

N° 363

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au proces-verbal de la séance du 16 juin 1993

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques GENTON sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, (n° E-71),

Par M. Jean-Paul EMIN,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM Jean François Poncelet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gerard Cesar, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean Pierre Demerliat, Rodolphe Desire, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, Andre Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heins, MM. Remi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Jean François Le Grand, Charles Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gerard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudiere, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir le numéro :

Senat : 306 (1992-1993).

Communautés européennes.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER	
La politique communautaire regionalisee : bilan historique et institutionnel	9
<hr/>	
I. LA POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ A LONGTEMPS ETÉ MARGINALE	9
II. LES PREMIERS INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE SONT LES FRUITS DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ DE 1972	11
III. L'ACCROISSEMENT DES DISPARITÉS INTERRÉGIONALES PENDANT LES ANNÉES QUATRE-VINGT A JUSTIFIÉ LA RÉFORME DE 1988	12
A. LES CAUSES DE LA RÉFORME DE 1988	12
B. LA RÉFORME DE 1988	13
1. La définition d'objectifs géographiques et sectoriels limites	14
2. La définition des principes qui doivent presider à la mise en oeuvre des objectifs	16
3. Une amélioration des procédures de fonctionnement des fonds	18
4. Les initiatives communautaires	19
C. LA FRANCE ET LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	22
<hr/>	
CHAPITRE II	
Le projet de réforme des fonds structurels européens	29
<hr/>	
I. UNE NOUVELLE ORIENTATION DE LA POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE	30
II. LES MODALITÉS DE LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	34
A. LES RÉFORMES DE FOND	34
1. La révision des objectifs et de la carte des régions éligibles ..	34
2. La répartition du financement entre les États-membres et la Communauté	36
3. Les programmes d'initiative communautaire	37
B. LES RÉFORMES DE PROCÉDURE	37

CHAPITRE III	
Les principales questions posées par la proposition «E-71» d'acte communautaire	39
I. LA RÉFORME N'APPARAÎT-ELLE PAS UN PEU HÂTIVE	39
II. LA RÉFORME PERMET-ELLE DE FAIRE DE REELS PROGRÈS VERS LA SUBSIDIARITÉ?	43
A. LA DÉLIMITATION DU ZONAGE	43
B. LA COMPATIBILITÉ AVEC LES ÉVENTUELLES POLITIQUES NATIONALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	44
C. L'ASSOCIATION INSUFFISANTE DES DÉPARTEMENTS A LA RÉPARTITION DES CRÉDITS STRUCTURELS DE LA COMMUNAUTÉ	47
D. LA PROPENSION A L'EXTENSION DE CERTAINES COMPÉTENCES DE L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE	48
III. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE EST-IL SUFFISANT?	50
A. LE DILEMME ENTRE ACCELERATION DE LA PROCÉDURE ET CONCERTATION	51
B. LE NECESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA «TRANSPARENCE»	51
C. LE SUIVI DE L'AIDE RESTE À AMÉLIORER	52
IV. FAUT-IL REDOUTER L'ÉLARGISSEMENT DE LA CARTE DES RÉGIONS ÉLUES À L'OBJECTIF N° 1?	53
A. NE PAS S'ARRÊTER AU SEUL CAS DU HAUT-LEZ-ÉCLAIR	53
B. PROFITER DE LA FENÊTRE D'OPPORTUNITÉS QUE CETTE EXTENSION OUVRE, À MOYEN TERME, AUX ENTREPRISES FRANÇAISES	54
V. FAUT-IL CRAINDRE LA MISE EN PLACE DE L'IFOP?	55
VI. LA PROGRAMMATION DE L'OBJECTIF 5A EST-ELLE NÉCESSAIRE?	57
EXAMEN PAR LA COMMISSION	59
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION	61
ANNEXE 1: Proposition de résolution n° 306 présentée par M. Jacques GENTON	63
ANNEXE 2: Carte des objectifs 2 et 5 b (1988-1993)	65

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs

Pour la deuxième fois en un mois ⁽¹⁾, la Commission des Affaires économiques et du Plan est amenée à se prononcer sur une proposition d'acte communautaire. Cette fois-ci, la réforme a trait aux fonds structurels communautaires.

La réforme des fonds comporte trois niveaux réglementaires :

- un règlement-cadre qui définit l'organisation de l'action communautaire ainsi que les cinq objectifs assignés aux fonds structurels ⁽²⁾ ;

- un règlement dit « horizontal » qui précise les modalités de la coordination entre les divers instruments financiers communautaires,

- enfin, pour chacun des fonds structurels, un règlement spécifique établit les normes d'application.

(1) Cf. rapport n° 281 (Senat 1992-1993)

(2) Les trois fonds sont appelés structurels, en ce qu'ils ont pour mission d'agir sur les structures et non pas sur la formation des prix, à l'instar, par exemple, de la section garantie du Fonds européen de garantie et d'orientation agricole, ou sur la conjoncture économique. Ils ne bénéficient ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière et sont des canaux de distribution des crédits communautaires directement gérés par la Commission, leurs ressources, fixées annuellement, provenant du budget général de la Communauté.

La proposition d'acte communautaire n°E-71, qui fait l'objet de la proposition de résolution n°306 (Sénat 1992-1993) dont la Commission des affaires économiques et du plan est saisie, rassemble d'une part, le règlement-cadre, et, d'autre part, le règlement de coordination. Elle a été enregistrée à la présidence du Sénat le 16 avril 1993 en application du 1 de l'article 73 bis du Règlement de notre assemblée.

Les propositions d'actes communautaires n°E-77 et n°E-78, que la proposition de résolution n°306 n'examine pas, comportent quatre propositions de règlement CEE du Conseil, relatives, respectivement, au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, à la section «garantie» du Fonds européen de garantie et d'orientation agricole, à l'instrument financier d'orientation de la pêche. Ces propositions de règlement déclinent, sur un plan plus technique, les orientations retracées par les propositions de règlement contenues dans le document n°E-71. La proposition d'acte communautaire n°E-78 se présente sous la forme d'un «addendum», car elle retrace une version «consolidée» de la réglementation relative aux fonds structurels.

La proposition de résolution n°306 (Sénat 1992-1993) déposée le 13 mai 1993, en application de l'article 73 bis paragraphe 3 du Règlement du Sénat, par notre collègue M. Jacques GENTON, Président de la Délégation pour les Communautés européennes a été accompagnée d'un rapport d'information de la Délégation sur le même sujet. Cette proposition de résolution a été renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Bien que saisie de l'ensemble des dispositions contenues dans la proposition d'acte communautaire n°E-71, y compris les mesures relatives au Fonds social européen et les aspects financiers de la réforme, votre Commission des Affaires économiques et du Plan a souhaité centrer son rapport sur la politique d'aménagement du territoire, à laquelle les aspects sectoriels du mécanisme des fonds structurels, que ce soit le FSE ou la section «garantie» du FEMIA, sont étroitement liés. Il s'agit, en effet, de domaines auxquels la Commission des affaires économiques et du plan attache une attention particulière.

La réforme des fonds structurels européens est la deuxième depuis 1988.

Il s'agit d'une réforme d'importance, compte tenu, d'une part, de l'ampleur des sommes en jeu, et, d'autre part, de

l'impact de la politique régionale communautaire sur les politiques nationales d'aménagement du territoire.

En effet, alors que les sommes consacrées à la politique agricole commune sont appelées à décroître, les sommes affectées aux fonds structurels auront connu deux doublements successifs en cinq ans, en 1988 et en 1993.

En outre, la Communauté européenne fait, en quelque sorte, de « l'aménagement du territoire » (1) sans le savoir. A travers ses différentes politiques -au premier plan desquelles la politique structurelle- elle exerce une influence, par les choix d'implantation d'infrastructures et par la détermination des régions qui bénéficieront d'aides, sur la répartition de la richesse au niveau européen.

Cette évolution affecte les politiques nationales d'aménagement du territoire, à un double titre.

D'abord, elle permet, d'une certaine façon, d'asseoir « l'autonomie » des finances régionales par rapport aux États-membres. A travers l'objectif communautaire de « cohésion économique et sociale », les régions acquièrent, en effet, une finalité propre. Elles s'affirment progressivement comme indépendantes des politiques régionales étatiques et dans une perspective globale de politique territoriale de la Communauté.

Ensuite, émerge une définition autonome du territoire communautaire, par-delà la simple unité des territoires nationaux, les finances régionales étant de plus en plus soumises aux critères d'« intérêt communautaires ».

Autant de sujets de réflexion auxquels la Commission des affaires économiques et du plan ne pouvait rester indifférente.

Cependant, ainsi que votre Rapporteur l'avait fait valoir devant la Délégation pour les Communautés européennes, la perspective d'une décision du Conseil à prendre fin juin ou début juillet oblige le Sénat à examiner cette réforme dans une précipitation certaine, alors même que l'importance de sommes en jeu aurait dû appeler un examen moins hâtif de la réforme.

(1) Le concept d'aménagement du territoire est d'ailleurs très difficile à traduire dans les diverses langues des pays de la Communauté.

CHAPITRE PREMIER

La politique communautaire régionalisée : bilan historique et institutionnel

Dresser le bilan historique et institutionnel de la politique régionalisée de la Communauté européenne conduit à trois observations :

- d'abord, cette politique est restée longtemps relativement marginale ;

- ensuite, les premiers instruments d'une politique régionale communautaire sont les fruits de l'élargissement de la Communauté en 1972 ;

- enfin, l'accroissement des disparités inter-régionales pendant les années quatre-vingt a motivé la réforme de 1988.

I. LA POLITIQUE REGIONALE DE LA COMMUNAUTE A LONGTEMPS ETE MARGINALE

Entre 1958 et 1975, la Communauté ne disposait pas d'instruments de politique régionale.

Si les Etats-membres de la Communauté se sont engagés, dans le Préambule du Traité de Rome, à développer harmonieusement leurs économies en réduisant l'écart entre les différentes régions, l'objectif de réduction des disparités régionales ne s'est, à proprement parler, pas accompagné de la création d'une politique régionale communautaire. Seule l'Assemblée européenne s'en préoccupa en adoptant des rapports recommandant l'élaboration d'un

programme d'aménagement du territoire) (1) ou le renforcement des services compétents de la Commission, qui aboutit effectivement, en 1968, à la création de la direction générale chargée de la politique régionale (la « DG XVI »).

Il est vrai que la forte croissance des années soixante, due à l'augmentation des échanges intra-communautaires, permit une forte réduction des écarts de revenu des six Etats-membres originaires, qui ne connaissaient pas de région en réel retard de développement, Mezzogiorno italien excepté. En outre, les Etats s'étaient dotés, parfois dès avant la fondation de la Communauté, d'instruments de politique d'aménagement du territoire, de politiques régionales, ainsi que de structures administratives puissantes et avaient défini des objectifs spécifiques, autonomes de toute considération communautaire.

La prise en compte de la dimension d'aménagement du territoire n'est cependant pas totalement absente du Traité de Rome.

L'article 92 qui prohibe les aides accordées par les Etats-membres comporte, en effet, une exception relative aux aides régionales. Celles-ci peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun, dans la mesure où elles sont destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Afin d'éviter toute surenchère entre les Etats, toute aide nationale est désormais attentivement examinée par la Commission et pour préciser les « règles du jeu », un « régime général des aides à finalité régionale » fut même publié en février 1979. En outre, l'action de la Commission a été conduite sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, qui a développé une jurisprudence relative aux aides régionales.

(1) Rapports MOTTE en 1960, BIRKELBACH en 1963, ROSSI en 1964, BERSANI en 1966.

II. LES PREMIERS INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE SONT LES FRUITS DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ DE 1972

L'élargissement de la Communauté, en 1972, au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark avait accru les disparités socio-économiques entre les États-membres⁽¹⁾. Par ailleurs, face aux critiques du Royaume-Uni portant sur le caractère élevé, eu égard à sa richesse relative, de sa contribution au budget de la Communauté, la création d'un instrument de politique régionale communautaire apportant son concours aux inégalités régionales, notamment britanniques, fut imaginé au deuxième sommet de Paris du 10 décembre 1974.

Créé le 18 mars 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) fut doté de près de 250 millions d'écus représentant 4,8% du budget communautaire. Instrument de péréquation financière plus qu'outil d'une politique régionale -les dotations étant pré-réparties en quotas nationaux décidés par le Conseil des ministres- le FEDER apportait son soutien financier aux mesures nationales de politique régionale décidées par les États-membres de façon et autonome. Chaque État se vit donc garantir un quota de retour fixe, par rapport à sa contribution.

En pratique, une fois le régime d'aides négocié auprès de la Commission, la DATAR finançait des investissements, le Gouvernement se retournant ensuite vers le FEDER pour demander le remboursement d'une partie de cette subvention.

Dans ce contexte, la Commission essaya d'obtenir une autonomie accrue du FEDER à l'égard des États-membres. Progressivement, des «programmes hors quotas», limités à 5% des ressources du FEDER, furent institués pour favoriser la diversification des activités dans les zones touchées par les politiques sectorielles de régression des productions. Les instruments de politique régionale à la disposition de la Communauté se multiplièrent, alourdissant le système en rendant sa gestion complexe : programmes hors quotas du

(1) Le PIB par habitant du Royaume-Uni était inférieur de 85 % à la moyenne communautaire, et celui de l'Irlande, de 60%.

FEDER à partir de 1979, programmes nationaux d'intérêt communautaire, programmes communautaires, financement de très nombreux projets ponctuels...

Pour la France seulement, le FEDER a cofinancé entre 1975 et 1987 plus de 5 000 projets, pour un montant d'environ 1,6 milliards d'écus.

Par ailleurs, à partir de la réforme de 1985 qui établissait des fourchettes répartissant les montants financiers entre les Etats-membres, le FEDER se régionalisa, dans la mesure où les remboursements directs du FEDER aux collectivités locales, ainsi que sa participation directe à des actions sous forme de cofinancement de la Communauté, des Etats-membres, des régions, voire de capitaux privés furent autorisés (1).

Les élargissements des années quatre-vingt rendirent nécessaire une profonde réforme des fonds structurels. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant à Douze était, en effet, inférieur de 8% au PIB par tête à Six, le dernier élargissement ayant contribué, à lui seul, à cinq points de ce pourcentage.

III. L'ACCROISSEMENT DES DISPARITES INTERREGIONALES PENDANT LES ANNEES QUATRE-VINGT A JUSTIFIE LA REFORME DE 1988

A LES CAUSES DE LA REFORME DE 1988

Les disparités régionales se sont accrues au sein de la Communauté après 1980 et les deux élargissements successifs que celle-ci a connus, à savoir, en 1980, l'entrée de la Grèce, puis en 1986, celle de l'Espagne et du Portugal.

Non seulement le PIB par habitant des nouveaux Etats-membres était de beaucoup inférieur à celui de la moyenne communautaire, mais encore les écarts entre les PIB par habitant entre les Etats-membres originels s'étaient accrues

(1) Décision du CIAT du 5 mars 1985.

en raison de l'affaiblissement de la croissance et de crise économique tout au long des années soixante-dix.

B. LA RÉFORME DE 1988

Prenant acte de cette évolution, l'Acte Unique européen de 1986 a fondé, juridiquement et financièrement, une politique régionale communautaire autonome de celle des Etats-membres.

L'insertion, par l'Acte Unique, d'un titre V sur la «cohésion économique et sociale» constitue, désormais, le fondement juridique indiscutable de la politique régionale européenne. Jusqu'à présent, en effet, celle-ci s'était développée sur la base du seul article 235 du Traité de Rome, faute de disposition spécifique. Le nouvel article 130A dispose, en revanche, que l'un des objectifs de la Communauté est de «réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées», afin de renforcer sa cohésion économique et sociale et de promouvoir un développement harmonieux de la Communauté. Le FEDER doit participer «au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin», les deux autres fonds structurels, le FSE et le FEOGA «orientation», la Banque européenne d'investissement et les autres instruments devant également participer à ces objectifs.

Par ailleurs, le doublement, en terme réels, des fonds structurels fit l'objet d'un accord politique au Conseil de Bruxelles de février 1988, au sein du «paquet Delors I».

Alors que les trois fonds structurels disposaient d'un budget global annuel de 7,7 milliards d'écus, ils auront mobilisé, en 1993, 14,5 milliards.

En cinq ans, près de 60 milliards d'écus, soit près de 400 milliards de francs, auront donc été affectés à la politique régionale. Ce chiffre est à rapprocher des 2 milliards de francs inscrits, bon an mal an, au fascicule de l'Aménagement du territoire dans le budget de l'Etat en France, auxquels il faut évidemment ajouter le financement des contrats de plan.

L'effort consacré à la politique régionale est ainsi passé de 17,6% du budget communautaire en 1986 à 25,4% en 1992.

Le régime des fonds structurels européens se trouve défini dans le règlement (CEE) n°2052/88 du 24 juin 1988, qui a fait l'objet de quatre règlements d'application adoptés le 19 décembre 1988. Il est applicable depuis le 1er janvier 1989 et jusqu'au 31 décembre 1993.

Les caractéristiques essentielles de la réforme de 1988 tiennent en trois points :

- la définition d'objectifs géographiques limités,**
- la définition des principes qui doivent présider à leur mise en oeuvre,**
- une amélioration des procédures de fonctionnement des fonds.**

Par ailleurs, des initiatives communautaires spécifiques ont été définies de manière autonome par la Commission.

Ce sont les points qui seront successivement étudiés.

1. La définition d'objectifs géographiques et sectoriels limités

Le FEDER concentre, à lui seul, 80% environ des crédits structurels et les cinq objectifs ci-après définis en répartissent 85%, les 15% restants étant utilisés pour financer les initiatives de la Commission.

Aux critiques qui ont présidé à l'utilisation des fonds structurels avant 1988, la Communauté a répondu par la concentration de l'action structurelle communautaire sur les régions qui connaissent les plus grandes difficultés (objectifs 1, 2 et 5b), ainsi que sur des thèmes d'intervention jugés prioritaires (objectifs 3, 4 et 5a).

LES OBJECTIFS D'INTERVENTION DES FONDS STRUCTURELS

Objectif n° 1

Promouvoir le développement et l'ajustement des régions en retard de développement (dont le PIB par habitant est inférieur ou proche de 75 % de la moyenne communautaire) (liste révisée tous les 5 ans, voir carte en annexe)

Principaux instruments pouvant intervenir :

FEDER, FSE, FEOGA Orientation, BEI, CECA (80 % des moyens du FEDER sont consacrés à ces régions)

Objectif n° 2

Reconvertir des régions frontalières ou parties de régions (bassins d'emploi et communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel (critères : taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire, taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire, déclin de l'emploi industriel) (liste révisée tous les 3 ans, voir carte en annexe).

FEDER, FSE, BEI, CECA

Objectif n° 3

Lutter contre le chômage de longue durée (plus de 25 ans, en chômage depuis plus de 12 mois).

FSE, BEI, CECA

Objectif n° 4

Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes (moins de 25 ans à la recherche d'un emploi)

FSE, BEI, CECA

Objectif n° 5

Deux volets dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune :

● 5a) Adapter les structures de production, de transformation et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture

FEOGA Orientation seulement

● 5b) Promouvoir le développement des zones rurales

FEOGA-Orientation, FEDER, FSE, BEI

Source : - Vade mecum sur la réforme des fonds structurels européens -

Commission européenne

2. La définition des principes qui doivent présider à la mise en oeuvre des objectifs

Trois principes ont été appliqués :

- la concentration

Pour éviter le «saupoudrage» et l'éparpillement, 80% des crédits du FEDER ont été réservés aux régions défavorisées en retard de développement de l'objectif 1. Ce principe bénéficie donc, en premier lieu, aux régions de la périphérie méridionale et occidentale. Il s'applique également aux zones en déclin industriel de l'objectif 2, dont les zones ne devaient pas comporter plus de 15% de la population communautaire, et de développement rural de l'objectif 5b. Dans la pratique cependant, près de 43% de la population de la Communauté réside dans des zones éligibles aux trois objectifs régionaux (1), à l'exclusion des «nouveaux» Länder allemands ;

- la coordination avec les autres instruments à la disposition de la Communauté.

Après l'expérience des programmes intégrés méditerranéens (PIM) de 1985, l'ensemble des fonds structurels a été coordonné par la réforme de 1988.

Le FEDER n'est plus le seul fonds utilisé, puisque le FSE et le FEOGA-«orientation» ont été incorporés à la politique communautaire régionalisée, ce qui constitue une novation importante.

Le FSE a été en effet institué par les articles 123 et suivants du Traité de Rome afin d'accorder des concours pour l'aide à la formation professionnelle et pour l'aide à l'embauche. Il est devenu, après 1974, un important instrument de lutte contre le chômage, notamment le chômage des jeunes.

La création de la section «orientation» du FEOGA en 1964, deux ans après celle du fonds, a eu pour objet d'aider à l'amélioration des structures de production agricoles en favorisant leur concentration et en défendant l'aménagement de

(1) Dont 21,6% pour l'objectif 1, 16,4% pour l'objectif 2 et 5% pour l'objectif 5b.

l'espace rural afin d'enrayer la désertification de certaines régions.

Désormais, les plans de développement régional envoyés par les Etats-membres à la Commission comportent des orientations et des plans de financement qui intéressent les trois fonds et la réponse globale qu'y apporte la Commission annonce les contributions des trois fonds ainsi que celle de la BEI ou de la CECA. Les trois fonds respectent des dispositions communes, s'agissant de la détermination des zones éligibles, des taux d'intervention ou des modalités d'engagement et de paiement des crédits.

Par ailleurs, les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement ou par la CECA sont intégrés dans la politique structurelle.

Cette décision est logique pour la BEI dans la mesure où elle constitue le premier instrument de politique régionale dans la Communauté. Elle a consacré, par exemple, en 1990, plus 7,4 milliards d'écus en prêts au développement régional, soit 60% du total des prêts qu'elle a accordé cette année aux Douze, contre 4 milliards en 1987. La BEI est désormais associée, depuis un accord entre la Banque et la Commission de mai 1989, à l'utilisation des fonds structurels pour cofinancer les investissements qui bénéficient désormais à hauteur de 90% aux régions bénéficiaires de la politique structurelle.

La CECA intervient principalement pour l'objectif 2, le charbon et l'acier faisant partie des secteurs industriels en déclin, mais également dans les zones des objectifs 1 et 5b. Les prêts qu'elle octroie sont coordonnés à ceux des fonds structurels depuis juillet 1990 ;

- l'articulation des politiques nationale et communautaire d'aménagement du territoire

Au titre de la politique régionale, la Communauté ne peut, en vertu du principe de subsidiarité, intervenir que de manière complémentaire. La contribution communautaire est donc toujours évaluée en proportion des dépenses publiques consenties par les Etats-membres. Par le principe d'additionnalité, la Commission s'interdit à se substituer à un financement national ou régional défaillant.

En outre, les actions financées par les fonds structurels doivent être compatibles avec l'ensemble des

politiques communautaires, d'une part, et être cohérents avec la politique économique et sociale des Etats-membres, d'autre part. Ceux-ci, et la Commission, sont donc invités à se concerter à tous les stades de la procédure conduisant au versement des subventions communautaires.

3. Une amélioration des procédures de fonctionnement des fonds

A la logique de projets financés de manière centralisée qui présidait depuis 1975 aux mécanismes du FEDER s'est substituée une logique de programmes intégrés et décentralisés autant qu'il est possible. Le financement ponctuel de micro-projets dont l'examen encombrait la tâche des gestionnaires des fonds structurels a ainsi été remplacé par une programmation planifiée de grands projets.

Les étapes de la procédure, complexe et au long de laquelle la Commission de la Communauté européenne dispose d'une large marge de manoeuvre, sous le contrôle néanmoins vigilant des Etats concernés, sont les suivants :

① La Commission détermine la carte des zones éligibles pour les régions en déclin industriel et les régions rurales, le Conseil ayant établi, en juin 1988, la carte des zones en retard de développement,

② Les Etats-membres ont transmis en 1989 à la Commission les plans, couvrant l'ensemble du territoire national (même pour les objectifs régionaux 1 et 5b). Les plans exposent la situation socio-économique, décrivent la stratégie et les priorités d'action choisies, précisent le montant de la demande de financement et les financements nationaux associés. Les Etats-membres peuvent toutefois remettre à jour annuellement les données inscrites dans les plans.

③ Après un examen maximal de six mois, la Commission adopte les cadres communautaires d'appui, en accord avec chaque Etat-membre, qui fixent la répartition du financement par fonds et la part incombant à l'Etat. Ils comprennent, par ailleurs, de nombreux engagements de l'Etat, permettant le contrôle par la Commission du respect des règles communautaires.

④ Les Etats-membres transmettent ensuite leurs demandes de concours à la Commission sous forme de programmes opérationnels ou de projets ponctuels, voire de subvention globale. A ce stade, la Commission établit le taux d'intervention des fonds communautaires au regard des autres participations publiques. La dépense est ensuite engagée par la Commission qui peut accorder des avances allant jusqu'à 50% des engagements. En France, les paiements, transitant par le budget national, mettent parfois plusieurs mois pour parvenir à leur destinataire final.

⑤ La Commission assure un suivi et une évaluation des actions au sein des comités de suivi paritaires (représentants de la Commission, des Etats-membres et des autorités locales).

4. Les initiatives communautaires

Dix-sept programmes, représentant 3,8 milliards d'écus pour la période 1989-1993, permettent à la Commission de proposer de sa propre initiative, des aides aux Etats-membres pour des actions ne figurant pas dans les plans de développement régional soumis par les autorités nationales. Bien qu'aucune répartition géographique formelle n'existe, la plus grande partie de ces fonds doit aller aux régions de l'objectif 1.

Les initiatives communautaires peuvent être classées en cinq catégories :

- les actions destinées à moderniser les entreprises et à améliorer leur compétitivité, ainsi que certaines infrastructures : STAR et TÉLÉMATIQUE pour les télécommunications pour les télécommunications, STRIDE pour l'innovation et le développement technologique, et PRISMA pour la préparation au grand marché en matière de certification et de marchés publics ;

- les actions d'aide en faveur d'une catégorie de régions ayant un type de problème particulier : INTERREG pour les zones frontalières intérieures et extérieures de la CEE, ENVIREG pour les zones côtières des régions en difficulté, touchées par la pollution, LEADER pour les zones rurales

vulnérables, et enfin REGIS pour les régions «ultrapériphériques» situées outre-mer ;

- les actions de reconversion de zones gravement affectées par le déclin d'un secteur industriel particulier : l'acier pour RESIDER, les chantiers navals pour RENAVAL, le charbon pour RECHAR et le textile-habillement pour RETEX ;

- les actions destinées à améliorer la situation énergétique des régions défavorisées : VALOREN et REGEN ;

- les actions dans le domaine de la formation en faveur de catégories sociales défavorisées ou menacées : EUROFORM pour les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs, et les jeunes et les salariés de PME menacés de chômage, NOW pour les femmes, HORIZON pour les handicapés et les personnes très défavorisées, immigrés par exemple. Ces trois initiatives ne sont pas régionales comme celles citées plus haut, mais elles accordent la priorité aux projets impliquant au moins une région de l'Objectif 1.

LES PROGRAMMES SECTORIELS D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE

• Programmes communautaires et hors quotas antérieurs à la réforme des Fonds structurels

Programme	Objectifs	Durée	Financement (en millions d'Écus)
STAR	Amélioration des télécommunications dans les régions en retard	1987-1991	780
VALOREN	Valorisation du potentiel énergétique endogène	1987-1991	400
RESIDER	Aide à la reconversion dans les régions affectées par la restructuration de la sidérurgie	1988-1992	300
RENAVAL	Aide à la reconversion pour la restructuration des chantiers navals	1988-1992	200

• Programmes d'initiatives communautaires adoptés après la réforme des Fonds structurels

Programme	Objectifs	Participation indicative de la Communauté pour la période 1990-1993 (en millions d'Écus)
RECHAR	Adaptation économique des zones charbonnières	300
ENVIREG	Problèmes de l'environnement dans le bassin méditerranéen	500
INTERREG	Coopération entre les zones frontalières, dans toutes les régions, mais financements renforcés pour celles de l'objectif 1	800
REGIS	Coopération économique des régions ultra périphériques	200
REGEN	Amélioration de la distribution de gaz et d'électricité dans les régions périphériques	300

Programme	Objectifs	Participation indicative de la Communauté pour la période 1990-1993 (en millions d'Écus)
EUROFORM NOW HORIZON	Programmes spécialisés d'aide à la formation professionnelle, mesures particulières pour les régions des objectifs 1, 2 et 5b	600
STRIDE	Aide aux régions dans le domaine de la science, technologie et innovation (régions des objectifs 1 et 2)	400
PRISMA	Normalisation qualitative et certification dans les régions de l'objectif 1 qui manquent de centres d'essai et d'agrément	100
TELEMATIQUE	Prolongement du programme STAR pour les entreprises des régions de l'objectif 1	200
LEADER	Aide à la diversification des économies rurales dans les régions de l'objectif 1 et 5 b	400
RETEX (projet)	Aide aux régions affectées par la crise du secteur textile	500 (sur 5 ans)

C. LA FRANCE ET LES FONDATIONS STRUCTURELS EUROPEENS

La France est, en tout ou partie, éligible aux cinq objectifs de la réforme.

S'agissant de l'objectif 1, les régions bénéficiaires figuraient en annexe du règlement de base 2052/88. Seuls les DOM et la Corse furent retenus, ce dernier département se situant, comme le Mezzogiorno italien, au-dessus du critère de 75% du PIB par habitant.

Pour les régions en déclin industriel de l'objectif 2, la décision d'éligibilité fut le fruit d'une longue négociation : alors qu'il avait été prévu, dans un premier temps, que seraient retenues les zones où le taux de chômage s'élevait à 115% du taux moyen communautaire, les Etats-membres obtinrent que le taux fût ramené à la moyenne communautaire, soit 100%. Cependant, comme 20% de la population de la Communauté étaient concernés, un second critère, de concentration géographique fut retenu, à hauteur de 15%. Le zonage fut donc difficile, des différences de taux de chômage parfois minimes justifiant ou non l'éligibilité. En définitive, l'arc Nord-Est de la France, le Massif central et la zone Atlantique furent retenus pour une période de 3 ans, jusqu'en 1991, qui fut prorogée jusqu'à la fin 1993.

Certains Etats-membres ayant fait remarquer que des zones en difficultés ou des régions rurales risquaient de voir disparaître les subventions du FEDER dont elles avaient pu bénéficier auparavant, l'objectif 5b fut créé en réaction contre la grande concentration des fonds sur les régions en retard de développement. Grâce au zonage très fin des zones rurales fragiles établies par la DATAR, ces zones faisant l'objet des programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) ruraux et bénéficiant de soutiens particuliers dans le cadre des contrats de plan Etat-région, la France put présenter à la Commission un zonage 5b qui lui était propre, alors que la Commission proposait une approche plus globale, par département. Faute de temps, ce fut le zonage établi par la France qui s'imposa.

Les zones couvertes par les objectifs 2 et 5b ont représenté :

- près du tiers de la population (30,5 % dont 12,5 % au titre de l'objectif 5b et 18 % au titre de l'objectif 2) ;

- près de la moitié de la superficie de la France (47,9 %) ; plus du tiers du territoire (35,41 %) a été classé en zone de développement rural (objectif 5b) et 12,5 % en zone de reconversion industrielle (objectif 2).

Cependant, les crédits n'ont jamais été consommés à 100 % :

- dans le cadre de l'objectif 1, la consommation des crédits des trois fonds sur la période 1989-1991 n'atteint que 73%,

- pour l'objectif 2 de 64%,

- pour les objectif 3 et 4 de 91%,

- pour l'objectif 5b de 62%.

L'enveloppe globale reçue par la France s'est élevée à près de quatre milliards d'écus, soit près de 25 milliards de francs. Elle est détaillée ci-après.

LA FRANCE ET LES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

(1988-1993)

La France a bénéficié .

a) Pour les régions éligibles à l'objectif 1, de 1 025,9 millions d'Écus dont 888 millions d'Écus des trois fonds structurels et 130 millions d'Écus de prêts ⁽¹⁾.

b) Pour les régions éligibles à l'objectif 2

– première phase (1989/1991) : 81,2 millions d'Écus dont 700 millions d'Écus des fonds structurels (FEDER, FSE uniquement) et 112,9 millions d'Écus de prêts ;

– seconde phase (1992/93) : 592 millions d'Écus (FEDER : 478,6 millions, FSE : 113,4 millions),

– soit un total cumulé pour la période 1989/1993 de 1 404,9 millions d'Écus

c) Pour les mesures finançables au titre des objectifs 3 et 4 (1990-1992), de 1 485 millions d'Écus,

d) Pour les régions éligibles à l'objectif 5 b (1989-1993) de 960 millions d'Écus des trois fonds structurels,

e) Pour les mesures finançables au titre de l'objectif 5a, de 1.149 millions d'Écus.

Soit un premier total de 5.700 millions d'Écus (1989-1993), tous objectifs confondus, dont 4.012 millions d'Écus des trois fonds structurels (FEDER : 1 255,5 millions ; FSE : 1 555,5 millions ; FEUGA Orientation : 609 millions) et 242,9 millions d'Écus de prêts (dont 110,7 de la CECA et 132,2 de la BEI).

A ce total, il faut ajouter les 370 millions d'Écus réservés à la France au titre de la nouvelle série d'initiatives communautaires (tous objectifs confondus) et 260 millions d'Écus au titre des mesures transitoires, recouvrant les engagements existants puis antérieurement à la réforme et qui ne peuvent être rattachés à un objectif.

Le second total (CCA + PIC) s'élève à 4.512,9 millions d'Écus.

(1) Prix 1989. Prêts de la BEI. Total cumulé des cinq CCA

Le total des financements nationaux et communautaires, publics et privés, inscrits dans tous les CCA et toutes les initiatives communautaires s'élève à près de 10 milliards d'Écus.

Alors que sur la période de cinq ans prévue par la réforme, les régions françaises vont recevoir (en subventions des trois fonds structurels, hors prêts),

- pour l'objectif 1 : 888 millions d'Écus ;
- pour l'objectif 2 : 1.227 millions d'Écus ;
- pour les objectifs 3 et 4 : 1.485 millions d'Écus
- pour l'objectif 5a : 1.149 millions d'Écus
- pour l'objectif 5 b : 960 millions d'Écus,

les principaux bénéficiaires de la réforme en terme de masse financière vont se voir attribuer, dans le cadre de l'objectif 1 :

- pour l'Espagne : 9.779 millions d'Écus ;
- pour l'Italie : 7.443 millions d'Écus ;
- pour le Portugal : 6 958 millions d'Écus ;
- pour la Grèce : 6 667 millions d'Écus ;
- pour l'Irlande : 3 672 millions d'Écus.

Il faut ajouter que cet objectif représente 66 % de la masse financière totale de la réforme (56 6 milliards d'Écus) soit 37 milliards d'Écus : les autres objectifs prioritaires sont en effet de très loin moins importants :

- 6,7 milliards d'Écus pour l'ensemble de l'objectif 2,
- 7,2 milliards d'Écus pour les actions éligibles aux objectifs 3 et 4,
- 3,4 milliards d'Écus pour celles au titre de l'objectif 5a,
- 2,6 milliards d'Écus pour l'ensemble de l'objectif 5b

Il faut enfin rappeler que 750 des 888 millions d'Écus en faveur des régions françaises éligibles à l'objectif 1 sont destinées aux DOM (soit 85 %).

Globalement, la France bénéficie donc de 4.012 millions d'Écus des trois fonds structurels, soit environ 27 milliards de nos francs, dont 20 milliards pour les régions métropolitaines.

Cette situation est également à rapprocher de celle d'autres États-membres.

- l'Espagne va recevoir 75 milliards d'Écus,
- l'Italie, 58 milliards,
- le Portugal, 50 milliards
- la Grèce, 48 milliards
- l'Irlande, 26 milliards

La France se situe, tous objectifs confondus, à 424 Écus, soit 3.000 francs par habitant⁽¹⁾, ce chiffre tombant à 290 Écus (2.000 francs) hors DOM (la densité financière pour les DOM atteignant par contre 5.333 Écus, soit 37.300 francs par habitant)

En ne s'en tenant qu'au seul Feder (qui doit consacrer 80 % de ses moyens à l'objectif 1), on s'aperçoit que quatre États membres vont se partager 78 % de sa dotation :

- l'Espagne, 29,5 % ;
- l'Italie, 21,4 % ;
- le Portugal, 14,0 % ;
- la Grèce, 13,0 %.

Or, ces quatre ensembles régionaux ne représentent que 24 % de la population de la Communauté. La France, elle, devrait recevoir 6,3 % de la dotation globale du FEDER :

- 2,1 % dans le cadre de l'objectif 1 ;
- 18,3 % dans celui de l'objectif 2 ;
- 37,2 % dans celui de l'objectif 5 b

L'examen du rapport entre subventions des fonds structurels et PIB global des États concernés, permettant de constater le surcroît de croissance économique que la masse financière des fonds structurels devait induire, confirme cet état de fait. Les calculs effectués par la Commission prévoient en effet que :

- pour le Portugal, le PIB annuel sera augmenté de 1,7 % (4,1 au lieu de 2,4),
- pour la Grèce, de 1,2 % (1,7 au lieu de 0,5),
- pour l'Irlande, de 0,7 M (4 au lieu de 3,3),
- pour l'Espagne, de 0,5 % (3,4 au lieu de 2,9),
- pour la France, d'un peu moins de 0,1 %.

•
• •

(1) Compte non tenu des 592 millions d'Écus de la deuxième phase des CCA de l'objectif 2.

Source : « Les conséquences pour la France de la réforme des fonds structurels communautaires » - Olivier Darnis, Université de Paris I - Novembre 1992 et Commission des Communautés Européennes.

En outre, la France a bénéficié des effets induits de l'aide communautaire aux régions des autres pays.

La politique régionale de la Communauté a ainsi contribué indirectement à augmenter l'activité et donc à réduire le chômage des régions développées qui trouvent dans le développement accéléré des régions pauvres de nouveaux débouchés pour les équipements et leurs produits de consommation.

Engendrant de la croissance dans les quatre États membres les moins prospères (Grèce, Espagne, Portugal et Irlande), les flux commerciaux vers ces régions ont été stimulés de manière indirecte et les importations de ces quatre pays en provenance de la France se sont sensiblement accrues entre 1986 et 1991. En termes réels, elles ont augmenté de 8 % pour la Grèce, de 26 % pour l'Espagne, de 21 % pour le Portugal, de 4 % pour l'Irlande.

Les importations de ces pays en provenance de la France se sont accrues plus rapidement que les importations françaises issues des quatre pays en question. Le solde qui était négatif pour la France au cours des années 80 (14 milliards de francs en 1985) s'est transformé depuis 1990 en un solde positif (près de 11 milliards de francs en 1991).

C'est en provenance de la France (augmentation annuelle moyenne réelle de + 19 %) et de l'Italie (+ 20 %) que les importations des quatre pays les moins prospères se sont accrues le plus fortement depuis 1986, bien au-dessus de celles provenant de l'Allemagne (+ 14 %) et du Royaume-Uni (+ 11 %).

CHAPITRE II

Le projet de réforme des fonds structurels européens

Comme en 1986 avec l'établissement du Marché Unique au 31 décembre 1992, la signature du Traité de Maastricht s'est accompagnée d'un renforcement des instruments de la cohésion entre Etats-membres.

Cette «cohésion» revêt deux aspects sensiblement différents.

Le premier est d'ordre politique et économique. L'achèvement du Marché intérieur doit renforcer la concurrence qui profitera, en premier lieu, aux régions dont l'économie est la plus compétitive, compétitivité qui s'apprécie en termes de productivité du travail, en coûts salariaux unitaires, en infrastructures... A cet égard, la politique de renforcement de la «cohésion» s'apparente aux efforts conduits par les Etats-membres pour assurer la convergence de leurs politiques économiques.

Le second aspect, qui découle du premier, est la mise en oeuvre de l'objectif ci-dessus défini par une politique régionale d'aménagement du territoire conçue de façon passablement autonome de celle des Etats-membres. Celle-ci doit accompagner le développement des régions les moins favorisées de la Communauté afin de promouvoir un développement équilibré et harmonieux de l'ensemble du territoire européen. La politique régionale communautaire jouit ainsi d'un caractère attractif. En effet, lui est progressivement subordonnée la politique de l'énergie, des transports, des télécommunications.

I. UNE NOUVELLE ORIENTATION DE LA POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE

Introduite dans le Traité de Rome en 1986 par l'Acte Unique européen, la cohésion économique et sociale constituera sous l'empire du nouveau Traité, tel qu'il résulte des accords de Maastricht du 7 février 1992, l'un des buts de la Communauté.

Les dispositions opérationnelles sont énoncées dans les articles 130A à 130E du Traité, étant précisé, à l'article 130A, que la Communauté vise désormais «à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions» et à réduire le retard des «régions les moins favorisées, y compris rurales». Cette dernière précision, qui est nouvelle, intéresse surtout les régions des objectifs 1 et 5b. Dans l'article 130B, la cohésion se trouve intégrée dans les autres politiques communautaires, dans la mesure où il est disposé que «la formulation et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en oeuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 130A et participent à leur réalisation». Ce n'est donc plus seulement la mise en oeuvre des politiques communes et du Marché intérieur qui doit prendre en compte la nécessité de réduire les disparités régionales, mais aussi la formulation des politiques et actions de la Communauté. Le souci de la cohésion s'applique donc désormais à tous les domaines d'intervention de la Communauté.

Dans l'un des dix-sept protocoles annexés au Traité sur l'Union européenne, relatif à la «cohésion économique et sociale» les Douze ont réaffirmé leur conviction que celle-ci «était vitale pour le développement intégral et le succès durable de la Communauté», que les fonds structurels doivent «continuer à jouer un rôle considérable» dans les réalisations de ces objectifs et qu'il était nécessaire de «procéder à une évaluation complète du fonctionnement et de l'efficacité des fonds structurels en 1992 et de réexaminer à cette occasion la taille que devraient avoir ces fonds». L'article 130D prévoit par ailleurs que le Conseil des ministres définit à l'unanimité, sur proposition de la Commission, les règles de base intéressant les fonds structurels, qui peuvent comporter leur regroupement.

Bien que le Traité d'Union européenne ne soit pas encore entré en vigueur, le cadre institutionnel de la réforme des politiques structurelles a été négocié au cours

de l'année 1992 et s'est conclu le 10 mars 1993 par une proposition de la Commission modifiant la réglementation relative aux fonds structurels pour les années 1994-1999, et qui fait l'objet de la présente proposition d'acte communautaire.

Si la réforme proposée est adoptée, la politique régionale communautaire disposera à compter du 1er janvier 1994 de moyens encore plus considérables que ceux de la période 1989-1992.

En effet, adopté à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, le «paquet Delors II», qui trace les perspectives générales de la Communauté pour les années 1993-1997, et les grandes lignes de la politique structurelle en particulier, laisse à cette dernière une place de premier plan. Sur les 21 milliards d'écus que la Commission estime nécessaire en 1997 par rapport au budget de 1992, 11 milliards seront consacrés aux actions structurelles.

De même que le «paquet Delors I» se proposait de renforcer la cohésion nécessaire à la réalisation de l'Acte Unique et à l'achèvement du marché intérieur, le «paquet Delors II» veut donner à la Communauté les moyens permettant l'application du Traité de Maastricht. A propos de cette gigantesque oeuvre de redistribution, le Président Delors a déclaré que le «paquet entraînerait des transferts de richesses au sein de la Communauté plus importants qu'aucun transfert dans un Etat fédéral».

Un «Fonds de cohésion», doté de 100 milliards de francs pour la période 1993-1999, est créé en faveur des quatre pays les moins prospères de la Communauté, à savoir, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande du nord. La non inclusion dans cette liste de l'Italie du sud mérite d'être relevée.

Selon l'article 130D nouveau, ce Fonds de cohésion doit financer des projets «dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports», ce qui contribuera à étendre à nouveau le champ de la politique structurelle de la Communauté à laquelle pourrait être, à l'avenir, subordonnées la politique de l'environnement et la politique des transports, voire la politique des télécommunications ou de l'énergie.

La «cohésion» sera également renforcée par une réforme du financement de la Communauté et l'augmentation des ressources communautaires fondées sur les contributions

nationales, plus justes, au détriment de la TVA, qui handicape les pays les moins riches.

Au total, la Communauté consacrera plus de 176 milliards d'écus, soit près 1 200 milliards de francs de 1994 à 1999, à comparer aux 400 milliards de francs alloués aux politiques structurelles de 1989 à 1993.

Les ressources disponibles au titre des actions structurelles se présenteront comme suit :

ACTIONS STRUCTURELLES DE LA COMMUNAUTÉ

(Perspectives financières établies au Conseil Européen d'Édimbourg)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Montant cumulé 1993-1999
ACTIONS STRUCTURELLES (Fonds structurels et fonds de cohésion)	140,4	144,4	155	165	175	187	198	1.164
FONDS STRUCTURELS (dont IFOP)	130,5	132,9	141,7	150	158,5	169,5	180,8	1.064
dont objectif 1	81,3	87,2	94,3	101,1	108,2	117,6	127,2	717
FONDS DE COHÉSION	10	11,55	13,2	14,85	16,5	16,83	17,16	100

Credits d'engagements (sommes arrondies) en milliards de francs 1992, établies sur la base d'1 Ecu = 6,60 francs français (rappel de l'évolution de l'Ecu : 1986 : 6,79 ; 1987 : 6,92 ; 1988 : 7,03 ; 1989 : 7,20 ; 1990 : 6,91 ; 1991 : 6,97).

Réduire les disparités régionales apparaît en vérité comme un objectif de long terme qui suppose une forte croissance, ainsi que le montre l'analyse ci-après.

RÉDUIRE LES DISPARITÉS REGIONALES :
UN OBJECTIF DE LONG TERME QUI SUPPOSE UNE FORTE CROISSANCE

L'expérience montre que les écarts de revenu entre régions se réduisent lorsque les régions les plus faibles ont un taux de croissance supérieur à la moyenne CEE, comme on l'a déjà vu. Par conséquent, la réduction des disparités sera d'autant plus forte qu'un tel taux de croissance se maintiendra longtemps. A cet égard, la Commission européenne a procédé à des extrapolations.

Ainsi, une région ayant un PIB par habitant égal à 70 % de la moyenne CEE devrait, pour atteindre 90 % de cette moyenne :

- soit dépasser le taux de croissance moyen CEE, exprimé en PIB par habitant, de 1,25 point de pourcentage chaque année pendant 20 ans ;

- soit dépasser ce taux de croissance moyen CEE de 1,75 point de pourcentage chaque année pendant 15 ans.

Dans la même optique, une région ayant un PIB par habitant égal à 50 % de la moyenne CEE devrait, pour atteindre 70 % de la moyenne :

- soit dépasser le taux de croissance moyen CEE de 1,75 point par an en 20 ans
- soit dépasser ce taux moyen de 2,25 points en 15 ans.

Lorsqu'on se souvient que l'Europe des Douze, prise en bloc, a connu en moyenne une croissance de 3 % dans la seconde moitié des années 1980 et que ce rythme n'a pu se maintenir à partir de 1990, on mesure le chemin à parcourir pour les régions à faible revenu : dans l'hypothèse mentionnée plus haut, elles devraient, en effet, avoir un taux de croissance de 5 % et plus durant 15 ou 20 ans....

En pratique, pendant cette seconde moitié des années 1980, parmi les quatre pays aux revenus les plus faibles de la CEE, seules l'Espagne et l'Irlande ont effectué un rattrapage par rapport à la moyenne communautaire, correspondant au rythme mentionné par la Commission dans l'hypothèse citée plus haut : ces deux pays ont gagné cinq points d'indice entre 1986 et 1990. En revanche, le Portugal a réalisé un rattrapage plus modeste -à peine plus de trois points- et la Grèce s'est encore éloignée de la moyenne en perdant trois points. Il s'agit à présent de maintenir une forte croissance dans un contexte économique moins favorable à maints égards que celui des années 1986-1990.

La Commission européenne en conclut que, pour ne pas hypothéquer la possibilité d'un rattrapage, il faut garantir la stabilité économique des quatre pays en cause contre l'inflation et les déséquilibres de toutes sortes.

Source : La politique régionale de la Communauté Européenne, Club de Bruxelles, (1992).

II. LES MODALITES DE LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

Les propositions de règlement confirment les principales orientations de la réforme de 1988.

Le principe d'additionnalité est réaffirmé. Il se trouve désormais défini dans le règlement même comme la non-substitution des ressources structurelles de la Communauté aux dépenses structurelles publiques ou assimilables de l'Etat-membre dans l'ensemble des territoires éligibles à chacun des objectifs. Il sera vérifié pour chaque objectif.

Le principe de partenariat doit permettre d'associer toutes les autorités et institutions compétentes -notamment les partenaires sociaux- pour les régions et secteurs dans lesquels des actions doivent être réalisées. Dans l'attente de la création du comité des régions, dont la mise en place dépende de l'entrée en vigueur du Traité d'Union européenne, la Commission consultera l'actuel Conseil consultatif des collectivités régionales et locales.

Le principe de concentration est accentué. L'action des trois fonds est liée aux cinq objectifs prioritaires et géographiquement concentrée dans les zones des objectifs de développement régional et rural 1, 2 et 5b. La concentration financière en faveur de l'objectif 1 et en faveur des quatre Etats-membres bénéficiant du fonds de cohésion augmentera encore.

A. LES RÉFORMES DE FOND

1. La révision des objectifs et de la carte des régions

Désormais, un même territoire ne sera éligible qu'à un seul des objectifs 1, 2 ou 5b.

S'agissant de l'objectif 1, la concentration est accentuée, dans la mesure où les ressources qui lui seront affectées atteindront 70% du total alloué aux fonds structurels, contre 60% actuellement. Le changement le plus notable est

l'inclusion des «nouveaux» Länder allemands, fruit d'un accord politique de 1990. Au titre de motifs politiques également, figurent d'office sur la liste les départements français d'outre-mer et l'Irlande du Nord.

S'agissant de l'objectif 2, les critères sont assouplis pour permettre de prendre en compte des zones rendues vulnérables par le déclin industriel, des zones urbaines confrontées au problème des friches industrielles, des zones enfin affectées par la restructuration du secteur de la pêche. En contrepartie cependant, les zones éligibles ne devront plus couvrir que 15% de la population communautaire contre 16,4% actuellement.

Les objectifs 3 et 4 sont profondément remaniés, dans la mesure où le nouvel objectif 3 fusionne les anciens objectifs 3 et 4, un nouvel objectif 4 étant formulé, à savoir «faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production», en particulier par la formation professionnelle. Le Fonds social européen pourra dorénavant intervenir en faveur des personnes au chômage depuis moins de 12 mois afin de promouvoir l'intégration des personnes frappées «...» de dépression sociale, notion particulièrement large (1).

Certaines mesures faisant partie, jusqu'à présent, des actions structurelles de l'objectif 5a étant intégrées à la Politique Agricole Commune réformée et donc financés par la section garantie du FE(OGA (2), les actions de l'objectif 5a sont redéfinies. Elles sont désormais concentrées essentiellement sur quatre catégories de mesure : les aides visant à améliorer l'efficacité de l'agriculture, l'aide en faveur des jeunes agriculteurs, les indemnités compensatoires payées dans les zones agricoles de montagne ou défavorisées ainsi que les aides à la commercialisation et à la transformation des produits agricoles.

(1) Elle pourra inclure, selon l'un des documents explicatifs de la Commission, les "handicaps physiques ou mentaux, les immigrants, les réfugiés et les populations ambulantes, les familles monoparentales, les sans-abris, les détenus et anciens détenus, toute personne vivant dans des conditions d'isolement et les jeunes à haut risque, y compris les toxicomanes". Les catégories de personnes concernées seront définies avec plus de précision dans le cadre du partenariat.

(2) Comme les "méthodes d'extensification de la production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement" et les "mesures concernant le boisement des terres agricoles".

Par ailleurs, conformément aux décisions du Conseil européen d'Edimbourg, les engagements au titre de cet objectif, en dehors des régions des objectifs 1 et 5b, ne devront pas augmenter en termes réels, ce qui se traduit par une intégration complète des actions dans les cadres communautaires d'appui de l'objectif 1. Enfin, au système actuel de remboursement aux Etats-membres qui ne permet le versement des crédits que l'année suivante de l'année de la dépense, succéder un système d'avances.

L'introduction, dans les critères d'éligibilité à l'objectif 5b, du critère de la -faiblesse de la densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important- permettra une extension des aides à certaines régions françaises ne bénéficiant pas jusqu'à des concours communautaires.

La restructuration du secteur de la pêche est désormais prise en compte à un double titre :

- les objectifs 2 et 5b prévoient des actions en faveur des régions qui souffrent de ces problèmes,

- les moyens financiers y afférent sont regroupés dans un instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). La création de l'IFOP, qui aurait bénéficié à de vastes régions telle l'Ecosse, est une compensation pour les Etats-membres, tel le Danemark qui avaient réclamé un objectif spécifique n°6 consacré exclusivement à la pêche.

2. La répartition du financement entre les Etats-membres et la Communauté

Le règlement de 1988 avait limité les taux des concours communautaires :

- 75% au plus du coût total et, en règle générale, 50% au moins des dépenses publiques, pour les mesures appliquées dans les régions bénéficiant d'une intervention au titre de l'objectif 1 (dans la pratique, les taux d'intervention ont été en général inférieurs à ce niveau),

- 50% au plus du coût total et, en règle générale, 25% au moins des dépenses publiques, pour les mesures des autres régions.

La proposition de règlement prévoit de porter la participation communautaire à 85% du coût total, lorsque les régions sont localisées dans un Etat-membre concerné par l'instrument financier de cohésion, c'est à dire l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande.

3. Les programmes d'initiative communautaire

Alors que la Commission pouvait disposer de 15% de l'enveloppe du FEDER pour financer les initiatives communautaires, soit 5,5 milliards d'écus (36,6 milliards de francs) pour la période 1989-1993, elle pourra disposer pour la période 1993-1999 de 10% du total des ressources des différents fonds structurels, soit plus de 14 milliards d'écus (plus de 92 milliards de francs). Comme auparavant, elles peuvent concerner des zones autres que celles qui sont éligibles aux objectifs des fonds structurels.

B LES RÉFORMES DE PROCÉDURE

Elles sont inspirées par un souci de simplification, de plus grande transparence et de cohérence.

Au titre de la simplification, la procédure actuelle en trois phases (plan de développement, cadre communautaire d'appui, programmes opérationnels) est allégée et compte désormais deux phases.

Les Etats-membres pourront accompagner leurs plans de développement des programmes opérationnels, autant qu'il sera possible. Compréhensible pour les objectifs 2, 5a et 5b, la procédure semble plus difficile à mettre en œuvre pour les objectifs 1, 3 et 4. Un élément de souplesse sera donc introduit de manière à permettre l'approbation des programmes après l'adoption des cadres communautaires d'appui. La Commission souhaite, à ce titre, moins de programmes, mais des programmes plus amples, et des présentations de programmes moins longues et détaillées afin d'en accélérer l'instruction.

Les délais de paiement seront accélérés, bien que la responsabilité de la lenteur actuelle soit partagée entre la

Communauté et les Etats-membres. En effet, si la Commission demande six semaines entre l'instruction des demandes de paiement jusqu'au débit par la caisse centrale, les délais correspondants au sein des Etats-membres s'élèvent, en moyenne, à treize semaines.

Par ailleurs, l'amélioration de la programmation est l'un des objectifs de la réforme proposée. A cette fin, les Etats-membres assument la responsabilité principale de l'évaluation, en collaboration avec la Commission. Les plans pour la période 1993-1999 devront comporter une évaluation de l'impact et de l'efficacité des actions financées au cours de la période 1989-1993. Une plus grande attention sera accordée, à l'avenir, à l'estimation ex ante ainsi qu'au contrôle ex post, les comités de suivi pouvant moduler les modalités d'octroi des concours financiers sans modifier le montant total du concours communautaire.

Au titre de la transparence, les crédits seront répartis par Etat-membre pour tous les objectifs à l'exception de l'objectif 5a, la Commission fournissant au Conseil, et au Parlement européen, la base précise ayant servi à déterminer les clés de répartition des crédits.

Au titre enfin de la cohérence, la Commission de la Communauté s'engage à renforcer la logique entre les cartes respectives et à associer plus étroitement les Etats-membres à la sélection des régions éligibles au titre de l'objectif 2. En outre, la Commission devra veiller à ce que les zones éligibles à l'aide des fonds structurels le soient également aux aides nationales des Etats-membres.

CHAPITRE III

Les principales questions posées par la proposition «E-71» d'acte communautaire

Les deux propositions de règlement (CEE) du Conseil qui vous sont soumises posent, en fait, six questions principales :

- la réforme n'est-elle pas un peu hâtive ?**
- cette réforme permet-elle de progresser en direction d'une meilleure subsidiarité ?**
- le dispositif d'évaluation et de contrôle est-il suffisant ?**
- faut-il redouter l'élargissement de la carte des régions élues à l'objectif n° 1 ?**
- faut-il craindre la mise en place d'un instrument financier d'orientation de la pêche ?**
- enfin, la programmation de l'objectif 5a est-elle nécessaire ?**

I. LA RÉFORME N'APPARAÎT-ELLE PAS UN PEU HÂTIVE ?

Le dispositif qui nous est soumis est, il faut le répéter, le fruit :

- du Traité de Maastricht qui, en modifiant les articles 130 A à 130 E du traité de Rome, a ouvert le chemin d'une réforme structurelle de la Communauté ;

- du sommet d'Edimbourg, de décembre 1992, qui a arrêté les modalités du doublement des dépenses structurelles pour la période 1993-1999..

Mais ce dispositif est proposé alors même que le bilan de la période ouverte par le Plan «Delors» intitulé «Réussir l'Acte unique européen» ne peut être qu'esquissé.

En effet, la programmation de ce Plan est censée s'étendre sur une période de trois à cinq années à partir de cadres communautaires d'appui (CCA) dont l'adoption s'est échelonnée entre octobre 1989 et juin 1990.

Aussi le bilan que l'on peut tracer de la réforme de 1988 -qui avait, il faut, également, le rappeler, conduit à un premier doublement des fonds structurels- n'est-il encore, nécessairement, que fragmentaire, qu'il s'agisse des observations de la Cour des Comptes européenne et des réponses de la Commission de la Communauté, qu'il s'agisse des travaux du Parlement européen (1).

Mais, il y a plus. En effet, les changements proposés pour les règlements qui régissent le Fonds social européen anticipent la mise en oeuvre de l'article 123 du Traité de Maastricht lequel comprend l'ajout suivant :

«Le FSE vise 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 professionnelles».

(1) cf. rapport d'information n° 325 (Senat 1992-1993) de M. Jacques Gienon, p. 10 à 13.

Or, la ventilation des crédits par objectifs et la répartition par fonds, de même que la ventilation des crédits par Etat bénéficiaire ne sont pas, sauf erreur, actuellement disponibles.

Enfin, le Conseil des Ministres va devoir trancher sur les programmes d'initiative communautaire alors même que la Commission n'a pas encore rendu, sur ce sujet, le « Livre vert » qu'elle a annoncé.

Pour votre Commission des Affaires économiques et du Plan, la relative précipitation dans laquelle on prétend ainsi prendre une nouvelle réglementation doit donc laisser la place à une plus grande prudence.

On peut s'interroger également sur l'opportunité d'une telle réforme qui conduit, rappelons-le, au doublement des fonds structurels et à l'affectation de près de 1.150 milliards de francs de 1993 à 1999.

Au moment où l'affaiblissement de la croissance économique au sein de la Communauté, comme dans le reste du monde, conduit les Etats à mener des politiques budgétaires restrictives, est-il sain de doubler des fonds consacrés à une politique, quelle qu'elle soit ?

L'augmentation significative des crédits alloués aux fonds structurels n'est-elle pas effectuée au détriment d'initiatives propres à rétablir une croissance économique singulièrement atone ?

On rappellera que le sommet d'Edimbourg a adopté une « initiative de croissance européenne » ayant pour but la relance de l'économie européenne au moyen d'incitations financières de la part de la Banque européenne d'investissement et d'un nouveau Fonds européen d'investissement (1).

(1) Ces questions ont été présentées dans le rapport de M. Jacques Oudin (Sénat n° 330, 1992-1993) au nom de la commission des Finances sur la proposition de résolution relative à la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement n° E-53.

L'AFFAIRE DE SETUBAL.

La Commission des Communautés semble relativement hostile aux aides d'Etat susceptibles de fausser la concurrence.

Pourtant, en juillet 1991, la Commission a accepté un projet d'aide de 763 millions d'écus, soit plus de 4 milliards de francs, en faveur de l'implantation d'une usine Ford Volkswagen dans la région de Setubal au Portugal. Cette aide comprend en particulier une aide directe de la Communauté de 547 millions d'écus au titre des fonds structurels.

L'usine servira à la fabrication d'un véhicule monocorps qui sera directement en concurrence avec la Renault Espace, la capacité de production atteindra 180 000 véhicules par an en 1996, soit 50% du marché européen.

L'importance d'une telle aide a de quoi surprendre. Certes, les seuils prévus par les textes communautaires ont été respectés. Mais elle contribuera à un encombrement du marché et surtout risque de fausser gravement les conditions de la concurrence.

Pour la justifier, la Commission évoque les exigences de la politique régionale communautaire au nom de laquelle il convient d'aider certains pays situés aux marges de la Communauté à combler leur retard économique.

Or, l'usine Ford Volkswagen sera située à 20 minutes de Lisbonne et à 10 minutes de la zone industrielle de Setubal. Quant au Portugal, il a aujourd'hui le taux de chômage le plus faible de la Communauté et la croissance la plus forte.

Bien que l'usine soit d'ores et déjà en construction, l'affaire a fait l'objet, en particulier dans la presse allemande, de sévères critiques.

Elle a suscité un recours devant la Cour de Justice.

Rapport d'information n° 204 (Senat 1992-1993) de M. Maurice Blin

au nom de la Délégation pour les Communautés européennes sur la politique communautaire de la concurrence.

II. LA RÉFORME PERMET-ELLE DE FAIRE DE RÉELS PROGRÈS VERS LA SUBSIDIARITÉ ?

La réforme proposée repose, il faut, là aussi, le rappeler, sur deux principes clés : ceux de partenariat et d'additionnalité.

L'additionnalité signifie que l'aide communautaire doit venir en complément de l'aide nationale et non pas s'y substituer.

Le partenariat implique la concertation entre les États membres intéressés, la Commission des Communautés et les autorités locales concernées.

En outre, faut-il rappeler que le traité de l'Union européenne a établi un lien entre l'efficacité et la subsidiarité ? Dans son esprit, la réforme de 1988 impliquait, en effet, que les actions faisant l'objet d'une compétence partagée soient menées au niveau qui leur garantit un maximum d'efficacité.

Néanmoins, les propositions de règlements du Conseil de la Communauté européenne qui nous sont soumises soulèvent au moins trois questions :

- celle de la délimitation du zonage ;**
- celle de la compatibilité de la politique communautaire régionalisée avec les éventuelles politiques nationales d'aménagement du territoire ;**
- celle, enfin, de la propension à l'extension de certaines compétences communautaires.**

A. LA DÉLIMITATION DU ZONAGE

- Actuellement, la délimitation des zones aidées est, s'agissant des objectifs 2 et 5 b, décidée par la Commission après avis des comités de gestion compétents, composés de représentants des États membres dont les votes sont pondérés selon les clés habituelles. Ce n'est qu'à la suite d'un avis négatif d'un comité de gestion que le Conseil des Ministres européen est saisi -ce qui n'a que peu de risque d'arriver, il faut en convenir.

- Par ailleurs, les critères de délimitation des zones sont relativement flexibles. S'agissant de l'objectif 5 b, par exemple, la référence à «un niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du PIB par habitant» reste assez floue.

- L'extension du zonage à l'objectif 5 a, procédure qui, jusqu'à présent pouvait bénéficier à des entreprises sur l'ensemble des territoires nationaux, ne pourra que renforcer ces difficultés.

Il conviendrait donc, pour votre Commission des Affaires économiques et du Plan, que la détermination des zones éligibles soit effectuée par l'État membre intéressé, en application du principe de subsidiarité.

Cette proposition implique un véritable partenariat avec la Commission de la Communauté.

B. LA COMPATIBILITÉ AVEC LES ÉVENTUELLES POLITIQUES NATIONALES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'expérience montre que la politique communautaire peut parfois être en contradiction avec les politiques nationales d'aménagement du territoire.

Ainsi, la Direction générale de la Concurrence (DG IV) avait entrepris, en 1991, un contrôle des aides aux entreprises, sur la base de l'article 93 du Traité. Pour parvenir à une maîtrise du système, elle avait proposé de limiter la carte des aides à l'aménagement du territoire. En France, à titre d'exemple, onze départements étaient ainsi exclus de la carte de la prime d'aménagement du territoire et, dans une deuxième phase, six autres départements devaient l'être (1)

Cette solution était préférée à un plafonnement quantitatif de l'aide bien que, dans certains pays, comme la Grande

(1) Il s'agit des départements suivants :

-Charente, Cher, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Landes, Mayenne, Orne, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Vienne.

Seraient exclus du bénéfice de la PAT dans une deuxième phase :

- Haute-Marne, Gers, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne, Haute-Vienne et Hautes-Pyrénées.

Bretagne ou l'Allemagne, l'aide budgétaire de l'Etat fût huit à dix fois supérieure à l'aide octroyée en France.

Le Gouvernement français n'ayant pas accepté ces propositions de la Commission, une procédure contradictoire est en cours mais ces difficultés montre l'étroitesse de la marge de manoeuvre des politiques nationales d'aménagement du territoire.

D'un côté, nous sommes en présence d'une politique communautaire régionalisée dont l'objet même est de réduire les disparités de revenus entre les différentes régions des Etats membres. De l'autre, les politiques nationales peuvent, dans certains cas, intervenir dans des régions où les revenus restent apparemment soutenus mais où, pour des considérations d'équilibres inter-territoriaux, l'intervention étatique apparaît opportune.

Par ailleurs, l'émancipation des régions s'est indiscutablement affirmée au fil des réformes des fonds structurels.

A partir de 1985, l'application de la complémentarité permis aux collectivités locales de bénéficier d'une partie des dotations du FEDER pour le «remboursement» des dépenses engagées conjointement avec l'Etat pour la réalisation d'infrastructures.

Puis le développement des programmes a entraîné l'introduction du cofinancement par laquelle, sur la base d'un financement ex ante, les collectivités territoriales recevaient une subvention de 50% du FEDER pour la part qu'elles prennent en charge dans ce financement.

Ainsi a-t-on assisté à un renversement de situation, les collectivités, au premier rang desquelles les régions, bénéficiant de manière grandissante des financements des fonds structurels.

Les régions françaises, en particulier, confortées par leur érection au rang de collectivité locale de plein exercice depuis l'élection au suffrage universel de leurs assemblées délibérante en 1986, sont désormais enclines à rechercher des contacts directs avec les autorités communautaires. Les représentations des régions des Etats à Bruxelles, indépendamment des représentations diplomatiques traditionnelles, se sont multipliées, en marge de l'organisme officiel censé les représenter, le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales. Deux circulaires, de 1985 et de 1987, rappelant que si les contacts d'information étaient libres, les négociations restaient de la compétence des administrations centrales, sont restées lettre morte.

La reconnaissance, dans la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, de la possibilité de développer une coopération transfrontalière décentralisée, a, au contraire, accentué cette tendance.

On assiste donc désormais non seulement à un «court-circuitage» des administrations nationales pour l'attribution de crédits des fonds structurels via l'inscription sur les listes des zones éligibles, mais encore à une compétition inter-régionale pour obtenir des crédits communautaires dans les meilleures conditions. A l'occasion de l'accès aux fonds structurels, qui reste en partie médiatisé, l'Etat conservant un rôle non négligeable, s'est ajouté pour les régions la découverte de l'existence de financements communautaires directs, sans passer par les Etats, en matière de politique de la recherche, de l'énergie etc...

De son côté, la Communauté encourage cette évolution en développant une politique régionale autonome de celle des Etats.

Caractéristique à cet égard est l'étude «Europe 2000, perspectives de développement du territoire communautaire», qui pose les fondements de «l'autonomisation» de la notion de territoire communautaire, considéré indépendamment de celui des Etats-membres. Or, le territoire a été, jusqu'à présent, l'apanage de l'Etat.

Certes, par définition, la Communauté suppose l'affaiblissement de la notion de frontière intra-communautaire, qui s'est trouvée abolie sur le plan douanier et économique avec le Marché unique, mais la politique d'aménagement du territoire à l'échelle communautaire suppose, en outre, d'apprécier l'écart entre régions en retard et régions favorisées non pas à l'intérieur de chaque Etat-membre, mais globalement, entre l'ensemble des régions les moins et les plus prospères de l'ensemble de la Communauté, ce qui pourrait causer des conflits d'objectifs.

Pour conclure sur ce point, il paraît opportun à votre Commission des Affaires économiques et du Plan que l'attribution d'aides communautaires régionalisées ne vienne pas constituer un moyen, pour la Commission des Communautés européennes, d'exercer, d'une façon ou d'une autre, un contrôle d'opportunité sur les politiques d'aménagement du territoire conduites au niveau national ni peser sur la répartition des compétences entre collectivités publiques dans les Etats-membres.

Si limitation il doit y avoir, celle-ci devrait se réduire à un plafonnement des budgets nationaux consacrés au développement

régional. Encore faut-il ajouter qu'un tel plafonnement ne devrait pouvoir être décidé que par le Conseil des Ministres européens.

C. L'ASSOCIATION INSUFFISANTE DES DÉPARTEMENTS À LA RÉPARTITION DES CRÉDITS STRUCTURELS DE LA COMMUNAUTÉ

D'une façon générale, votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime qu'en France les départements sont peu associés aux projets communautaires.

La Communauté ne reconnaît, en effet, que les régions qui sont ses interlocuteurs directs, alors que les départements apparaissent comme les mieux à même d'apprécier les besoins ou de déterminer les actions à mener au niveau local principalement dans les zones rurales. Faute d'une consultation appropriée des conseils généraux, certaines délimitations de zonages ont été contestées, à juste titre souvent, par les élus. La faible collaboration entre certaines régions et certains départements -ces derniers se voyant mis devant le fait accompli et obligés de cofinancer des projets dont ils n'avaient même pas eu l'occasion de discuter- est regrettable.

Enfin, les comités de suivi restent fermés aux représentants des départements.

Les départements doivent donc devenir des partenaires reconnus et des acteurs à part entière de la politique communautaire des fonds structurels. Et ce, d'autant plus que la multiplication des infrastructures financées par les fonds structurels, mais dont le coût de fonctionnement incombe aux départements, menace parfois l'équilibre des budgets départementaux.

A tout le moins, les départements devraient être associés à la préparation et au suivi des programmes communautaires élaborés au niveau régional dans le cadre de l'objectif 5b.

Par ailleurs, le financement des programmes par le versement de subventions globales pourrait être étendu, afin d'accélérer les paiements aux bénéficiaires finaux des fonds structurels européens, les délais considérables -et notamment lorsque le bénéficiaire est en aval de la région car la subvention est d'abord inscrite au budget de celle-ci- nuisant à l'efficacité des politiques structurelles.

D. LA PROPENSION À L'EXTENSION DE CERTAINES COMPÉTENCES DE L'ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

● Les nouvelles possibilités d'interventions au titre du FEDER pour les investissements en matière d'éducation et de santé, de même que la nouvelle rédaction des objectifs 3 et 4 qui ouvre aux interventions communautaires le domaine de *-l'intégration sur le marché du travail des personnes exposées à l'exclusion sociale-*, pour excellentes qu'elles soient en théorie, n'en comportent pas moins le risque d'éloigner -dans ce domaine où la gestion au plus près, sur le terrain est si essentielle- la décision politique des réalités.

● Dans un domaine voisin, 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, essentiellement, d'une adaptation aux besoins du terrain.

● S'agissant ensuite des bénéficiaires du fonds de cohésion, le financement communautaire pourra aller jusqu'à 85 %.

Pratiquement, dans une telle hypothèse, toute subsidiarité disparaîtrait. Imagine-t-on, en effet, un État-membre allant s'opposer à un projet dont les finances nationales n'auraient à supporter que 15 % ? En clair, le pouvoir de décision serait à peu près totalement abandonné à la Commission. Même si l'on peut espérer que celle-ci ne s'engagera pas dans des projets inconsidérés, un tel abandon ne serait pas de nature à favoriser un bon emploi des fonds communautaires.

● Enfin, les possibilités ouvertes pour les programmes d'initiative communautaire seraient accrues. Rappelons que ces programmes relèvent totalement de la Commission qui pouvait, jusqu'à présent, leur consacrer 15 % de l'enveloppe du FEDER.

Dans la brèche ouverte par le Conseil européen d'Edimbourg, la Commission se propose, à présent, de consacrer 10 % du total des ressources des différents fonds structurels. Ses moyens vont ainsi passer de 5,5 milliards d'Écus pour la période 1989-1993 à 16,1 milliard d'Écus -soit près de 100 milliards de francs- pour la période 1994-1999. Une telle liberté de manoeuvre -en toutes zones- peut susciter des interrogations.

● Par ailleurs, faut-il souhaiter -comme la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes- (1) que la Commission des Communautés européennes soit appelée à apporter une assistance à l'Etat ou à la région concernée pour effectuer l'évaluation des besoins par objectif?

Tel n'est pas le sentiment de votre Commission des Affaires économiques et du Plan qui estime qu'en France, la DATAR - au niveau de l'Etat- et les régions, appuyées sur leurs comités économiques et sociaux voire sur une structure d'étude -comme l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme- (IAURIF) pour la région d'Ile-de-France), sont à même de résoudre ces difficultés.

Un apport de la Commission des Communautés au titre de l'évaluation, pour utile qu'il puisse paraître dans certains cas, ne ferait que déresponsabiliser les autorités nationales et régionales.

Il paraît donc souhaitable d'en rester à la lettre du 1 de l'article 26 de la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 4253/88, selon lequel : *«L'évaluation relève en premier lieu de la responsabilité des Etats membres»*.

● De même, la prise en charge à 100 % par la Communauté des études préparatoires et des mesures d'assistance technique entreprises à l'initiative de la Commission (article 13, point 4 de la proposition de règlement de base) ne va pas dans le sens de la subsidiarité et il serait très souhaitable qu'un financement national soit maintenu.

(1) cf rapport d'information n° 221 (Assemblée nationale 1993) p. 55

● Enfin, jusqu'à présent, les mesures obligatoires ne connaissent pas de limitation budgétaire, les crédits n'étant qu'évaluatifs.

Mais l'augmentation des crédits ne peut conduire qu'à une pondération des mesures sectorielles si l'on veut respecter le plafond budgétaire fixé.

Peut-on croire que ces restrictions ne se répercuteraient pas sur les mesures non réglementaires, par exemple les aides à la modernisation des filières ?

Or, s'il fallait soumettre les mesures sectorielles à des arbitrages, lors de la présentation des plans ou en cours de mise en oeuvre, on peut raisonnablement penser que la Commission serait une fois de plus, conduite -ou encline- à intervenir.

Pour votre Commission des Affaires économiques, il y a là un risque de voir se rigidifier au détriment des États-membres le cadre d'intervention des fonds structurels.

III. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE EST-IL SUFFISANT ?

Il n'a pas échappé à votre Commission des affaires économiques et du Plan que, pour certains, *-la réforme n'amène pas de progrès réel dans la transparence et le contrôle financier-* (1).

Trois observations peuvent être émises à cet égard.

D'abord, les rationalisations de procédure sont parfois à l'origine d'une certaine précipitation.

Ensuite, si la *-transparence-* constitue un but, les efforts faits pour y atteindre restent modestes.

Enfin, le suivi de l'aide reste à améliorer.

(1) Cf. Rapport d'information n° 325 (Senat 1992-1993) p. 29

A. LE DILEMME ENTRE ACCÉLÉRATION DE LA PROCÉDURE ET CONCERTATION

La réforme qui nous est proposée a notamment pour objet de réduire de trois à deux les phases de la procédure de décision.

La question est de savoir si le raccourcissement des délais ainsi obtenu ne risque pas de s'opérer au détriment de la concertation entre la Commission et les Etats membres.

Par ailleurs, la simplification de procédure qui conduit les Etats-membres à accompagner les plans de développement de demandes de programmes opérationnels, n'impose pas à la Commission de réduire ni de simplifier les -phases- de sa propre prise de décision.

On pourrait ainsi considérer comme souhaitable que la Commission formule, à son tour, dans un seul document, le cadre communautaire d'appui (CCA) et la décision d'engagement.

B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA -TRANSPARENCE-

Le traité de Maastricht réaffirme solennellement l'objectif de transparence. Celle-ci doit se développer tout au long de la mise en oeuvre des interventions opérées avec le soutien des fonds structurels.

Cet objectif est d'autant plus souhaitable que, dans un rapport sur les dépenses relatives au secteur social en date du 18 février 1993, il était demandé, au Parlement européen, que soient suivies et contrôlées les actions déléguées à des organisations non gouvernementales, des cabinets, des organismes ou des associations bénéficiaires de subventions provenant de la Communauté, ces subventions devant être, selon ce rapport, -dûment divulguées-.

Par ailleurs, il convient d'accueillir avec satisfaction le principe d'une répartition par Etat membre des crédits de chacun des objectifs 1 à 4 et 5 b, même si les critères pris en compte comme la prospérité nationale et régionale ou la gravité relative des problèmes structurels peuvent paraître un peu flous.

Dans le même ordre d'idées, il est bon que tout cadre communautaire d'appui (CCA) doive désormais 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.

En revanche, la latitude -laissée en fait à la Commission- pour décider quel sera le taux d'intervention communautaire, eu égard à la capacité financière de l'Etat membre intéressé et des contraintes budgétaires découlant de la mise en oeuvre des programmes de convergence, est renforcée par la possibilité, évoquée plus haut, de prendre en charge 85 % du coût total de l'intervention communautaire dans les « pays de la cohésion ».

Une telle possibilité de modulation abandonnée à la Commission ne va, évidemment, pas dans le sens de la transparence.

C. LE SUIVI DE L'AIDE RESTE À AMÉLIORER

On peut difficilement contester -la première partie du présent rapport le montre- que l'impact des aides structurelles sur le développement présente encore de larges inconnues. La nécessité d'une évaluation systématique et fiable s'impose donc pour toutes les actions relevant des objectifs 1 à 5.

Il serait, par conséquent, hautement souhaitable que soit inscrite, dans la réglementation communautaire, l'obligation de faire figurer dans les plans de développement régionaux, puis dans les cadres communautaires d'appui (CCA), des objectifs quantifiés et des indicateurs de résultats macro-économiques ou sectoriels, à moyen voire à long terme. Ces indicateurs permettraient un rapprochement avec l'évaluation de départ.

Par ailleurs, des interrogations ont été émises sur le point de savoir si la nouvelle rédaction de l'article 25 § 5 de la proposition de règlement modifiant le règlement n° 4253-88 n'aurait pas pour effet de restreindre les pouvoirs des comités de suivi désignés par les Etats membres.

Pour votre Commission des Affaires économiques et du Plan, il est important que ces organismes bénéficient d'une réelle liberté de manoeuvre sans laquelle leur existence serait inutile.

IV. FAUT-IL REDOUTER L'ÉLARGISSEMENT DE LA CARTE DES RÉGIONS ÉLUES À L'OBJECTIF N° 1 ?

Ainsi qu'il a été montré plus haut, la liste des régions élues à l'objectif n° 1 (Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement) est complétée par l'ajout d'une région belge (Hainaut), d'une région espagnole (Cantabrique), de deux régions britanniques (Highlands and Islands, Merseyside) et, enfin, de Berlin-Est et des cinq «nouveaux» Länder allemands (Brandebourg, Mecklembourg, Poméranie, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe).

Il est vrai que, dans le même temps, une région italienne quitte le dispositif.

A. NE PAS S'ARRÊTER AU SEUL CAS DU HAINAUT BELGE

Faut-il redouter cet élargissement ?

Il est certain que les régions françaises qui, à l'exception de la Corse et des départements d'Outre Mer, ne sont pas élues à l'objectif n° 1 vont se trouver en concurrence avec des régions qui, elles, recevront des aides communautaires par habitant cinq fois supérieures.

Ce fait, s'il n'est pas, en lui-même, nouveau, peut être considéré comme préoccupant dès lors que la zone de l'objectif n° 1 s'étend si substantiellement.

Faut-il pour autant, considérer la présence du Hainaut belge dans cette nouvelle liste des régions élues à l'objectif n° 1 comme le «principal inconvénient» ⁽¹⁾ voire comme «réellement contestable» ⁽²⁾ ?

Pour une part, certainement. Les entretiens que votre rapporteur a pu avoir avec les experts français en charge de l'aménagement du territoire ne laissent pas de doute à cet égard.

⁽¹⁾ Rapport d'information n° 325 (Senat 1992-1993) p. 17.

⁽²⁾ Rapport d'information n° 221 (Assemblée nationale 1993) p. 14

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan suggère donc :

- que des mesures compensatrices soient mises en place dans les zones françaises frontalières du Hainaut belge (Hainaut français et région de Lille-Roubaix-Tourcoing, ainsi que le Cambrasis);

- mais que, plus généralement, la Direction générale en charge de la Concurrence s'attache à contrôler étroitement les conséquences des fonds structurels.

Cependant, la concurrence ne s'exerce plus, depuis bien des années, de chaque côté des seules frontières inter-étatiques mais bien entre tous les États de la Communauté européenne.

Si l'extension de la zone de l'objectif n° 1 risque bien *de créer des distorsions de concurrence, entraînant le risque de délocalisation d'entreprises* (1), ces distorsions n'interviendront pas entre le seul Hainaut belge et la seule région Nord-Pas-de-Calais mais bien entre l'ensemble des régions françaises -et communautaires- non élues à l'objectif n° 1 et l'ensemble de celles qui y sont élues.

Pour être parfaitement clair, il conviendrait de mesurer les conséquences, pour l'économie française, de l'accession au bénéfice de l'objectif n° 1 de cinq *Länder* allemands dont les traditions industrielles sont puissantes et où la main d'oeuvre est qualifiée et a le goût du travail, ce qui, potentiellement, constitue un pôle de concurrence autrement redoutable.

Mais c'est là tout le défi que représente la politique communautaire.

B PROFITER DE LA FENÊTRE D'OPPORTUNITÉS QUE CETTE EXTENSION OUVRE, À MOYEN TERME, AUX ENTREPRISES FRANÇAISES

Pour votre Commission, l'extension de la zone de l'objectif n° 1 peut constituer une chance, au contraire, pour l'économie française, au moins à moyen terme.

(1) cf. rapport d'information n° 221 (Assemblée nationale 1993) p. 15

En effet, le besoin d'équipement que les régions nouvellement élues à l'objectif n° 1 connaissent va pouvoir, grâce à l'aide communautaire, être plus rapidement satisfait.

Qui empêche les entreprises françaises de tabler sur cette réalité prévisible pour envoyer d'urgence leurs commerciaux et leurs banquiers, pour proposer leurs services dans ces régions nouvellement élues, et notamment dans l'Allemagne orientale où il y a tant à faire ?

Le défi est moins risqué que d'investir en Europe de l'Est, voire en Afrique ou en Asie car ces régions sont solvables.

Mais il ne faudrait pas, non plus, tomber dans un optimisme béat. Il ne faut pas se faire d'illusion. Au-delà du moyen terme -cinq à dix ans- et parfois avant sur certains «créneaux» de produits, les régions nouvellement élues à l'objectif n° 1 peuvent devenir des concurrentes très efficaces et donc dangereuses pour les régions françaises.

C'est la loi du marché. A l'économie française, aux chefs d'entreprises français de se battre et de savoir profiter de la fenêtre d'opportunités qui va s'ouvrir principalement en Allemagne orientale.

Mais encore faut il que la coordination, décidée pour les politiques communautaires régionalisées, s'étende aux autres politiques communautaires, principalement la politique de la concurrence, afin que se réalise le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté européenne.

V. FAUT-IL CRAINDRE LA MISE EN PLACE DE L'IFOP ?

La politique commune de la pêche est actuellement dotée de deux instruments financiers distincts et partiellement intégrés aux fonds structurels. A côté des actions structurelles financées par le FEOGA-Orientation, un «fonds européen d'orientation de la pêche» échappe jusqu'à présent à toute programmation ou répartition régionale, alors qu'il finance des actions structurelles comme les aides aux flottes de pêche, à l'aquaculture et à l'équipement des ports de pêche.

Cette situation entraîne des incohérences inacceptables.

Ainsi, la Cour des comptes de la Communauté a-t-elle relevé qu'une zone côtière italienne avait reçu deux fois des aides communautaires, l'une pour favoriser le développement de la pêche, l'autre pour limiter au contraire la pêche, afin de préserver l'environnement.

Si la création d'un nouvel objectif 6, consacré à la pêche, n'a pas été retenue lors du Sommet d'Edimbourg, compte tenu des vives réserves de certains Etats-membres, la prise en considération des besoins des régions confrontées à la crise du secteur de la pêche s'est traduit, d'une part, par la prise en compte de ces zones au sein des objectifs 2 et 5b et, d'autre part, par la création d'un instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), qui semble susciter quelques réserves.

Selon la Commission, il s'agit là d'une opération financièrement neutre de rationalisation, qui prend la forme d'une nouvelle présentation budgétaire, la dotation de l'IFOP devant correspondre aux dotations des instruments existants et sera arrcée dans le cadre du partenariat et de la programmation.

Pour certains, le passage du système actuel (règlement CEE du Conseil du 18 décembre 1986 et règlement du Conseil du 19 décembre 1989) au système «IFOP» comporte un risque de diminution du soutien communautaire à la restructuration de la pêche, ainsi qu'un risque de fléchissement des aides aux structures agricoles dans le cadre de l'objectif 5 a.

En l'état de cause, le flou dans lequel nous sommes quant à la répartition de l'enveloppe globale entre les différents structurels ne permet pas d'apaiser ces craintes.

Pour d'autres, la création de l'IFOP - présentée par la Commission comme un facteur de rationalisation - semble «aller à l'opposé du regroupement des fonds» (1) auquel incite le Traité de Maastricht. Le risque, dans cette hypothèse, serait d'introduire de nouvelles rigidités et d'aboutir 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.

Bien entendu, votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne saurait accueillir favorablement cette

(1) cf. rapport d'information n° 325 (Senat 1992-1993) p 20

dernière hypothèse. Elle souhaite donc que des garanties soient prises pour s'en prémunir.

VI. LA PROGRAMMATION DE L'OBJECTIF 5A EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

Jusqu'à présent, les actions financées au titre de l'objectif 5a, autres que celles relatives à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles, étaient mises en oeuvre par les Etats-membres sous la forme de régimes d'aides nationaux approuvés par la Commission et cofinancés par la Communauté sur la base d'un système de remboursement.

Les aides étaient nationales -l'objectif 5a étant un objectif -horizontal- en ce sens qu'il s'applique à l'ensemble du territoire indépendamment de tout zonage- et individuelles. Le système fonctionnait donc, très simplement, de manière satisfaisante et la France en a été bénéficiaire.

La Commission de la Communauté, invoquant une interprétation apparemment extensive du sommet d'Edimbourg, souhaite que l'ensemble des mesures de l'objectif 5a fasse l'objet d'une programmation, ce qui serait, selon elle, un gage de transparence, d'efficacité et de simplification.

Aucun de ces arguments ne semble justifié.

Tout d'abord, rien dans les décisions du sommet d'Edimbourg ne plaide pour l'application de la programmation à l'objectif 5a, l'accord du Conseil européen plaidant, au contraire, pour la pérennité des dispositions applicables aux fonds structurels depuis 1988.

Par ailleurs, le Conseil a explicitement recommandé la simplification des procédures administratives. Or, l'application du mécanisme de programmation à des régimes d'aide aussi éminemment -improgrammable- que l'installation des jeunes agriculteurs -qui pourra prévoir leur nombre dans six ans?- ne pourrait être que purement formelle et il ne peut donc en être attendu aucune simplification administrative.

S'agissant de la transparence, on rappellera que toute modification des régimes d'aide est d'ores et déjà assujettie à l'avis du comité de gestion compétent.

Enfin, la programmation n'est pas le seul instrument permettant d'assurer le respect du plafond financier arrêté à Edimbourg pour l'objectif 5a hors zones classées 1 ou 5b.

Compte tenu des incertitudes qui entourent la réforme de la PAC et notamment de la difficile anticipation des efforts d'ajustement de l'agriculture française, il serait imprudent de s'aventurer dans une projection pluriannuelle et contraignante pour définir les priorités de restructuration des secteurs agricole, sylvicole et agro-alimentaire.

Par ailleurs, la globalisation, imposée par le jeu à enveloppe fermée de la programmation, rend nécessaire l'articulation entre mesures obligatoires et mesures sectorielles, alors que celles-ci sont aujourd'hui d'application indépendante au niveau national. Parce qu'il est exclu d'hypothéquer la mise en oeuvre des plans sectoriels, toute revalorisation des régimes d'aide obligatoires qu'imposeraient les conséquences de la PAC devrait donc être prise en charge par un effort national complémentaire. Cette perspective ne peut être que défavorable à l'agriculture française.

Enfin, la programmation, telle qu'elle est actuellement conçue, est synonyme de régionalisation. Les propositions de la Commission reviennent en fait à attribuer aux régions un quot d'aides à la restructuration. Ainsi, un jeune agriculteur souhaitant s'installer en Beauce n'aurait droit à aucune aide communautaire, cette région n'étant certainement pas éligible aux fonds structurels.

Au moment où un effort d'adaptation est demandé aux agriculteurs français, votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime indispensable de maintenir la souplesse et la simplicité actuelles des procédures et de refuser, en conséquence, toute programmation de l'objectif 5a.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Au cours d'une première réunion, tenue le 9 juin 1993, la Commission a entendu M. Jacques GENTON, Président de la Délégation pour les Communautés européennes et auteur de la proposition de résolution n° 306 (Sénat 1992-1993).

Au cours d'une deuxième réunion, tenue le 15 juin 1993, la Commission a procédé à l'audition de M. Daniel HOEFFEL, Ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

Enfin, la Commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, le mercredi 16 juin 1993, à l'examen du rapport de M. Jean-Paul EMIN relatif à la proposition de résolution sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (n° E-71).

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la Commission a adopté, à l'unanimité des présents, la proposition de résolution jointe au présent rapport.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application
de l'article 73-bis-6 du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de règlement du Conseil des Communautés européennes modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (n° E-71)

Le Sénat,

invite le Gouvernement :

- à veiller à ce que la réforme des fonds structurels garantisse pleinement le respect, d'une part, de la transparence des procédures de décision et, d'autre part, de l'objectivité des critères de répartition des dépenses ;

- à proposer des mesures pour améliorer le contrôle financier et l'évaluation de l'efficacité des interventions dans une perspective de modération de la progression des dépenses communautaires ;

- à veiller à ce que, dans les cas où la répartition des aides européennes implique un zonage infra-étatique, ce zonage soit le produit d'un véritable partenariat entre la Communauté européenne et chacun des Etats membres intéressés ;

- à faire en sorte qu'en France le zonage des territoires éligibles aux fonds structurels tienne compte des réalités économiques et sociales locales (bassins de vie, cantons, zones de montagne) et non pas des seules limites administratives départementales ou régionales ;

- à exiger un traitement équivalent du Hainaut belge et des zones françaises limitrophes, afin que l'éventuelle inclusion du Hainaut belge dans l'objectif n° 1 n'aboutisse pas à des distorsions de concurrence avec ces régions ; et, plus généralement, à s'assurer que l'impact des fonds structurels sur les conditions de concurrence soit étroitement contrôlé ;

- à réserver sa position sur le montant des crédits affectés aux programmes d'initiative communautaire tant que la Commission n'aura pas rendu public, sur ce sujet, le « Livre vert » annoncé ;

- à s'opposer au mécanisme de programmation proposé par la Commission pour l'objectif 5a qui ne correspond pas au caractère « horizontal » de cet objectif ;

- enfin, à subordonner son accord sur la création d'un instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) au maintien de l'effort communautaire en faveur de la restructuration du secteur de la pêche et à veiller à ce que cette création n'aboutisse pas à un fléchissement du soutien à l'adaptation des structures agricoles.

ANNEXE I

Proposition de résolution

n° 306 présentée par M. Jacques GENTON

Le Sénat,

Vu la proposition d'acte communautaire n° E-71 qui lui est soumise en application de l'article 82-4 de la Constitution,

Considérant que cette proposition tend à modifier les règlements en vigueur concernant les missions des Fonds à finalité structurelles (-règlement cadre-) et la coordination entre les interventions de ces Fonds (-règlement coordination-); qu'elle prévoit la création d'un instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP); qu'elle établit la liste des zones éligibles au titre de l'objectif 1 (promotion des régions en retard de développement):

Invite le Gouvernement :

- à veiller à ce que la réforme des fonds structurels garantisse pleinement le respect des principes de transparence des procédures de décision et d'objectivité des critères de répartition des dépenses, conformément aux conclusions du sommet d'Édimbourg;

- à proposer des mesures pour améliorer le contrôle financier et l'évaluation de l'efficacité des interventions;

- à demander une meilleure prise en compte du principe de subsidiarité dans la procédure de définition des zones éligibles à l'objectif 2, et une association plus étroite à la gestion des fonds structurels des comités composés de représentants des États membres, visés à l'article 17 du «règlement cadre» et aux articles 27, 28 et 29 du «règlement coordination»;

- à proposer des mesures correctrices pour que l'inclusion du Hainaut belge dans la liste des zones éligibles à l'objectif 1 n'aboutisse pas à des distorsions de concurrence excessives au détriment de la région française frontalière;

- à s'opposer à la création de l'IFOP si celle-ci n'est pas accompagnée de mesures garantissant qu'elle n'aboutira pas à alourdir et à opacifier les procédures de décision, et qu'elle ne conduira pas à une réduction des efforts communautaires en faveur de

la restructuration du secteur de la pêche et de l'adaptation des structures agricoles ;

- à proposer, dans l'esprit de la nouvelle rédaction de l'article 130 D du traité de Rome introduite par le traité de Maastricht, un renforcement de la coordination des fonds, voire un regroupement de ceux-ci, afin de simplifier les procédures et d'améliorer l'efficacité des interventions communautaires.

ANNEXE 2

Carte des objectifs 2 et 5 b

(1988-1993)

Source : DATAR

ZONES D'APPLICATION DES PROGRAMMES

EUROPÉENS

