels travaux contribuent de manière déterminante à l'évolution du secteur du bâtiment et des travaux publics.

- *Encourager les secteurs productifs*

Des aides considérables sont consacrées à la modernisation des filières traditionnelles comme l'agriculture et l'agroalimentaire (banane, canne, sucre, rhum) pour concurrencer les pays voisins au développement inférieur (et donc aux prix compétitifs). D'autres aides sont consacrées à diversifier les filières pour améliorer l'approvisionnement du marché local.

Ces efforts permettent d'améliorer la productivité des entreprises qui devraient pouvoir répondre à la demande extérieure et à celle des marchés locaux. L'aide publique aux entreprises doit toutefois s'adapter aux contraintes spécifiques des économies ultra-périphériques.

- *Améliorer la formation*

La situation de l'emploi reste préoccupante dans les DOM. Une part importante des financements européens est consacrée à la modernisation et au renforcement des secteurs productifs afin de contribuer à la création d'emplois.

Le taux élevé de chômage de certains DOM et les besoins en personnel qualifié nécessitent une adaptation rapide des formations professionnelles. Ainsi, dans toutes les régions, des centres de formation sont mis en place pour répondre aux besoins spécifiques de certains secteurs. Cependant, les progrès accomplis dans ce domaine ne produiront leurs effets qu'à moyen et long terme.

- Des résultats mitigés.

Selon la Commission européenne, les fonds structurels concernant les DOM n'ont pas permis de réduire les disparités existantes. Le PIB par habitant a stagné, voire même régressé. C'est le cas de la Réunion qui passe d'un PIB/habitant de 53 % de la moyenne communautaire en 1995 à 48 % en 1999.

Tableau 17 : Évolution du PIB par habitant dans les DOM
(en % de la moyenne communautaire)

	1995	1999
Guadeloupe	56	56
Guyane	59	52
La Réunion	53	48
Martinique	63	65

Source : Commission européenne

Les aides communautaires n'ont donc pas permis de structurer les économies des DOM, même si, grâce aux fonds structurels, de grands travaux ont pu être entrepris. La Martinique a pu améliorer ainsi les infrastructures portuaires et aéroportuaires, installer des stations d'épuration, une usine d'incinération, construire des écoles, un pôle de recherche agronomique afin de développer des méthodes de production plus productives et plus respectueuses de l'environnement. Elle a mené par ailleurs des actions de formation dans le domaine du tourisme.

En Guadeloupe, les fonds européens ont permis de financer le développement aéroportuaire.

c) Les difficultés rencontrées

• Des difficultés inhérentes aux DOM

Les problèmes rencontrés dans les DOM ne diffèrent pas de ceux de la métropole comme par exemple la complexité des DOCUP, le manque de coordination des contrôles entre les services administratifs de l'Etat et des collectivités locales.

Pour la période 1994-1999, les crédits ont été intégralement programmés, mais leur taux de consommation s'est élevé à 85,01 % pour la Guadeloupe, 82,52 % pour la Guyane, 84,63 % pour la Martinique et 90,47 % pour la Réunion. Ces taux sont comparables à ceux enregistrés en métropole¹.

Pour ce qui concerne la période 2000-2006, les taux de consommation sont beaucoup plus préoccupants. Ils ne dépassent pas 10 %².

Cependant, certaines difficultés sont propres à l'Outre-mer :

- le manque de personnel d'Etat qualifié pour gérer les dossiers dans les préfectures ;
- la fragilité des finances locales, notamment dans les petites communes, qui sont dépourvues de base fiscale. Or les règles de procédure communautaire exigent que les contreparties financières nationales soient préalablement avancées par les collectivités locales ou par l'Etat et que les travaux soient réalisés avant de verser la quote-part européenne. Nombre de communes sont dans l'incapacité de mobiliser des crédits d'un montant significatif (communes de Guyane, isolées le long du fleuve le Maroni ou celles situées en zone montagneuses à la Réunion par exemple) ;
- la pluralité des compétences et des procédures entre les différents organismes.

De ces trois facteurs, la situation des finances locales constitue le principal obstacle à une consommation rapide des fonds structurels obligeant les DOM à ne se contenter que de « *micro-projets* ».

• L'impact de l'entrée des PECO sur l'attribution des aides aux DOM.

La prolongation ou la pérennisation des aides structurelles est une question centrale pour les DOM, en raison de l'élargissement prochain de l'Union européenne à dix PECO. Ces pays ayant des PIB plus faibles que ceux des pays membres vont par un mécanisme statistique faire baisser le PIB communautaire³.

Les DOM resteront éligibles pour la prochaine programmation. En revanche, ils se verront attribuer moins d'aides si le budget alloué aux fonds structurels n'augmente pas mécaniquement. Il ne faudrait pas qu'ils deviennent

¹ Rapport 89 du Sénat. Daniel Raoul

² Mais ce chiffre n'est pas significatif car il se base sur les demandes de paiement trimestrielles transmises à la Commission et n'intègrent pas l'ensemble des factures.

³ Des régions éligibles à l'Objectif 1 pour la période 2000-2006 ne vont plus bénéficier de ces fonds en raison de l'effet statistique.

les « *laissés-pour-compte* » des aides européennes pour les prochaines périodes de programmation.

2. Les Territoires d’Outre-mer (TOM) : territoires simplement associés à l’Union européenne

a) Des difficultés importantes

Les TOM et les collectivités territoriales ultra-marines ne font pas partie de l’Union européenne qui les considère non comme des régions européennes mais comme des pays et territoires d’Outre-mer.

Sont concernés deux TOM (la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française) deux collectivités à statut particulier (les Terres australes et antarctiques Françaises, Wallis-et-Futuna) et deux collectivités territoriales (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon), comprenant une population totale de 500 000 habitants.

La situation économique et sociale des PTOM est proche de celle des DOM. Elle se caractérise par l’étroitesse des marchés locaux, des produits peu diversifiés et des entreprises peu compétitives et peu productives.

Les infrastructures nécessaires pour développer leur marché intérieur sont nettement insuffisantes. Les possibilités réduites de réaliser des économies d’échelle pèsent sur les coûts de production. Même protégés et subventionnés, les biens produits dans les TOM sont souvent vendus sur les marchés locaux à des prix moins attractifs que ceux des produits importés.

Les entreprises locales sont pénalisées par la forte distance les séparant de la métropole augmentant de ce fait les coûts de transport et les obligeant à constituer des stocks de sécurité afin de tenir compte des délais d’approvisionnement. Ces coûts supplémentaires réduisent les profits des entreprises et pèsent sur leurs investissements.

Le taux de chômage est préoccupant. A Wallis-et-Futuna, seulement 10 % de la population travaille¹. En revanche, en Polynésie, où le secteur agricole et de la pêche assez développé est créateur d’emplois, le taux de chômage atteint 13,6 %.

b) Les TOM ne bénéficient pas des fonds structurels

Les Pays et territoires d’Outre-mer (PTOM) ne peuvent donc pas bénéficier des fonds structurels. L’aide communautaire en leur faveur se fait, depuis 1958, essentiellement à travers le Fonds européen de développement (FED) et la Banque européenne d’investissement (BEI).

Le FED, alimenté par les contributions de tous les Etats membres, finance des actions de développement pour les PTOM.

Pour la période 1996-2000, le montant du huitième FED pour les PTOM était de 165 millions d’euros dont 50,3 millions pour la France qui s’est ensuite chargée de répartir les fonds entre les PTOM français concernés. Sur cette base de dotation, chaque territoire ou collectivité territoriale a élaboré un projet de

¹ Sans que l’on puisse évaluer précisément le taux de chômage.

programmation précisant les objectifs et les secteurs prioritaires de développement.

Les aides communautaires aux PTOM s'élèvent pour le neuvième FED (2000-2005) à 66 millions d'euros.

La BEI accorde des prêts à taux préférentiels. Elle gère pour l'ensemble des PTOM 3,5 millions d'euros de prêts et 25 millions de capitaux à risque.

D'autres aides sont attribuées via le SYSMIN « système de stabilisation des exportations des produits miniers » (2,5 millions d'euros), le STABEX « système de stabilisation des exportations (des produits agricoles) » (2,5 millions d'euros), ou l'aide humanitaire (3 millions d'euros.)

Mais l'ensemble de cette aide est dix fois moins importante que celle attribuée aux DOM par les fonds structurels.

Tableau 18 : Financements européens dans les TOM (neuvième plan du FED)

Région	Aides (million d'euros)	Aides par habitant
Polynésie Française	10,6	48
Nouvelle-Calédonie	11	55
St Pierre et Miquelon	12,4	1878
Mayotte	15,2	116
Wallis et Futuna	11,5	821
Total TOM France	60,7	

Source : FED

3. Le cas particulier de Mayotte : collectivité départementale en cours d'intégration à l'Union européenne

a) Une situation économique et sociale difficile

Mayotte fait partie des TOM et à ce titre ne peut pas bénéficier des fonds structurels.

Elle reçoit des aides du FED et de la BEI principalement destinées à la protection de l'environnement¹. Dans le cadre du neuvième FED, Mayotte devrait ainsi recevoir 15,2 millions d'euros contre 10 auparavant (huitième FED), soit une augmentation de 52 %.

Le tissu économique mahorais se caractérise par un nombre important d'entreprises individuelles et par leur poids modeste dans l'économie de l'île. Le commerce est le secteur qui comptabilise le plus grand nombre d'entreprises. L'industrie est peu développée et ne représente qu'une faible part de la production de l'île. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est le principal fournisseur d'emplois privés de l'île.

Pour Mayotte, la France métropolitaine est autant le principal fournisseur que le principal destinataire des produits d'exportation essentiellement agricoles. L'Union européenne et l'Asie du Sud fournissent chacun 10 % des produits

¹ Avec un PNB par habitant, inférieur à 30 % de la moyenne communautaire.

importés. Avec l'émergence de l'aquaculture, la part de l'Europe dans les exportations de Mayotte est appelée à se renforcer.

Le riche potentiel naturel attractif de Mayotte souffre d'un manque aigu d'infrastructures hôtelières et touristiques dû à un manque de capitaux : la capacité hôtelière s'élève actuellement à 166 chambres réparties dans onze établissements et ne peut faire concurrence aux autres TOM et notamment à la Polynésie.

Mais c'est le taux de chômage élevé qui est le plus inquiétant. Il atteint 40 % de la population active, de plus il n'existe pas d'agence pour l'emploi, ni d'aides aux chômeurs pour se reconverter¹.

A ceci il faut ajouter un niveau de formation de la population qui reste faible : plus de 70 % des actifs ont un niveau inférieur ou égal au CM2. Le niveau de formation initiale des demandeurs d'emploi reste un handicap majeur à l'accès à l'emploi.

L'insalubrité grandissante de la quasi-totalité des logements rend aussi les conditions de vie de la population difficiles.

b) Le statut spécifique de Mayotte

Son statut au sein de la République Française est différent de celui des autres TOM, il se rapproche plus de celui d'un département d'Outre-mer.

Ce statut est celui de « collectivité départementale » depuis la loi du 11 juillet 2000² qui vise à réaliser, dans un délai de dix ans, un large rapprochement du régime juridique et du statut institutionnel de Mayotte par rapport au droit commun. L'exécutif est transféré du préfet au président du conseil général.

Pendant ces dix années, Mayotte restera soumise au régime de la spécialité législative, mais dans certains domaines l'identité (ou assimilation) législative sera progressivement instaurée, l'objectif étant d'étendre ce principe à Mayotte à l'horizon 2010³.

Ce processus de départementalisation de Mayotte est l'étape indispensable avant de pouvoir être considérée comme RUP (région ultra-périphérique) par l'Union européenne.

Mayotte recherche toutefois une voie plus rapide pour s'intégrer à l'Union européenne. Elle souhaite que la France négocie son entrée dans les RUP avant la fin du processus de départementalisation. Cela nécessite l'accord de tous les États membres de l'Union.

Mayotte pourrait alors devenir éligible aux fonds structurels mais en contrepartie devrait respecter les règles communautaires.

¹ Les chiffres disponibles à la direction de l'emploi tant pour ce qui concerne les actifs que les demandeurs d'emploi sont incomplets.

² La population de Mayotte a été consultée en 1999 et a exprimé le souhait de se rattacher au cadre institutionnel des DOM.

³ Sur proposition du conseil général, statuant à une majorité qualifiée à l'issue de son renouvellement en 2010, le gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi portant sur l'avenir institutionnel de Mayotte.

D - LES FONDS STRUCTURELS EN CORSE

1. 1994-1999 : un apport communautaire très important

De 1994-1999, ce sont 250 millions d'écus qui ont été attribués à l'île dans le cadre du DOCUP au titre des quatre fonds structurels.

A ce programme, s'ajoutent les crédits affectés aux différents PIC dont bénéficie la Corse : INTERREG (dont les deux volets permettent des actions de coopération entre la Corse du Sud et la Sardaigne d'une part, la Haute-Corse et la Toscane d'autre part), LEADER (en faveur du développement rural), PME (développement des entreprises), EMPLOI (formation professionnelle pour des publics en difficulté), ADAPT (adaptation des travailleurs aux mutations du marché du travail), PESCA (secteur de la pêche) et URBAN (aménagement urbains de Bastia). Le montant total de ces PIC s'élève à 35 millions d'écus dont 21 millions sur le seul INTERREG.

Sur cette période, la Corse reçoit 13 % des crédits affectés aux régions d'objectif 1 françaises. Par rapport aux années 1990-1993, les crédits communautaires ont été majorés de 40 %.

Le DOCUP marque une modification dans la stratégie de développement. Au désenclavement externe, priorité de la période précédente, s'est substituée, compte tenu des travaux importants déjà réalisés sur les ports et aéroports, la priorité du désenclavement interne et des crédits importants ont été inscrits sur la modernisation du réseau routier national, que gère, depuis la loi du 13 mai 1991, la collectivité territoriale de Corse. Les priorités sont désormais fixées par le plan de développement de la Corse adopté par l'Assemblée de Corse le 29 septembre 1993 qui constitue le socle des principaux documents de programmation (DOCUP et contrat de plan).

Ainsi, les crédits du DOCUP sont affectés en priorité aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture à hauteur de 29 %, du désenclavement et des infrastructures pour 21,5 %, de l'environnement (13 %) et de la formation professionnelle (13 %), du développement économique (9 %), du patrimoine culturel et touristique (9 %), de l'éducation et de la recherche (5 %).

Sur cette période, des actions d'envergure ont été réalisées : le musée de la Corse, la cinémathèque de Porto-Vecchio, la modernisation des principaux axes routiers, l'antenne sanitaire de Sartène, le barrage de l'Ortolo, les équipements universitaires...

2. La période 2000 - 2006*a) 2000-2006 : vers la sortie de l'Objectif 1*

Les règlements européens relatifs aux différents fonds structurels adoptés par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 1999 marquent une forte concentration géographique et financière dans la politique régionale de l'Union. Ainsi, le critère du PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire sera appliqué de façon stricte et la Corse, dont le PIB par habitant avoisine les 82 % de cette même moyenne, sera incluse dans un objectif de sortie transitoire qui lui permet de bénéficier des règles régissant les fonds

structurels dans les zones d'Objectif 1, mais avec une dégressivité des aides et avec la perspective d'une sortie complète de cet objectif en 2007.

C'est dans ce cadre que s'est négocié entre l'Etat, la collectivité territoriale de Corse et l'Union européenne le DOCUP qui couvre la période 2000-2006.

A ce titre, la Corse va bénéficier d'un concours communautaire de 181 millions d'euros pour un programme total s'élevant à 410 millions d'euros.

Le plan de développement de la Corse actualisé en juin 1999 va toujours servir de base à la définition des priorités. Ce sont les secteurs de la modernisation du réseau routier et du chemin de fer, ainsi que celui de l'élimination des déchets qui constituent les actions majeures de ce programme. Un accent est également mis sur le développement des nouvelles technologies avec le projet de réalisation d'un réseau haut débit.

Ainsi, sept axes constituent le DOCUP 2000-2006 : les infrastructures routières et ferroviaires et les investissements liés à l'eau, à l'assainissement, aux déchets et à l'énergie - le tourisme et les aides aux entreprises - l'agriculture et la forêt - la pêche et l'aquaculture - l'enseignement et la formation professionnelle - l'environnement et la culture - l'assistance technique.

En ce qui concerne la réalisation actuelle du programme, il faut rappeler que la Corse était concernée par la nouvelle règle du dégagement d'office dès le 31 décembre 2002 (sur l'ensemble des régions françaises d'Objectifs 1 et 2, seules la Corse, la Réunion et la Guadeloupe étaient concernées en 2002 par cette règle).

Ainsi, sur le FEDER, il convenait de justifier, en dépenses réalisées par les maîtres d'ouvrage, 8,896 millions d'euros et c'est 9,982 millions d'euros qui ont été dépensés (112,2 %). Sur l'ensemble des fonds structurels, la Corse est parvenue à dépenser 15,866 millions d'euros sur les 13,338 qu'elle était contrainte d'atteindre.

Au 1^{er} mai 2003, 206 815 178 euros ont été programmés en coût total (soit 50,4 %) et 66 181 942 euros ont été payés (soit 16,1 %). Ces montants placent la Corse en première position au sein des régions françaises d'Objectif 1. En termes de dégagement d'office au 31 décembre 2003, il conviendra de mandater d'ici cette date 35 121 452 euros pour éviter le « *couperet* ». Des prévisions ont été faites et un tableau de bord a été mis en place suivi chaque mois par l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

La réglementation de 1999 a également réduit le nombre des PIC et seuls trois programmes viendront s'adjoindre au DOCUP sur cette période : INTERREG, LEADER et URBAN. Le programme INTERREG de cette période est constitué de trois volets : le volet A (coopération transfrontalière entre la Corse, la Sardaigne et la Toscane), le volet B (coopération transnationale au sein du bassin méditerranéen occidental) et le volet C (coopération interrégionale avec l'ensemble des régions européennes notamment insulaires). Au titre du volet A, la dotation communautaire pour la Corse est de 14 millions d'euros. Les volets B et C concernant la Corse sont dotés respectivement de 21,6 et 2,8 millions d'euros, mais le montant des crédits affectés strictement à l'île ne sera connu qu'en fonction des projets présentés au cours de la période.

Le programme URBAN représente 11,8 millions d'euros en faveur de la ville de Bastia, le programme LEADER concerne trois zones rurales de l'île pour un montant total de 4,124 millions d'euros de crédits communautaires.

A l'issue du DOCUP 2000-2006, la Corse rejoindra le rang des régions éligibles à l'Objectif 2 qui vise la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle. Le montant total et les taux d'intervention autorisés seront réduits et seuls le FEDER et le FSE pourront être sollicités.

Entre 1986 et 2007, au titre des divers programmes (y compris les PIC), la Corse aura donc perçu près de 718 millions d'euros (soit en moyenne 34,2 millions d'euros par an).

Tableau 19 : Apport des crédits communautaires en Corse de 1986 à 2006 en millions d'euros.

Période	Montant UE du programme multi-sectoriel	Montant UE PIC	Total UE
1986 - 1992	PIM : 100	12	112
1990 - 1993	POI : 72	38	110
1994 - 1999	DOCUP : 250	35	285
2000 - 2006	DOCUP : 181	29,9	210,9

Source : Assemblée de Corse

3. Les effets de la mise en œuvre des fonds structurels en Corse

a) Les effets positifs

- Les effets sur les infrastructures :

L'ensemble des grandes infrastructures de l'île réalisées ces quinze dernières années ont quasiment toutes été financées grâce à l'apport des crédits communautaires : la modernisation des ports et des aéroports, certaines grandes opérations routières, les infrastructures culturelles d'envergure (musée de la Corse, cinémathèque de Porto-Vecchio, musées de Levie et de Sartène, ...), les équipements de formation (et notamment les constructions universitaires), la modernisation des réseaux d'assainissement et d'eau potable, les barrages hydrauliques, ...

- Les effets économiques et financiers :

L'apport des crédits communautaires a eu un effet de levier indéniable sur l'ensemble de l'économie insulaire. En règle générale en Corse, 1 euro d'aide communautaire génère 1,5 euro d'investissements publics et privés. Ainsi les 181 millions d'euros du DOCUP 2000 - 2006 induisent un programme de plus de 410 millions d'euros.

- Les effets sur l'emploi :

Difficile à quantifier, l'impact sur l'emploi des crédits communautaires est néanmoins indéniable, tant dans le secteur des travaux publics que dans celui des entreprises directement aidées qu'à travers les fonds dispensés à la formation professionnelle et à l'adaptation des travailleurs. Une évaluation actuellement en cours du DOCUP permettra peut-être d'avoir une meilleure lisibilité des résultats en termes d'emplois.

- Les effets administratifs :

Grâce à la politique régionale communautaire, se sont développées depuis quinze ans des procédures nouvelles telles que le partenariat Etat/autorité régionale, la mise en place d'une stratégie de développement pluriannuelle, la recherche des synergies entre les différents secteurs d'activités, l'acceptation de démarches d'évaluation des politiques publiques par des organismes extérieurs.

b) Les problèmes

Ces problèmes s'articulent essentiellement autour de trois types de considérations :

- Lourdeur des procédures :

La Corse était confrontée, comme les autres régions, à la lourdeur et la complexité des procédures. A la suite des circulaires sur l'amélioration de l'accès aux financements communautaires et sur la simplification de leur gestion prises en 2002 par le gouvernement, elle a amélioré son dispositif d'animation et simplifié les dossiers de demande d'aide.

Sans attendre la révision en 2003, les mesures du DOCUP qui le nécessitaient, ont pu être modifiées (extension des catégories de bénéficiaires, nouveaux critères de sélection des projets, extension du champ d'éligibilité, création ou suppression de mesures). En Corse, il a été demandé dans ce cadre que la mesure « routes » ciblée initialement sur les axes Ajaccio - Bastia et Bastia - Bonifacio soit étendue à tout le réseau routier national.

L'ensemble des mesures prises au niveau local à partir de ces circulaires a conduit à accélérer très sensiblement la cadence d'exécution en Corse et à éviter le dégageant d'office qui touchait la région dès le 31 décembre 2002.

- Insuffisance de la Corse en matière d'ingénierie :

L'une des faiblesses de la Corse est son insuffisance en matière d'ingénierie. Peu de projets structurants sont au stade du démarrage. Les procédures de maturation des grands projets (routes, incinérateurs notamment) sont très longues et soumises à de multiples aléas juridiques (ex : la déviation de Bocognano dont la déclaration d'utilité publique a été annulée par le tribunal administratif et aucun projet de substitution n'a pu prendre le relais dans les temps).

La solution est de mettre en place, en amont des programmes, des portefeuilles d'opérations prêtes à démarrer. Pour cela, une véritable « *force de frappe* » en matière d'ingénierie doit être mise en place. C'est la démarche actuelle de la collectivité de Corse, notamment dans le cadre du Programme exceptionnel d'investissements (PEI).

Il a également été décidé de mettre en œuvre une assistance technique à maîtrise d'ouvrage publique, afin d'aider les petites collectivités, et notamment les communes, à surmonter l'ensemble du circuit des financements communautaires et à ne pas se perdre dans les méandres des diverses réglementations. Ainsi, un prestataire extérieur sera bientôt désigné, sur la base d'un cahier des charges, par l'Etat et la collectivité de Corse pour être aux côtés de ces collectivités dans l'ensemble du parcours d'une demande d'aide de

financement européen. Afin d'éviter le dégagement d'office, certains services de l'Etat et de la collectivité de Corse ont été conduits en fin d'année 2002 à dépêcher auprès des maîtres d'ouvrage publics et privés des agents qui se sont rendus sur le terrain et se sont livrés à une véritable « *chasse aux factures* ». Cette procédure a été payante. Il faut sans doute l'améliorer et la généraliser.

- Insuffisance de l'autofinancement :

Nul besoin de rappeler que les maîtres d'ouvrages publics et privés de l'île ont une capacité d'autofinancement très réduite, voire quasiment nulle. Une opération peut recevoir jusqu'à 80 % de crédits publics, mais nécessite toujours un apport du maître d'ouvrage d'au moins 20 %. Cela est souvent insurmontable pour de petites communes ou de petites entreprises. Afin de pallier cette difficulté, un système de préfinancement adossé sur les subventions a été mis en œuvre avec CLF-DEXIA. Ce système a donné de bons résultats au début et semble connaître un certain fléchissement. Il faut sans doute le réactiver et le promouvoir de façon plus ample.

Sans doute aussi, serait-il opportun de plaider pour que certaines opérations très ciblées et d'intérêt général puissent être subventionnées au-delà des 80 % fatidiques.

c) D'autres pistes de réflexion sont en cours d'investigation

Elles émanent des services tant de l'Etat que de la collectivité de Corse pour améliorer encore le dispositif :

- une meilleure lisibilité des fonds structurels par les bénéficiaires : ainsi, un site Internet sur le DOCUP Corse est en cours de création, avec l'ensemble des informations par secteur d'activités (dossiers de demande d'aide, personnes ressources, pièces nécessaires, circuit, ...);
- une plus grande utilisation de la procédure des « *subventions globales* » par la collectivité de Corse. Celle-ci est déjà utilisée actuellement dans le cadre de l'agriculture, les déchets et la formation et a montré ses avantages (un seul interlocuteur pour les bénéficiaires, plus grande rapidité dans l'instruction et surtout dans l'engagement et le paiement des fonds). Elle devrait être étendue au tourisme très prochainement, voire à d'autres domaines.
- à tout le moins, la procédure de « *guichet unique* » permet de répondre à ces besoins. Sa mise en place doit être plus systématique.

De façon plus politique, la Corse, de par les handicaps liés à l'insularité, nécessite que des dérogations lui soient accordées. Certaines de ces dérogations figurent dans le Mémoire et seraient de nature à améliorer la consommation des crédits.

Ainsi, dans le secteur de la pêche, la politique commune de la pêche vise à une forte réduction de la puissance de la flotte. Toute aide à la modernisation de la flotte conduisant à une majoration de puissance est proscrite par l'Union. La flotte de la Corse se caractérise par sa modicité, sa faible puissance et sa

vétusté. Elle est donc très pénalisée par ces dispositions. Des dérogations permettraient de consommer mieux les crédits de l'IFOP.

De même, l'augmentation du taux d'intensité des aides aux entreprises serait également de nature à améliorer la consommation des crédits et à réduire les problèmes liés à la part d'autofinancement des maîtres d'ouvrage privés. Le plafond est actuellement de 30 %. Il a été demandé de le porter à 50 %, à l'instar des pays à faible démographie. Cette demande est à l'heure actuelle refusée. Il est recherché dans le cadre de la réglementation existante les moyens d'optimiser l'utilisation des crédits destinés aux entreprises.

4. L'après 2007 : la nécessité de maintenir des aides structurelles en Corse

Durant la période 2000-2006, la Corse est une région d'Objectif 1 en « *soutien transitoire* », c'est-à-dire qu'à partir de 2007, son PIB ne lui permettra plus d'être considérée région d'Objectif 1. De plus, l'arrivée des nouveaux pays dans l'Union fera très fortement descendre le PIB moyen de l'Europe et un simple « *effet mécanique* » fera monter le niveau relatif du PIB des régions actuelles de l'Union.

Pour autant, l'aide européenne sera maintenue, en fonction des nouvelles réglementations qui régiront la politique régionale communautaire. Ces nouvelles règles sont en cours d'élaboration. Il a été demandé qu'elles puissent prendre en compte les handicaps liés à l'insularité (au titre de l'article 158 du Traité sur l'Union et de sa déclaration annexe n° 30). On s'acheminerait vers une notion de territoires à handicaps permanents qui pourrait conduire à la mise en place d'un instrument financier spécifique.

Il est à noter également que l'actuel Objectif 2 que devrait rejoindre la Corse en 2007 privilégie surtout les crédits du FSE. Or, il est essentiel pour la Corse, dans la future période, de pouvoir encore bénéficier du FEDER pour la réalisation d'infrastructures telles que les routes ou les ports. Ce point - la part des crédits du FEDER dans le prochain programme - sera aussi déterminant.

II - LES FONDS STRUCTURELS DANS LES AUTRES ÉTATS MEMBRES

A - L'ESPAGNE

Depuis son adhésion à la Communauté économique européenne en 1986, l'Espagne a utilisé très largement les fonds structurels comme levier de son développement économique et social.

Au cours de la période 93-99, elle a reçu 33 milliards d'euros, soit le quart des fonds structurels totaux. Elle a été le premier bénéficiaire du fonds de cohésion avec 9,2 milliards d'euros, représentant plus de la moitié des crédits de ce fonds.

Pour l'exercice 2000-2006, l'Espagne recevra 56 205 millions d'euros dont 45 045 pour les fonds structurels et 11 160 pour le fonds de cohésion, soit un accroissement annuel de 6 % par rapport à la période 94-99. Elle restera le

principal destinataire des fonds européens et bénéficiera de 29 % des fonds Objectif 1.

1. Un contexte politique et administratif différent

a) Des structures politiques quasi fédérales

L'Espagne comporte, outre l'Etat, seul partenaire officiellement reconnu par l'Union européenne, trois niveaux d'administration territoriale s'emboîtant les uns dans les autres :

- les communautés autonomes au nombre de dix-sept (auxquelles il faut ajouter les deux enclaves marocaines de Ceuta et Melilla) ;
- les provinces ;
- les municipalités.

Les provinces sont de simples échelons administratifs, correspondant au département français par la taille, mais sans ressources ni compétences à l'exclusion de certaines infrastructures comme par exemple les routes... Elles constituent un niveau de regroupement pour les communes rurales.

Les municipalités disposent d'organes élus mais n'ont que des compétences limitées et très peu de ressources.

En revanche, les communautés autonomes disposent d'un parlement élu et d'un gouvernement calqué sur le gouvernement central espagnol (avec des ministères, les « *consejerías* ») ainsi que de compétences très étendues.

La Constitution et la législation espagnoles ont établi un système de répartition de compétences entre l'Etat central et les communautés autonomes, fondé sur la distinction entre :

- les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat (défense, relations internationales, justice...) ;
- les domaines où les compétences sont partagées (sécurité publique, industrie, transports, agriculture, culture...) ;
- les domaines de la compétence exclusive des communautés (services sociaux, urbanisme, logement, élevage, tourisme...).

Les communautés autonomes ont également dans certains domaines des compétences législatives ou réglementaires leur permettant notamment d'adapter à leur situation propre les règles générales fixées par l'Etat.

Les transferts de compétences s'effectuent à la carte, par négociation entre l'Etat et chaque communauté. La maturation du processus de décentralisation a entraîné une progressive égalisation des niveaux de compétences entre toutes les autonomies.

Cependant, seules dix communautés assument aujourd'hui effectivement la totalité des compétences qui leur sont juridiquement dévolues (les trois communautés « *historiques* » de Catalogne, du Pays basque et de Galice, les deux communautés autonomes qui ont bénéficié dès le départ de régimes spéciaux, la Navarre et l'Andalousie ainsi que celles considérées comme dotées d'un fort potentiel économique, Madrid, l'Aragon, les Baléares et les Canaries).

Les autres n'en assument dans les faits qu'une partie en raison de la faiblesse de leurs moyens financiers et humains.

Ces disparités expliquent peut-être en partie la priorité que l'Espagne affecte à l'obtention des fonds européens, dont l'impact territorial est fort. Si au plan national, l'objectif est la convergence avec la moyenne de l'Union européenne, le renforcement de la cohésion entre les territoires à l'intérieur du pays constitue un objectif tout aussi essentiel pour l'Espagne.

Par ailleurs, la portée sectorielle des compétences des communautés met en évidence que leur pouvoir d'impulsion est presque absolu en matière d'installations électriques, de routes, de chemins de fer intérieurs développés sur leur territoire ou de ports et d'aéroports d'intérêt propre. Leurs compétences sont par contre bien plus modestes en matière de reconversion industrielle ou d'environnement.

Ce contraste peut expliquer leur implication plus ou moins importante dans des projets de nature différente.

Il n'en demeure pas moins que les communautés autonomes sont les instigatrices de nombreux projets cofinancés par l'Union européenne et par l'Etat. Elles les mettent en œuvre sur le terrain. C'est à leur niveau que s'effectue la gestion d'une grande partie des fonds européens, une fois franchie l'étape initiale et politique de coordination avec les priorités de l'Etat.

b) Le régime de financement des communautés autonomes

- Les communautés autonomes disposent, aux termes de la Constitution, de l'autonomie financière.

Cette autonomie financière s'entend comme le pouvoir de déterminer les ressources et les dépenses nécessaires pour la mise en œuvre de leurs compétences. Les finances locales font l'objet d'accords négociés entre les communautés et le gouvernement central.

Les ressources des communautés autonomes proviennent du produit des impôts d'Etat qui leur ont été cédés, de surtaxes qu'elles appliquent sur les impôts cédés, d'emprunts et de transferts de l'Etat - auxquels il faut ajouter de façon marginale certains impôts propres et les produits du domaine.

Dans les faits, jusqu'à une date récente, l'autonomie financière effective des communautés restait faible. Leur endettement était très important et leur dépendance à l'égard des transferts de l'Etat considérable alors que les transferts de compétences mettaient à leur charge des dépenses de plus en plus nombreuses.

- Au 1^{er} janvier 2002, le financement des communautés autonomes a fait l'objet d'une réforme.

Cette réforme constitue une étape importante dans le processus de décentralisation de la gestion des finances publiques. Elle s'appliquera à toutes les communautés, sauf le Pays basque et la Navarre, qui sont régis par des régimes spéciaux leur donnant déjà une grande autonomie financière.

Elle permettra d'accroître l'autonomie des communautés en matière de financement des dépenses et progressivement d'augmenter leurs dépenses.

- Le poids des communautés dans les dépenses publiques va s'accroître.

En 2000, les dépenses de l'ensemble des administrations publiques en Espagne représentaient environ 40 % du PIB, soit un peu moins de 250 milliards d'euros. Les dépenses des communautés autonomes étaient de l'ordre de dix points de PIB, soit un peu plus de 60 milliards d'euros et représentaient un quart des dépenses publiques totales.

A mesure que les transferts de compétences prévus par la réforme du financement des communautés monteront en puissance, le poids des communautés dans les dépenses publiques s'accroîtra.

Aujourd'hui, toutes les dépenses d'éducation, y compris de personnels, sont à la charge des communautés. En matière de santé, dix communautés sur dix-sept sont déjà responsables des dépenses et toutes le seront à terme avec la réforme du modèle de financement.

- Mais le processus variera selon les communautés.

Par exemple, les dépenses de santé (financement de l'Insalud, le service de santé, qui, contrairement à la France, est financé par l'impôt et non par des cotisations sociales) seront dorénavant financées par les recettes de TVA.

Certaines communautés prenaient déjà à leur charge ces dépenses, qui étaient alors financées selon un modèle de transferts particulier. Ainsi, en Catalogne, la réforme se traduit par une autonomie budgétaire accrue mais pas par des dépenses nouvelles.

En revanche, en Castille-Manche, le budget de la communauté devrait connaître une très forte progression en 2002 du fait de l'élargissement de compétences en matière de santé. Dans d'autres communautés, le transfert de compétences interviendra plus tard et l'impact budgétaire ne se verra qu'après 2002.

Il s'agit donc d'un processus évolutif.

- La part des recettes « *propres* » - cession d'une part des recettes fiscales - dans le financement des dépenses des communautés va doubler, passant de 25 % à environ à 50 %.

Jusqu'à présent, les dépenses des communautés étaient financées à hauteur de 75 % par des transferts émanant de l'Etat et à hauteur de 25 % par des ressources fiscales cédées (un peu plus de 15 milliards d'euros)¹.

Désormais, 50 % des ressources des communautés viendront des impôts cédés (environ 35 milliards d'euros) sans passer par les transferts de l'Etat.

La part de l'impôt sur le revenu reversée aux communautés passera de 30 % à 33 %, avec un pouvoir de modulation sur l'ensemble des 33 %.

En outre, les communautés recevront 35 % des recettes de TVA, 40 % des taxes sur les carburants, le tabac et l'alcool et 100 % de la taxe sur les immatriculations automobiles et sur l'électricité, alors qu'elles ne percevaient rien de ces impôts auparavant.

Enfin, avec le nouveau modèle, le financement « *propre* » des communautés sera relativement équilibré : sur les 35 milliards d'euros de ressources fiscales, un tiers environ viendra des recettes de TVA, un tiers des recettes de l'impôt sur le revenu et un tiers des recettes des autres impôts.

- Cette décentralisation fiscale devra s'accompagner d'une responsabilisation accrue en matière d'exécution budgétaire.

Des marges de manœuvre pour moduler certains impôts existent : c'est notamment le cas de l'impôt sur le revenu, les communautés pouvant en partie jouer sur les barèmes et sur certaines déductions du montant imposable, en vue notamment de favoriser les familles.

Elles auront de plus une très grande liberté pour adapter les impôts sur les successions et sur le patrimoine. Elles pourront continuer marginalement de supprimer certains impôts (impôt sur les successions qui a été supprimé dans certaines communautés) ou d'en introduire de nouveaux (impôt sur les grandes surfaces en Catalogne). Mais il est probable que l'Etat s'efforcera de limiter ces expériences.

La co-responsabilité Etat/communautés autonomes dans l'exécution des dépenses, depuis quelques années, et dans la fiscalité, à partir de 2002, implique selon le gouvernement un surcroît de discipline fiscale aux différents niveaux de l'administration.

C'est l'un des objectifs du projet de loi de stabilité budgétaire, actuellement discuté au Parlement, qui vise à obliger les différents niveaux d'administrations à parvenir chaque année à l'équilibre budgétaire et donc à ne pas s'endetter.

Les communautés gèrent aujourd'hui une large part des dépenses publiques espagnoles. Cette part va augmenter. Les fonds structurels et le fonds de cohésion ont constitué et continueront vraisemblablement à constituer un complément appréciable à leurs ressources même si la part de ces fonds demeure relativement modeste.

¹ Les communautés recevaient en particulier 30 % de l'impôt sur le revenu collecté sur leur territoire, dont 15 % sur lesquels elles avaient un pouvoir de modulation - cette mesure importante avait été mise en place en 1996. Les communautés recevaient également la totalité de l'impôt sur les successions et sur le patrimoine.

Tableau 20 : Tableau simplifié du nouveau modèle de financement

PIB : 609 Mds d'euros (chiffre 2000)		
Dépenses des administrations publiques : 40% du PIB (244 Mds)		
Dépenses des communautés autonomes : 10% du PIB (61 Mds)		
Financement de ces dépenses	Ancien modèle	Nouveau modèle
Transferts	7,5 %	5 %
Recettes propres	2,5 % (30% de l'IR, impôts sur les successions et le patrimoine)	5 % (35% de la TVA, 33% de l'IR, et autres impôts)

Source : Mission économique - Ambassade de France - Madrid

c) L'impact de la répartition des compétences sur le degré de filtrage, la gestion et le contrôle

- Selon le secteur concerné et selon qu'il est centralisé, partagé ou décentralisé, le degré de filtrage national est différent.

A titre d'exemple, dans le secteur des transports, compte tenu des montants financiers importants des projets, l'initiative revient pratiquement toujours à l'Etat. Les participations locales s'inscrivent presque toujours dans le cadre des grands travaux d'ampleur nationale.

Le secteur de l'environnement constitue le secteur dans lequel les efforts des prochaines années vont être les plus importants. Mais là, les opérations peuvent se traduire tout autant par des projets d'envergure que par des projets plus locaux émanant des municipalités (centrés alors sur la gestion des déchets et les services d'assainissement).

- En ce qui concerne la gestion des fonds :

L'autorité de gestion officielle est la direction générale des fonds communautaires du ministère des finances : celle-ci intervient directement pour le FEDER et en étroite collaboration avec les départements ministériels concernés pour les autres fonds (travail pour le FSE, agriculture pour le FEOGA, équipement pour le fonds de cohésion) dans le cadre d'une coopération avec les communautés autonomes concernées.

Pour chaque programme opérationnel régional, la communauté correspondante est coresponsable avec l'autorité de gestion centrale de l'efficacité, de la régularité et de la bonne exécution des opérations cofinancées dans les domaines de leurs compétences respectives.

- En matière de contrôle :

Une instance du ministère des finances (« *l'intervencion general* ») assure la fonction de contrôle pour les dossiers gérés par l'Etat ou cofinancés par les communautés autonomes et l'Etat. Pour les dossiers financés par les communautés autonomes seules, « *l'intervencion general* » de l'Etat exerce une simple coordination. Pour ces dossiers décentralisés, les communautés ont leur propre organe de contrôle.

Il faut noter que l'Espagne, qui a connu un scandale lié à l'absence de fondement dans certaines demandes de fonds européens, a renforcé son dispositif de contrôle. La Loi organique relative au financement des communautés

autonomes (LOFCA) a établi, il y a deux ans, ***une co-responsabilité financière de l'Etat et des communautés.***

En cas de difficultés, la responsabilité revient à la communauté si le dossier incriminé entraine dans le cadre de ses seules compétences. En cas de dossiers cofinancés par la communauté autonome et l'Etat, les responsabilités sont partagées. Mais l'interlocuteur de Bruxelles demeure l'Etat, à charge pour lui de se retourner vers une communauté défailante.

d) Les circuits d'allocation des fonds européens

Une fois l'instruction menée au plan national, les demandes sont examinées et agréées - comme pour tous les États - par les services de la Commission en fonction des règlements régissant les différents fonds (taux de cofinancement, adéquation avec les critères nationaux définis - richesse, chômage, population ...- priorités sectorielles ou stratégiques à l'échelle européenne.

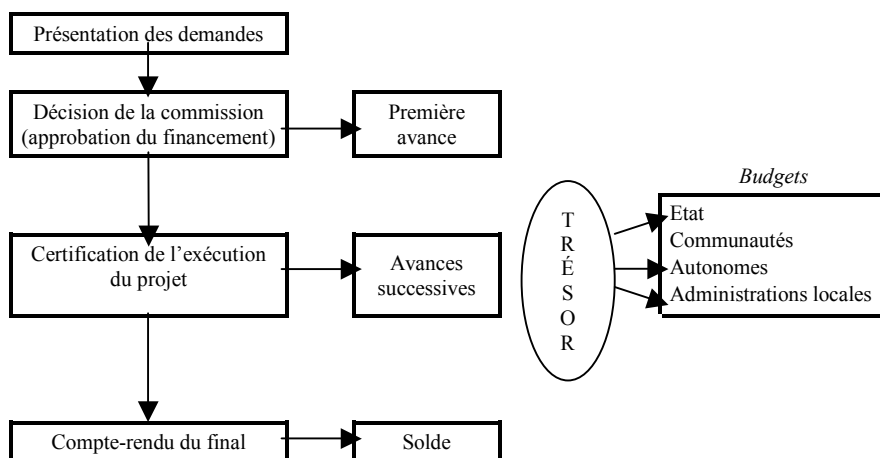
Les fonds européens destinés à l'Etat sont directement affectés à son budget. Les fonds destinés aux collectivités locales sont versés (depuis 1990) à la direction du trésor du ministère des finances. Il s'agit d'une entité totalement neutre et purement financière.

Le versement au destinataire final se réalise dans les mêmes conditions que dans les autres pays : avance au moment de l'approbation du financement demandé au titre du projet, avances successives en fonction de la réalisation, versement du solde financier à l'achèvement.

Des procédures budgétaires propres à l'Espagne apportent cependant une certaine fluidité à l'exercice. Le budget correspondant aux demandes des fonds européens déposées par l'Espagne est voté au plan national, qu'il s'agisse des demandes de l'Etat, des communautés ou des administrations locales.

Dès que les financements de l'Union européenne sont acquis sur le principe, les réalisations peuvent commencer, ce qui permet d'obtenir *in fine* un taux d'exécution d'autant plus élevé. Les communautés ont adopté cette pratique de gestion contrairement à un grand nombre d'administrations locales, aux finances plus réduites, qui attendent que la ressource européenne soit inscrite dans leur budget pour commencer leurs opérations.

Schéma 5 : Le circuit et les étapes d'allocation des fonds européens



Source : Mission économique - Ambassade de France - Madrid

e) L'exemple de la communauté de Castilla y Leon

La Castilla y Leon est une des régions espagnoles éligibles à l'Objectif 1. Elle a participé à l'ensemble des opérations liées à l'élaboration du programme de développement régional et du cadre communautaire d'appui pour l'Espagne.

La région bénéficie du « *programme opérationnel intégré de Castilla y Leon* » 2000-2006. L'autorité de gestion est la direction générale des fonds communautaires du ministère des finances. Le programme comporte en outre deux subventions globales, l'une pour le FEDER (à destination des entreprises principalement des PME), l'autre pour le FSE.

En même temps, la région participe à deux programmes opérationnels interrégionaux, l'un pour l'amélioration des structures et des systèmes de production agricoles (FEOGA-O), l'autre au titre de l'IFOP. Pour ces deux programmes, l'autorité de gestion est le ministère de l'agriculture.

La région bénéficie également des programmes INTERREG III (d'une part avec le Portugal et d'autre part avec le Sud-Ouest européen et l'Est atlantique) et EQUAL. Enfin, en relation avec le fonds de cohésion, la région participe au travers de groupes de projets à des actions en faveur de l'environnement.

L'administration régionale intervient, pour le programme opérationnel intégré, à travers sa direction générale du budget et des fonds communautaires et, pour les deux subventions globales, par l'intermédiaire de l'agence de développement économique et de l'agence territoriale des services sociaux.

Une fois la décision politique prise au niveau des « *consejerías* », les ministères régionaux, et des organismes institutionnels, deux services de cette direction générale interviennent *a priori* : le service du budget vérifie que les projets et les ressources estimées sont compatibles ; le service des fonds européens vérifie que les projets sont éligibles.

Le service des fonds européens est chargé plus particulièrement :

- du suivi de la gestion économique et financière des programmes financés par les fonds européens pour lesquels il a été désigné comme organisme responsable ;
- de l'élaboration, conjointement avec les « *consejerias* », des programmes opérationnels ou des autres formes d'interventions communautaires et de leur finalisation en vue de les présenter à la Commission européenne ;
- du contrôle de l'éligibilité des dépenses cofinancées par les fonds européens et de l'identification, pour chaque projet d'investissement public de l'administration régionale, du financement communautaire possible ;
- du suivi des programmes inscrits au budget et cofinancés par les fonds européens ;
- du suivi, avec la trésorerie générale de la communauté autonome, des ressources provenant de l'Union européenne ;
- de la coordination de l'évaluation et de l'organisation des comités de suivi des fonds structurels qui correspondent à la communauté autonome ;
- de l'assistance aux « *consejerias* » et organismes institutionnels pour étudier leurs projets et vérifier s'ils sont susceptibles d'être cofinancés par les fonds structurels ;
- et plus généralement de toute assistance technique à l'administration de la communauté sur tous les aspects économiques et financiers en relation avec l'Union européenne.

Le service du budget comporte sept personnes , celui des fonds européens vingt-deux.

Leur organisation est décrite de la façon suivante dans le « manuel de procédure pour la gestion, le suivi et le contrôle des fonds européens pour 2000-2006 » édité par la « Junta de Castilla y Leon ».

Tableau 21 : Service des fonds européens de la Castilla y Leon

SERVICE DES FONDS EUROPÉENS		
1	Chef de service	Organisation et direction des activités relatives aux fonds européens
1	Technicien assistant	Conseil en matière de fonds européens Coordination des fonds européens
3	Responsable de programme	Responsabilité de la gestion et du suivi des programmes européens Émission de rapports
1	Administrateur	Démarches administratives concernant les fonds européens
2	Auxiliaire	Archives, mécanographie et bureautique
3	Technicien supérieur	Suivi, gestion et contrôle économique et financier des programmes européens
1	Technicien de gestion	Tâches d'exécution relatives aux programmes européens
2	Chef de négociation	Appui à l'exécution des programmes européens
1	Chef de négociation	Documentation et information
7	Technicien supérieur (assistance technique)	Soutien pour la gestion et le suivi des fonds

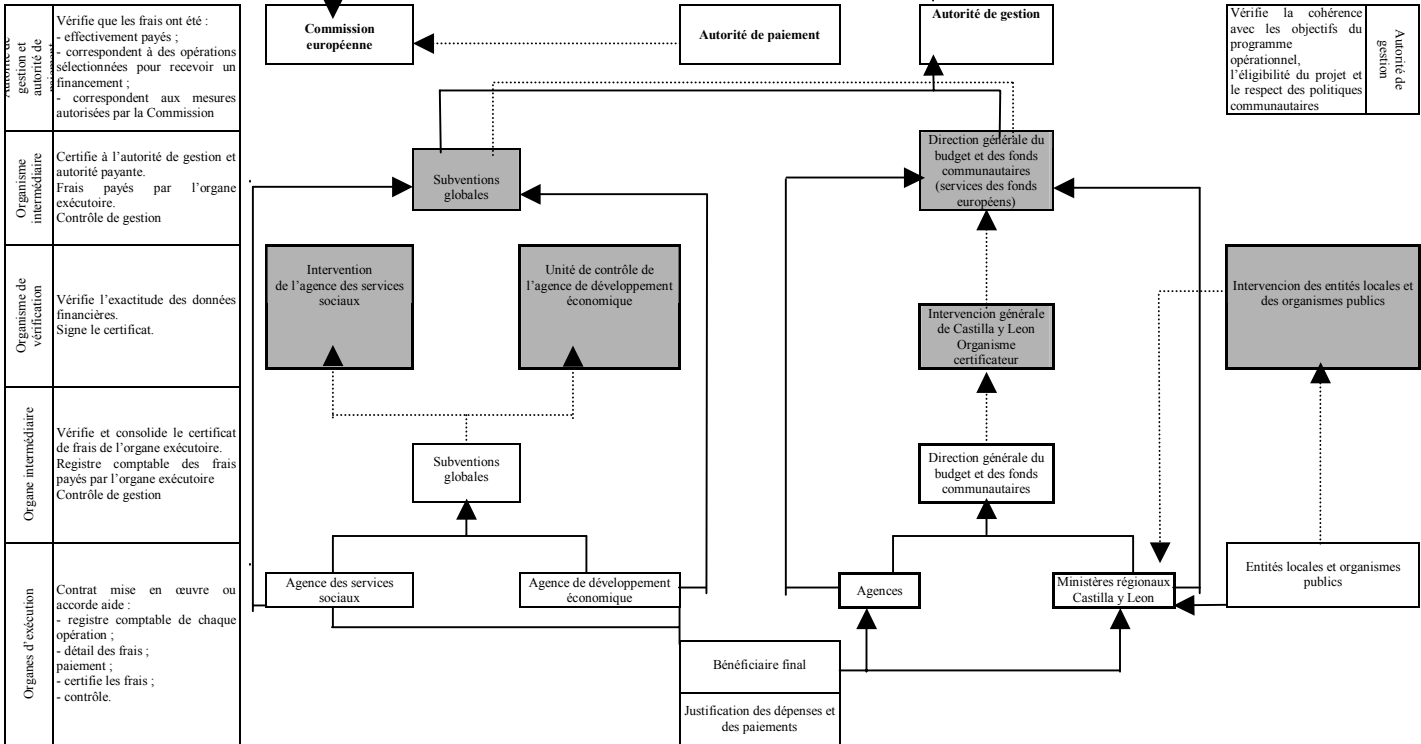
L'exécution de la dépense incombe aux centres de gestion, c'est-à-dire aux différents organes des « *consejerías* » qui réalisent effectivement les actions. Ceux-ci ont pour responsabilités de :

- favoriser une exécution efficace des actions cofinancées ;
- assurer un suivi de ces actions à travers une base de données informatisée ;
- apporter à la direction générale du budget et des fonds communautaires de la région toute information nécessaire ou demandée ;
- disposer de tous les justificatifs relatifs aux dépenses ;
- faciliter la vérification de la réalité des prestations ;
- collaborer aux différents contrôles portant sur les projets de leurs compétences et conduits par les organes de contrôle de la communauté autonome, de l'administration centrale ou de la Commission européenne, ...

En ce qui concerne le contrôle, outre la Commission européenne :

- l'autorité de gestion, l'autorité de paiement et les organismes intermédiaires sont responsables de l'efficacité et de la transparence des systèmes de gestion et de contrôle, de la certification des dépenses et de la détection des irrégularités ;
- « *l'intervencion general* » de l'administration d'Etat et « *l'intervencion general* » de la communauté autonome, selon la nature des dossiers, veillent à la régularité des opérations, réalisent les contrôles in situ, préviennent et corrigent les irrégularités au moyen de la suppression de la participation financière, certifient les dépenses

Schéma 6 : Circuit d'un dossier Objectif 1 en Castilla y Leon



Source : « Manuel de procédure des fonds européens 2000-2006 » - Junta de Castilla y León

2. Une consommation importante

Le taux de consommation atteint dans ce pays plus de 80 %, ce qui s'explique en partie par le fait que l'écart de développement était à l'origine très important et qu'en conséquence les actions nécessaires étaient plus faciles à identifier et les besoins plus intensément ressentis. Une régionalisation très forte des opérations a permis une large mobilisation des acteurs locaux.

a) Un écart considérable à rattraper et des régions en retard de développement majoritaires

A son entrée dans la CEE en 1986, le PIB par habitant de l'Espagne représentait 69 % de la moyenne communautaire. Le retard de développement du pays était considérable en équipement. Aujourd'hui, le nombre de régions espagnoles peu développées au regard des critères communautaires demeure important et les aides structurelles s'y concentrent.

Entre 1994 et 1999, plus de la moitié des fonds reçus par l'Espagne a été octroyée aux régions Objectif 1.

Il s'agit des deux enclaves marocaines et des dix communautés d'Andalousie, Asturies, Canaries, Castilla y León, Castille-la-Manche, communauté de Valence, Galice, Estrémadure, Murcie et Cantabrie.

Les sept autres communautés : Aragon, Baléares, Catalogne, Madrid, Navarre, Pays basque et Rioja se sont réparti environ 11 % des aides.

L'Andalousie a été de loin le plus gros bénéficiaire, les Baléares et la Rioja celles ayant reçu le moins d'aides. En termes de produit intérieur brut par habitant, les communautés dont le PIB/h est le plus élevé ont reçu les montants les moins importants (Madrid, Catalogne, Pays basque...). En contrepartie, les communautés ayant bénéficié du plus gros volume d'aides sont celles souffrant de retards économiques importants comme l'Andalousie.

Pour la période 2000-2006, 38 096 millions d'euros iront à l'Objectif 1. Les régions bénéficiaires sont les mêmes que pour la période précédente, à l'exception de la Cantabrie, qui ne répond plus aux critères communautaires mais se verra octroyer une aide transitoire. Les régions Objectif 1 comptent 23,3 millions d'habitants, soit 58 % de la population espagnole.

2 651 millions concerneront l'Objectif 2 pour les sept autres communautés déjà bénéficiaires (8,8 millions d'habitants, soit 22 % de la population).

Les 2 140 millions de l'Objectif 3 et les 11 160 millions d'euros affectés à l'Espagne au titre du fonds de cohésion ne sont pas régionalisés.

b) Une majorité de projets régionaux

La part des dossiers régionalisés est très importante en Espagne.

Pour la période 1994-1999, sur les 6 447 millions d'euros octroyés à l'Espagne au titre des fonds structurels et de cohésion, 4 274 étaient régionalisés.

Pour la période 2000-2006, 37,6 % des fonds Objectif 1 seront gérés au niveau des communautés autonomes ainsi que la totalité des fonds Objectif 2.

Tableau 22 : Répartition programmée des fonds européens par communauté autonome - moyenne annuelle pendant la période 1994-1999

Fonds structurels et de cohésions				
Répartition par régions moyenne annuelle pendant la période 1994-1999				
	Millions d'euros	%	Euros/habitant	PIB/habitant (*)
Andalousie	806	18,8	110	9 458
Aragon	97	2,3	81	13 890
Asturies	139	3,2	129	11 161
Baléares	18	0,4	22	14 322
Canaries	210	4,9	123	11 744
Cantabrie	98	2,3	184	12 185
Castille-la-Manche	250	5,8	144	10 452
Castille et Léon	440	10,3	177	12 210
Catalogne	234	5,5	37	15 513
Estrémadure	234	5,5	219	8 330
Galice	451	10,6	165	10 361
La Rioja	16	0,4	62	14 726
Madrid	76	1,8	15	16 897
Murcie	138	3,2	120	10 486
Navarre	112	2,6	205	16 255
Pays-Basque	138	3,2	66	15 563
Valence	299	7,0	73	12 021
Ceuta et Melilla	520	12,2	3 674	10 555
Sans régionalisation	2 173		-	
Total régionalisé	4 274	100,0		
TOTAL	6 447		159	12 751

(*) Population de l'année 2000.

Source : Banque d'Espagne, ministère des finances, Institut national de statistiques (INE)

Tableau 23 : Objectif 1 (2000-2006) - distribution de l'aide communautaire par région en millions d'euros

Communautés autonomes	Administration générale de l'Etat	Administration communautés autonomes	Total	% CA/T
Andalousie	7 660,2	4 291,5	11 951,7	35,9
Asturies	1 243,3	598,4	1 841,7	32,5
Canaries	1 666,2	1 076,8	2 743,0	39,3
Castille la Manche	2 067,6	1 067,3	3 134,9	34,0
Castille et Léon	2 973,2	1 729,1	4 702,3	36,8
Estrémadure	1 926,2	1 169,4	3 095,6	37,8
Galice	2 933,0	2 474,7	5 407,7	45,8
Murcie	1 148,9	536,2	1 685,1	31,8
Valence	2 781,6	1 607,1	4 388,7	36,6
Ceuta	73,5	44,1	117,6	37,5
Melilla	80,2	37,4	117,6	31,8
Cantabrie (aide transitoire)	111,6	250,4	362,0	69,2
TOTAL	24 665,5	14 882,4	39 547,9	37,6

Source : ministère de l'économie et des finances - Secrétariat d'Etat au budget.
La programación regional y sus instrumentos : informe anual 2000.

Tableau 24 : Objectif 2 (2000-2006) - apport communautaire

Communautés autonomes	FEDER	FSE	Total
Aragon	291,4	14,9	306,3
Iles Baléares	86,2	4,2	90,4
Catalogne	978,6	256,9	1 235,5
Madrid	369,9	25,0	394,9
Navarre	86,5	4,1	90,6
Pays Basque	558,8	28,8	587,6
La Rioja	40,6	2,1	42,7
Total	2 412,0	336,0	2 748,0

Source : ministère de l'économie et des finances - Secrétariat d'Etat au budget.
La programación regional y sus instrumentos : informe anual 2000.

Par ailleurs, les modalités de programmation et de financement propres à l'Espagne ont un impact positif sur la rapidité de l'exécution.

Dès le début de la période de programmation, chaque communauté a pu négocier son enveloppe de la même manière et selon les mêmes critères que l'aurait fait un Etat unitaire. Disposant d'une enveloppe propre, chaque communauté est ensuite très libre dans sa gestion.

Surtout lorsque les communautés présentent leurs programmes au comité de politique fiscale et financière, les cofinancements ont déjà été envisagés, négociés et sont pratiquement établis. Il n'y a donc pas lieu, pour la mise en

œuvre, d'attendre les décisions ou les délibérations successives des différents co-financiers qui en France retardent et perturbent les réalisations et les paiements.

Enfin, compte tenu de leurs ressources, les communautés démarrent les opérations dès l'accord de principe de Bruxelles, ce qui accélère la mise en œuvre et contribue à augmenter le taux de consommation.

Quant aux municipalités, elles ont peu de compétences propres et ne financent pas les opérations individuelles notamment avec les entreprises, la compétence « *commerce et PMI* » relevant de la communauté autonome.

Même dans le cadre de leurs compétences, elles ne peuvent accéder directement aux fonds structurels, mais peuvent seulement incorporer des projets municipaux aux programmes des ministères ou de leur communauté d'appartenance.

La gestion n'est jamais réalisée par les communes mais, selon les cas, se situe au niveau de la communauté autonome si le gouvernement régional est le co-financeur ou du ministère concerné si c'est l'Etat qui cofinance. Les municipalités reçoivent alors les fonds soit de la communauté, soit du ministère central concerné.

La faiblesse de leurs pouvoirs en la matière n'empêche pas les plus grosses municipalités d'être très actives.

c) Une motivation plus importante et des personnels nombreux à tous les niveaux

L'importance des besoins en Espagne a largement mobilisé les responsables régionaux et locaux autour des fonds structurels.

Les communautés sont dotées de services étoffés pour préparer les demandes et gérer leurs dossiers.

L'exemple de la communauté de Castilla y Leon est significatif. Son service des fonds européens comprend vingt-deux personnes (dont un chef de service, un assistant technique, un responsable par fonds, trois personnes pour les opérations transversales...).

Bien qu'elles ne puissent gérer elles-mêmes les dossiers, les grosses municipalités se mobilisent et disposent le plus souvent de services propres.

La municipalité de Valladolid (330 000 habitants) qui intervient dans le cadre du programme URBAN, finance des projets de réhabilitation architecturaux et de restauration de patrimoine historique, s'est dotée d'une unité de gestion et de trésorerie. Il s'agit d'un service central chargé de l'information sur les fonds structurels et de la présélection des dossiers, en contact avec les différents services municipaux, politiques et techniques. Ce service présente tout projet à la communauté ou au gouvernement central, et s'il est retenu apporte assistance à la mise en œuvre, s'occupe de la publicité et assure les justifications financières et économiques ainsi que l'élaboration des rapports intermédiaires et finaux.

Une personne est affectée à la seule gestion ; plusieurs autres fonctionnaires sont mobilisés et interviennent selon les programmes et les secteurs concernés. Selon les responsables de cette ville, le délai écoulé entre la décision politique du conseil municipal et la décision de Bruxelles, va de six mois pour le FEDER à un an et demi pour le fonds de cohésion.

Nombre de municipalités font aussi appel à des cabinets extérieurs.

Ainsi, à Burgos (166 000 habitants) qui cofinance des opérations en matière d'environnement, dans le cadre du Programme opérationnel local (POL) ou du programme EQUAL, la mairie n'a pas de personnel spécialement affecté aux fonds européens. En revanche, elle recourt à un cabinet de consultants implanté à Madrid, qui assure la préparation et la documentation, informe les services de la mairie des potentialités ouvertes par l'Union européenne et envoie une fois par mois l'ensemble des dossiers regroupés au ministère des finances pour transmission des demandes à Bruxelles.

Ce cabinet présente l'avantage d'être indépendant de la communauté autonome, de mettre ainsi la ville à l'abri de conflits politiques, de suivre les dossiers à Bruxelles et de travailler en temps réel avec la mairie. Celle-ci lui verse 18 000 euros par an quel que soit le nombre de dossiers, ce qui lui revient trois fois moins cher que d'employer un ingénieur recruté à temps plein.

Quant aux délais, les responsables de Burgos ont expliqué qu'ils dépendaient de la technicité et de l'importance de l'investissement, des exigences de l'Union européenne, du nombre de demandes formalisées par les autres entités espagnoles... Pour un projet un peu complexe, il faut compter au minimum un an.

En revanche ***les petites communes ne disposent ni de services, ni des moyens de recourir à un cabinet***, et peuvent difficilement s'intégrer dans le circuit des fonds européens. Leur seule voie est de se regrouper au sein de la fédération des municipalités ou d'être aidées par le niveau départemental.

3. Des effets contrastés

a) Un effet de levier sur toutes les régions

Globalement, les fonds structurels ont eu un impact positif sur toutes les régions.

Non seulement ils ont eu un effet dynamique sur les régions excentrées ou en développement mais aussi ils ont influencé les territoires bénéficiaires dans un sens positif face aux nouveaux facteurs de développement (innovation, coopération avec les universités, association des partenaires économiques et sociaux).

La majeure partie des infrastructures de transport, de télécommunications, d'assainissement, de services liés à l'environnement ont pu voir le jour sur la base d'un cofinancement entre les fonds européens et les budgets nationaux et

locaux de l'Espagne. Le PIB par habitant ramené à la moyenne communautaire est passé en Espagne de 69 % en 1986 à 83 % en 2001.

Les fonds structurels ont joué un rôle significatif pour attirer les investissements étrangers dans le cadre du cofinancement : du fait du caractère contraignant des règles de programmation pour les autorités publiques bénéficiaires, ces dernières ont dû se soumettre à une discipline importante dans la gestion des fonds, ce qui a contribué à mettre les investisseurs en confiance.

Ils ont favorisé la modernisation de la gestion publique et l'émulation entre les communautés autonomes.

Aujourd'hui, les fonds européens revêtent pour l'Espagne un caractère stratégique et leur gestion est l'objet de l'attention des pouvoirs publics du pays à tous les niveaux, qu'il s'agisse du gouvernement ou des collectivités locales.

L'Espagne a obtenu satisfaction lors des négociations de l'Agenda 2000 et les perspectives espagnoles sur les fonds se présentent favorablement tout au moins pour l'exercice en cours. Elles devraient lui permettre de poursuivre ses grands travaux d'infrastructures.

Forte de ces perspectives, elle a lancé un vaste programme de rattrapage économique pour ses dix communautés les plus en retard qui bénéficieront de 156 milliards d'euros sur la période allant jusqu'à 2006, dont 44 % proviendront des fonds européens.

b) Le creusement des écarts entre régions

Néanmoins les écarts se sont maintenus entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. Si les fonds structurels ont aidé au relèvement du niveau de vie dans toutes les communautés, ils n'ont pas eu l'effet correctif escompté entre chacune d'entre elles.

Selon la mission économique de l'Ambassade de France à Madrid, les taux d'exécution par secteur d'activité économique font apparaître des priorités et des disparités claires :

- en matière de transports et plus généralement d'infrastructures : dans le cadre de l'Objectif 1, le taux d'exécution est moyen et relativement uniforme ; sur l'Objectif 2, l'exécution est meilleure, mais les disparités plus fortes ; la Catalogne, Madrid, le Pays basque et la Navarre font figure de communautés autonomes performantes ;
- en matière d'environnement, le taux d'exécution est moyen et les disparités fortes ; l'Aragon fait figure de modèle ;
- pour la pêche et le développement rural, le taux d'exécution est élevé, mais avec de fortes disparités entre communautés ; les plus efficaces ont été l'Andalousie, la Calabre et la Galice ;
- en matière touristique, le taux est moyen, les disparités fortes avec une bonne performance pour Murcie, les Asturies et la Castilla y Leon.

Les projets étant déterminés par les communautés, leur richesse et leurs moyens étant très hétérogènes, il n'est pas étonnant que les communautés les plus performantes aient pu se développer plus vite que les autres. Il n'en demeure pas moins que cette situation a permis de faire jouer l'émulation et de contribuer à tirer l'ensemble vers le haut.

c) Peu de craintes de la part des collectivités pour l'avenir proche mais un avenir incertain pour l'après 2012

Aujourd'hui, les communautés évaluent positivement l'impact des fonds structurels sur leur développement.

Elles sont conscientes que l'entrée de nouveaux pays plus pauvres dans l'Union européenne risque d'avoir pour les quinze un impact négatif sur la distribution des fonds structurels.

Mais elles considèrent que l'utilisation massive des fonds par l'Espagne leur aura permis de réaliser presque entièrement leur programme d'infrastructures lourdes et elles comptent le terminer dans les deux ou trois ans suivant 2006. Elles considèrent donc que leur objectif initial sera atteint et qu'elles n'auront plus besoin alors que de l'Objectif 2.

Si l'Espagne a surtout utilisé les fonds structurels pour remettre à niveau les infrastructures du pays, l'ambition est désormais de privilégier les petits projets jusqu'à présent peu soutenus.

Reste posée la question de l'après 2012 qui préoccupe au contraire le gouvernement central.

En conclusion, l'Espagne a semble-t-il mieux utilisé ses fonds européens que la France. Mais les conditions étaient différentes.

L'Espagne est entrée dans l'Union européenne à une époque où elle se reconstruisait sur le plan économique et administratif. De ce fait, pays en retard de développement, elle a bénéficié surtout de l'Objectif 1 - qui était beaucoup plus commode d'utilisation - et a privilégié l'application des règles communautaires sur lesquelles elle calque ses propres règles - ce qui a évité les blocages résultant de la complexité des critères et de la combinaison de critères nationaux et européens.

En outre, la gestion qu'elle a faite des fonds structurels a été beaucoup plus simple. Il n'existe qu'une autorité de gestion nationale agissant en coresponsabilité avec les communautés autonomes. L'Espagne ne connaît pas la même multiplicité des opérateurs - que sont la région, le département, les communes ... en France - et de ce fait ne souffre pas des retards et des contraintes dus aux financements croisés.

B - LES AUTRES ÉTATS MEMBRES

1. L'Italie

L'Italie est le deuxième bénéficiaire des fonds structurels derrière l'Espagne. L'Italie bénéficie, au titre des fonds structurels, d'une enveloppe globale de 28,484 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

En Italie, le système administratif est plus performant qu'en France. Il autorise en effet une région à devenir le « *guichet unique* » des fonds européens. Celui-ci peut engager l'ensemble des dépenses en faveur d'une action, à charge pour lui de se faire rembourser par les autres collectivités leur quote-part respective.

L'Objectif 1 concerne les six régions du Mezzogiorno (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sardegna) et la région de Molise au titre du soutien transitoire. L'enveloppe financière allouée à l'Objectif 1 s'élève à 22,122 milliards d'euros, contre 16,195 milliards d'euros pour 1994-1999. 21,935 milliards d'euros sont destinés aux régions éligibles à l'Objectif 1 et 187 millions au soutien transitoire.

Un cadre communautaire d'appui (CCA) national est décliné en sept programmes opérationnels (PO) régionaux et sept PO plurirégionaux.

Les autorités de gestion de chaque programme sont désignées par le ministère du trésor, du budget et de la programmation économique. La gestion des fonds incombe aux administrations titulaires des interventions.

La coordination des activités de chaque fonds relève des administrations suivantes :

- FSE : ministère du travail ;
- FEOGA et IFOP : ministère des politiques agricoles ;
- FEDER : ministère du trésor, du budget et de la programmation économique.

La fonction d'autorité de paiement peut être attribuée à une ou plusieurs autorités ou organismes nationaux, régionaux ou locaux.

Le comité de suivi du CCA, institué par décret du ministère du trésor, du budget et de la programmation économique, se compose des institutions et des parties concernées par le processus de mise en œuvre. L'autorité de gestion du CCA est chargée de l'organisation de l'évaluation intermédiaire du CCA en collaboration avec la Commission européenne.

Les comités de suivi des PO sont institués au niveau régional ou de l'administration centrale. Ils sont présidés par les autorités de gestion respective.

L'Objectif 2 concerne 13% de la population italienne, soit 7,4 millions d'habitants. 2,522 milliards d'euros lui sont consacrés, dont 2,145 au titre des régions éligibles à l'Objectif 2 et 377 millions au titre du soutien transitoire.

Treize DOCUP ont été élaborés au titre des régions éligibles.

L'autorité de gestion est un ministère régional compétent : ministère du développement économique en Ligurie, département de l'organisation industrielle pour la région Lombarde... L'autorité de paiement est un département du même ministère. Les deux fonctions sont ainsi exercées au sein d'une même administration.

L'Objectif 3 est applicable à l'ensemble du territoire italien non concerné par l'Objectif 1. 3,744 milliards d'euros lui sont consacrés pour la programmation 2000-2006.

2. L'Allemagne

L'Allemagne est le troisième bénéficiaire des fonds structurels derrière l'Espagne et l'Italie. L'Allemagne dispose de 28,156 milliards d'euros de fonds structurels au titre de la programmation 2000-2006.

L'élaboration des programmes, la mise en œuvre et la gestion financière sont de la compétence des Länder.

L'Objectif 1 concerne les six nouveaux Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est. Près de 20 milliards d'euros lui sont attribués. Un CCA commun à l'ensemble du territoire éligible à l'Objectif 1 est élaboré, puis décliné en PO par Land éligible. Les Länder sont les acteurs déterminants de l'élaboration des cadres communautaires d'appui et des programmes opérationnels.

L'Allemagne a élaboré six PO régionaux, soit un par Land éligible. Les ministères des finances ou de l'économie de chaque Land concerné sont autorité de gestion du programme.

Trois PO plurirégionaux sont mis en œuvre sous la responsabilité des autorités fédérales. Ces trois programmes horizontaux concernent la pêche, les transports, le troisième programme étant un programme fédéral FSE. Le ministère fédéral compétent constitue l'autorité de gestion et l'organisme de paiement de chaque PO plurirégional.

Les neuf programmes visent à créer 370 000 emplois permanents à temps plein ainsi que des emplois à durée déterminée représentant l'équivalent de 265 000 emplois à temps plein.

Pour l'Objectif 1, un seul comité de suivi commun pour tous les Länder concernés par le CCA est mis en place. Des sous-comités sont établis au sein de chaque Land. Ils sont composés de l'autorité de gestion, de représentants des ministères compétents du Land, des partenaires économiques et sociaux ainsi que des associations environnementales et locales. Certains programmes ont accordé des droits de vote aux partenaires sociaux et économiques. Les comités de suivi se réunissent jusqu'à six fois dans l'année.

L'Objectif 2 concerne 13 % de la population allemande, soit 10,296 millions d'habitants. 3,5 milliards d'euros lui sont consacrés. Un DOCUP est élaboré pour chaque Land éligible. Onze programmes ont été présentés à la Commission européenne.

L'autorité de gestion du DOCUP Objectif 2 est le ministère régional de l'économie ou l'autorité économique de la ville si le Land concerné est une ville.

Les gouvernements locaux sont responsables de l'approbation des projets.

Pour l'Objectif 2, il n'existe qu'un seul comité de suivi commun pour l'ensemble des Länder.

L'Objectif 3 bénéficie d'une enveloppe financière de près 4,6 milliards d'euros.

3. La Grèce

La Grèce dispose de 24 milliards d'euros au titre de la politique régionale pour la programmation 2000-2006. La Grèce appartient aux pays de la cohésion, elle reçoit à ce titre plus de 3 milliards d'euros.

Au cours de la précédente programmation, des mécanismes particuliers ont été créés pour compenser les faiblesses de l'administration :

- un guichet unique ("*one-stop-shop*") en faveur des investissements privés ;
- l'Unité de gestion organisationnelle (UGO) qui sélectionne, recrute, contrôle et met à la disposition des autorités des équipes de cadres chargés de la réalisation des programmes et des projets du CCA. L'UGO sélectionne également les organismes et les sociétés pour la réalisation d'ouvrages importants.

Objectif 1 : Toutes les régions de la Grèce sont éligibles à l'Objectif 1, pour une dotation de 21 milliards d'euros. La Grèce n'est donc concernée ni par l'Objectif 2, ni par l'Objectif 3. Un seul CCA national a été proposé à la Commission européenne pour notification. Ce CCA est décliné en treize PO plurirégionaux et treize PO régionaux. La culture, l'environnement, les ressources humaines, les axes routiers, ports et développement urbain, la société de l'information, les chemins de fer, aéroports et transports urbains, la compétitivité, la santé et la prévention, la promotion de l'emploi et la formation professionnelle, sont les secteurs concernés par les PO plurirégionaux.

L'autorité de gestion du CCA est le ministère de l'économie nationale : il est le coordinateur général des interventions des fonds structurels. Pour chaque PO, une autorité de gestion est désignée.

Le comité de suivi du CCA est présidé par le ministère de l'économie nationale. Ses membres sont les présidents des comités de suivi des PO, les représentants de l'autorité de gestion du CCA, l'autorité de paiement, le ministère des finances, les pouvoirs publics et organismes impliqués dans la mise en œuvre du CCA, les partenaires sociaux, les ONG, la Commission européenne et la BEI.

Les comités de suivi des PO sont présidés par le secrétaire général d'un ministère ou d'une région. Ils sont composés des représentants de l'autorité de gestion du PO, du ministère de l'économie nationale, de l'autorité de paiement,

du ministère des finances, des représentants des pouvoirs publics ou des organismes impliqués dans la mise en œuvre du PO, des partenaires sociaux, de la Commission, de la BEI et éventuellement des ONG.

L'autorité de paiement est unique pour tous les fonds structurels et pour le fonds de cohésion. Elle est créée au sein du ministère de l'économie nationale.

L'autorité de gestion et l'autorité de paiement sont ainsi instituées au sein d'une même administration.

4. Le Portugal

Le Portugal dispose d'une enveloppe de 19 milliards d'euros au titre des fonds structurels pour la période 2000-2006 et de 3,3 milliards d'euros au titre du fonds de cohésion.

L'Objectif 1 : Six régions précédemment éligibles à l'Objectif 1 le restent pour la programmation actuelle. Seule la région de Lisbonne n'est plus éligible pour cette programmation mais bénéficie du soutien transitoire. Tout le territoire portugais est ainsi concerné par l'Objectif 1. les Objectifs 2 et 3 ne sont donc pas applicables au Portugal. Plus de 19 milliards d'euros sont consacrés à l'Objectif 1, 16 milliards au titre des régions éligibles et 3 milliards au titre du soutien transitoire.

Le CCA de l'Objectif 1 est décliné en sept PO régionaux et onze PO nationaux.

L'autorité de gestion de l'Objectif 1 est la commission de gestion du cadre communautaire d'appui, organe collégial constitué des dirigeants des organismes responsables de la gestion de chacun des fonds structurels et du fonds de cohésion. Elle est présidée par l'interlocuteur national du FEDER, représenté par le directeur général du développement régional.

5. Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni bénéficie, au titre de la politique régionale, d'une enveloppe globale de 15,4 milliards d'euros.

L'Objectif 1 : Le Royaume-Uni est le seul pays, avec la Finlande, dont la population éligible à l'Objectif 1 augmente pour la programmation actuelle. 8,6 % de la population totale du Royaume-Uni est éligible à l'Objectif 1 pour la période 2000-2006, contre 5,9 % en 1994-1999. L'enveloppe allouée à l'Objectif 1 s'élève à 6,25 milliards d'euros, 5,09 milliards étant consacrés aux régions éligibles à l'Objectif 1 et 1,16 milliard au soutien transitoire.

L'Objectif 1 est décliné en cinq DOCUP et un PO.

Le PO est plurirégional. Il s'agit de PEACE II. Il est géré par le département des finances. S'agissant des DOCUP, les autorités de gestion sont soit le ministère de l'environnement, des transports et des régions pour les régions anglaises, soit l'Assemblée nationale du pays de Galles, soit le ministère écossais du développement.

L'Objectif 2 concerne 24 % de la population britannique totale, soit 13,8 millions d'habitants. 29 régions sont éligibles à l'Objectif 2. Quatorze programmes sont régionaux : dix d'entre eux concernent des régions anglaises et Gibraltar, trois concernent l'Écosse et un le pays de Galles. Les autorités de gestion sont les mêmes que dans le cadre de l'Objectif 1.

L'Objectif 3 bénéficie d'une enveloppe financière de 4,57 milliards d'euros. Il est mis en œuvre au moyen d'un CCA national et de PO distincts pour l'Angleterre, l'Écosse et le Pays de Galles.

Le Royaume-Uni fait preuve d'innovation pour la mise en œuvre des fonds structurels. Des agences de développement régional (RDA) ont été créées dans huit régions anglaises en 1999. Une neuvième agence a été mise en place à Londres en 2000. Ces agences ont pour mission de coordonner le développement et la revitalisation économique, tout en facilitant l'amélioration de la compétitivité régionale. Elles doivent maximiser l'impact des financements européens. Une mission spécifique des RDA est de gérer les aides européennes. Une enveloppe budgétaire globale leur est confiée à partir de 2003. Des missions d'animation et d'information leur sont allouées.

6. La Belgique

La Belgique bénéficie au titre des fonds structurels d'une enveloppe globale de 1,8 milliard d'euros pour la période 2000-2006.

L'Objectif 1 : La Belgique n'a plus de région éligible à l'Objectif 1 à proprement parler. Le Hainaut qui était éligible à l'Objectif 1 lors de la précédente programmation, bénéficie à présent d'un soutien transitoire et à ce titre d'une enveloppe financière de 625 millions d'euros.

Le gouvernement régional wallon, représenté par le ministre-président, est l'autorité de gestion du programme de soutien transitoire. Il est également responsable de la sélection des projets sur base des propositions d'une Task force (composée de professeurs d'université, d'un consultant, de responsables d'entreprises et des administrations de coordination) qui procède à l'évaluation de ces derniers.

Le comité de suivi est composé des ministres du gouvernement wallon et de la communauté française (ou de leurs représentants), ainsi que des représentants des partenaires économiques et sociaux.

La gestion du programme est assurée par la direction des programmes européens. Son suivi est pris en charge par les ministères fonctionnels compétents (FEDER : ministère de l'économie, FSE : ministère de l'emploi, FEOGA et IFOP : ministère de l'agriculture).

L'Objectif 2 concerne 12 % de la population belge, soit 1,269 million d'habitants. 433 millions d'euros lui sont consacrés. 7 programmes régionaux sont mis en œuvre. Le ministère de la communauté flamande ou le gouvernement wallon sont l'autorité de gestion selon le programme concerné. Le comité de

suivi réunit tous les ministres du gouvernement de la province ainsi que des représentants de ses départements concernés, des autorités provinciales et des partenaires sociaux.

La conduite des programmes est confiée au gouvernement provincial et se fait en étroite collaboration avec les représentants des partenaires locaux et socio-économiques.

L'Objectif 3 bénéficie d'une enveloppe financière de 737 millions d'euros.

7. Les Pays-Bas

Les Pays-Bas bénéficient au titre de la politique régionale d'une enveloppe globale de 2,6 milliards d'euros pour la période 2000-2006.

Lors de la précédente programmation, la totalité des fonds alloués à l'Objectif 1 n'a pas été consommée. Cependant, l'impact de l'Objectif 1 s'est révélé positif : le PIB par habitant en province se rapproche de la moyenne communautaire, l'investissement privé et l'emploi augmentent de façon régulière.

L'Objectif 1 : Les Pays-Bas n'ont plus de régions éligibles à l'Objectif 1 pour la programmation 2000-2006. Flevoland, qui était éligible à l'Objectif 1 pour la précédente programmation, bénéficie à présent du soutien transitoire et à ce titre de 123 millions d'euros.

Quatre axes définissent les priorités du DOCUP. Il s'agit du développement des zones rurales, du développement des zones urbaines, du renforcement des structures de production, et de la cohésion sociale et du marché du travail. La province du Flevoland, représentée par le commissaire de la Reine, est l'autorité de gestion du programme de soutien transitoire de l'Objectif 1. Le comité de suivi est composé de l'exécutif de la province, du comité de l'agence pour l'emploi et du gestionnaire du programme. La gestion quotidienne du programme est assurée par le « *Programma Management Europa* » (PME), organisme provincial.

L'Objectif 2 concerne 15 % de la population batave, soit 2,33 millions d'habitants. 795 millions d'euros lui sont consacrés, 676 millions au titre des régions éligibles à l'Objectif 2 et 119 millions au titre du soutien transitoire.

Deux DOCUP plurirégionaux ont été approuvés par la Commission européenne. Le premier concerne les « *zones urbaines des Pays-Bas* ». Le ministère des affaires intérieures constitue l'autorité de gestion de ce programme. Un comité de suivi est présidé par le ministre néerlandais de la politique urbaine et comprend des représentants des conseils municipaux concernés, un représentant du service pour l'intégration et les minorités au sein du ministère des affaires intérieures et des représentants du ministère des affaires économiques, de l'association PME-Pays-Bas et de l'Union européenne.

Le second concerne « *l'Est des Pays-Bas* ». La province de Gueldre est l'autorité de gestion de ce programme.

Deux DOCUP régionaux ont été approuvés par la Commission. Il s'agit d'un programme concernant le « *Nord des Pays-Bas* » et d'un programme concernant le « *Sud des Pays-Bas* ». Le SNN « *Samenwerkingsverband Noord-Nederland* », l'organe de coopération des Pays-Bas du Nord, est l'autorité de gestion du programme de l'Objectif 2 relatif au Nord des Pays-Bas.

Le second programme régional est articulé autour de quatre axes : aménagement du territoire, stimulation économique, cohésion sociale, assistance technique. La province du Brabant septentrional est l'autorité de gestion de ce programme.

Tous les programmes Objectif 2 néerlandais sont financés exclusivement par le FEDER.

Pour la période 2000-2006, les Pays-Bas bénéficient au titre de ***l'Objectif 3*** d'une dotation de 1,686 milliard d'euros.

8. Le Luxembourg

Le Luxembourg bénéficie au titre de la politique régionale d'une enveloppe globale de 78 millions d'euros pour la période 2000-2006.

L'Objectif 1 : Le Luxembourg n'est pas éligible à l'Objectif 1, son taux de PIB par habitant étant très largement supérieur à 75 % de la moyenne communautaire.

L'Objectif 2 concerne 28 % de la population luxembourgeoise, soit 118 000 habitants. Une seule zone est éligible à l'Objectif 2. Elle reçoit 40 millions d'euros.

Le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, représenté par le ministère de l'économie, est l'autorité de gestion du programme de l'Objectif 2. La conduite des programmes se fait en étroite collaboration avec les représentants des partenaires régionaux, locaux et socio-économiques.

Pour la période 2000-2006, le Luxembourg bénéficie au titre de ***l'Objectif 3*** d'une dotation de 38 millions d'euros.

9. L'Irlande

L'Irlande a été le plus grand bénéficiaire européen des fonds structurels au cours des trente dernières années. Ces derniers ont joué un rôle essentiel dans le redressement économique de l'Irlande. De 1987 à 2000, l'Irlande a dépassé l'ensemble de ses partenaires européens en termes de croissance avec une progression de 140 % de son PIB.

Le pays bénéficie, au titre de la politique régionale communautaire, d'une enveloppe globale de plus de 3,8 milliards d'euros pour la période 2000-2006, 3,088 milliards d'euros provenant des fonds structurels et 720 millions d'euros du fonds de cohésion.

L'Objectif 1 : trois régions sont éligibles à l'Objectif 1 pour la programmation 2000-2006. Elles reçoivent 1,315 milliard d'euros pour la programmation. Cinq régions sont en soutien transitoire.

Tout le territoire irlandais est concerné par l'Objectif 1. L'Irlande n'est donc pas concernée par les Objectifs 2 ou 3.

Trois PO sont nationaux. Le ministère de l'entreprise, du commerce et de l'emploi constitue l'autorité de gestion du programme opérationnel consacré au « *secteur productif* ». Le ministère de l'environnement et des collectivités locales constitue l'autorité de gestion du PO « *infrastructure économique et sociale* ». Le ministère des finances constitue l'autorité de gestion du PO « *assistance technique* ».

Un PO est plurirégional : il s'agit de PEACE II, géré par le ministère des finances.

Deux PO sont régionaux. Les assemblées régionales constituent les autorités de gestion de ces deux programmes.

Les comités de suivi des PO sont composés des partenaires sociaux et d'autres organisations représentatives, en respectant un principe de parité entre hommes et femmes. Les projets sont sélectionnés par l'autorité de gestion sur la base des critères décrits dans les compléments de programmation et approuvés par le comité de suivi.

10. Le Danemark

Le Danemark bénéficie, au titre des fonds structurels, d'une enveloppe globale de 745 millions d'euros pour la période 2000-2006.

La précédente programmation a été marquée par de très bons résultats pour l'Objectif 2 : la totalité des financements était engagée à la fin 1999 ; les résultats en termes d'emplois ont été supérieurs aux objectifs.

Concernant la programmation 2000-2006 :

L'Objectif 1 : compte tenu du fait que le niveau de PIB/habitant est supérieur à la moyenne communautaire, aucune région danoise n'est éligible à l'Objectif 1.

L'Objectif 2 concerne 538 000 habitants, soit 10 % de la population danoise totale. Le Danemark bénéficie d'une dotation de 183 millions d'euros au titre de l'Objectif 2, dont 156 millions d'euros au titre des régions éligibles à l'Objectif 2 et 27 millions d'euros au titre du soutien transitoire. Les régions éligibles sont confrontées à des problèmes environnementaux spécifiques. Elles se caractérisent également par un déclin de population de 1,5 % entre 1985 et 1999.

La responsabilité globale des fonds structurels au Danemark a été attribuée au ministère de l'économie et de l'industrie, l'agence danoise pour l'industrie et le logement étant l'autorité de gestion.

Trois axes prioritaires sont définis :

- le développement des régions en difficultés structurelles ;
- le développement des entreprises ;
- le développement des compétences.

L'Objectif 3 bénéficie d'une enveloppe de 365 millions d'euros contre 328 millions lors de la précédente programmation, destinés à couvrir l'éducation, la formation et l'emploi. Cinq axes prioritaires ont été définis. Il s'agit du renforcement des actions sur le marché du travail pour prévenir le chômage de longue durée et améliorer les structures du marché du travail, la promotion de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail, le développement des qualifications et de la formation, l'encouragement de l'esprit d'entreprise, et la capacité d'innovation.

La direction nationale de l'emploi au ministère du travail est chargée de la coordination, de la gestion et du suivi du programme Objectif 3 au quotidien. De nombreux projets ont été présentés. Ce succès est dû principalement à la forte mobilisation de l'autorité de gestion.

11. La Finlande

La Finlande bénéficie, au titre de la politique régionale communautaire, d'une enveloppe globale de 1,8 milliard d'euros pour la période 2000-2006.

En Finlande, la gestion des fonds structurels met encore très fortement l'accent sur l'administration centrale.

L'Objectif 1 : trois régions sont éligibles à l'Objectif 1. Il s'agit des régions de Väli-Suomi (partiellement), de Pohjois-Suomi (partiellement), précédemment éligibles à l'Objectif 6, et de la région d'Itä-Suomi. La dotation de l'Objectif 1 s'élève à 913 millions d'euros.

Le ministère de l'intérieur finlandais est l'autorité de gestion des programmes de l'Objectif 1. Il assure la coordination de tous les acteurs impliqués dans la mise en oeuvre du programme et organise les réunions du comité de suivi.

La conduite des programmes se fait en étroite collaboration avec les régions (maakunnat) et les Centres locaux pour l'emploi et le développement économique (CEDE). Les projets sont sélectionnés soit par le comité régional de gestion composé des autorités locales, des CEDE et des partenaires sociaux, soit par le CEDE seul.

L'Objectif 2 concerne 1,582 million d'habitants, soit 31 % de la population finlandaise. 489 millions d'euros sont alloués par l'Union européenne à l'Objectif 2, dont 459 au titre des régions éligibles et 30 millions au titre du soutien transitoire.

Le ministère de l'intérieur représente à la fois l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour le FEDER. Pour le FSE, il s'agit du ministère du

travail. Le ministère de l'intérieur veille à ce que les comités de suivi soient gérés correctement. Les partenaires sociaux, les organisations représentatives, les ministères concernés et les organismes de mise en oeuvre impliqués dans le cofinancement prennent part également à l'action des comités de suivi.

L'Objectif 3 est doté de 403 millions d'euros.

12. La Suède

La Suède bénéficie, au titre de la politique régionale communautaire, d'une enveloppe globale de 1,9 milliard d'euros pour la période 2000-2006.

L'Objectif 1 : trois régions sont éligibles à l'Objectif 1 pour la période 2000-2006. Il s'agit des régions de Norra Mellansverige (partiellement), de Mellersta Norrland et de Övre Norrland. Elles étaient précédemment éligibles à l'Objectif 6. L'enveloppe 2000-2006 allouée au titre de l'Objectif 1 est de 722 millions d'euros. Elle se compose de deux sous-enveloppes : 372 millions d'euros pour les régions éligibles à l'Objectif 1 ; et 350 millions d'euros au titre du programme spécial pour les régions côtières.

Les autorités de gestion des programmes de l'Objectif 1 sont les conseils administratifs des comtés. Les secrétariats des Comités de suivi sont assurés par l'agence gouvernementale centrale (NUTEK), qui gère, par ailleurs, la base de données de suivi (STINS).

L'Objectif 2 concerne 1,223 millions d'habitants, soit 14 % de la population autrichienne totale. Six régions sont éligibles à l'Objectif 2. La dotation allouée à la Suède est de 406 millions d'euros. Elle se répartit en deux sous-enveloppes : 354 millions d'euros pour les zones éligibles à l'Objectif 2 ; 52 millions d'euros au titre du soutien transitoire.

Les préfectures de comté représentent à la fois l'autorité de gestion et l'autorité de paiement pour ces programmes. L'autorité publique centrale suédoise (NUTEK) assure la fonction de secrétariat pour le comité de suivi. Le comité de suivi est composé d'un nombre égal d'hommes et de femmes.

Pour la période 2000-2006, la Suède bénéficie au titre de *l'Objectif 3* d'une dotation de 720 millions d'euros.

13. L'Autriche

L'Autriche bénéficie, au titre de la politique régionale, d'une enveloppe globale de 1,831 milliard d'euros pour la période 2000-2006.

La conférence autrichienne pour l'aménagement du territoire fait office de secrétariat pour les programmes des Objectifs 1 et 2.

L'Objectif 1 : une seule région autrichienne est éligible à l'Objectif 1, il s'agit de la région de Burgenland représentant 3,4 % de la population autrichienne. Une enveloppe financière de 261 millions d'euros est offerte à l'Objectif 1. Un DOCUP a été approuvé par la Commission le 4 mai 2001.

L'Objectif 2 concerne 1,995 million d'habitants, soit 25 % de la population autrichienne totale. Huit régions sont éligibles, pour une enveloppe de 680 millions d'euros. La chancellerie fédérale constitue l'autorité de paiement de l'Objectif 2.

Les autorités de gestion désignées pour la gestion des programmes de l'Objectif 2 se situent au niveau régional. Il s'agit par exemple :

- du Landeshauptmann de Salzbourg;
- du bureau du gouvernement régional de Basse-Autriche ;
- du Fonds pour l'encouragement de l'économie de Carinthie ;
- du bureau du gouvernement régional de Haute-Autriche ;
- du bureau du gouvernement régional de Styrie...

Le comité de suivi comprend les ministères fédéraux compétents (nommés par la chancellerie fédérale), les organismes d'application ainsi que les partenaires sociaux et les institutions chargées de l'égalité des chances et du développement durable.

Le ministère des finances et le service chargé de la coordination de chaque fonds structurel possèdent l'entière responsabilité du contrôle financier.

Pour la période 2000-2006, l'Autriche bénéficie au titre de ***l'Objectif 3*** d'une dotation de 528 millions d'euros.

CHAPITRE IV : RÉFORMER LES FONDS STRUCTURELS POUR UN MEILLEUR AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

L'Union européenne est confrontée à des défis majeurs : réussir l'élargissement en 2004 et pour ce faire, réaliser les aménagements politiques et économiques nécessaires, et réformer la politique régionale pour la programmation suivante dans un contexte d'accroissement des disparités régionales et d'élargissements futurs.

I - LE CONTEXTE DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ET SES IMPLICATIONS

Dès sa création en 1951, la Communauté européenne devenue Union européenne a eu pour vocation de s'élargir à l'ensemble des pays européens.

Les six pays d'origine, République Fédérale d'Allemagne, France, Belgique, Italie, Luxembourg et Pays-Bas, sont rejoints en 1973 par le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, en 1981 par la Grèce, en 1986 par l'Espagne et le Portugal et en 1995 par l'Autriche, la Finlande et la Suède.

Dix Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) s'appêtent à rejoindre l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Il s'agit de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie.

Le Traité d'adhésion a été signé le 16 avril 2003 à Athènes.

Au fur et à mesure des élargissements successifs de l'Union européenne, les fonds structurels ont été principalement consacrés aux nouveaux pays adhérents, moins développés que les autres États membres de l'Union. La situation actuelle de redistribution des fonds structurels au profit des nouveaux adhérents n'est donc pas nouvelle.

Dès 2004 et jusqu'en 2006, une enveloppe de 21,7 milliards d'euros sera allouée aux pays candidats au titre des fonds structurels et de cohésion. Les PECO vont ainsi recevoir le triple des aides qu'ils ont précédemment obtenu au titre des aides de pré-adhésion (PHARE, ISPA, SAPARD).

Le volume des crédits d'engagement pour les fonds structurels s'accroît en 2004 de 20,8 % pour l'Union élargie par rapport à 2003, où les États membres n'étaient encore que quinze.

Un élargissement à dix nouveaux États membres ne peut se réaliser sans conséquences sur les diverses politiques communautaires. La politique régionale sera particulièrement touchée. Son rôle sera renforcé.

A - UN ACCROISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES AU SEIN DE L'UNION.

L'accroissement des inégalités issu de l'élargissement de 2004 constitue un défi sans précédent pour l'Union européenne. Le Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne confirme ce constat et la nécessité d'efforts à long terme pour réduire ces disparités dans le prolongement de la préparation active à l'entrée dans l'Union amorcée il y a dix ans par les PECO.

Si l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale est comparable avec les précédentes vagues d'adhésion en termes de masse, il augmentera davantage les disparités au sein de l'Union.

Une simple équation atteste de ce changement majeur : alors que la superficie et la population de l'Union européenne sont amenées à s'accroître d'un tiers, le PIB du nouvel ensemble ne gagnerait que 5 %.

Le rôle de la politique régionale sera fondamental pour les pays candidats et pour la réalisation d'une réelle cohésion au sein de la nouvelle Union européenne.

Lors des adhésions de la Grèce en 1981 et du Portugal en 1986, le revenu par habitant de cet ensemble représentait 60 % de la moyenne communautaire contre 46 % actuellement pour les dix PECO candidats. Or les économies des trois pays méditerranéens ont convergé relativement rapidement. De même, le dynamisme des PECO en termes de croissance et de niveau de qualification peut laisser espérer un rattrapage rapide à moyen terme.

1. Une Europe scindée en trois parties

Le Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne¹ présente un découpage de l'Union élargie en trois zones de pays affichant des niveaux de développement équivalents. Ce découpage illustre une fracture et des disparités grandissantes dans une Europe élargie.

- **le premier groupe** contient douze états membres de l'Union actuelle (l'ensemble des États membres actuels exceptés trois pays de la cohésion : la Grèce, l'Espagne et le Portugal) dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne de l'Union élargie (UE 25). Le revenu par habitant moyen de ce groupe est égal à 115 % de la moyenne de l'UE 25. Ces douze États représentent les deux tiers de la population de l'UE 25 ;
- **le deuxième groupe** est un groupe intermédiaire composé de sept États ; trois pays membres de l'Union européenne actuelle (l'Espagne, la Grèce et le Portugal), suivis de deux pays candidats :

¹ Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale - Communication de la Commission européenne - Bruxelles - COM (2003) 034 - Janvier 2003.

Chypre et la Slovaquie. Le revenu moyen par habitant de ce groupe oscille de 71 % (Grèce) à 92 % (Espagne) de la moyenne communautaire. La population de ce groupe intermédiaire représente 13 % du total de l'Union élargie ;

- **le troisième groupe** est composé des huit pays candidats restants, dont le revenu par habitant serait voisin de 42 % de la moyenne de l'UE 25, et la population représenterait 21 % du total de l'UE 25.

Dans l'Union européenne actuelle, les écarts de revenu par habitant sont considérablement moins importants. Certes, le Luxembourg se détache nettement par un revenu par habitant nettement supérieur à la moyenne communautaire, et les trois pays de la cohésion que sont l'Espagne, le Portugal et la Grèce sont en queue de peloton.

Néanmoins, les onze autres États membres composant l'Union européenne constituent un ensemble relativement homogène et les différentiels de revenu par habitant constatés au sein de l'Union élargie sont nettement plus marqués qu'au sein de l'Union actuelle.

2. Des inégalités grandissantes en termes de revenu

En 2000, en terme de revenu le rapport entre les 10 % de régions les plus riches et les 10 % de régions les plus pauvres dans l'Union à Quinze était de 2,6. A cette même date, le même rapport aurait été de 4,4 dans une Union élargie à vingt-cinq membres, et de 6 dans une Union à vingt-sept. Soit un accroissement sans précédent de la divergence entre les régions les plus pauvres et les régions les plus riches.

L'écart augmente dans une moindre mesure entre les 25 % des régions les moins riches et les 25 % des régions les plus riches.

Tableau 25 : Le rapport entre les régions les plus prospères et moins prospères de l'Union - PIB/habitant en indice de la moyenne communautaire

En 2000	UE 15	UE 25	UE 27
10% +	157,9	171,8	178,6
10% -	61,0	38,7	29,8
Rapport	2,6	4,4	6,0
25%+	138,2	147,1	153,1
25%-	68,4	53,9	45,1
Rapport	2,0	2,7	3,4

Source : Commission européenne, Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale

Le rapport entre le PIB par habitant de la région la plus riche de l'Union et celui de la région la moins riche s'élèverait à neuf selon les données statistiques de 2000 fournies par la Commission européenne. Dans l'Union à Quinze, il s'élève à cinq.

Les disparités au sein des pays candidats sont importantes : en République tchèque, la région la plus riche (Prague) a un PIB par habitant 2,5 fois plus important que la région la plus pauvre (Stredni Morava). En Slovaquie, l'écart entre les deux régions les plus extrêmes est similaire. En Hongrie, le rapport est de 2,25.

La répartition géographique des disparités sera ainsi modifiée par l'élargissement : jusqu'à présent, les régions les plus en retard de développement se situaient au sud de l'Union européenne. Elles se concentreront à l'avenir à l'Est.

3. Une situation de l'emploi moins favorable dans une Europe élargie.

Avec l'élargissement, les situations moyennes de l'emploi et du chômage au sein d'une Union élargie vont s'aggraver.

Les écarts de taux d'emploi entre les pays membres actuels de l'Union et les pays candidats sont importants : en 2001, le taux d'emploi des pays candidats était inférieur de plus de sept points de pourcentage à celui des pays de l'Union des Quinze. Seuls Chypre et la République tchèque se distinguent avec un taux d'emploi supérieur à la moyenne communautaire.

L'élargissement aura pour effet de réduire le taux d'emploi de l'Union élargie : il passerait en effet de 64,3% à 63,1% selon les données de 2001. Selon la Commission européenne¹, trois millions d'emplois devront être créés pour aligner le niveau moyen de l'emploi dans les nouveaux États membres sur celui de l'Union européenne actuelle.

La composition sectorielle de l'emploi évoluera également en raison de l'élargissement. L'agriculture retient encore 13,2 % de la population active des PECO en 2001, contre seulement 4,1 % dans l'Union des Quinze. Dans une Union élargie, la part relative de l'emploi dans l'agriculture et dans l'industrie va s'accroître au détriment des services.

En matière de taux de chômage, les écarts entre les PECO et l'Union des Quinze sont également conséquents. En 2001, le taux de chômage des PECO est supérieur de près de sept points à celui de l'Union des Quinze. Le chômage de longue durée est également plus important dans les PECO : près de neuf points séparent la moyenne des PECO de celle de l'UE 15. Enfin, dans les PECO, le chômage des jeunes est équivalent au double de celui de l'UE 15. De fortes disparités existent au niveau régional entre les capitales et les autres régions.

¹ Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale - Commission européenne - janvier 2003.

Seuls trois pays, Chypre, Malte et la Slovénie, se distinguent par des taux de chômage inférieurs à celui de l'Union européenne actuelle.

L'élargissement aura pour effet statistique d'accroître le taux de chômage moyen de l'Union de 7,6 % à 8,7 % selon les données de 2001.

Les fonds structurels, et notamment l'éventuel successeur de l'Objectif 3 actuel, seront considérablement sollicités pour tenter de réduire ces disparités en termes d'emploi et de chômage.

4. Une insuffisance d'infrastructures et d'équipements dans les pays candidats

Les principaux besoins sectoriels des pays candidats concernent les infrastructures et les équipements. Il s'agit en effet de garantir des liaisons efficaces entre l'Union européenne actuelle et les pays candidats pour désenclaver les territoires. Il s'agira de promouvoir un développement des infrastructures de transport, de télécommunication, d'énergie, d'environnement... Les grands projets d'infrastructures devraient être pris en charge en majeure partie par le fonds de cohésion. Les PECO sont également soumis à de grandes disparités des territoires : les villes mono-industrielles en reconversion de la Pologne et de la Slovaquie nécessiteront les aides des fonds structurels.

La Commission européenne s'attachera à orienter les investissements structurants des PECO dans une optique d'aménagement du territoire, pour éviter que les pays candidats ne refassent les mêmes erreurs que les pays membres de l'union européenne au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le respect des normes européennes permettra d'éviter la réalisation de projets nuisibles à l'environnement.

Infrastructures de transport :

La Commission a évalué¹ les besoins des pays candidats en matière d'infrastructures de transport : 19 000 km de routes, 21 000 km de voies ferrées, 4 000 km de voies navigables, quarante aéroports et vingt ports maritimes doivent être construits ou reconstruits dans les PECO.

Cinq priorités complètent les orientations définies en 1999 :

- la modernisation des réseaux par des efforts importants d'investissements dans le développement des réseaux autoroutiers (parfois peu développés), la mise aux normes communautaires des réseaux routiers existants, la modernisation des réseaux ferroviaires vieillissants et confrontés au manque d'investissements depuis plusieurs décennies ;
- l'amélioration des infrastructures urbaines de transport, actuellement inadaptées au développement particulièrement fort du trafic ;

¹ Communication de la Commission-Orientations indicatives complémentaires pour les pays candidats - 12 mars 2003

- le respect des objectifs du Livre blanc sur la politique européenne des transports, concernant notamment les goulets d'étranglement, la sécurité, et le développement du transport maritime à courte distance et du transport fluvial, y compris les connexions portuaires, en particulier sur le Danube ;
- l'amélioration de la sécurité routière ;
- la modernisation du système ferroviaire selon un objectif volontariste d'une part modale du fret ferroviaire de 35 % d'ici 2010, par le rééquilibrage modal et l'intermodalité ainsi que la restructuration des compagnies ferroviaires.

L'entrée des PECO dans l'Union ne devra pas obérer les besoins croissants d'infrastructures de transport de tous les pays membres. De nouveaux besoins vont naître liés à l'élargissement, notamment en termes de réseaux de transport Est-Ouest.

Énergie :

En matière d'énergie, il s'agira de renforcer les réseaux et leur interconnexion avec ceux de l'Ouest, combler le retard des PECO dans le domaine de l'efficacité énergétique, atteindre l'objectif de doubler la part des énergies renouvelables, sans pour autant négliger les contraintes de protection de l'environnement.

Environnement :

En matière d'environnement, les PECO se caractérisent par des records de pollution. Les industries lourdes les plus polluantes se situent dans les régions les plus densément peuplées. Les cours d'eau sont fortement pollués, entraînant des problèmes sanitaires conséquents.

Les fonds structurels auront un rôle important à jouer pour aider au financement de la restauration de l'environnement, d'équipements anti-pollution.

Société de l'information et télécommunication :

Le décalage entre les PECO et l'Union européenne en termes d'accès à la société de l'information est considérable. En 2001, le nombre d'ordinateurs personnels pour cent habitants est de sept dans les PECO, contre trente et un dans l'Union européenne. De même, 8 % des habitants des PECO sont internautes contre 32 % dans l'Union. Les téléphones mobiles ne connaissent pas encore la même diffusion que dans l'Union : seuls 31 % des habitants des PECO en possèdent contre 72 % dans l'Union. Ces disparités existent également entre les PECO eux-mêmes. La Slovénie, Malte, et Chypre ont des dotations en ordinateurs comparables à celle de l'Union européenne. La Lituanie et la Pologne en sont très éloignées.

Les dépenses liées aux technologies de l'information sont inégales selon les pays candidats. Exprimées en pourcentage du PIB, elles sont les plus importantes en Estonie, et en République tchèque, et les plus faibles en Lettonie ou en Pologne.

Les disparités en termes d'infrastructures de télécommunications sont fortes tant entre les pays candidats eux-mêmes qu'avec la moyenne de l'Union. Les actions structurelles devront se concentrer sur le développement des stratégies nationales et régionales concernant la société de l'information.

B - UNE MODIFICATION DE L'ALLOCATION DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHÉSION

Deux facteurs contribuent à modifier l'allocation des fonds structurels :

- l'adhésion de dix nouveaux pays membres à l'Union européenne ;
- la particularité de ces pays, caractérisés par des niveaux de revenu, d'emploi, et de développement très éloignés de ceux prévalant au sein de l'Union européenne.

1. Une participation des PECO à la politique régionale dès 2004

Les PECO ont bénéficié depuis 2000 des aides de pré-adhésion : ISPA, SAPARD et PHARE.

ISPA est le précurseur du fonds de cohésion, SAPARD contribue à l'adaptation du secteur agricole et des zones rurales, PHARE préfigure les programmes des fonds structurels.

La première période de programmation des fonds structurels pour les pays candidats sera brève : elle s'étendra en effet sur trois ans de 2004 à 2006, contre sept ans pour les États membres actuels. Il s'agira de concentrer les financements sur les besoins les plus urgents en limitant le nombre d'interventions, de priorités et de mesures.

Avec un triplement des aides financières par rapport aux programmes de pré-adhésion, les pays candidats ne risquent-ils pas de connaître les mêmes difficultés de consommation que rencontrent les pays membres actuels ? En effet, en dépit des progrès déjà enregistrés en matière de renforcement des administrations avec le programme PHARE, les PECO seront-ils malgré tout en mesure de mettre en œuvre correctement et efficacement la manne financière leur étant imparties ? Les règles communautaires prévoient un plafond de subventions européennes égal à 4 % du PIB national pour éviter que les pays receivers ne puissent absorber la totalité des aides reçues. Malgré ce plafond, des doutes existent quant à la capacité des pays candidats à dépenser ces fonds, et ce d'autant plus que les fonds structurels doivent se conformer à la règle de l'additionnalité qui exige que le pays bénéficiaire cofinance les projets éligibles.

Certains pays candidats ont investi en compétence humaine et disposent d'une population active jeune et bien formée. Mais les PECO sont inégaux face à la capacité de gérer les dossiers de subventions européennes.

Pour que ces fonds soient bien utilisés et que les PECO ne rencontrent pas les mêmes difficultés de consommation auxquelles les pays membres actuels sont confrontés, les pays candidats doivent mettre en place des structures administratives compétentes, bien dotées en termes de ressources humaines.

2. Un déplacement du centre de gravité de la politique régionale

Le centre de gravité de la politique régionale va se déplacer vers l'Est. Le nombre de pays éligibles au fonds de cohésion va s'accroître ainsi que le nombre de régions bénéficiaires de l'Objectif 1.

En effet, à la suite de l'élargissement :

- 60 % des habitants des pays candidats vivraient dans des régions qualifiées de moins développées de l'Union élargie, éligibles à l'Objectif 1 actuel. Ainsi au total, 26 % de la population de l'Union élargie vivrait dans une région éligible à l'Objectif 1, contre 18 % actuellement ;
- seules quatre régions¹ des pays candidats sur cinquante six auraient un PIB par habitant supérieur à 75 % de la nouvelle moyenne communautaire et ne seraient pas éligibles à l'Objectif 1 selon les données relevées en 2000. A l'opposé, la majorité des régions de la Pologne, de la Hongrie et la totalité des régions de l'Estonie ont un PIB par habitant inférieur à 45 % de la moyenne communautaire ;
- les pays candidats bénéficieront tous du fonds de cohésion. Ainsi, plus d'un tiers de la population de l'Union élargie vivra dans un pays de la cohésion, contre un sixième dans l'Europe des Quinze actuelle ;
- la Pologne recevra à elle seule plus de la moitié des fonds structurels alloués aux PECO ;
- seules trois régions des pays candidats seront éligibles aux Objectifs 2 et 3 : Prague, Bratislava et Chypre.

¹ Il s'agit de Chypre, de la région de Prague en République tchèque, de la région de Kozep-Magyarország en Hongrie, et de Bratislava en Slovaquie.

Tableau 26 : Répartition des crédits d'engagement des fonds structurels pour les dix nouveaux membres - Période 2004-2006 (millions d'euros, prix 1999)

Pays	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3	IFOP	INTERREG	EQUAL	Total
Chypre	0	24,9	19,5	3,0	3,8	1,6	52,8
Rép.tchèque	1 286,4	63,3	52,2	0	60,9	28,4	1 491,2
Estonie	328,6	0	0	0	9,4	3,6	341,6
Hongrie	1 765,4	0	0	0	60,9	26,8	1 853,1
Lettonie	732,1	0	0	0	19,9	10,5	822,5
Lituanie	554,2	0	0	0	13,5	7,1	574,8
Malte	55,9	0	0	0	2,1	1,1	59,1
Pologne	7 320,7	0	0	0	196,1	118,5	7 635,3
Slovénie	210,1	0	0	0	21,0	5,7	236,8
Slovaquie	920,9	33,0	39,9	0	36,8	19,7	1 050,3
Total	13 234,3	121,2	11,6	3,0	424,4	223,0	14 117,5

Source : Commission européenne

3. Un effet statistique inévitable et une dilution des aides

L'élargissement, en intégrant des pays dont le PIB par habitant est nettement inférieur à ceux des pays membres actuels, s'accompagnera d'une chute importante du PIB communautaire moyen par habitant. Le PIB moyen communautaire baisserait ainsi de 13 % dans une Union à vingt cinq membres.

Si le critère du PIB par habitant est maintenu pour l'éligibilité à l'Objectif 1, de nombreuses régions seront automatiquement écartées de l'intervention communautaire. Il s'agit d'un effet d'éviction, reflétant un « *effet statistique* ».

La Commission européenne¹ fournit des indications chiffrées de cet « *effet statistique* ».

En 2000, quarante-huit régions des États de l'UE 15, représentant 18 % de sa population, avaient un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et répondaient ainsi aux critères d'éligibilité de l'Objectif 1. Leur PIB moyen par habitant s'élevait à 65 % de la moyenne communautaire.

Dans une Union à 25, il s'agirait, à la même date, de soixante-sept régions, totalisant 26 % de la population communautaire. Leur PIB moyen s'élèverait à 54 % de la moyenne communautaire. Parmi les États membres actuels, seules trente régions réunissant 12 % de la population de l'UE 15 actuelle continuerait à avoir un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Ainsi dix-huit régions comptant 21 millions d'habitants pourraient perdre leur

¹ Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale - Commission européenne - janvier 2003.

éligibilité du seul fait de la baisse de la moyenne du PIB par habitant dans l'Union élargie. Ces dix-huit régions ne deviennent pas pour autant plus riches subitement en valeur absolue. Cependant, en valeur relative, leur niveau de vie devient trop élevé pour bénéficier de l'Objectif 1.

Dans une Union à vingt-sept, seules dix-huit régions de l'Union actuelle bénéficieraient encore de l'Objectif 1, contre cinquante régions des nouveaux États membres. L'élargissement à douze pays candidats ferait ainsi perdre à trente régions des actuels États membres le bénéfice de l'Objectif 1.

Tableau 27 : Effet de l'élargissement sur les régions éligibles à l'Objectif 1
(sur la base de données de 2000)

<i>Indice utilisé :</i>	UE 15= 100	UE 25= 100	UE 27 = 100
Nombre de régions en dessous de 75%	48	67	68
<i>Dont régions de l'UE 15</i>	48	30	18
Population de ces régions (millions)	68	116	122
<i>Dont régions de l'UE 15</i>	68	47	24
Population en proportion de l'UE 15/25/27	18 %	26 %	25 %
<i>Dont régions de l'UE 15</i>	18 %	12 %	6 %
PIB moyen par habitant (SPA) des régions en dessous de 75%	65	54	46
<i>Dont régions de l'UE 15</i>	65	69	68

Source : Eurostat, calculs DG REGIO

Dans un tel contexte, il conviendra de distinguer les régions qui ne satisferont plus le seuil d'éligibilité :

- certaines régions, en vertu du rattrapage économique, dépasseront naturellement le seuil d'éligibilité, leur PIB par habitant devenant supérieur à la moyenne de l'Union des Quinze ;
- d'autres régions perdront leur éligibilité uniquement en raison de l'élargissement et de l'effet statistique. L'Allemagne perdrait ainsi l'éligibilité à l'Objectif 1 pour l'ensemble de ses Land concernés actuellement. L'Espagne et la Grèce seront également massivement touchées par l'effet statistique. Enfin, l'Autriche et la Finlande perdront totalement le bénéfice de l'Objectif 1 pour la prochaine programmation.

Ces régions écartées de l'Objectif 1 connaissent encore de graves difficultés de cohésion territoriale, même si leur retard de développement par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit sensiblement.

La France devrait continuer de bénéficier de l'Objectif 1 au titre des Départements d'outre-mer, ceux-ci répondant statistiquement aux critères établis.

Néanmoins, la France connaîtra vraisemblablement une diminution de ses dotations en fonds structurels à compter de 2006. En effet, la France bénéficie avant tout des aides accordées aux régions en reconversion économique ou sociale qui risquent d'être remises en cause pour la prochaine programmation.

Il faut néanmoins rappeler que la politique régionale n'a pas pour objet d'être pérenne. Les pays les plus riches ayant déjà bénéficié des fonds et ayant réussi à converger vers la moyenne communautaire et à gommer leurs difficultés doivent laisser le bénéfice des fonds aux régions et aux pays les plus en retard. Une ré-allocation des fonds est inévitable et de bon augure.

II - LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La perspective de l'élargissement de l'Union aux PECO en 2004 oblige à la réflexion sur de nouvelles conditions de mise en oeuvre de la politique régionale au niveau de l'Union européenne pour la programmation 2007-2013. Cette prochaine programmation verra également vraisemblablement l'adhésion d'autres pays, en premier lieu la Roumanie et la Bulgarie.

Le principal défi que devra surmonter l'Union européenne sera de parvenir à contribuer au développement des PECO, tout en continuant à aider les régions ou zones des pays membres actuels en difficulté.

Le débat sur l'avenir des fonds structurels s'est amorcé en 2001. En novembre 2003, la Commission européenne proposera un projet de nouvelle politique régionale pour une Union élargie, lors de la publication de son nouveau rapport sur la cohésion économique et sociale. Le Conseil européen décidera de l'avenir de la politique régionale sur la base des propositions formulées par la Commission européenne.

D'ores et déjà, la Commission a affiché ses orientations. Un séminaire sur les priorités de l'Union pour les régions, organisé à Bruxelles le 27 mai 2002, a permis à Michel Barnier, Commissaire européen chargé de la politique régionale, de présenter les priorités de l'Union pour la politique régionale.

A - LA PRIORITÉ AUX RÉGIONS LES MOINS DÉVELOPPÉES

Les objectifs de la politique régionale sont d'assurer une cohésion économique et sociale. Pour atteindre ces objectifs, il s'agit en premier lieu d'intervenir auprès des régions les plus en retard de développement. La politique régionale doit leur permettre de s'équiper, de reconvertir les secteurs en déclin, de former leur population.

Selon la Commission, l'Union européenne doit continuer à intervenir sur deux catégories de régions en priorité :

- les régions très en retard de développement et qui se trouvent majoritairement mais pas exclusivement dans les pays candidats ;

- les régions des Quinze qui n'ont pas achevé le processus de convergence et qui nécessitent encore les aides au titre de l'Objectif 1.

Les critères actuels de sélection des régions les plus en retard de développement, reposant sur le PIB par habitant et le niveau géographique NUTS II, semblent être privilégiés pour la prochaine programmation. Rappelons que les critères d'éligibilité à l'Objectif 1 portent également sur les régions ultra-périphériques et sur les régions à faible densité de population. Une action spécifique doit être mise en œuvre pour ces régions.

Les régions qui sortiront de l'Objectif 1 continueront à bénéficier d'un soutien transitoire.

B - UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU FONDS DE COHÉSION

Le fonds de cohésion est actuellement doté de 18 % de l'enveloppe financière attribuée à la politique régionale. L'élargissement augmentera considérablement le nombre de pays éligibles au fonds de cohésion. Seuls quatre pays sont pour l'instant bénéficiaires de ce fonds : l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. Dès 2004, l'ensemble des pays candidats sera couvert par le fonds de cohésion.

Aussi, la Commission européenne envisage-t-elle d'accroître l'enveloppe allouée au fonds de cohésion à un tiers du budget de la politique régionale pour la période 2004-2006.

Il s'agit d'une volonté délibérée de la Commission européenne de privilégier le développement des investissements structurants au détriment des micros projets. En effet, le fonds de cohésion cofinance des infrastructures de transport et d'environnement.

C - UN MENU DE PRIORITÉS COMMUNAUTAIRES

L'élargissement ne fera pas disparaître les difficultés des pays membres actuels. Ceux-ci connaissent aussi des difficultés structurelles graves, non reflétées par l'indice du PIB par habitant, notamment dans les quartiers en crises des villes, dans les zones rurales encore très dépendantes de l'agriculture, dans les zones montagneuses, insulaires ou autres, à handicaps naturels durables, aux frontières externes et internes. Une aide communautaire adaptée doit leur être proposée.

Parce que les difficultés rencontrées sont différentes selon les pays, la commission propose-t-elle l'idée de fondre les Objectifs 2 et 3 en un dispositif de « menus » de priorités communautaires dans lequel piocherait chaque État membre, sur la base d'une allocation financière nationale allouée par l'Union européenne. Ce dispositif concernerait l'ensemble des régions non concernées par l'Objectif 1. Les priorités communautaires seraient à la fois territoriales et thématiques.

Le Parlement européen s'est prononcé dans son avis du 6 février 2002 en faveur d'une telle orientation. Cette solution permettrait de sortir du zonage tout en conservant la concentration et la lisibilité indispensable à l'action.

La dimension territoriale pourrait viser les cinq priorités territoriales identifiées dans le Deuxième rapport sur la cohésion de la Commission européenne:

- les quartiers urbains ;
- les zones en restructuration industrielle ;
- les zones rurales ;
- les zones à handicaps naturels durables ;
- la coopération entre régions.

L'identification des zones éligibles serait effectuée par les autorités nationales, en partenariat étroit avec les autorités régionales et locales. La Commission européenne n'aurait ainsi plus de responsabilité dans la définition des zones éligibles. Le principe du zonage actuel serait suspendu. La concentration de l'aide pourrait être obtenue selon le modèle URBAN d'aujourd'hui, qui fixe des paramètres en termes de population couverte et d'intensité d'aide par habitant.

La dimension thématique viserait le développement davantage des facteurs de compétitivité porteurs d'avenir. Elle pourrait ainsi concerner :

- la nouvelle économie et la société de la connaissance ;
- le développement durable et les réseaux ;
- les priorités identifiées dans le deuxième rapport sur la cohésion en matière d'emploi et de politique sociale (emplois plus nombreux et de meilleure qualité ; insertion sociale ; égalité des chances).
- la protection de l'environnement et la prévention des risques.

Pour les priorités thématiques, les régions devraient affecter un montant minimum de crédits communautaires à une priorité donnée, pour que celle-ci soit retenue, afin d'obtenir une masse critique.

Des contrats tripartites pourraient être conclus entre la Commission, l'État membre et la région concernée. Ces contrats tripartites assureraient une plus grande lisibilité à l'action de l'Union et permettraient de réaffirmer la volonté de décentralisation de la mise en œuvre des fonds structurels. Ils se référeraient à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), au développement durable, et au SDEC. Le choix des projets se ferait dans le cadre d'appels à projets régionaux. Les procédures de mise en œuvre s'inspireraient d'URBAN et de LEADER pour la mise en réseau au niveau européen.

La répartition des financements par région doit se faire sur la base de critères clairement définis pour éviter une logique d'appels à projets qui privilégierait les régions les plus développées et les mieux organisées. Ces critères de répartition des crédits n'ont pas encore été définis.

Selon le Commissaire européen Michel Barnier¹, *« la gestion des fonds devra être plus directe, sans pour autant que l'État membre se désintéresse totalement de la mise en oeuvre des fonds structurels. Il ne faut pas que la réforme des fonds structurels conduise à avoir autant de politiques régionales qu'il y a de régions. »*

D - LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION

La Commission européenne dresse un bilan positif des interventions d'INTERREG III. Elle prône, pour la prochaine programmation des fonds structurels, la poursuite des actions de coopérations transnationales et interrégionales.

Pour la Commission, les problèmes de culture, de législation rebutent souvent les projets transfrontaliers. Les encourager par des programmes de type INTERREG est une nécessité du ressort de l'Union européenne et ce d'autant plus que le programme INTERREG exerce un rôle important pour l'intégration territoriale européenne.

Le développement de la coopération souligne l'objectif d'organiser l'Union européenne sans effets de frontières.

Pourtant, avec l'élargissement, la notion de région transfrontalière perdra de sa pertinence compte tenu de la taille moyenne des futurs États membres : les régions frontalières de l'Union actuelle représentent 40 % de son territoire et le quart de sa population. Elles représentent 66 % de la surface des pays candidats pour 58 % de sa population. Selon le rapport Pelurson, *« cette situation future ne pourrait que conduire à affaiblir la position de la France (qui ne reçoit déjà que 10 % des crédits d'INTERREG) si l'Union continuait à accorder la priorité à cette forme de coopération »*.

Cette affirmation s'applique aux mesures INTERREG A (volet transfrontalier). Quant aux mesures d'INTERREG III B et surtout C, leur succès dépendra en grande partie de la mobilisation des acteurs français, trop faible actuellement.

III - LES ORIENTATIONS DES PAYS MEMBRES

Les pays membres ont à se prononcer sur l'évolution à venir de la politique régionale. Au-delà du consensus existant sur la priorité à accorder aux régions les plus en retard de développement, les avis sont très partagés sur la réforme à mener. Les États membres ne se sont pas encore tous prononcés.

¹ Audition du 6 mai 2003 au Conseil économique et social.

Les Pays-Bas plaident pour un changement radical de la politique régionale et le maintien du seul Objectif 1. Ils considèrent par ailleurs que le budget alloué à la politique régionale ne doit pas augmenter suite à l'adhésion des PECO, et qu'il doit donc se limiter à 0,31 % du PIB communautaire.

Les pays contributeurs nets ont en règle générale une approche restrictive de la question. Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède et le Royaume-Uni soutiennent la position néerlandaise.

A l'opposé, les pays bénéficiaires nets de la politique régionale, le Portugal, l'Espagne et la Grèce notamment, exigent le maintien du bénéfice des fonds structurels pour leurs régions en difficulté. Ils souhaitent que l'accès à l'Objectif 1 soit élargi et qu'un soutien transitoire soit attribué aux régions sortant de l'éligibilité à cet objectif. Pour ces pays, le budget alloué à la politique régionale doit augmenter en conséquence de l'élargissement, et être porté à 0,45 % du PIB communautaire.

IV - LES ORIENTATIONS DU CIADT DU 13 DÉCEMBRE 2002

Le gouvernement français a adopté le 13 décembre 2002 dans le cadre du Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) un mémorandum dans lequel il énonce des orientations quant à l'avenir de la politique régionale. La France devra présenter ses propositions officielles à la Commission européenne au cours de l'été 2003.

A la date du 13 décembre 2002, le gouvernement français a proposé trois principes à promouvoir dans le cadre de la nouvelle politique régionale communautaire.

Le premier principe rejoint le consensus européen : la priorité doit être accordée aux régions et aux pays les plus en retard de développement, en particulier dans les nouveaux états membres. Le critère d'éligibilité régional fixé à 75 % du PIB communautaire est retenu par la France pour la prochaine programmation.

Le deuxième principe énoncé par la France s'attache au renouvellement de la politique communautaire pour les autres régions de l'Union européenne. Cette dernière devra s'appuyer sur un nombre plus restreint et plus lisible d'objectifs. Une approche « *à la carte* », sectorielle ou géographique, semblable à la proposition des « *menus* » de la Commission européenne, est privilégiée par le gouvernement français.

Enfin, le troisième principe propose un soutien renforcé aux coopérations interrégionales et transnationales. Cette proposition reprend la position communautaire du renforcement de la coopération, facteur d'intégration européenne.

Pour la France, la mise en œuvre de ces trois propositions doit se faire dans le cadre d'une meilleure coordination des politiques nationales de développement territorial, à partir des orientations dégagées dans le SDEC.

La France affiche ainsi sa volonté de lier la politique régionale à l'aménagement du territoire. Pour autant, la définition d'une politique communautaire d'aménagement du territoire n'est pas à l'ordre du jour. La plupart des pays membres considèrent en effet que l'aménagement du territoire est du ressort exclusif des pays voire des régions, comme en Allemagne par exemple. L'utilisation du terme de cohésion territoriale en lieu et place de la notion d'aménagement du territoire est plus adaptée au niveau communautaire.

La réforme de la politique de développement régional doit s'attacher à simplifier les procédures communautaires, clarifier la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres, procéder à la suppression des zonages et promouvoir des stratégies de développement territorial conçues au niveau régional.

La France prône le développement de nouveaux partenariats au sein d'espaces interrégionaux transnationaux tels que l'Arc atlantique, l'Arc alpin ou l'Arc méditerranéen, ou encore le Sud-Ouest européen. La coopération, au sein de ces espaces, doit être approfondie sur des thèmes d'intérêt commun économiques, géographiques, environnementaux ou culturels. A titre d'exemple, il s'agirait de développer des projets de cabotage sur l'Arc atlantique, les liaisons aériennes entre villes de l'Arc méditerranéen ou les axes de développement transnationaux (« *corridors européens* »).

CONCLUSION

Les fonds structurels ont joué un rôle de levier incontestable pour tous les États membres. Ils ont permis la réduction des disparités entre les États et un rattrapage des régions les plus en retard de développement. Ils ont contribué à la réalisation de nombreux investissements structurants et favorisé l'émergence de régions transfrontalières.

Les fonds structurels ont aussi exercé un impact qualitatif sur les pratiques de développement régional. Ils ont favorisé la montée en puissance de la concertation régionale et la mise en synergie des dynamiques locales. Ils ont permis dans tous les pays la diffusion des méthodes d'évaluation et l'instauration de nouvelles méthodes de contrôle des dépenses publiques, souvent plus rigoureuses.

Cependant, des écarts persistent en termes de richesse entre les régions et à l'intérieur des régions ; la concentration des activités au sein de l'Union européenne s'est accentuée et la cohésion territoriale demeure inaccomplie ; les disparités en matière de chômage ou d'emploi ont eu tendance à augmenter. A l'exception des actions relevant de l'Objectif 1, la valeur ajoutée s'est révélée insuffisante, la priorité a été donnée à des projets généralement trop petits, les zonages ont manqué de pertinence et entraîné des effets non souhaités.

Cette situation n'est pas propre à la France mais elle s'y combine avec des difficultés particulières : un manque général d'information sur les fonds structurels, des procédures lourdes, complexes et décourageantes, une multiplicité des partenaires entraînant des retards et des abandons de dossiers, un déficit de compétence pour mener les projets et surtout une sous-consommation très préoccupante des crédits.

C'est la prise de conscience de cette sous-consommation qui à l'été 2002 a conduit le gouvernement d'une part à proposer une série de mesures destinées à relancer la dynamique de programmation des opérations, d'autre part à expérimenter en Alsace une décentralisation de la gestion des fonds structurels assortie du transfert de la responsabilité financière à la région.

Mais au-delà, la perspective, en mai 2004, de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays pose le problème de l'avenir même des fonds structurels et du système existant. Ces pays ont déjà bénéficié d'aides de pré-adhésion, en 2004 ces aides seront triplées et l'enveloppe du fonds de cohésion sera fortement accrue.

Arithmétiquement, sans augmentation du budget communautaire, l'entrée de ces nouveaux pays dans l'Union européenne entraînera nécessairement une diminution des fonds alloués à chaque État membre. Et la particularité de ces pays, caractérisés par des niveaux de revenu, d'emploi et de développement très éloignés de ceux prévalant aujourd'hui au sein de l'Union à Quinze, conduira à une ré-allocation de la plus grande partie des fonds en leur faveur.

Dès la prochaine programmation, l'Union européenne sera soumise à un véritable défi : parvenir à contribuer au développement des PECO, tout en continuant à aider les régions ou zones en difficulté des pays membres actuels. Pour y répondre, les fonds structurels vont devoir s'adapter.

Le Conseil économique et social ne peut qu'approuver la priorité donnée aux régions très en retard et aux nouveaux entrants - c'est la logique de toute politique de cohésion.

Mais il estime qu'une nouvelle politique est indispensable pour combiner augmentation raisonnable des crédits communautaires et rationalisation de leur utilisation. La politique structurelle européenne devra devenir une véritable politique de cohésion territoriale, plus constructive et moins défensive, fondée sur des actions plus ciblées et dégagées des effets pervers des zonages.

Il appartiendra désormais à l'Europe de soutenir davantage de grands projets structurants, limités en nombre mais plus importants par leur dimension et leur contenu ainsi que de grandes actions transnationales permettant de renforcer l'intégration territoriale européenne.

Dans ce contexte, le Conseil économique et social est bien conscient que la France ne peut prétendre à la reconduction de son enveloppe, mais il souhaite vivement voir maintenir en sa faveur un niveau de crédits conséquent non seulement pour ses DOM, mais aussi pour ses régions qui relèvent aujourd'hui des Objectifs 2 et 3 et qui auront encore besoin de soutien.

En même temps, il considère que notre pays doit se donner dès maintenant les moyens d'améliorer l'efficacité des fonds structurels sur le territoire national. Il lui appartient de se mobiliser rapidement pour rattraper son retard de consommation. Il en va de la crédibilité de ses demandes futures.

Soigneusement encadrée afin de ne pas privilégier les régions les plus développées et les mieux organisées, la généralisation de l'expérimentation alsacienne serait un véritable gage de souplesse. Elle devrait avoir pour effet de responsabiliser les régions et de les inciter à accorder un intérêt plus grand aux fonds communautaires. Elle aurait vraisemblablement aussi pour conséquence d'accroître les taux de consommation.

D'une façon générale, la France doit se défaire de ses handicaps majeurs en développant une réglementation moins lourde, des contrôles plus pertinents et une véritable culture européenne de ses habitants.

C'est à ces conditions que les fonds structurels pourront y être mobilisés sur de véritables actions structurantes, sources de valeur ajoutée et facteurs d'aménagement du territoire dans le cadre d'une cohésion territoriale communautaire.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFCCRE

« *Les fonds structurels européens : les clefs de la nouvelle programmation* »

Europe locale - édition spéciale 2001

Auroux Jean

« *Réforme des zonages et aménagement du territoire* »

Rapport remis à Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement - 1998

Beaugendre Joël et Folliot Philippe

« *La France sans fonds structurels ?* »

Rapport d'information n°701, délégation à l'aménagement du territoire, Assemblée nationale - 2003

Beutel Jörg

« *Impact des interventions opérées dans le cadre de l'Objectif 1 entre 2000 et 2006* »

Rapport final pour la direction de la politique régionale
Commission européenne - mai 2002

Bonnevialle Rémi

« *La lisibilité des interventions communautaires en Ile-de-France et des actions européennes de la région Ile-de-France, réalités et enjeux* »

Rapport et avis du conseil économique et social de la région Ile-de-France - février 2003

Chabaury Pierre

« *Mise en oeuvre de l'Objectif 2 en Provence-Alpes-Côte d'Azur* »

Rapport du conseil économique et social de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur - avril 2003

Challéat Marc

« *Les Fonds structurels européens* »

DATAR - La Documentation française - 2001

Commission européenne

Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire, document de travail de la Commission - 1998

Commission européenne

Rapport annuel du fonds de cohésion 2001

Office des publications officielles des communautés européennes - 2002

Commission européenne

12^{ème} rapport annuel sur les fonds structurels (2000), communication de la Commission européenne - octobre 2001

Commission européenne

13^{ème} rapport annuel sur les fonds structurels (2001), communication de la Commission européenne - octobre 2002

Commission européenne

Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, communication de la Commission européenne, Bruxelles - COM (2002) 46 - janvier 2002

Commission européenne

Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, communication de la Commission européenne, Bruxelles - COM (2003) 034 - janvier 2003

Commission européenne

« *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires* »
Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale - janvier 2001

Commission européenne

« *Les fonds structurels et leur coordination avec le fonds de cohésion - Orientations pour les programmes de la période 2000-2006* »
Office des publications officielles des communautés européennes, COM (99) 344 - 1999

Commission européenne

Rapport d'avancement concernant la communication de la Commission sur l'impact de l'élargissement dans les régions limitrophes des pays candidats. Action communautaire en faveur des régions frontalières, communication de la Commission européenne, Bruxelles. COM (2002) 660 - novembre 2002

Courbey Roger

« *Les objectifs d'une politique régionale européenne* »
Avis et rapport du Conseil économique et social - 1975

DATAR, SEGESA

« *Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER, période 2000-2006* » - novembre 2002

DATAR

« *Le schéma de développement de l'espace communautaire* »

La Documentation française - 2002

DATAR

« *Les contrats de plan Etat/région* »

La Documentation française

Malosse Henri

« *L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance* »

Avis du Comité économique et social, Bruxelles - juillet 2002

Marcou Gérard

Rapport du groupe de prospective opérationnelle sur « *l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne* » - DATAR - SGCI - septembre 2002

Marcou Gérard

« *Les structures régionales dans les pays candidats et leur compatibilité avec les fonds structurels* » - document de travail

Direction générale des études - Parlement européen - mai 2002

Marcou Gérard

« *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales* »

Etude comparative de cinq Etats européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni), Ministère de l'intérieur - Centre d'études et de prévision - janvier 2003

Mengin Jacqueline

« *Développement local et politiques d'aménagement du territoire* »

Avis et rapport du Conseil économique et social n° 19 - 1998

Pelurson Gilles

Rapport du groupe de prospective opérationnelle sur « *l'avenir de la politique de cohésion* » - note d'orientation - juillet 2002

Perrin-Gaillard Geneviève, Duron Philippe

« *Du zonage...au contrat, une stratégie pour l'avenir* »

Rapport remis à Lionel Jospin, Premier ministre - mai 2001

Raffarin Jean-Pierre

« *PPR Réforme des fonds structurels* »,

Rapports du Sénat n°88 (98-99) - Commission des affaires économiques

SDEC - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
« *Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne* » approuvé au Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam, mai 1999
Office des publications officielles des Communautés européennes - 1999

Sénat
« *Les fonds structurels 2000-2006 à la croisée des chemins* »
Service des collectivités territoriales du Sénat - février 2003

Simon Etienne
« *L'articulation des politiques européenne, nationale et régionale d'aménagement du territoire* »
Avis et rapport du Conseil économique et social - 1989

Simon Etienne
« *L'apport du FEDER au développement des régions françaises* »
Avis et rapport du Conseil économique et social - 1984

Trousset Pierre
« *Pour une efficacité renforcée des politiques communautaires* »
Rapport remis à Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement - juin 1998

Base légale :

Pour la période 2000-2006, les fonds structurels sont régis par cinq règlements :

- règlement général des Fonds structurels n° 1260/99, adopté par le Conseil le 21 juin 1999 (JOCE L 161 du 26/06/1999) ;
- règlement FEDER n° 1783/1999, adopté par le Conseil le 21 juin 1999 (JOCE L 213 du 13/08/1999);
- règlement FEOGA Orientation n° 1257/1999, adopté par le Conseil le 19 mai 1999 (JOCE L 160 du 26/06/1999) ;
- règlement IFOP n° 1263/1999, adopté par le Conseil le 21 juin 1999 (JOCE L 161 du 26/06/1999) ;
- règlement FSE n° 1784/1999, adopté par le Conseil le 12 juillet 1999 (JOCE L 213 du 13/08/1999).

TABLE DES SIGLES

ADASEA	: association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
ADEME	: agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANVAR	: agence nationale de valorisation de la recherche
AOC	: appellation d'origine contrôlée
BEI	: banque européenne d'investissement
CCA	: cadre communautaire d'appui
CCI	: chambre de commerce et d'industrie
CE	: communauté européenne
CEDE	: centres locaux pour l'emploi et le développement économique
CESR	: conseil économique et social régional
CIC	: commission interministérielle de coordination des contrôles
CNASEA	: centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CPER	: contrat de plan Etat/régions
DATAR	: délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDA	: direction départementale de l'agriculture
DDE	: direction départementale de l'équipement
DGEFP	: délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DOCUP	: document unique de programmation
DOM	: département d'Outre-mer
DRAF	: direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRTEFP	: directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EPCI	: établissement public de coopération intercommunale
ESIM	: école supérieure d'ingénieurs de Marseille
FBCF	: formation brute de capital fixe
FED	: fonds européen de développement
FEDER	: fonds européen de développement régional
FEOGA	: fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	: fonds social européen
GAL	: groupements d'actions locales
GIP	: groupement d'intérêt public
IFOP	: instrument financier d'orientation de la pêche
ISPA	: instrument structurel de pré-adhésion
LOFCA	: loi organique relative au financement des communautés autonomes
MDPA	: mines de potasse d'Alsace
NUTS II	: nomenclature des unités territoriales statistiques
PAC	: politique agricole commune

PACA	: Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAT	: prime d'aménagement du territoire
PDD	: partenariats de développement
PECO	: pays d'Europe centrale et orientale
PEI	: programme exceptionnel d'investissements
PIB	: produit intérieur brut
PIC	: programmes d'initiatives communautaires
PIM	: programmes intégrés méditerranéens
PME	: petites et moyennes entreprises
PNAE	: plan national d'action pour l'éducation
PNB	: produit national brut
PO	: programmes opérationnels
POL	: programme opérationnel local
PTOM	: pays et territoires d'Outre-mer
RMI	: revenu minimum d'insertion
RUP	: régions ultra-périphériques
SAPARD	: programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural
SDEC	: schéma de développement de l'espace communautaire
SEE	: stratégie européenne pour l'emploi
SGAR	: secrétariat général pour les affaires régionales
SGARE	: secrétariat général pour les affaires régionales européennes
SIVOM	: syndicat intercommunal à vocation multiple
SRADT	: schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire
TIC	: technologies de l'information et de la communication
TOM	: territoires d'Outre-mer
TPE	: très petites entreprises
TPG	: trésorier-payeur général

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Ventilation par année des fonds structurels et du fonds de cohésion au niveau communautaire (en millions d'euros, prix de 1999)	11
Tableau 2 : Répartition financière entre les États membres des crédits des fonds structurels en millions d'euros au prix de 1999 sur la période de programmation 2000-2006	12
Tableau 3 : Quota de population éligible à l'Objectif 2 par pays	16
Tableau 4 : Quota d'habitants éligibles à l'Objectif 2 par région en France	17
Tableau 5 : Budget communautaire annuel prévu pour les fonds structurels	24
Tableau 6 : Les projets INTERREG III concernant la France	31
Tableau 7 : Sites URBAN II 2000-2006	36
Tableau 8 : Répartition des initiatives communautaires par État membre (en millions d'euros, prix 1999)	38
Tableau 9 : PIB par habitant en SPA, UE-15=100	43
Tableau 10 : Régions les plus prospères et les moins prospères de l'Union européenne 1990-2000	44
Tableau 11 : Écart annuel moyen par rapport au scénario hors financement communautaire	45
Tableau 12 : Fuites dues aux importations sur les interventions de l'Objectif 1 pour la période 2000-2006	46
Tableau 13 : Subventions globales - Objectifs 2 - situation au 1-02-2003	69
Tableau 14 : Subventions globales - Objectifs 1 - situation au 1-02-2003	70
Tableau 15 : Impact sur l'emploi	95
Tableau 16 : Dotations européennes allouées par axe au FEDER, au FSE et au FEOGA	100
Tableau 17 : Évolution du PIB par habitant dans les DOM (<i>en % de la moyenne communautaire</i>)	118
Tableau 18 : Financements européens dans les TOM (neuvième plan du FED)	121
Tableau 19 : Apport des crédits communautaires en Corse de 1986 à 2006 en millions d'euros.	125
Tableau 20 : Tableau simplifié du nouveau modèle de financement	133
Tableau 21 : Service des fonds européens de la Castilla y Leon	137
Tableau 22 : Répartition programmée des fonds européens par communauté autonome - moyenne annuelle pendant la période 1994-1999	140
Tableau 23 : Objectif 1 (2000-2006) - distribution de l'aide communautaire par région en millions d'euros	141
Tableau 24 : Objectif 2 (2000-2006) - apport communautaire	141

Tableau 25 : Le rapport entre les régions les plus prospères et moins prospères de l'Union - PIB/habitant en indice de la moyenne communautaire.....	159
Tableau 26 : Répartition des crédits d'engagement des fonds structurels pour les dix nouveaux membres - Période 2004-2006 (millions d'euros, prix 1999).....	165
Tableau 27 : Effet de l'élargissement sur les régions éligibles à l'Objectif 1 (sur la base de données de 2000)	166
Carte 1 : Les territoires de l'Objectif 2 en Alsace	76
Carte 2 : Le zonage Objectif 2 en PACA	103
Carte 3 : LEADER + en PACA.....	105
Schéma 1 : Exemple de circuit d'instruction d'un dossier Objectif 2 en Ile-de-France	65
Schéma 2 : Schéma général d'instruction, de paiement et de contrôle en Alsace	86
Schéma 3 : Schéma fonctionnel d'instruction d'un dossier.....	87
Schéma 4 : Délais de traitement des demandes.....	88
Schéma 5 : Le circuit et les étapes d'allocation des fonds européens	135
Schéma 6 : Circuit d'un dossier Objectif 1 en Castilla y Leon.....	138