

N° 325

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1),*

*sur*

**la réforme relative aux missions  
et à la coordination des fonds structurels,**

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, *vice-présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

## SOMMAIRE

---

	Pages
INTRODUCTION .....	3
<b>CHAPITRE PREMIER :</b>	
<b>LE REGIME ACTUEL .....</b>	<b>5</b>
<b>A. LA REFORME DE 1988 ET L'AUGMENTATION DES MOYENS .....</b>	<b>5</b>
1. Les origines de la réforme .....	5
2. Le contenu de la réforme .....	6
3. L'augmentation des moyens .....	7
<b>B. BILAN DE LA REFORME DE 1988 .....</b>	<b>10</b>
1. Un bilan encore provisoire .....	10
2. Les observations de la Cour des Comptes des Communautés européennes, les réponses de la Commission et du Parlement européen .....	10
3. Des réussites spectaculaires .....	13
<b>CHAPITRE II :</b>	
<b>LA REFORME PROPOSEE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. LES PRINCIPAUX ASPECTS DES PROPOSITIONS DE REGLEMENT .....</b>	<b>15</b>
1. Les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg .....	15
2. Les objectifs .....	16
3. L'adaptation des procédures .....	20
<b>B. UNE REFORME QUI DOIT ÊTRE APPUYEE, VOIRE ACCENTUEE .....</b>	<b>21</b>
1. Une action plus que jamais nécessaire .....	21
2. Des orientations à confirmer .....	22
3. Des orientations à accentuer .....	24
<b>CHAPITRE III :</b>	
<b>LES TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>29</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Le traité de Maastricht, en modifiant les articles 130 A à 130 E du traité de Rome, suggère une réforme de l'action structurelle de la Communauté. Cette réforme paraît, en outre, nécessaire pour donner toute son efficacité à la forte augmentation des dépenses structurelles pour la période 1993-1999 (faisant suite au doublement réalisé pour la période 1989-1993) dont le principe avait été acquis lors de la négociation du nouveau traité et dont les modalités ont été arrêtées lors du sommet d'Edimbourg en décembre 1992.**

**La réforme proposée par la Commission s'appuie sur les mêmes principes que la première réforme, réalisée en 1988 pour accompagner le doublement des dépenses. Cependant les textes en vigueur sont aménagés sur plusieurs points afin d'améliorer encore l'efficacité de l'effort de cohésion économique et sociale de la Communauté.**

**Cette recherche d'une efficacité accrue -sur laquelle le Conseil sera vraisemblablement amené à se prononcer vers la fin du mois de juin- mérite de retenir l'attention du Parlement, car notre pays, important contributeur net au budget de la Communauté, se doit tout particulièrement de veiller à la bonne utilisation des crédits destinés aux actions structurelles qui atteindront, en 1999, 30 milliards d'écus, soit près de 200 milliards de francs.**

## **CHAPITRE PREMIER :**

### **LE REGIME ACTUEL**

Le régime en vigueur est défini par un ensemble de règlements pris par le Conseil en 1988 en application des dispositions nouvelles introduites dans le traité de Rome (article 130 A à 130 E) par l'Acte unique européen de 1987.

#### **A. LA REFORME DE 1988 ET L'AUGMENTATION DES MOYENS**

##### **1. Les origines de la réforme**

Dans la Communauté à six, qui n'avait pas mis la réduction des écarts de développement entre les régions au centre de ses préoccupations, l'action structurelle reposait sur le cofinancement de projets par le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ainsi que sur l'octroi de prêts par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Le premier élargissement de la Communauté fit accorder plus d'importance à l'objectif de cohésion économique et sociale de la Communauté, afin de contrebalancer les éventuelles tendances centrifuges liées à l'élargissement. La réflexion communautaire conduisit, en 1975, à la création du Fonds européen de développement régional (FEDER).

L'augmentation régulière des dépenses structurelles ainsi que l'accroissement des disparités régionales lié à l'adhésion de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, ont fait apparaître au cours des années 1980 la nécessité d'une réorganisation. L'accentuation des déséquilibres régionaux était considérée comme appelant un renforcement important de l'action structurelle de la Communauté ; en même temps, les critiques de la Cour des Comptes et du Parlement européen faisaient douter de l'efficacité de cette action dans les modalités alors en vigueur : c'est pourquoi l'Acte unique européen de 1987, tout en consacrant l'action structurelle, désormais intégrée au traité de Rome, a voulu lier l'augmentation des dépenses structurelles à une profonde réforme des conditions de leur mise en oeuvre.

## **2. Le contenu de la réforme**

Les rapports de la Cour des Comptes de la Communauté soulignaient le manque de cohérence des projets financés par rapport aux objectifs communautaires et aux besoins des régions intéressées, et critiquaient la gestion même des fonds structurels ; le Parlement européen, quant à lui, déplorait la multiplicité des missions des fonds, la dispersion des aides, l'absence de programmes globaux d'intervention, le manque de coordination entre les fonds, enfin la lourdeur et la complexité des procédures.

Prenant en compte ces critiques, la réforme de 1988 s'est efforcée de concentrer l'action de la Communauté sur un nombre limité d'objectifs et d'améliorer les mécanismes d'intervention, afin de donner toute son efficacité au doublement du volume des dépenses qui était prévu par ailleurs.

*a) Les objectifs prioritaires retenus par la réforme sont :*

- objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement,

- objectif 2 : reconverter les régions gravement affectées par le déclin industriel,

- objectif 3 : lutter contre le chômage de longue durée,

- objectif 4 : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes,

- objectif 5a : adapter les structures de production, de transformation et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture,

- objectif 5b : promouvoir le développement des zones rurales.

Le FEDER intervient au titre des objectifs 1 et 2, le FEOGA au titre des objectifs 1, 5a et 5b, et le FSE pour tous les objectifs ; les trois Fonds peuvent désormais intervenir simultanément en faveur d'une même action.

*b) L'amélioration des méthodes d'intervention repose sur les principes de programmation, de coordination, d'additionnalité et de partenariat.*

• **La programmation comprend trois principaux aspects :**

- des plans, établis pour une période de 3 à 5 ans, sont soumis à la Commission par les Etats membres ;

- sur la base de ces plans, la Commission élabore des cadres communautaires d'appui (CCA) qui précisent les axes prioritaires, les formes d'intervention et le financement des actions ;

- sur la base des CCA, les demandes de concours des fonds structurels sont établies par les autorités compétentes (nationales, régionales ou locales) ;

• **La coordination fait l'objet d'un règlement spécial, qui précise comment doivent se combiner entre elles les interventions des différents fonds, et comment ces interventions doivent se combiner avec celles de la BEI ;**

• **L'additionnalité signifie que l'action communautaire doit venir en complément de l'action nationale, et non s'y substituer : autrement dit, le total des aides publiques structurelles doit augmenter d'un montant au moins égal à l'aide communautaire ;**

• **Le partenariat implique une concertation entre la Commission, l'Etat membre intéressé et les autorités compétentes désignées par celui-ci ; il porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions.**

**3. L'augmentation des moyens**

• **Les moyens disponibles pour la période 1989-1993 ont été déterminés à partir d'un principe de doublement des moyens en monnaie constante. L'article 12 du «règlement cadre» de 1988 les a établis comme suit :**

	Crédits en monnaie constante (base 1988) (en millions d'Ecus)
1987	7.233
1988	7.684
1989	8.980
1990	10.280
1991	11.580
1992	12.900
1993	14.466

• Pour la période 1989-1993, le montant cumulé des dépenses structurelles a atteint 60,8 milliards d'Ecus (base 1989) répartis comme suit :

Objectifs	Crédits en millions d'Ecus
n° 1	38.300
n° 2	7.205
n° 3 et 4	7.450
n° 5 a	3.415
n° 5 b	2.795
Mesures transitoires et actions innovatrices (*)	1.150

(\*) Le poste "mesures transitoires et actions innovatrices" correspond à des engagements pris antérieurement à la réforme et qui ne peuvent être rattachés à un des objectifs fixés par celle-ci.

• La répartition géographique des dépenses exprime une volonté de concentration des efforts. Les zones éligibles à l'objectif 1 correspondent à 21,6 % de la population communautaire (soit 70,8 millions d'habitants) ; les zones éligibles à l'objectif 2 représentent 16 % de cette population (hors zones relevant de l'objectif 1), soit 53 millions d'habitants ; les zones concernées par l'objectif 5 b représentent, quant à elles, 5 % de la population communautaire (hors zones relevant de l'objectif 1) soit 16 millions d'habitants.

Le tableau ci-après récapitule les montants alloués par objectif et par Etat membre :

**ENVELOPPES DES FONDS STRUCTURELS ALLOUES AUX ETATS**

**PERIODE 1989-1993**

*(En millions d'Ecus 1989 - en engagements)*

	OBJ 1 (1)	OBJ 2 (2)	OBJ 3 & 4 (3)	OBJ 5 a (4)	OBJ 5 b (5)	TOTAL I (6)	% I (7)	Programmes communautaires (8)	TOTAL II (9) = 6 + 8	% II (10)	Mesures transitoires (11)	TOTAL III (12) = 9 + 11	% III (13)
Belgique	-	290	273	133	32,5	729	1,3	52	781	1,3	34	815	1,3
Allemagne	-	616	955	893	525	2.909	5,3	195	3.104	5,3	166	3.350	5,5
Danemark	-	37	167	88	23	315	0,6	9	324	0,5	24	348	0,6
Grèce	6.667	-	-	-	-	6.667	11,9	596	7.263	12,1	-	7.263	11,9
Espagne	9.779	1.361	976	217	205	12.618	22,5	064	13.482	22,5	223	13.705	22,5
France	888	1.227	1.485	1.149	960	5.709	10,2	372	6.081	10,2	260	6.341	10,4
Italie	7.443	427	1.061	492	385	9.000	17,5	476	10.284	17,2	229	10.513	17,3
Irlande	3.672	-	-	-	-	3.672	6,5	227	3.899	6,5	-	3.899	6,4
Luxembourg	-	21	12	25	2,5	61	0,1	4	65	0,1	-	65	0,1
Pays-Bas	-	174	397	81	44	696	1,2	30	726	1,2	37	763	1,3
Portugal	6.958	-	-	-	-	6.950	12,4	551	7.509	12,5	-	7.509	12,3
Royaume-Uni	793	2.545	1.917	336	350	5.941	10,6	310	6.259	10,5	1	6.260	10,3
<b>TOTAL</b>	<b>33.200</b>	<b>6.698</b>	<b>7.243</b>	<b>3.414</b>	<b>2.607</b>	<b>56.162</b>	<b>100,0</b>	<b>3.684</b>	<b>59.057</b>	<b>100,0</b>	<b>974</b>	<b>60.830</b>	<b>100,0</b>

## **B. LE BILAN DE LA REFORME DE 1988**

### **1. Un bilan encore provisoire**

Quoi que près de cinq années se soient déjà écoulées depuis la mise en oeuvre, à la suite du "Plan Delors" : « Réussir l'Acte unique européen », de la réforme des fonds structurels, le bilan ne peut être qu'esquissé. En effet, comportant en particulier une programmation qui peut s'étendre de trois à cinq ans à partir de cadres communautaires d'appui dont l'adoption s'est échelonnée entre octobre 1989 et juin 1990, l'application de la réforme a fait l'objet d'évaluations encore provisoires de la part de la Cour des Comptes et du Parlement européen.

Le rapport de la Cour des Comptes européenne du 13 décembre 1991, portant sur l'exercice de 1990, concentre l'analyse sur, outre le Fonds social, le seul objectif n° 1 du FEDER et un aspect du FEOGA-Orientation. Le rapport du 15 décembre 1992, portant sur l'exercice 1991 décrit, lui, plus particulièrement les comptes de l'objectif n° 2 du FEDER, ainsi que les Programmes intégrés méditerranéens (PIM), le programme spécifique en faveur du Portugal (PEDIP) et des aspects du FEOGA-Orientation différents de ceux analysés en 1991.

Un bilan objectif de la réforme de 1988 ne peut s'appuyer que sur ces analyses, mais, comme on le voit, elles sont encore fragmentaires et provisoires. On peut cependant en résumer les principales observations pour évaluer le plus ou moins grand degré de réussite des buts assignés en 1988 à la politique de cohésion économique et sociale rénovée de la Communauté.

On doit également tenir compte des observations du Parlement européen, toujours très attentif tant au développement des instruments de la cohésion économique et sociale qu'à l'efficacité des actions entreprises.

### **2. Les observations de la Cour des Comptes européennes, les réponses de la Commission et du Parlement européen**

Pour provisoire qu'il soit encore, le bilan de la réforme de 1988, tel qu'il ressort des rapports annuels de la Cour des Comptes des Communautés européennes, n'en comporte pas moins des enseignements qui doivent être pris en compte dans l'appréciation de la nouvelle réforme proposée.

Comme il se doit, la Cour ne juge nullement l'opportunité des objectifs de la réforme de 1988, mais, au contraire, le degré de réussite de leur mise en oeuvre.

Le rapport du 13 décembre 1991 porte, en ce qui concerne le FEDER, plus particulièrement sur l'objectif 1 : «promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions défavorisées», mobilisant un peu plus de 50 % des crédits affectés, outre l'analyse des débuts de la réforme tant pour le Fonds social (objectifs 3 et 4) que pour le FEOGA-Orientation (objectifs 5a et 5b).

Pour l'objectif 1, la Cour relève que, si la concentration est effective (quasi exclusion de la France, de la Grande-Bretagne et de la République fédérale d'Allemagne) au niveau de la répartition entre Etats membres, elle est parfois plus apparente que réelle à l'intérieur des Etats, aboutissant à une répartition «dont il est difficile d'évaluer l'impact» d'autant plus que «trop souvent les objectifs et les priorités restent vagues».

La Cour souligne encore la relative faiblesse des procédures d'évaluation, *ex ante* et *ex post*, estimant que «dans de telles conditions, l'efficacité de la réforme n'est pas assurée». Elle relève encore la difficile mise en oeuvre du principe d'additionnalité (notamment du fait du rééchelonnement de l'échéancier initial, les «tranches» de crédits communautaires pouvant être versées alors même que la part de crédits nationaux et les phases de réalisation correspondantes ont pris du retard).

S'agissant de concours du FEOGA-Orientation au titre de l'objectif 1, la Cour, dans sa présentation du rapport du 15 décembre 1992 déclare : «En conclusion, la Cour estime que la réforme n'a rendu que plus complexe et plus confuse l'intervention du FEOGA-Orientation. Il apparaît indispensable d'accentuer l'effort à la fois vers une meilleure concentration des aides, vers une plus grande décentralisation des compétences et vers un suivi et un contrôle plus efficaces».

Enfin, la Cour rappelle le principe de coordination entre les divers instruments et politiques communautaires et nationales, soulignant que «la coordination entre les fonds structurels doit dépasser son stade actuel de développement qui tend à la réduire à une procédure de consultation, pour arriver à une véritable intégration. Plus particulièrement le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation devraient veiller à ce que (...) leurs ressources soient coordonnées afin de garantir une efficacité maximale de l'action communautaire».

La Cour indique encore que cette coordination, doit progresser tant avec la gestion des instruments de prêts, notamment la BEI, ainsi qu'avec les mesures nationales.

Le rapport du 15 décembre 1992, qui consacre un développement spécial à l'objectif 2 du FEDER, réitère ces observations, invitant la Commission à veiller à la coordination "au sein d'un même fonds : ainsi le CCA pour la zone de Liège prévoit un important projet aéroportuaire, alors que le FEDER finance le développement de l'aéroport de Maastricht tout proche". La Cour souligne encore le caractère "mono-fonds" de la plupart des interventions, la coordination revêtant souvent "un aspect formel", faute notamment d'approche harmonisée entre les critères et les procédures de gestion des différents fonds. Enfin, elle invite "à associer pleinement la CECA à la réalisation de l'objectif 2 et à la mise en oeuvre des programmes des fonds structurels".

Les prêts et concours CECA étant, depuis la crise des industries charbonnières et sidérurgiques, voués précisément à aider des régions qui se trouvent, ipso facto, répondre au critère de l'objectif 2 de la réforme de 1988 : "régions gravement affectées par le déclin industriel", ces instruments devraient à l'évidence et à tout le moins être coordonnés avec les concours du FEDER et du FSE auxquels sont éligibles ces régions. Le projet de rapport du Parlement européen sur la décharge pour l'exercice 1991, commentant certaines incohérences des prêts et concours CECA, en vient à poser la question : "Dans ces conditions, la CECA sert-elle encore un quelconque but stratégique (...). Aujourd'hui elle fait plutôt figure d'anachronisme, d'adjuvant de la politique régionale". Et le projet de développer un "volet social-acier 1993-1995" présenté au Comité consultatif de la CECA le 19 mai 1993 ne laisse pas de susciter la perplexité : alors même que la réforme des fonds structurels est engagée, réitérant l'impératif de coordination, ce volet social qui s'étendrait sur la même période, ne peut-il pas apparaître comme un nouveau doublon du FEDER, au titre de l'objectif 2 et du Fonds social, tant au titre de l'objectif 3 que du nouvel objectif 4, qui, ensemble, ont vocation à aider à la reconversion des sites et des hommes ?

Le Parlement européen s'est fait également l'écho de ces préoccupations quant à la coordination des interventions communautaires. Ainsi l'avis de la Commission des Affaires sociales du 18 février 1993, sur les dépenses relatives au secteur social indique-t-il :

"Certaines des observations que la Cour des comptes a formulées au sujet du FSE dans ses rapports sur les exercices 1990 et 1991 rejoignent les critiques et les suggestions émises antérieurement par le Parlement européen (rapports sur l'exécution

des fonds structurels en 1989 et 1990 et "Bilan et perspectives pour la révision des Fonds structurels"). Ce consensus entre le Parlement européen et la Cour des comptes porte sur la nécessité, à l'avenir, de renforcer la coordination entre les interventions du FSE et celles des autres Fonds structurels ainsi que d'autres instruments communautaires concernant les ressources humaines (y compris les mesures CECA), de garantir une plus grande cohérence entre la politique structurelle et les autres politiques communautaires (politique de concurrence incluse) et, enfin, de faire en sorte que les "orientations" pour la réalisation des objectifs des Fonds structurels aient véritablement une fonction d'orientation. La Cour des comptes et le Parlement européen s'accordent également à estimer qu'il est nécessaire de veiller à un meilleur respect des principes de partenariat, de concentration géographique et financière, de programmation (qui devra être établie en termes quantitatifs) et d'évaluation (et de perfectionner les mécanismes de suivi de la gestion financière (qui devraient être plus transparents) ainsi que des procédures communautaires et nationales pour le traitement des dossiers et les décisions d'engagement et de paiement".

### **3. Des réussites spectaculaires**

A côté de ces observations de la Cour des Comptes et du Parlement européen relevant essentiellement les difficultés de programmation et de coordination qui ont pu freiner l'efficacité de certaines interventions communautaires, il convient de souligner les progrès qu'ont connus certaines régions bénéficiaires des interventions des Fonds structurels.

Ainsi, le développement spectaculaire des infrastructures, notamment de transport, de télécommunications ... en Espagne, en Irlande et au Portugal, est certainement un élément déterminant de la vigoureuse croissance économique qu'ont connu ces pays depuis leur adhésion à la Communauté. En ce sens, l'objectif de renforcement de la cohésion économique et sociale que l'Acte unique européen a introduit dans le Traité de Rome apparaît comme largement atteint, même si d'autres régions (pour des raisons qui ne sauraient être imputées à l'action communautaire) semblent peiner à rejoindre les indices de développement des autres Etats de la Communauté, malgré le versement de concours importants et renouvelés.

C'est donc à la lumière de ce premier bilan, encourageant même si des progrès demeurent à faire, qu'il convient d'apprécier les orientations de la nouvelle réforme des Fonds structurels.

## CHAPITRE II

### LA REFORME PROPOSEE

Les nouveaux textes, tout en conservant les grandes orientations arrêtées en 1988, prévoient une redéfinition partielle des missions des conditions de leur utilisation.

#### A. LES PRINCIPAUX ASPECTS DES PROPOSITIONS DE REGLEMENT

##### 1. Les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg

Le Conseil européen a décidé de doter les actions structurelles de 176 milliards d'Ecus, en monnaie constante, pour la période 1993-1999, répartis conformément au tableau suivant :

*(millions d'Ecus, base 1992)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fonds de cohésion ....	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600
Fonds structurels .....	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
dont objectif 1 .....	12.328	13.220	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280
Total pour les actions structurelles .....	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000

L'effort de cohésion ainsi décidé est d'une ampleur considérable : il s'effectuera avant tout au profit des quatre Etats bénéficiaires du Fonds de cohésion (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) qui recevront, pour la période 1993-1999, des aides d'un montant total de l'ordre de 85 milliards d'Ecus, soit près de la moitié des dépenses structurelles de la Communauté. La France contribuera de manière importante à cet effort : regroupant à peu près le sixième de la population de la Communauté, elle finance près du cinquième du budget de celle-ci et reçoit un peu plus du dixième des dépenses structurelles ; l'augmentation des dépenses structurelles et leur part croissante dans le budget de la Communauté (dont elles devraient représenter 30 % en 1999, contre

20 % en moyenne pour la période 1989-1993) pèseront donc sensiblement sur la contribution nette française.

Votre rapporteur se félicite donc du souci exprimé par le Conseil européen d'Edimbourg, conformément aux orientations retenues par le traité de Maastricht, d'améliorer les conditions de mise en oeuvre des principes de base fixés en 1988 par une plus grande transparence des décisions, un renforcement des contrôles et une évaluation plus attentive des résultats.

## 2. Les objectifs

La Commission propose de modifier sur plusieurs points le "règlement cadre" qui définit les missions et précise les règles d'intervention des fonds structurels.

a) La définition de l'objectif 1 est maintenue, et la priorité en faveur de cet objectif est accentuée, puisqu'à la suite des décisions d'Edimbourg les ressources qui lui seront affectées atteindront 70 % du total alloué aux fonds structurels, contre 60 % précédemment. La liste des régions visées par l'objectif 1 est sensiblement modifiée par le retrait d'une région italienne, l'ajout d'une région belge, d'une régions espagnole et de deux régions britanniques, et par l'inclusion de Berlin-est et des cinq "nouveaux Länder" allemands. La part de la population communautaire concernée par cet objectif se trouve donc augmentée. La nouvelle liste est la suivante :

BELGIQUE :	<u>Hainaut</u>
ALLEMAGNE :	<u>Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Ost-Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen</u>
GRECE :	La totalité du pays
ESPAGNE :	Andalucia, Asturias, <u>Cantabria</u> , Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias, Murcia.
FRANCE :	Départements français d'outre-mer (DOM), Corse
IRLANDE :	La totalité du pays
ITALIE :	Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia
PORTUGAL :	La totalité du pays
ROYAUME-UNI :	<u>Highlands and Islands, Merseyside, Northern Ireland</u>

Le principal inconvénient, pour notre pays, de cette liste est l'inclusion du Hainaut belge, qui risque d'entraîner des distorsions de concurrence, voire des délocalisations, au détriment de la région du Nord-Pas-de-Calais, spécialement le Hainaut français. Le Hainaut belge recevra en effet des aides communautaires par habitant cinq fois supérieures à celles perçues de l'autre côté de la frontière, alors que les zones françaises qui vont être victimes de cette différence de traitement traversent elles-mêmes une phase de reconversion industrielle difficile, marquée par un chômage important. Il paraît donc nécessaire que des mesures correctrices soient définies pour que le résultat de cette décision ne soit pas de rendre éligibles, dans quelques années, les zones françaises en cause, dont les aides structurelles accordées à une région concurrente auraient accru les difficultés.

Votre rapporteur observe par ailleurs que les interventions du FEDER au titre de l'objectif 1 pourront être le soutien d'investissements en matière d'éducation et de santé. On peut se demander si cette innovation va dans le sens de la transparence et de la subsidiarité : il paraît souhaitable que le Conseil se montre vigilant quant à la forme et à l'ampleur que la Commission entend donner à ce type d'intervention.

b) Peu de changements sont apportés au régime de l'objectif 2. Toutefois la Commission souhaite que les critères d'éligibilité au titre de cet objectif puissent être appliqués avec plus de souplesse, afin notamment de pouvoir prendre en compte le cas de régions qui, sans être gravement affectés par le déclin industriel, apparaîtraient vulnérables. Par ailleurs, la Commission estime que les zones éligibles au titre de l'objectif 2 devraient représenter 15 % de la population communautaire (en dehors des zones couvertes par l'objectif 1) contre 16 % actuellement ; cette diminution pourrait être une source de difficulté pour la France. Surtout, votre rapporteur regrette que la procédure de définition du zonage confie à la Commission l'essentiel du pouvoir de décision : il serait préférable, en application du principe de subsidiarité, que la définition du zonage national incombe à l'Etat membre intéressé.

c) Les objectifs 3 et 4 sont profondément modifiés, ce qui revient à redéfinir les missions du FSE.

La réforme introduit un nouvel objectif 3 qui reprend les anciens objectifs 3 (combattre le chômage de longue durée) et 4 (faciliter l'insertion professionnelle des jeunes) en élargissant ce dernier aux « personnes exposées à l'exclusion sociale ».

Parallèlement, un nouvel objectif 4 est défini, qui consiste à « faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations

industrielles et à l'évolution des systèmes de production » ; cette formulation s'inspire de la nouvelle rédaction de l'article 123 du traité CEE introduite par le traité de Maastricht : il s'agit donc principalement, comme l'indique la suite de ce même article, d'encourager « la formation et la reconversion professionnelles ». C'est ce que confirme la présentation donnée par la Commission :

« Le nouvel objectif 4 est censé aborder deux problèmes d'envergure. Le premier consiste à anticiper l'évolution des besoins à moyen terme dans le cadre des mutations industrielles et de l'introduction de nouveaux systèmes de production en assurant la mise en oeuvre d'actions de formation appropriées, notamment par la valorisation des qualifications ou le recyclage. Le second consiste à minimiser l'incidence des mutations industrielles et des nouveaux systèmes de production sur la compression de la main d'oeuvre grâce à des mesures visant à améliorer les chances des travailleurs de garder leur emploi ou d'en trouver un autre. »

Dans cet optique, la Commission souhaite que « la Communauté concentre ses actions sur les domaines suivants :

- « formation liée à l'introduction, à l'emploi et à la mise au point de méthodes de production nouvelles ou perfectionnées, y compris les nouvelles techniques organisationnelles, les technologies nouvelles et les exigences changeantes du marché et de la société, en particulier pour ce qui est de la protection de l'environnement ; »

- « formation liée à l'adaptation nécessaire des PME à la nouvelle forme de coopération avec les grandes entreprises, en particulier dans le contexte de la sous-traitance ; »

« En outre, pour assurer une concentration de l'aide et éviter des distorsions de concurrence, les actions mises en oeuvre au titre de l'objectif 4 doivent porter sur problèmes sous-jacents liés à l'adaptation industrielle et non sur des symptômes à court terme liés au marché. Elles doivent correspondre aux besoins généraux des travailleurs résultant des mutations industrielles et des changements apportés aux méthodes de production et non pas être conçues de manière à bénéficier à une entreprise ou une industrie en particulier. Une attention toute spéciale doit être prêtée aux PME de manière à leur permettre de participer aux actions de formation. De même faut-il rechercher une amélioration de l'accès à la formation en se concentrant sur les phases antérieures à la formation elle-même et sur la mise au point de solutions novatrices en matière d'offres de formation. »

d) Les objectifs 5a et 5b sont aménagés sur plusieurs points. Les actions relevant de l'objectif 5a, concernant les structures agricoles, s'appliqueront en effet dans un contexte modifié par la

réforme de la PAC. En particulier, certaines mesures qui faisaient jusqu'à présent partie des actions structurelles ( mesures agro-environnementales, aides au boisement de terres agricoles, aides aux retraites anticipées...) ont été intégrées à la PAC réformée et seront donc financées par la section garantie du FEOGA.

En conséquence, les actions au titre de l'objectif 5a seront concentrées sur cinq grandes catégories de mesures :

- des mesures visant à soutenir les revenus agricoles et à maintenir une communauté agricole viable dans les zones de montagne ou défavorisées, par des aides à l'agriculture telles que la compensation des handicaps naturels permanents,

- des mesures visant l'encouragement de l'installation des jeunes agriculteurs,

- des mesures visant l'amélioration de l'efficacité des structures d'exploitation, notamment les investissements visant à réduire les coûts de production et à améliorer les conditions de vie et de travail des agriculteurs, à promouvoir la diversification de leur activité, à promouvoir le bien-être animal, ainsi qu'à préserver et améliorer l'environnement naturel,

- des mesures visant l'amélioration de la commercialisation, y compris la commercialisation des produits de la ferme, et de la transformation des produits agricoles et sylvicoles ainsi que l'encouragement à la création d'associations de producteurs,

- des mesures visant à encourager l'assistance aux agriculteurs et à la création de leurs groupements en vue de l'amélioration des conditions de production.

Par ailleurs, les critères d'éligibilité à l'objectif 5b sont assouplis pour tenir compte davantage des problèmes liés à la dépression démographique frappant certaines régions ; cette évolution devrait permettre une extension des aides à certaines régions françaises de faible densité de la population.

e) Enfin, la réforme s'efforce de mieux répondre aux problèmes des zones dépendant de la pêche, en prévoyant des actions en leur faveur au titre des objectifs 2 et 5b.

Il est prévu par ailleurs de regrouper l'ensemble des moyens financiers affectés à cette action en un instrument financier spécifique, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) dont le règlement de base se substituerait aux deux règlements (4028/86 ET 4042/89) définissant le volet structurel de la politique commune de la pêche. La Commission estime que la création de

l'IFOP serait un facteur de «rationalisation». Cependant, on peut se demander si cette création -qui semble aller à l'opposé du regroupement des Fonds suggéré par le traité de Maastricht- ne risque pas au contraire d'introduire de nouvelles rigidités, et si elle n'aboutira pas à une redistribution des dépenses qui, sans nécessairement augmenter l'effort communautaire en faveur de la restructuration du secteur de la pêche, conduirait à réduire les dépenses consenties au titre de l'adaptation des structures agricoles.

### **3. L'adaptation des procédures**

Le projet de réforme tend à aménager les procédures en vigueur afin de mieux appliquer les principes adoptés en 1988, qui sont maintenus, et d'introduire certaines souplesses supplémentaires.

- Afin de renforcer la transparence, il est prévu de procéder à une répartition des crédits par Etat membre pour chacun des objectifs 1 à 4 et 5b. La répartition doit s'effectuer «en tenant compte de la prospérité nationale, de la prospérité régionale, de la population des régions et de la gravité relative des problèmes structurels, y compris le niveau de chômage et, pour les objectifs appropriés, des besoins de développement dans les zones rurales».

- La marge de manoeuvre concernant les taux de financement est accrue : pour les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion, le plafond de 75 % pour l'objectif 1 pourra être porté à 85 % «dans des cas exceptionnels dûment justifiés».

- Les possibilités ouvertes pour les programmes d'initiative communautaire sont accrues. La Commission pouvait jusqu'à présent consacrer 15 % de l'enveloppe du FEDER aux initiatives communautaires, le reste des moyens étant réparti par Etat ; le Conseil européen d'Edimbourg a prévu d'affecter aux initiatives communautaires de 5 à 10 % du total des ressources des différents fonds structurels. La Commission a retenu le pourcentage maximal, ce qui a pour effet d'augmenter très sensiblement les moyens alloués suivant cette procédure, qui passeront de 5,5 milliards d'Ecus pour la période 1989-1993 à 16,1 milliards d'Ecus pour la période 1994-1999. Il est à noter que les interventions prises à l'initiative de la Commission au titre des objectifs 1, 2 et 5b pourront concerner, exceptionnellement, des zones autres que celles éligibles au titre de ces objectifs.

- Par ailleurs, la procédure d'utilisation des fonds structurels est modifiée sur plus plusieurs points :

- les Etats membres pourront présenter simultanément des plans et des demandes de concours, et la Commission pourra par

une seule décision adopter un cadre communautaire d'appui et octroyer un concours ;

- des délais sont précisés pour le paiement du concours financier par la Commission à l'Etat membre et par l'Etat membre aux bénéficiaires finals ;

- les concours communautaires pour les projets faisant l'objet d'un avis publié au Journal officiel des Communautés européennes seront mentionnés dans la publication.

• Les principes de partenariat et d'additionnalité sont réaffirmés. La Commission précise qu'elle veillera à garantir que les modalités concernant le partenariat impliquent toutes les autorités et institutions compétentes pour les régions et secteurs dans lesquels des actions doivent être réalisées. La participation et la consultation des partenaires sociaux en ce qui concerne la préparation et la mise en oeuvre des actions seront également étendues. Par ailleurs, tout cadre communautaire d'appui devra comporter les modalités de vérification de l'additionnalité et une première évaluation de celle-ci, y compris du point de vue de la transparence des flux financiers en cause.

## **B. UNE REFORME QUI DOIT ETRE APPUYEE, VOIRE ACCENTUEE**

### **1. Une action plus que jamais nécessaire**

La réussite politique de l'audacieux pari d'une intégration économique totale des Etats membres de la Communauté dans le cadre du grand marché dépend précisément d'une "égalisation dans le progrès" des performances de toutes les régions qui composent cet espace unifié.

On doit souligner les risques non seulement économiques et sociaux, mais bien politiques que comporterait l'instauration durable d'une "Europe à deux vitesses" où coexisteraient quelques régions très prospères, bénéficiaires de l'intégration, concentrant les centres de décision, les emplois qualifiés, les pôles technologiques et toutes les retombées induites, à côté de zones en voie de paupérisation conjuguant chômage industriel et rural, fuite des compétences, difficultés financière et sous équipement chronique.

L'adhésion de nouveaux pays développés comme les Etats de l'AELE peut à la fois masquer ce risque d'Europe à deux vitesses par une élévation des moyennes communautaires et l'aggraver par la marginalisation relative des régions ou retard de développement.

Or, le renforcement de la cohésion économique et sociale entre tous les Etats membres est non seulement un objectif assigné à la Communauté par l'Acte unique européen et solennellement réitéré par le Traité sur l'Union européenne, mais c'est dans doute le principal défi posé à ce modèle original d'organisation politique que demeure, dans un monde instable, l'union européenne.

Comment promouvoir la coopération, voire l'intégration, entre les Etats d'Europe centrale et orientale, comment donner l'espoir aux plus proches d'entre eux, d'une adhésion à la Communauté, si ce modèle ne permet pas de corriger les déséquilibres internes, voire aggrave les difficultés des régions les plus faibles ?

La Communauté y joue une large part de sa crédibilité, ce dont rend bien compte toute l'attention que les négociateurs du Traité de Maastricht ont porté au développement parallèle de la cohésion économique et sociale d'une part, et de la pleine réalisation de la convergence économique ainsi que de l'union monétaire, d'autre part.

Cependant la crise économique s'est considérablement aggravée ces derniers mois, laissant prévoir une récession en Allemagne, en Italie et en France, après la Grande Bretagne. Cette crise impose de très sévères restrictions budgétaires dans les Etats pourtant considérés comme "prospères", aussi convient-il plus que jamais de veiller à la bonne gestion des deniers publics, à tous les niveaux de décision, y compris au niveau communautaire. Au milieu des difficultés actuelles, toute impression de laxisme risquerait de porter tort à la solidarité européenne elle-même.

La politique de cohésion économique et sociale apparaît donc comme un objectif primordial de la Communauté sur le chemin de l'Union européenne, mais sa mise en oeuvre exige une rigueur renforcée dont dépend tant son efficacité économique que son acceptation politique.

## **2. Des orientations à confirmer : transparence et subsidiarité**

La réforme proposée doit être appréciée tant au regard du bilan des actions structurelles tel qu'il ressort des observations de la Cour des comptes européenne et de celles du Parlement européen, qu'en fonction des orientations tracées par le Traité sur l'Union européenne.

..Votre Rapporteur s'est attaché plus particulièrement à l'analyse de la réforme au regard des objectifs de transparence et de subsidiarité dans les processus de décision, que le traité de Maastricht

a solennellement réaffirmés, au regard, aussi, des impératifs d'efficacité, liés à la concentration et à la coordination des Fonds structurels, impératifs fixés par l'Acte Unique européen et réitérés par le Traité sur l'Union européenne.

Les objectifs de transparence et de subsidiarité dans les processus de décision tels que le traité sur l'Union européenne les assigne à toute action communautaire non exclusive, invitent à souhaiter que l'interprétation de certaines dispositions de la réforme proposée n'aboutisse pas à amoindrir son efficacité.

*- Transparence*

Ainsi la réduction de trois à deux phases de la procédure de décision, si elle doit permettre de raccourcir les délais d'intervention ne doit pas s'opérer au détriment de la concertation entre la Commission et les Etats membres.

De même, la transparence devrait se développer tout au long de la mise en oeuvre des interventions structurelles, comme le souhaite le Parlement européen qui demande à nouveau, dans son rapport sur les dépenses relatives au secteur social du 18 février 1993 que soient suivies et contrôlées les actions déléguées à des O.N.G., des cabinets, des organismes ou des associations bénéficiaires de subventions communautaires, toutes collaborations qui devraient être, estime le Parlement européen, « dûment divulguées ».

*- Subsidiarité*

Dans le traité sur l'Union européenne, le principe de subsidiarité n'est nullement défini *in abstracto* comme une règle rigide de répartition des compétences protégeant des susceptibilités concurrentes, mais bien comme une invitation permanente à rechercher dans l'intérêt général, le meilleur niveau d'efficacité, cas par cas.

Ce pragmatisme devrait inspirer l'usage des nouvelles facultés d'intervention, en particulier du FEDER dont les missions redéfinies peuvent s'étendre aux investissements en matière d'éducation et de santé ; de même la nouvelle rédaction des objectifs 3 et 4 ouvre aux interventions communautaires « l'intégration sur le marché du travail des personnes exposées à l'exclusion sociale ». S'il s'agit d'insertion sur le marché du travail, l'action s'inscrira en continuité avec l'objectif principal de lutte contre le chômage de longue durée. Si l'interprétation devait s'élargir, comme le suggèrent certains, à tout le problème de l'exclusion sociale comprenant la lutte contre l'analphabétisme, les mesures de compensation des handicaps, la prise en charge des personnes âgées et l'intégration des migrants,

elle risquerait d'aller à l'encontre de l'esprit du principe de subsidiarité.

Tant le souci de l'efficacité que celui de la bonne articulation des responsabilités communautaires, nationales et locales invitent en effet à respecter la lettre de la réforme proposée qui vise l'intégration des personnes menacées d'exclusion *sur le marché du travail*, et non à centraliser la politique de lutte contre tous les aspects de l'exclusion sociale. Chacun sait que ces difficiles problèmes appellent une multiplicité d'interventions, définies et adaptées selon les besoins de chaque quartier, chaque groupe social et en concertation étroite avec les intéressés. Ces mesures ne peuvent être définies et gérées que «de près» et le principe de subsidiarité, dans un souci d'efficacité, commande alors de ne pas transférer à l'excès les décisions à l'échelon communautaire.

De même, la nouvelle rédaction de l'objectif 4 relative au développement «des compétences, des aptitudes et des qualifications, y compris pour faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production» ne devrait pas être interprétée comme transférant au niveau communautaire la responsabilité principale de la politique de formation professionnelle dont l'efficacité résulte au premier chef d'une bonne adaptation aux besoins locaux.

### **3. Des orientations excellentes, à accentuer : concentration et coordination**

Les deux objectifs principaux de la première réforme des fonds structurels en 1988 étaient la concentration et la coordination.

#### **- Concentration**

La concentration a été partiellement réalisée en augmentant sensiblement les concours alloués aux régions les plus pauvres de la Communauté auxquelles sont réservés l'essentiel des crédits affectés à l'«objectif n° 1» qui représentent 80% du total des concours du FEDER. Au titre cependant des autres objectifs (2, 3, 4 et 5b), le choix a été fait non seulement d'accroître l'aide aux Etats membres dont les indices de développement étaient inférieurs aux moyennes communautaires, mais également de maintenir des concours aux Etats membres les plus prospères, soit au titre de régions touchées par les reconversions industrielles ou rurales (objectifs 2 et 5b), soit au titre de la lutte contre le chômage (objectifs 3 et 4).

Il convient de se féliciter du nouveau renforcement de la concentration que marque la réforme qui nous est transmise. Il

conviendra cependant de s'interroger un jour sur l'opportunité de progresser encore dans le sens de la concentration des aides communautaires dans un souci d'efficacité maximum.

Une gestion plus rapprochée d'un double point de vue spatial et temporel, des aides aux régions anciennement prospères mais affectées par les reconversions industrielles, le chômage ou les effets de la réforme de la P.A.C., ou encore celle de la pêche, ne peut que gagner en efficacité. Or cet objectif d'efficacité, la réforme de 1988 l'énonçait explicitement. Le Traité de l'Union européenne va bien dans le même sens en affirmant le principe de subsidiarité : les actions relevant d'une compétence partagée doivent être menées au niveau qui leur garantit le maximum d'efficacité.

C'est bien l'idée encore du fonds de cohésion institué par le Traité de l'Union européenne dont les concours devraient être réservés aux Etats membres dont les indices de développement se situent au-dessous d'un seuil de 90% des moyennes communautaires.

En tout état de cause, on doit approuver la combinaison de l'augmentation sensible des crédits affectés à l'objectif 1 avec l'éligibilité exclusive des quatre Etats (qui sont déjà les principaux bénéficiaires du FEDER) au nouveau Fonds de cohésion, car elle contribue sensiblement renforcer la concentration des interventions structurelles de la Communauté.

#### *- Coordination*

La seconde orientation à promouvoir dans la réforme de l'action structurelle de la Communauté est la coordination des instruments entre eux : FEDER, BEI, CEEA ainsi qu'avec les nouveaux instruments : Fonds de cohésion, Initiative européenne de croissance...

L'Acte unique européen, qui consacrait l'objectif de cohésion économique et sociale, visait également à renforcer l'efficacité de l'action structurelle de la Communauté. Aussi, était-il prévu que les fonds à finalité structurelle, qui s'étaient développés sans plan d'ensemble, au fur et à mesure de la prise en charge de nouveaux besoins, feraient l'objet d'une réforme visant à leur apporter «les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions» ainsi qu'à «renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec elles des instruments financier existants».

La réforme adoptée en 1988 a permis un progrès en ce sens ; cependant, il apparaît, à la lecture notamment des observations de la Cour des Comptes des Communautés européennes, que cette coordination et plus généralement la cohérence des interventions structurelles de la Communauté sont encore à perfectionner.

C'est pourquoi le traité sur l'Union européenne donne une nouvelle rédaction de l'article 130 D qui prévoit une nouvelle réforme devant redéfinir «les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds». La réforme devra également définir de nouvelles dispositions «pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et les autres instruments financiers existants».

Cette invitation à la coordination est redoublée par l'article 198 E qui prévoit l'obligation pour la B.E.I. de coordonner ses interventions avec celles des Fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté, comme le rappelle le rapport de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen sur «la gestion des Fonds structurels dans le cadre de la réforme, évaluation et perspectives» (200-410 du 21 mai 1992).

Cet objectif de coordination doit être mis en oeuvre sans timidité comme y invitent l'Acte Unique et le Traité sur l'Union européenne.

Sans doute la coordination entre les différents fonds progresse-t-elle, de la préparation au suivi des interventions, mais si la multiplication des instruments se poursuit, les passerelles auront beau se multiplier également, l'objectif de simplification, de regroupement voire d'intégration sera plus difficile à mettre en oeuvre.

Le Comité économique et social des Communautés européennes ne constate pas autre chose dans son avis du 14 avril 1993, sur les projets de règlements instituant un instrument financier de cohésion et un Fonds de cohésion, quand il déclare : «L'efficacité des mesures d'aide régionale est largement tributaire de leur coordination. Or, l'institution de ce nouveau Fonds ne fait qu'accroître les besoins de coordination.»

La définition extensive de certains objectifs risque également de favoriser la dispersion et ne facilitera sans doute pas les regroupements qui sembleraient logiques.

Le Traité sur l'Union européenne donne une nouvelle rédaction de l'article 130 D que l'Acte Unique européen avait introduit dans le Traité de Rome, en ajoutant à l'impératif de

coordination, l'objectif de *regroupement* des fonds. Sans doute, la Commission n'a-t-elle pas voulu anticiper sur l'application du nouvel article 130 D en rédigeant ses propositions de réforme des Fonds structurels.

Il faut souhaiter que, après l'entrée en vigueur du *Traité de Maastricht*, les règlements soient adaptés pour respecter l'objectif de *regroupement*. Votre rapporteur considère en effet que ce *regroupement* est un gage de transparence et d'efficacité de l'action communautaire en faveur de la cohésion économique et sociale, et donc de la réussite du principal défi qui est posé à l'Union politique, et, partant, de l'adhésion d'une large partie de l'opinion publique qui ne s'accommoderait pas d'une Europe à «deux (ou plusieurs) vitesses».

Enfin, votre rapporteur exprime le souhait que soient de mieux en mieux prises en compte les recommandations du Parlement européen, du Comité économique et social et de la Cour des comptes européenne pour que la coordination s'étende aux autres politiques communautaires, principalement la politique de la concurrence, afin que se réalise l'objectif premier de la Communauté, réaffirmé du *Traité de Rome* au *Traité de Maastricht* : le développement *harmonieux* d'un ensemble qui n'est pas seulement un «grand marché».

### **CHAPITRE III :**

#### **LES TRAVAUX DE LA DELEGATION**

La délégation s'est réunie le mardi 1<sup>er</sup> juin 1993 pour l'examen du présent rapport.

Votre rapporteur a rappelé les décisions du Conseil européen d'Edimbourg concernant les ressources des Fonds structurels pour la période 1993-1999 et a décrit les principaux aspects de la nouvelle réforme de ces Fonds : renforcement de la concentration géographique des aides, modification de la liste des régions éligibles au titre de l'objectif 1, redéfinition des missions du Fonds social européen, création d'un instrument financier d'orientation de la pêche, efforts d'amélioration de l'efficacité des procédures. Puis, rappelant les critiques de la Cour des comptes de la Communauté et du Parlement européen sur certains aspects des dépenses structurelles, il a regretté que la réforme n'amène pas de progrès réel dans la transparence, le contrôle financier et le respect de la subsidiarité. En particulier, il a déploré que la réforme confie à la Commission la responsabilité principale de la définition des zones éligibles au titre de l'objectif 2, que les finalités des aides structurelles au titre des objectifs 1, 3 et 4 soient plus floues qu'auparavant, et que la meilleure coordination des Fonds ne soit nullement garantie.

M. Charles DESCOURS a regretté que en raison des complexités administratives, les collectivités locales françaises ne parviennent pas à bénéficier de la totalité des aides disponibles pour elles ; il a souhaité une simplification des procédures.

M. Lucien LANIER, s'associant à cette remarque, a estimé que la lourdeur du circuit administratif d'ensemble nuisait à l'efficacité des dépenses structurelles. Il a noté en outre la sévérité des rapports de la Cour des Comptes européenne.

M. Jean GARCIA a jugé intéressante la philosophie de la réforme et s'est interrogé sur l'impact pour les départements d'outre-mer et la Corse de leur éligibilité à l'objectif 1.

Votre rapporteur a répondu qu'en maintenant ces départements dans la liste des zones éligibles, la réforme garantit un accroissement des aides dont ils bénéficient, puisque les dépenses vont fortement augmenter en monnaie constante et que l'objectif 1 sera privilégié, puisqu'il regroupera 70 % des dépenses.

M. André ROUVIERE a indiqué que des difficultés sont également apparues dans le département qu'il représente pour consommer les crédits disponibles au titre des aides structurelles et a estimé que l'administration française est tout aussi responsable que l'administration communautaire des lourdeurs et des retards. Il a souhaité qu'un bilan national précis soit effectué sur la consommation des crédits disponibles et le montant total des aides effectivement reçues.

M. Pierre LAGOURGUE a déclaré que la consommation des crédits est au contraire très satisfaisante, pour les trois Fonds, dans le cas du département de la Réunion. Il a estimé que ce succès venait de la mise en place d'une cellule unique, et que les insuffisances constatées en métropole provenaient d'un manque de coordination.

M. Jean DELANEAU a souhaité que la réforme introduise plus de souplesse dans les conditions de mise en oeuvre des objectifs 2 et 5b.

M. Lucien LANJER a souligné les inconvénients de l'inclusion du Hainaut belge dans les zones couvertes par l'objectif 1 et a souhaité que le Conseil réexamine la liste de ces zones.

M. Pierre LAGOURGUE a déclaré qu'il serait souhaitable de s'en tenir, comme actuellement, à des critères objectifs pour la définition des zones éligibles. Il a souhaité que le Conseil confirme le principe du doublement des aides structurelles en faveur des départements d'outre-mer, qui appartiennent aux régions ultrapériphériques de la Communauté.

M. Jean-Paul EMIN, rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan, a souligné que la perspective d'une décision du Conseil fin juin ou début juillet obligeait le Sénat à examiner cette réforme dans une certaine précipitation. Il a estimé qu'une intervention du Parlement français était cependant nécessaire, compte tenu de la nature de la réforme et de l'importance des dépenses en jeu.

Votre rapporteur a rappelé, à cet égard, que la réforme prend la forme de règlements qui sont d'application directe et n'entraînent donc aucune intervention législative ultérieure.

M. Michel PONLATOWSKI, a souligné que les dépenses structurelles vont atteindre des montants considérables et que la France est devenue un des principaux contributeurs, car son taux de retour est relativement faible. Il a déclaré que les aides structurelles paraissent efficaces dans le cas du Portugal, de l'Espagne ou de

**l'Irlande, mais qu'il n'en est pas toujours de même en ce qui concerne l'Italie du sud et la Grèce. Dans le cas de la France, il a déploré le manque de coordination et le défaut de suivi, qui empêchent certains départements de bénéficier des aides structurelles. Il a souligné le rôle déterminant joué par les préfets dans ce domaine.**

**M. Charles DESCOURS a regretté que certains départements français pauvres, comme la Lozère, ne soient pas éligibles au titre de l'objectif 1.**

**M. Michel PONIATOWSKI a souhaité que le gouvernement veille à améliorer le «taux de retour» de la France, en soulignant que la France risque de bénéficier faiblement des Fonds structurels alors que l'Allemagne recevra des aides importantes pour financer sa réunification. Il s'est demandé à son tour si la Lozère ne mériterait pas tout autant que le Brandebourg de bénéficier des aides de l'objectif 1.**

**M. Louis PERREIN a déclaré que l'économie française a bénéficié indirectement des aides accordées aux autres pays, qui sont ses clients, et que cet avantage indirect devrait s'amplifier avec l'augmentation des aides.**

**M. Lucien LANIER a répondu que dans certains cas, notamment celui des «nouveaux Länder» allemands, les aides structurelles favoriseraient l'apparition de concurrents industriels redoutables. Il a regretté que les choix effectués par le gouvernement allemand quant aux modalités de l'unification soient une source de difficultés pour la Communauté. Il a souhaité un meilleur contrôle sur l'emploi des Fonds structurels en demandant que le gouvernement français fasse preuve d'une vigilance particulière, compte tenu de l'effort consenti par la France.**

**Puis la délégation a adopté sans opposition le présent rapport.**