

III.2 Contribution des politiques structurelles à la cohésion économique et sociale: bilan et perspectives

Depuis leur création, les Fonds structurels et le Fonds de cohésion constituent les instruments privilégiés de la politique de cohésion économique et sociale, qui est une priorité de l'Union. Ils visent à renforcer les facteurs structurels qui déterminent la compétitivité et de ce fait le potentiel de croissance des régions moins favorisées.

Plus d'une décennie s'est écoulée depuis la réforme des Fonds Structurels de 1988. Un premier bilan a été réalisé par la Commission dans le premier rapport sur la cohésion économique et sociale. Celui-ci a permis d'apprécier les progrès effectués en matière de convergence et de cohésion et la contribution des politiques structurelles à ces objectifs. Ce rapport avait aussi proposé des pistes pour améliorer l'efficacité des politiques structurelles, qui ont été pour l'essentiel reprises dans le nouveau cadre réglementaire.

Le Conseil de Berlin (17-18 mars 1999) a confirmé la poursuite de l'effort en faveur de cette priorité politique, face à la perspective de l'élargissement, qui en raison des écarts considérables de développement, en renforce la nécessité. En raison de l'ampleur des transferts financiers, se pose nécessairement la question de l'efficacité de ces politiques en ce qui concerne la réduction des disparités régionales et l'accroissement de la convergence économique.

En outre, la mise en oeuvre des Fonds structurels s'opère à travers une gestion davantage décentralisée fondée sur une répartition plus claire des responsabilités, ayant pour corollaire direct la mise en place d'instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation renforcés.

Le présent chapitre est divisé en quatre sections: la première examine l'importance de l'effort en faveur de la cohésion économique et sociale; la deuxième dresse un premier bilan des résultats et des impacts obtenus au cours de la période 1994-1999; la troisième cherche à tirer des enseignements de la mise en place de la nouvelle programmation pour la période 2000-2006; la

quatrième aborde la question des différents instruments financiers mis en oeuvre pour préparer l'élargissement.

L'effort financier en faveur de la cohésion

Dimension macro-économique du soutien structurel

Les interventions de l'Union en faveur de la cohésion revêtent une dimension financière importante. Les Fonds structurels et de cohésion représentent plus d'un tiers du budget communautaire (graphique 28).

Comme le montrent les données du tableau 9, cet effort financier revêt une dimension macro-économique, en particulier pour les régions concernées par l'objectif 1. Pour la période 1994-1999, les concours communautaires pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande (pays entièrement

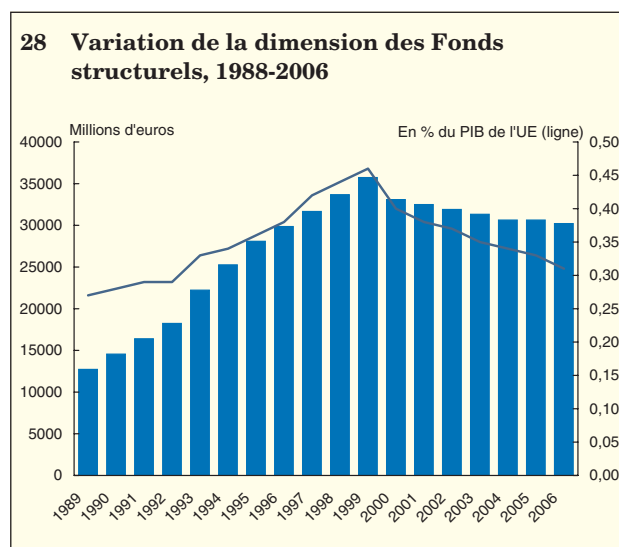


Tableau 9 Dimension macro-économique des Fonds structurels et de cohésion

	Grèce	Irlande	Espagne	Portugal	UE4
PIB (%)					
1989-93	2,6	2,5	0,7	3,0	1,4
1994-99	3,0	1,9	1,5	3,3	2,0
2000-06	2,8	0,6	1,3	2,9	1,6
Formation brute de capital fixe (FBCF) (%)					
1989-93	11,8	15,0	2,9	12,4	5,5
1994-99	14,6	9,6	6,7	14,2	8,9
2000-06	12,3	2,6	5,5	11,4	6,9

Fonds structurels et de cohésion: données d'engagement jusqu'en 1999; données prévisionnelles pour 2000-2006
Source: Commission européenne, Estimations sur la base de données Eurostat et projections pour 2000-2006

couverts par l'objectif 1) représentent respectivement 3,3%, 3,5% et 2,4% du PIB, tandis que pour les autres pays de cet objectif, ils se situent entre 0,2% (Allemagne) et 1,5% du PIB national (Espagne). En termes d'investissement, l'intervention communautaire joue un rôle encore plus décisif puisque, en moyenne annuelle, elle représente près de 15% de l'investissement total en Grèce, environ 14% au Portugal, 10% en Irlande et 6% en Espagne. Ces données montrent que, sans les transferts communautaires, la croissance économique, dont l'investissement est la composante essentielle, serait bien moindre dans les pays de la Cohésion qui en sont les principaux bénéficiaires. Toutefois, leur incidence diminue au cours de la période 2000-2006, en particulier en Irlande.

Consolidation de la concentration financière en faveur de l'objectif 1

Les politiques structurelles de la Communauté ont pour effet de transférer des ressources budgétaires vers les Etats membres et les régions ayant des problèmes de développement importants. En conséquence, le volume de l'aide structurelle affectée aux pays de la cohésion représente un montant plusieurs fois supérieur à celui du reste de l'Union. Pour la période 2000-2006, près de 70% de l'enveloppe globale allouée aux Fonds structurels et de cohésion seront consacrés aux régions visées par l'objectif 1, soit près de 136 milliards d'euros, contre 68% en 1994-1999 (

initiatives communautaires comprises). Cette concentration financière permettra de maintenir l'intensité moyenne d'aide par habitant et par année dans les régions éligibles à cet objectif, à un niveau équivalent à celui atteint en 1999 (tableau 10). Il convient de souligner que les régions couvertes par l'objectif 1 bénéficieront, en outre, de crédits provenant des initiatives communautaires.

En ce qui concerne la répartition des fonds, le recours à une méthode objective pour répartir, entre les Etats membres, plus de 97% des crédits des Fonds structurels, a permis de maintenir la concentration des moyens financiers sur les pays et régions les moins prospères. Ainsi, les pays les moins prospères ont reçu plus d'aide par habitant (graphiques 29 et 30) et 60% du volume des Fonds structurels sont alloués aux régions qui représentent globalement 20% du PIB communautaire (graphiques 31 et 32).

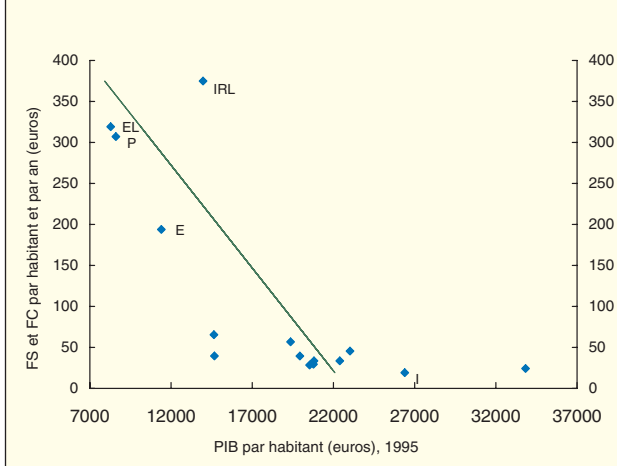
Une concentration géographique renforcée

L'une des priorités de l'Agenda 2000 était d'accompagner le maintien de l'effort de cohésion par une concentration géographique renforcée en faveur des régions de l'Union les plus défavorisées, tout en fournissant un soutien transitoire aux régions vers lesquelles l'aide communautaire est appelée à cesser. En 2006, les objectifs 1 et 2 concerneront 41% de la population de l'Union, un pourcentage proche de ce que la Commission avait proposé dans sa

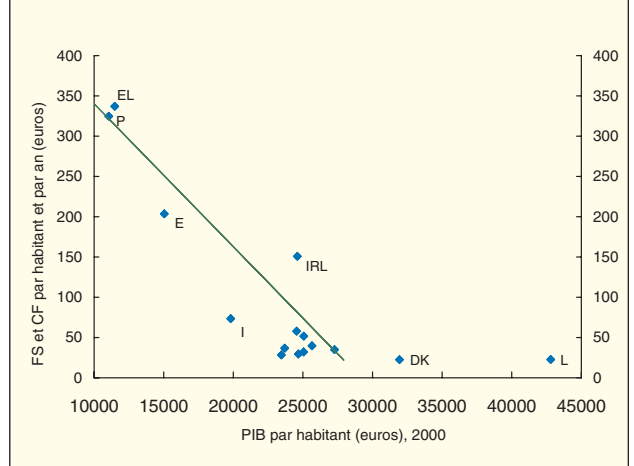
Tableau 10 Evolution de l'effort financier par objectif, hors soutien transitoire (moyenne annuelle par habitant en euros, prix de 1999)

	1989-93	1994-99	2000-2006
Objectif 1	123	187	220
– le plus élevé	(IRL) 253	(IRL) 262	(P) 348
– le moins élevé	(D) 62	(B) 95	(S) 104
Objectif 2	21	46	41
Objectif 3		10	12
Fonds de cohésion		41	40

29 Fonds structurels et de cohésion, 1994-1999, et PIB par habitant par Etat membre



30 Fonds structurels et de cohésion, 2000-2006, et PIB par habitant par Etat membre



communication "Agenda 2000", à savoir un taux de couverture maximal compris entre 35 et 40%. Ce niveau de concentration géographique n'a jamais été atteint depuis la réforme des Fonds structurels de 1988 (tableau 11).

La concentration géographique renforcée est le résultat d'une stricte application du critère d'éligibilité à l'objectif 1 et du recours à des plafonds de population éligible par Etat membre décidés par la Commission, en ce qui concerne l'objectif 2.

Objectif 1

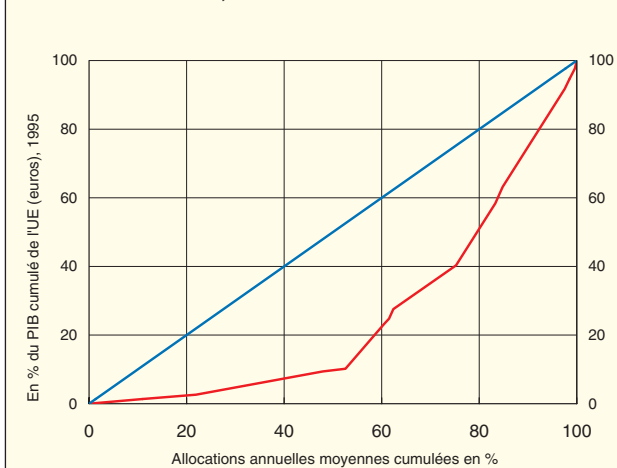
Pour les régions de l'objectif 1, la stricte application du seuil de 75%, à l'exception des zones septentrionales de la Suède et de la Finlande, qui étaient éligibles à l'objectif 6 pour la période 1995-1999, a conduit à un taux de couverture de 22,2% de la population de l'Union (contre 24,6% en 1999). Il y a donc une certaine continuité avec la période 1994-1999 sauf pour les régions éligibles au titre du soutien transitoire et du Royaume-Uni, qui accroît son

degré de couverture territoriale de près de moitié (voir tableau A.31 sur l'aide accordée par pays dans les deux périodes de programmation).

Objectif 2

En ce qui concerne les zones éligibles à l'objectif 2, le taux de couverture a été limité à 18% de la population totale de l'Union (contre 25% en 1999 pour les Objectifs 2 et 5b). Sur la base des plafonds de population éligible décidés par la Commission¹, les Etats membres disposaient d'une marge de manoeuvre importante pour proposer leur liste de zones éligibles, avec toutefois, l'obligation de présenter au moins 50% de la population concernée remplissant les critères dits "communautaires". Le zonage adopté par la Commission, sur la base de propositions des Etats membres, comprend 47% de la population totale éligible à l'objectif 2 et il est constitué de zones identifiées comme prioritaires sur la base des critères communautaires² (voir tableau A.32 sur l'aide accordée par pays dans les deux périodes de programmation).

31 Allocations des Fonds structurels et PIB par Etat membre, 1994-1999



32 Allocations des Fonds structurels et PIB par Etat membre, 2000-2006

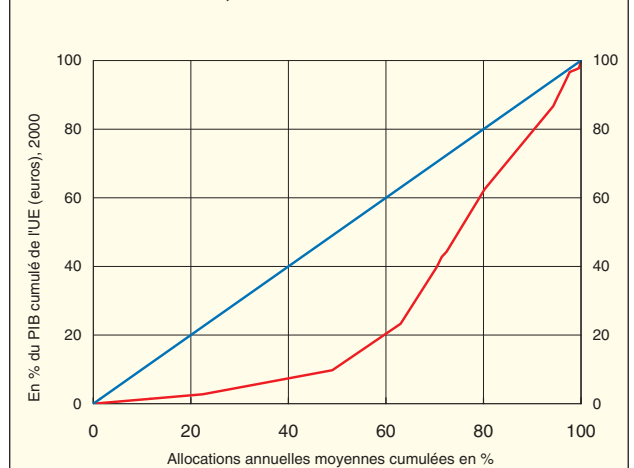


Tableau 11 Taux de couverture 1989-2006

	<i>en % de la population totale</i>		
	1993	1999	2006
Objectif 1	21,7	24,6	22,2
Objectif 2	16,8	16,4	18,2
Objectif 5b	5,0	8,8	—
Total	43,5	49,8	41,3

Poids prédominant des zones industrielles et urbaines

Suite aux décisions prises par la Commission, en 1999 et 2000, la répartition entre les quatre types de zones sera très proche de celle retenue à titre indicatif par le Conseil: les zones industrielles éligibles à l'objectif 2 compteront 8,5% de la population communautaire; les zones rurales, 5,2%; les zones urbaines, 1,9%; les zones dépendantes de la pêche, 0,3% et les zones mixtes, 2,1%.

Au niveau de l'Union, la part des zones rurales dans l'objectif 2 sera donc légèrement supérieure à celle prévue par les règlements. En complément des interventions menées au titre de la politique de développement rural soutenue par le FEOGA-Garantie, les Etats membres ont donc jugé opportun et nécessaire de faire bénéficier les zones rurales les plus fragiles d'une gamme d'actions plus larges, soutenues par le FEDER et le FSE.

La sous-représentation des zones urbaines en crise n'est qu'apparente puisque celles-ci sont très largement représentées dans les zones industrielles. Il en va de même pour les zones dépendantes de la pêche: pour pouvoir mettre en place des stratégies de reconversion sur des territoires ayant une taille suffisante, plusieurs Etats membres ont pris l'option d'inclure certains ports de pêche dans des zones plus vastes, dont l'éligibilité était justifiée au titre de la problématique rurale ou industrielle.

Cependant, la répartition entre catégories de zones varie beaucoup d'un Etat membre à l'autre: présence marquée de la dimension urbaine en Belgique, aux Pays-Bas, au Luxembourg et au Royaume-Uni; priorité accordée à la dimension rurale au Danemark, en Suède, en France, en Italie et en Autriche; prédominance de la problématique industrielle en Allemagne et en Espagne; répartition proche des pourcentages établis au niveau communautaire pour la Finlande.

Continuité et fragmentation territoriale

Relativement peu de zones non couvertes par les objectifs 2 ou 5b au cours de la période 1994-1999 ont été proposées par les Etats membres pour une éligibilité. La population de ces zones est estimée à environ 9,4 millions d'habitants, soit

seulement 16% de la population totale éligible à l'objectif 2 pour la période 2000-2006. Cette continuité dans la carte des zones éligibles montre que les Etats membres ont jugé que les résultats obtenus jusqu'ici étaient encore insuffisants pour justifier un arrêt des interventions communautaires, même assorti d'un soutien transitoire.

Ce constat général doit cependant être nuancé: en effet, quatre Etats membres (Allemagne, Belgique, Finlande, et Pays-Bas) ont apporté des modifications substantielles au zonage en vigueur au cours de la période 1994-1999, essentiellement pour tenir compte davantage de la dimension urbaine dans le nouvel objectif 2.

L'intervention des Fonds structurels dans les zones urbaines en difficulté devrait créer les conditions économiques d'une réduction de la criminalité et compléter les politiques spécifiques de répression et de prévention de la criminalité.

Par ailleurs, on peut relever une grande fragmentation des zones éligibles, motivée par la volonté des Etats membres concernés de maximiser la couverture territoriale de l'objectif 2. Cette fragmentation peut s'avérer peu pertinente au regard d'une politique de reconversion car elle multiplie les effets "frontière" et rend complexe la gestion des programmes. Un tel zonage fragmenté comporte le risque d'aboutir à une dilution des effets de l'intervention communautaire.

Cohérence limitée avec la carte des aides d'Etat à finalité régionale

La Commission avait souhaité que les interventions non seulement communautaires mais aussi nationales soient concentrées sur les zones les plus en difficulté afin de leur donner tous les moyens d'assurer leur reconversion. C'est la raison pour laquelle elle avait prôné un renforcement de la cohérence entre la carte des aides d'Etat à finalité régionale et des zones éligibles aux objectifs 1 et 2 des Fonds structurels.

En 1997, la Commission avait aussi adopté une "Communication sur les liens entre politique régionale et politique de la concurrence"³, dans laquelle elle proposait un certain nombre de mesures pour améliorer la cohérence entre la liste des zones éligibles à l'aide nationale à finalité régionale et la liste des régions d'objectifs 1 et 2. Nombre des propositions émises par la Commission ont été mises en oeuvre:

- La Commission a aligné la durée des cartes des aides régionales sur celle des cartes des objectifs 1 et 2. Les deux listes couvrent aujourd'hui la même période, à savoir 2000-2006.
- Les critères d'éligibilité définis pour l'objectif 1 et par l'article 87(3)(a)(aide pour promouvoir le développement

Tableau 12 Cohérence entre les zones éligibles aux Fonds structurels et celles visées par les aides d'Etat à finalité régionale

	<i>en % de la population de l'Union</i>					
	Régions éligibles aux Fonds structurels		Régions non éligibles aux Fonds structurels		Total	
	1994-99	2000-06	1994-99	2000-06	1994-99	2000-06
Zones où des aides régionales nationales sont autorisées	44,0	35,6	2,7	6,7	46,7	42,3
Zones où des aides régionales nationales ne sont pas autorisées	6,6	5,8	46,7	51,9	53,3	57,7
Total	50,6	41,4	49,4	58,6	100	100

Période 2000-2006: estimations fondées sur une comparaison géographique au niveau NUTS5
Sources: Eurostat, DGCOMP, calculs DGREGIO

économique des régions en retard de développement) ont été harmonisés, sauf pour les anciennes régions de l'objectif 6 en Finlande et en Suède. Certaines de ces régions à faible densité de population se sont vu accorder le statut de région d'objectif 1 bien qu'elles aient un PIB par habitant supérieur à 75% de la moyenne de l'Union. Pour assurer une pleine cohérence entre la carte de l'objectif 1 et la carte des aides régionales, toutes les régions à faible densité de population qui avaient un PIB par habitant supérieur à 75% de la moyenne de l'Union se sont vu accorder le statut fixé à l'article 87(3)(c) (aide pour faciliter le développement de certaines activités économique ou de certaines zones).

- Les orientations de 1997 sur l'aide nationale à finalité régionale et le nouveau règlement des Fonds structurels donnent aux Etats membres une plus grande souplesse pour proposer les régions de l'article 87(3)(a) et d'objectif 2. Dans sa communication sur les liens entre politique régionale et politique de la concurrence, la Commission invitait les Etats membres à utiliser cette flexibilité pour assurer une plus grande cohérence entre les deux listes. Afin de faciliter ce processus, les orientations prévoyaient que les régions éligibles aux Fonds structurels puissent l'être au titre de la dérogation de l'article 87(3)(c).

Dans les faits, en ce qui concerne l'objectif 2, le nouveau règlement des Fonds structurels adopté par le Conseil n'inclut pas cette exigence d'une plus grande cohérence

avec les zones bénéficiant de dérogations au titre de l'article 87(3)(c).

Une comparaison entre les cartes des objectifs 1 et 2 et la carte des aides régionales pour la période 2000-2006 montre que la cohérence géographique entre les deux cartes a été légèrement améliorée par rapport à la situation de la période 1994-1999 dans tous les Etats membres sauf la Belgique (où il y avait une cohérence parfaite dans la période de programmation précédente) et le Royaume-Uni, où, ainsi qu'en Finlande, en France, aux Pays-Bas, en Suède et en Italie, le manque de cohérence reste marqué (tableaux 12, 13 et dans l'annexe, tableau A.33). La responsabilité en incombe aux Etats membres. Cela pourrait compromettre la reconversion des zones en difficulté éligibles à l'objectif 2 puisque celles-ci ne bénéficieront pas en termes de soutien public d'un réel avantage compétitif par rapport à d'autres zones non couvertes par les Fonds structurels mais pouvant bénéficier des aides nationales.

Concentration thématique: le poids prépondérant des dépenses en infrastructures

La concentration thématique vise à assurer que les priorités établies dans les programmes reflètent les facteurs de la croissance économique ainsi que les priorités politiques de l'Union européenne.⁴ Il existe à ce propos un

Tableau 13 Pourcentage de la population nationale des régions éligibles aux Fonds structurels mais non couvertes par les aides régionales nationales

	<i>% du total de la population dans chaque pays</i>															
	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE15
1994-99	0,0	0,0	5,3	0,0	8,9	9,6	0,0	7,5	6,4	10,4	5,9	0,0	12,6	8,7	9,0	6,6
2000-06	3,4	0,1	2,3	0,0	4,3	8,8	0,0	7,0	0,3	8,2	3,9	0,0	12,0	7,4	9,8	5,8

Période 2000-2006: estimations fondées sur une comparaison géographique au niveau NUTS5
Sources: Eurostat, DGCOMP, calculs DGREGIO

consensus quasi général parmi les économistes sur le type d'actions qui sont susceptibles d'engendrer un processus de croissance endogène et durable. Toutefois, les actions structurelles de la Communauté ont un caractère sélectif, complémentaire par rapport à celles des Etats membres et ne prétendent pas apporter des solutions précises pouvant s'appliquer de manière universelle.

Pour les régions d'objectif 1, prioritaires du point de vue de la cohésion, on peut constater certaines inflexions dans la répartition des Fonds structurels entre les trois principales catégories d'intervention (infrastructures, ressources humaines et investissements productifs) (tableau 14).

Pour la période 2000-2006, la part des montants prévus alloués aux dépenses d'infrastructures s'accroît, se situant autour de 34% (contre moins de 30% entre 1994 et 1999), dont la moitié environ pour les infrastructures de transport, avec une forte concentration des investissements dans les pays de la cohésion en raison des besoins existants. Si l'on ajoute les interventions du Fonds de cohésion, le poids des infrastructures représente plus de 40% de l'ensemble des dépenses d'investissement allouées aux régions de l'objectif 1.

En ce qui concerne les ressources humaines, leur poids (environ 24%) diminue légèrement, mais une priorité plus marquée est accordée aux politiques actives du marché du travail et au renforcement des systèmes d'éducation (surtout en Italie et au Portugal).

Enfin, la part des interventions en faveur du secteur productif (autour de 35% du total des Fonds structurels) chute de manière sensible, surtout dans les pays de la cohésion et en Italie, en raison de la réduction du poids des aides directes à l'industrie due à l'application de règles plus strictes.

De manière plus spécifique, les Fonds structurels jouent un rôle déterminant dans la protection de l'environnement à laquelle plus de 10% du montant global de l'objectif 1 sont consacrés. Ils interviennent également de manière

significative pour la réalisation d'interventions en faveur du désenclavement des régions ou pour le développement des activités de formation et de recherche, décisives dans le contexte de la société de l'information, et qui, étant donné les contraintes budgétaires, n'auraient pu être réalisées pleinement sans l'aide communautaire. Ainsi, en Grèce, les sommes qui seront investies pour les grands axes de transport pendant les sept années de la présente période de programmation seront une fois et demie supérieures à celles qui leur ont été consacrées au cours de la période précédente.

Au delà des grandes masses financières, il convient de noter certains infléchissements qualitatifs, tels qu'un effort sensible en faveur de la société de l'information et du développement durable – qui sont deux dimensions essentielles de la politique régionale actuelle – pour la nouvelle période de programmation. Ces aspects seront développés plus loin.

Un soutien additionnel à l'effort national

L'ensemble des dépenses publiques structurelles dans les régions de l'objectif 1 s'élevaient au cours de la période 1989-1993 à 1,3% du PIB communautaire, soit en moyenne annuelle, un montant de 92 milliards d'euros. Les Fonds structurels représentaient environ 15% de ce total. Pour la période 1994-1999, on constate une réduction des dépenses structurelles nationales dans les Etats membres à 82 milliards d'euros, soit une réduction de 12% par rapport à la période précédente, malgré la hausse des Fonds structurels dans ces régions (+ 2 milliards par an ou 15% par rapport à la période précédente). Cette baisse s'explique, d'une part, par la privatisation d'entreprises publiques notamment en Italie et au Portugal et, d'autre part, par le fait que l'Allemagne a diminué de près de moitié ses dépenses structurelles dans les nouveaux Länder, afin de retrouver un niveau de dépenses structurelles comparable aux autres Etats membres.

L'intensité de l'effort public de développement dans les régions éligibles à l'objectif 1 est très variable d'un Etat membre à l'autre, même si une certaine prudence s'avère nécessaire dans l'interprétation des données. Hormis la Suède dont les dépenses (6000 euros par habitant) sont bien supérieures à celles des autres Etats membres, l'Allemagne a effectué un effort exceptionnel de soutien aux nouveaux Länder pendant la période 1989-1993: 41 milliards d'euros ou 2500 euros par habitant, soit deux fois et demie le niveau moyen observé dans l'Union. La Grèce et le Portugal sont les deux Etats membres à avoir consacré le plus d'efforts par rapport à leur potentiel économique, en y consacrant des montants de l'ordre de 5-7% du PIB, tandis que pour d'autres Etats (Allemagne, Espagne, Italie et Irlande), cette proportion ne dépasse pas 3% de leur PIB. En

Tableau 14 Répartition des Fonds structurels par grand domaine d'intervention au titre de l'Objectif 1

	<i>en % du total</i>		
	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Infrastructures	35,2	29,8	34,3
Ressources humaines	29,6	24,5	23,9
Environnement productif	33,6	41,0	34,8
Autres	1,6	4,7	7,0

Source: Commission européenne

revanche, la France a seulement consacré 2,3 milliards d'euros aux actions structurelles de l'objectif 1 en 1994-1999, ce qui représente 0,2% de son PIB, mais une intensité d'aide par habitant de l'objectif 1 de 890 euros. Le même montant global a été destiné par l'Irlande aux actions structurelles, et cela a résulté en une intensité d'aide par habitant de 650 euros pour l'ensemble du pays.

En revanche, les prévisions pour 2000-2006 effectuées par les Etats membres indiquent une hausse de 9% en moyenne annuelle des dépenses structurelles nationales, qui devraient s'élever à quelque 90 milliards d'euros. Cette augmentation est nécessaire au maintien de l'effort public de rattrapage des régions mais elle s'avère très variable d'un Etat membre à l'autre. Outre le doublement pour l'Irlande qui s'explique par le niveau faible de l'effort public national précédemment atteint, on peut relever une augmentation de 30% en Grèce et une augmentation supérieure à la moyenne communautaire en Italie. L'Allemagne, pour les mêmes raisons que dans la période précédente, prévoit de nouveau une baisse de 9% des dépenses structurelles dans les nouveaux Länder.

Par conséquent, malgré les prévisions économiques favorables d'ici à 2006, il apparaît que la part des dépenses structurelles dans le PIB diminuera au cours de cette période de programmation à l'exception de quelques Etats membres (Grèce, Irlande et Italie).

Le Fonds de cohésion: un meilleur équilibre entre transport et environnement

Le Conseil européen d'Edimbourg avait mis à disposition du Fonds de cohésion pour la période 1993-1999 un montant global de 15 milliards d'euros (aux prix de 1992) pour les Etats membres de l'Union dont le PIB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne. Pour la période 2000-2006, le Conseil européen de Berlin a décidé de doter ce fonds d'une enveloppe de 18 milliards d'euros (aux prix de 1999), et de réexaminer l'éligibilité à mi-parcours, en fonction des niveaux actualisés de PIB.

En ce qui concerne la répartition des ressources par secteur, il y a lieu de souligner un relatif avantage en faveur de l'environnement par rapport aux transports dans la période 1993-1999, même si la part des infrastructures de transport est légèrement supérieure en Grèce (tableau 15). Il faut également noter, en matière d'environnement, la progression significative dans le secteur des eaux usées afin de répondre aux obligations des directives communautaires, et dans le domaine des transports, l'importance accrue accordée aux projets ferroviaires.⁵

Tableau 15 Fonds de cohésion: Répartition des ressources engagées par domaine, 1993-1999

	Transport % total	Environnement % total	Total Millions d'euros
Grèce	51,2	48,8	2998
Espagne	49,7	50,3	9251
Irlande	50,0	50,0	1495
Portugal	48,1	51,9	3005
Total	49,7	50,3	16761

Source: Commission européenne

La Banque européenne d'investissement: un rôle actif en faveur du développement régional

Les prêts individuels, l'instrument principal des interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre du développement régional, ont atteint plus de 66 milliards d'euros au cours de la période 1994-1999, soit 77% du total des prêts individuels accordés au sein de l'Union (tableau A.34). Ils ont servi surtout à financer des infrastructures qui ont absorbé plus de 83% de ce volume. En particulier, les infrastructures de transports, télécommunications et énergie, faisant partie, en majorité, de grands réseaux d'intérêt européen, ont totalisé environ 86% du montant du prêts destinés aux infrastructures.

Les prêts individuels ont augmenté de plus de 25% entre 1994 et 1999. Mais la plus forte croissance a été enregistrée avec les prêts globaux (prêts aux institutions financières pour les projets de petite ou moyenne dimension), qui ont représenté environ 30% du total des prêts de la BEI au cours de la période avec près de 20 milliards d'euros; le montant annuel a plus que doublé au cours de la période. Les prêts globaux ont contribué en majorité au financement des activités de production, en particulier des industries, mais aussi à celui d'infrastructures de moindre dimension.

La complémentarité entre prêts individuels et globaux, dérivant de leurs capacités spécifiques d'adaptation aux caractéristiques différentes des projets et des promoteurs dans différents secteurs et régions, a été un élément de force dans l'offre de financements de la BEI en faveur du développement régional.

Par rapport à la période 1989-1993, les opérations en faveur du développement régional au cours de la période 1994-1999 ont fortement progressé, les crédits accordés en moyenne par an ayant augmenté de près de 50%

(tableau 16). Bien que cette augmentation ait été moins soutenue que celle enregistrée pour l'ensemble des Fonds structurels et de cohésion, ceci dénote un engagement croissant de la Banque, au cours de ces années, vers des projets visant le renforcement de la cohésion et le développement régional. Il est à noter que la croissance a été plus marquée pour les projets situés dans les zones 2 et 5b (+71% de hausse des prêts), en liaison surtout avec les investissements effectués pour pallier le déclin industriel et endiguer le chômage.

Pour la période 2000-2006, l'action de la BEI prévoit une collaboration plus étroite avec la Commission de manière à mieux exploiter les complémentarités avec les interventions structurelles communautaires. La BEI devrait, en particulier, continuer à soutenir l'implantation et le développement des activités productives dans les régions les plus défavorisées à travers, entre autres, le financement de ces activités et des services nécessaires à leur développement ainsi que les dotations en infrastructures, notamment celles destinées à améliorer l'accessibilité et les approvisionnements énergétiques. De plus, une attention croissante sera accordée à la compétitivité des entreprises dans le contexte de l'initiative "Innovation 2000". Par ailleurs, ces mêmes orientations s'appliqueront aux pays candidats à l'adhésion, dans le cadre de leurs plans de développement régional.

Bilan de l'impact des interventions communautaires (1994-1999)

Cette section a pour objet de dresser un bilan des politiques structurelles au cours de la dernière période de programmation (tableau A.35). Cet exercice est encore

préliminaire du fait que les actions ne seront achevées qu'à la fin de 2001 et que les résultats des évaluations *ex post* ne seront pas disponibles avant cette date. Les analyses ont porté sur le degré d'exécution des crédits communautaires, les résultats globaux et par objectif, la valeur ajoutée des initiatives communautaires ainsi que l'efficacité des modalités de mise en oeuvre.

Exécution budgétaire

Les données sur l'exécution du budget communautaire sur la période 1994-1999 permettent de fournir un aperçu des progrès réalisés, même s'il est clair que les actions prévues ne sont pas entièrement achevées car les paiements peuvent s'échelonner jusqu'en décembre 2001. A la fin de 1999, le bilan apparaît satisfaisant au regard de la situation des crédits d'engagement, qui représentent 99% du total des concours, et des crédits de paiement qui s'élèvent à 75% du total des concours. Ces derniers procurent, plus que les engagements, un bon indicateur de la mise en oeuvre réelle des programmes sur le terrain.

Pour l'ensemble des Etats membres concernés par l'objectif 1, avec la quasi totalité des crédits engagés – conformément aux obligations réglementaires – les engagements reflètent le rythme de progression des dépenses tel qu'il a été programmé en 1994 dans les Cadres communautaires d'appui (CCA), les Documents uniques de programmation (DOCUP) et les programmes correspondants. En termes de crédits de paiement, certains Etats membres, qui sont parmi les principaux bénéficiaires des Fonds (Espagne, Portugal, Irlande, Allemagne) enregistreraient des taux d'exécution supérieurs à la moyenne communautaire à la fin de 1999 (78%). Ceux qui accusaient les retards

Tableau 16 Crédits accordés par la BEI au cours des deux périodes de programmation

	1989-1993	1994-1999	Variation
	en millions d'euros		%
Développement régional			
- total période	47,1	85,4	81,0%
- moyenne annuelle dont:	9,4	14,2	51,0%
- Objectifs 1 et 6	5,0	6,4	27,0%
- Objectifs 2 et 5b	3,4	5,8	71,0%
Fonds structurels et de cohésion			
- total période	70,0	166,7	138,0%
- moyenne annuelle dont:	14,0	27,8	100,0%
- Objectifs 1 et 6	8,8	15,8	80,0%
- Objectifs 2 et 5b	1,7	3,7	117,0%

*Les crédits accordés sont constitués par la somme des prêts individuels signés et des affectations sur les prêts globaux en cours.
Source: BEI et Commission européenne*

plus significatifs sont, avec un taux de 67%, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Toutefois, les systèmes de suivi mis en place dans les Etats membres ont permis d'identifier tout au long de la période de mise en oeuvre des difficultés de démarrage de certaines interventions, et de procéder, en accord avec les Etats membres, à des actions de reprogrammation.

Pour les autres objectifs, la situation de l'exécution est variable. En ce qui concerne l'objectif 2, certains programmes ayant été adoptés à la fin de 1997 ou en 1998, leur mise en oeuvre n'a pas pu être performante en 1999; c'est pourquoi le taux d'exécution des paiements est relativement faible (60% des concours totaux) et 3% des crédits totaux de la période (soit 477,5 millions d'euros) n'ont pas pu être engagés et devront être restitués au budget communautaire.

Pour les objectifs 3 et 4, les crédits en montants cumulés ont été totalement engagés tandis les paiements atteignaient 80% des concours totaux dans le premier cas et seulement 69% dans le second cas, en raison des retards enregistrés au Royaume Uni et en Italie ainsi que de la nature innovante de certaines mesures.

En ce qui concerne l'objectif 5a-agriculture, le rythme d'exécution, en termes de paiement, reste encore inférieur à la moyenne observée pour l'ensemble des objectifs, alors que pour l'objectif 5a-pêche, les retards accumulés au cours des années précédentes ont pu être rattrapés, permettant ainsi d'engager la totalité des crédits et de réaliser 73% des crédits de paiement. Pour l'objectif 5b, les retards persistants au niveau des paiements s'expliquent, dans les Etats concernés, par la complexité des procédures de mise en oeuvre (Italie) et un fonctionnement inadéquat du partenariat régional (Belgique).

Enfin, l'objectif 6 présente une situation contrastée suivant les deux pays concernés. Bien que la totalité des crédits ait été engagée, le taux d'exécution des paiements atteint 54% en Suède et 65% en Finlande, mais il convient de rappeler que les programmes n'ont été adoptés qu'en 1995, suite à leur adhésion à l'Union européenne.

Les niveaux atteints pour les paiements, et du même coup, comme il a été noté plus haut, la mise en oeuvre réelle des mesures structurelles, sont donc globalement satisfaisants, surtout pour les programmes des objectifs 1 et 3, et démontrent que les opérations sur le terrain suivent quasiment le rythme d'exécution prévu dans les formes d'intervention.

En ce qui concerne le Fonds de cohésion, environ 92% des engagements budgétaires disponibles pour la période 1993-1999 ont été suivis de paiements à la fin de 1999.

Toutefois, la mise en oeuvre des projets varie fortement entre, d'une part, le Portugal (85%) et, d'autre part, la Grèce (65%).

Les tendances au niveau des régions éligibles

L'analyse des tendances dans les régions éligibles révèle des résultats encourageants pour l'ensemble des régions de l'objectif 1, mais moins marqués pour les régions d'objectifs 2 et 5b.

Dans leur ensemble, les régions de l'objectif 1 ont connu un processus de convergence vers la moyenne de l'Union, le PIB par habitant passant, en termes de SPA, de 63% de la moyenne communautaire en 1988 à 70% en 1998, soit une réduction de l'écart d'un sixième par rapport à la moyenne communautaire (graphique 33). Toutefois, ceci masque des différences régionales importantes. En effet, certaines régions ont connu un rattrapage significatif, notamment les nouveaux Länder allemands (dont le niveau relatif du PIB par rapport à la moyenne communautaire passe de 37% en 1991 à 68% en 1995) et l'Irlande (de 64% en 1988 à 102% en 1997). De même, des régions comme Lisbonne, l'Irlande du Nord, le Burgenland et le Flevoland ont dépassé le seuil de 75% du PIB communautaire au cours de la période. Par contre, d'autres régions n'ont pas connu d'amélioration sensible ou ont vu leur situation se dégrader entre 1988 et 1997: Macédoine Centrale (de 63% de la moyenne de l'Union à 60%), Epire (stable à 43%), Sterea Ellada (de 72% à 64%), Péloponnèse (de 58% à 57%) en Grèce, le Mezzogiorno (de 69% à 68%) en Italie, et les régions de Merseyside et Highlands & Islands (respectivement de 80% à 75% et de 83% à 76%) au Royaume-Uni.

D'autre part, le taux de chômage des régions de l'objectif 1 se situe à un niveau élevé (16,6% en 1999 contre 9,2% pour l'ensemble de l'Union européenne), mais suit la tendance à la baisse observée au cours des trois dernières années pour l'Union (graphique 34). Il y a lieu de noter que certaines régions connaissent encore aujourd'hui des taux de chômage largement supérieurs à la moyenne de l'Union, surtout les régions d'objectif 1 en Espagne (19,3% en 1999, contre 27% en 1994), les DOM français (32%), l'Italie (22,4%) et les nouveaux Länder allemands (16,7%).

Ces taux de chômage élevés vont de pair avec des taux d'activité relativement bas, en raison des faibles possibilités de travail et de la faible création d'emplois, même dans les périodes de reprise économique, aggravant ainsi l'écart par rapport au reste de l'Union européenne en

termes de taux d'emploi (proportion de la population en âge de travailler travaillant effectivement).

Le niveau de productivité de ces régions connaît une relative stagnation par rapport au reste de l'Union, le PIB par personne employée passant de 64% de la moyenne de l'Union en 1988 à 67% en 1998, mais on observe des progrès significatifs en Irlande et dans les nouveaux Länder allemands.

De manière plus générale, les performances des régions ne peuvent être dissociées du cadre économique général dans lequel elles évoluent. Le cas de l'Irlande est révélateur de la combinaison positive entre interventions structurelles appropriées et une politique macroéconomique saine et stable.

Dans les régions visées par les objectifs 2 et 5b au cours de la période 1994-1999, où l'emploi était relativement dépendant des secteurs de l'industrie et de l'agriculture, le chômage est resté relativement faible et stable dans les régions d'objectif 5b, alors que dans les régions d'objectif 2, il diminuait plus que la moyenne de l'Union entre 1995 et 1999 (de 2,2 points de pourcentage contre 1,3 point). Même si le taux reste un peu supérieur à la moyenne de l'Union, l'expérience des deux types de régions suggère que l'aide communautaire a été bénéfique.

Objectif 1: rattrapage et modernisation

Les interventions structurelles en faveur des régions d'objectif 1 constituent le coeur de la politique de cohésion, d'où l'importance d'évaluer leurs effets de la manière la plus rigoureuse possible. Il y a eu une convergence importante du PIB par habitant des régions d'objectif 1 au cours des dix dernières années, mais cela ne signifie pas nécessairement que la politique a été efficace. Il est

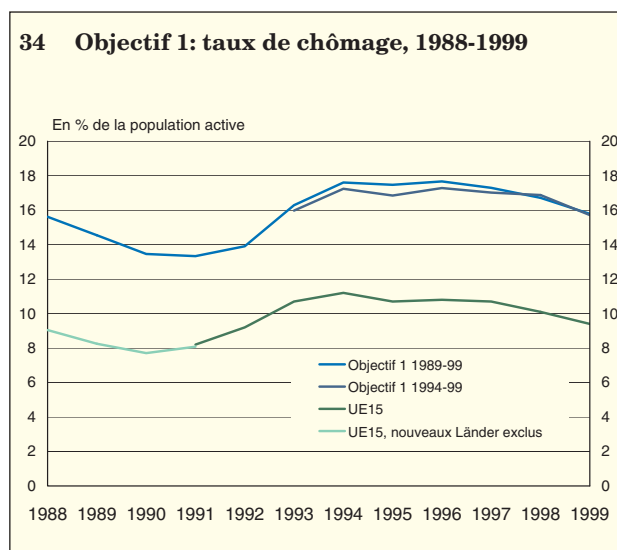
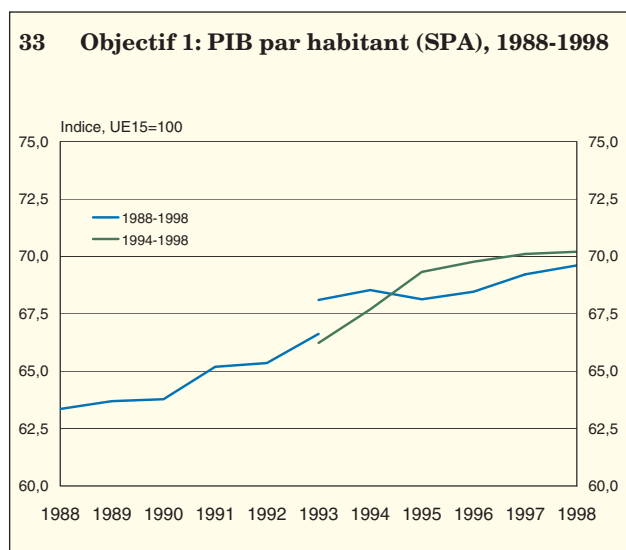
néanmoins possible de démontrer que l'intervention communautaire a eu des impacts positifs et durables en augmentant la croissance économique et en renforçant les facteurs structurels qui déterminent la compétitivité et, partant, la croissance potentielle future.

Impacts macroéconomiques: des effets significatifs sur la croissance, plus limités sur l'emploi

L'aide structurelle a eu des effets significatifs sur l'accélération de la croissance économique dans les pays ou régions pour lesquels une analyse (macroéconomique) est possible. Pour la période 1994-1999, les estimations font apparaître que pour certains pays, le retard existant, exprimé par l'écart de PIB par habitant, est en train de se réduire. En effet, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne ont connu au cours de ces cinq dernières années une croissance annuelle du PIB très supérieure à la moyenne de l'Union (près de 1 point de pourcentage en plus pour les deux derniers pays et 6,5 points de plus pour l'Irlande). La croissance de l'investissement a aussi été plus forte, jetant ainsi les bases de la croissance à long terme.

Les Fonds structurels, en générant un supplément de demande, donnent une impulsion à l'activité économique. En outre, les subventions communautaires sont orientées vers les investissements en capital physique et humain dont les effets sur le potentiel de croissance se concrétisent seulement à moyen et long terme.

Les résultats d'une évaluation récente des Cadres communautaires d'appui (CCA) des deux périodes précédentes de programmation montrent que l'effet estimé sur la croissance est le plus fort en Grèce et au Portugal, où le niveau de PIB est respectivement supérieur de 9,9% et 8,5% par rapport à la situation à laquelle on se serait



attendu sans intervention (tableau 17). Ces effets sont estimés à 3,7% de plus pour l'Irlande et à 3,1% de plus pour l'Espagne. Cette accélération de la croissance a également eu des effets positifs en termes de réduction du taux de chômage, en particulier en Grèce, quoique limités en raison des gains de productivité dans le secteur manufacturier.

En ce qui concerne ces effets d'offre, les estimations montrent qu'ils devraient, en termes de croissance cumulative, être d'une dimension comparable aux effets directs de demande et, à plus long terme, devenir les effets prépondérants dans le processus de croissance, le renforcement du potentiel productif aiguillonnant la production.

Améliorations de la compétitivité

Bien que les politiques structurelles soient en fin de compte jugées en fonction de leur effet sur la réduction des disparités régionales en termes de PIB par habitant et d'emploi, c'est leur impact sur les facteurs clés déterminant le développement économique qui mérite d'abord considération. Si des progrès substantiels ont été réalisés dans le domaine des infrastructures de base, d'autres types de déséquilibres persistent: la recherche et le développement technologique, l'accès aux connaissances et à la société de l'information, les possibilités d'éducation et de formation continue et la qualité de l'environnement. Les Fonds structurels et de cohésion contribuent à réduire ces déséquilibres tout en générant des conditions favorables pour la croissance.

Infrastructures de transport – amélioration de l'accessibilité

Un système de transports efficient est essentiel pour le développement régional. Mais les investissements qui visent à améliorer le système doivent tenir compte de l'équilibre entre différents modes de transport (route ou rail) et des effets potentiels sur l'environnement.

Les infrastructures de transport représentent plus de la moitié des investissements en infrastructures. Les investissements visant à améliorer le réseau de transports dans les pays de la cohésion et le sud de l'Italie se sont élevés à plus de 40 milliards d'euros pendant la période 1994-1999, dont un tiers est revenu à l'Espagne. Les dépenses d'infrastructures de transport sont en grande partie concentrées sur les routes (autour de 56%) et, à un moindre degré, sur les projets d'infrastructures ferroviaires (environ 23%). L'Espagne et l'Irlande sont les pays qui ont le plus concentré leurs investissements sur les routes (73% et 68% du total respectivement) (graphiques 35 et 36, dans lesquels les dépenses incluent le financement des Fonds structurels et de cohésion et les prêts de la BEI pour le développement régional, et tableau A.36).

Ces investissements ont servi à réduire les disparités de transport entre ces pays et le reste de l'Union de façon significative, surtout en ce qui concerne les routes et les normes du réseau ferroviaire (trains à grande vitesse, électrification et double voie). Par suite, l'accessibilité s'est améliorée grâce à des réductions de temps de parcours, qui ont atteint environ 20% en moyenne en Espagne (largement du fait de l'amélioration du réseau routier) et 70% en ce qui concerne le transport ferroviaire de marchandises au Portugal (tableau 18), et de meilleures liaisons ont été établies entre les régions les moins prospères et les autres parties du pays, ainsi que, de fait, de l'Europe (par exemple, grâce aux autoroutes en Espagne). En outre, l'accès aux régions ultrapériphériques (DOM français) a été amélioré par la construction ou l'amélioration d'aéroports.

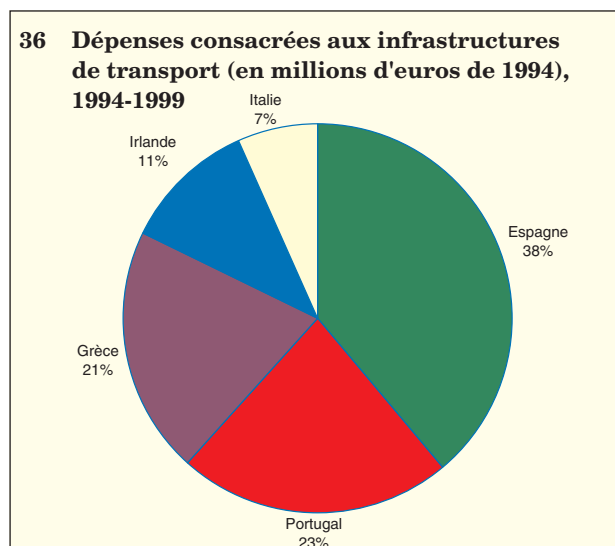
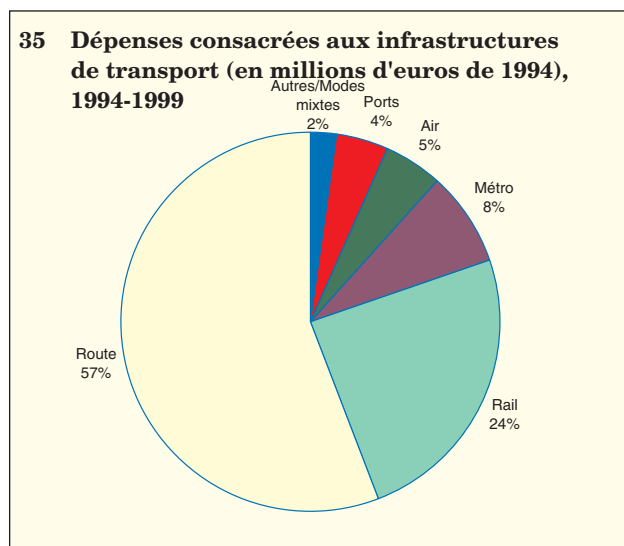
Dans bon nombre de cas, des effets de levier importants vis-à-vis des investissements privés ont pu être obtenus dans le cadre de partenariats public-privé: c'est le cas, par exemple, pour la construction et la gestion de routes au Portugal, du port de Gioia Tauro en Italie, de l'aéroport de Spata et du pont Rion-Antirion en Grèce. Les investissements réalisés avec l'aide de l'Union ont pu, en outre, mobiliser un volume d'emploi global estimé à environ

Tableau 17 Impacts des CCA sur le niveau du PIB et d'emploi, 1989-1999

(estimation en % par rapport à la non-intervention)

	Grèce		Irlande		Portugal		Espagne	
	PIB	Taux de chômage	PIB	Taux de chômage	PIB	Taux de chômage	PIB	Taux de chômage
1989	4,1	-3,2	2,2	-1,4	5,8	-3,6	0,8	-0,5
1993	4,1	-2,9	3,2	-1,0	7,4	-4,1	1,5	-0,8
1999	9,9	-6,2	3,7	-0,4	8,5	-4,0	3,1	-1,6
2006	7,3	-3,2	2,8	0,4	7,8	-2,8	3,4	-1,7
2010	2,4	0,4	2,0	0,5	3,1	-0,1	1,3	-0,4

Source: ESRI, Estimations sur la base du modèle HERMIN (2000)



900.000 hommes-années (mesurés en équivalents temps plein), qui a bénéficié pour l'essentiel aux régions de l'objectif 1.

Le Fonds de cohésion a apporté une contribution non négligeable dans le domaine des transports grâce à des projets intégrés dans des plans nationaux et régionaux et incorporant pour la plupart des analyses spécifiques d'impact environnemental. Ces projets ont permis de renforcer l'action du FEDER, d'accentuer les impacts rappelés ci-dessus, y compris en atténuant les effets des déséquilibres régionaux. Une étude récente de la London School of Economics (1997)⁶ a montré que le Fonds de cohésion a, d'une part, des effets significatifs sur l'emploi et l'investissement privé dans les régions bénéficiaires et, d'autre part, des effets connexes importants sur les régions avoisinantes et plus largement au niveau national. En ce qui concerne ces effets, les résultats globaux pour neuf projets espagnols, représentant un volume d'investissement de près de 2,5 milliards d'euros, montrent une augmentation à moyen terme du PIB d'environ 0,6% et du volume d'emploi de 75.000 unités environ.

Toutefois, ces bénéfices ne signifient pas que les besoins d'investissement en infrastructures routières ou ferroviaires

aient été entièrement satisfaits. Des analyses menées dans le cadre du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) relèvent que les effets positifs des investissements dans les régions périphériques en termes d'accessibilité, par exemple dans le rail, peuvent être mis en cause par des investissements analogues dans des régions voisines ou plus centrales visant à améliorer leur propre accessibilité interne (dans les réseaux ferrés, par exemple). Le succès des améliorations réalisées dépendra également des efforts complémentaires de stimulation de l'activité économique dans les régions concernées.

Le soutien aux PME est vital pour la compétitivité régionale

La promotion des petites et moyennes entreprises (PME) est un objectif essentiel de l'Union, dans la mesure où elles sont une source essentielle de compétitivité et de création d'emplois, notamment dans les régions de l'objectif 1. Les Fonds structurels interviennent en faveur des PME à travers un large éventail de mesures de soutien financier et de services (en particulier information, formation et conseil), y compris l'ingénierie financière. Au cours de la période 1994-1999, on estime qu'environ 14

Tableau 18 Gains de temps de parcours estimés pour les investissements dans les transports des Fonds structurels et de Cohésion, 1994-1999

	Grèce	Espagne	Irlande	Portugal	Italie (Obj.1)
Route	20-30%	10-20%	10-15% (190mn pour trois corridors)	20%	34%-87% (pour 5 routes principales)
Rail	Environ 10% (1 heure 35mn sur le trajet Athènes-Thessaloniki)		-	20-40% et 73% (pour le fret vers l'Espagne)	14% (augmentation de la vitesse de 10km/h)
Autre	50% (métro d'Athènes)		10% (entre les îles)	-	

Source: Evaluation thématique sur l'impact des Fonds structurels et de cohésion sur les transports (2000)

milliards d'euros (soit 14,5% des concours pour l'objectif 1) ont été investis dans des mesures spécifiques d'aide aux PME (tableaux A38 et A39). Ainsi, plus de 500.000 firmes (soit 16% des firmes localisées dans les régions éligibles) ont été soutenues à travers des aides directes (pour plus d'un tiers) et d'autres mesures.⁷

Sur la base d'enquêtes et d'études de cas, une évaluation globale conduite au niveau européen a permis de montrer que les Fonds structurels ont eu des impacts significatifs dans ce domaine pendant la dernière période de programmation. En l'absence de soutien communautaire, plus de 70% des projets d'investissement n'auraient pas eu lieu ou auraient été de taille plus réduite ou retardés. En outre, il a été estimé que ces interventions ont contribué à créer plus de 300.000 emplois nets, même en tenant compte des effets d'aubaine et de déplacement. Les données de l'évaluation soulignent aussi le potentiel des mesures d'ingénierie financière en tant qu'instrument d'intervention, encore que leur introduction n'interviendra sans doute qu'à long terme dans certaines régions où le secteur des services financiers est particulièrement faible.

De manière générale, l'action des Fonds structurels en faveur des PME a montré une valeur ajoutée propre de plusieurs manières. Tout d'abord, il s'agit de ressources additionnelles pour les investissements dans les entreprises par rapport aux ressources purement nationales. Ensuite, les mesures cofinancées ont souvent permis d'intervenir à la source sur les problèmes structurels rencontrés par les PME, en particulier à travers les services aux entreprises (par exemple, dans le domaine de l'innovation et de la technologie) et l'introduction de nouvelles pratiques (ingénierie financière). Enfin, dans plusieurs pays, les interventions communautaires ont permis de faire des PME un instrument de développement régional et d'améliorer les mécanismes de mise en oeuvre et de sélection des projets.

Toutefois, les données empiriques montrent que l'aide a surtout été concentrée sur l'octroi de subventions plutôt que sur les prêts et le capital risque, qui pourraient améliorer la viabilité à long terme et le rapport coût-efficacité des systèmes d'aide. Elles montrent aussi le besoin d'améliorer le ciblage de l'aide, en particulier par le truchement de nouveaux intermédiaires spécialisés dans le secteur privé, organisés de préférence sur une base décentralisée de "guichet unique". L'expérience montre que ces évolutions rendent les mécanismes d'aide plus accessibles et fournissent une appréciation plus rapide et une meilleure concrétisation des projets des PME grâce à une intégration des aides directes et des services.

Recherche, développement technologique et innovation (RDTI): un renforcement significatif des capacités régionales

Les analyses présentées dans la première partie ont montré que les écarts existants en matière de recherche, de développement technologique et d'innovation (RDTI) sont bien plus importants que les écarts de revenu par habitant entre les régions les plus développées et celles moins développées. La forte concentration des activités et des dotations en capital technologique et scientifique permet aux régions les plus dynamiques de connaître un 'cercle vertueux' en termes de croissance-compétitivité-emploi. Par contre, les régions les moins développées ont des systèmes scientifiques et technologiques qui restent marqués par des problèmes structurels: faible intensité des dépenses de RDTI; attention parfois excessive accordée à la recherche publique au détriment des mesures visant à stimuler la demande d'innovation du secteur privé; insuffisance des recettes pour pouvoir maintenir les installations existantes; dépendance marquée vis à vis des sources de financement extérieures (communautaires) et concentration excessive des activités de recherche autour des capitales (Lisbonne, Athènes, Dublin, etc.).

Une évaluation réalisée sur 52 régions des objectifs 1 et 6 sur la période allant de 1994 à 1999 a conclu que les interventions structurelles ont eu des effets positifs, surtout en termes de renforcement des infrastructures de recherche. Par exemple, en Grèce, l'impact des fonds a été particulièrement significatif en Crète, où les structures universitaires et les centres de recherche ont été renforcés ainsi qu'en Macédoine centrale, à travers notamment des liens de collaboration plus étroits entre les industries locales (chimie, textiles) et les centres publics de recherche (tableau 19).

De manière plus générale, il est opportun de différencier les impacts des Fonds structurels selon les types de régions en fonction de leur potentiel d'innovation, mesuré à travers la densité des relations entre acteurs régionaux et organismes de recherche. En termes de potentiel technologique, la plupart des régions d'objectif 1 sont concentrées dans une situation intermédiaire, et environ un tiers d'entre elles demeurent des "déserts technologiques". Toutefois, les spécificités nationales influencent les comportements régionaux ainsi que la dynamique de croissance, en particulier le rôle des politiques macro-économiques. Les positions initiales influencent les sentiers de croissance, ce qui est le cas des régions les plus pauvres. La diversité des performances régionales suggère dans certains cas une réussite des politiques mises en oeuvre (Lisbonne, Irlande), ou dans d'autres des échecs (Attique), voire des relations d'indépendance (le cas des régions touristiques telles que les îles Canaries).

Cependant, l'impact des actions soutenues dans les régions d'objectif 1 ne peut être limité à l'augmentation des capacités matérielles de recherche, souvent justifiée par l'importance des écarts technologiques existants. Dans certains Etats membres et régions, des efforts accrus ont été également consacrés à la constitution d'un capital humain, notamment en augmentant les effectifs de personnel de recherche qualifié, et en accordant une plus grande importance à la constitution de réseaux entre universités et industrie, au transfert de technologie, et au soutien de la demande provenant des entreprises.

Ainsi, en Irlande, après la dernière révision à mi-parcours, une plus large place a été faite à la recherche et au développement dans les entreprises ainsi qu'à la formation de chercheurs. Les actions cofinancées ont permis d'accroître de manière significative le volume de R&D en faveur de l'industrie, avec plus de 400 firmes aidées, dont plusieurs n'avaient pas d'activité de R&D auparavant et 300 firmes participant à des formations à la recherche. La sensibilisation accrue du secteur industriel a ainsi favorisé le renforcement des relations entre la recherche publique et le secteur privé.

Un autre exemple éclairant est la subvention globale CDTI (Centre pour le développement technologique industriel), qui a constitué le principal instrument visant à promouvoir le développement technologique des entreprises dans les régions d'objectif 1 espagnoles au moyen d'aides remboursables en cas de succès. Les 243 projets approuvés ont permis de générer un volume global d'investissement en R&D de 240 millions d'euros et de mobiliser 1622 chercheurs à plein temps. Sur 108 projets terminés, environ 74% des aides feront l'objet d'un remboursement de la part des entreprises bénéficiaires.

En outre, des efforts sont encore nécessaires pour accroître l'efficacité avec laquelle les fonds sont utilisés et

gérés. Les mesures les plus innovantes ont fréquemment été insuffisamment exploitées en raison de la complexité des procédures nécessaires pour les mettre en oeuvre, ainsi que parfois à cause de la difficulté qu'il y avait à trouver des projets d'une qualité suffisante pour justifier un financement. Cela a pu contribuer à réduire l'efficacité et l'impact des Fonds structurels. En outre, le suivi et l'évaluation des projets restent insuffisants. En dehors de ces problèmes, la mise en oeuvre de mesures foncièrement novatrices peut être utile pour s'attaquer aux difficultés mentionnées ci-dessus, mais elle doit reposer sur un partenariat actif entre secteurs public et privé et impliquer une division appropriée des responsabilités entre l'Union, les Etats membres et les régions.⁸

RIS: une démarche d'innovation pro-active

La Commission a encouragé le développement de capacités régionales d'innovation à travers des actions pilotes. Depuis 1994, 32 régions ont bénéficié de financements au titre de l'article 10 du Feder pour l'élaboration de projets RIS (stratégies régionales d'innovation)⁹. Fondés sur une approche partenariale entre secteur public et secteur privé, ils visent à répondre à une demande, en mettant l'accent sur les besoins des entreprises en matière d'innovation, notamment les PME. Au cours des cinq dernières années, plus de 5000 PME ont fait l'objet d'audits technologiques et/ou d'interviews. Plusieurs centaines d'organisations de RDTI ont été consultées au cours du processus d'élaboration des stratégies et de la mise en oeuvre des plans d'action fondés sur les RIS.

Au total, les RIS ont permis d'aboutir à des résultats importants: la création de nouveaux partenariats régionaux et de méthodes de travail collectives; le renforcement du processus d'innovation; la mise en route de nouveaux projets d'innovation dans les entreprises. Par exemple, en Castilla y León, près de 800 entreprises ont participé au RIS dans le cadre de plusieurs réunions de discussion sur la stratégie à

Tableau 19 Positionnement des régions d'Objectif 1: lien entre potentiel technologique et croissance

	Régions à «forte densité institutionnelle»	Régions à statut intermédiaire	«Déserts technologiques»
Régions en situation de rattrapage	Irlande, Lisbonne et vallée du Tage, Norte, Crète	Centro (P), Murcia, Castilla-La-Mancha, Cantabrie, Andalousie, Flevoland	Algarve, Alentejo, Canaries, Extremadoure
Régions en situation intermédiaire	Macédoine centrale, Hainaut, Castilla Y León, Irlande du Nord	Corse, Galicie, Sardaigne, Pouille, Campanie, Abruzzes	Egée Sud, Calabre, Basilicate
Régions en situation de divergence	Merseyside, Attique	Macédoine orientale et Thrace, Epire, Thessalie, Grèce occidentale, Asturies	Highlands and Islands, Macédoine occidentale, Sterea Ellas, Péloponnèse, Egée Nord, Isles ioniennes, Sicile, Molise

Source: CIRCA, *Evaluation thématique sur la recherche, le développement technologique et l'innovation et les Fonds structurels dans les régions Objectifs 1 et 6, 1999*

mettre en oeuvre. Au total, 447 millions d'euros ont été engagés pour les quatre premières années de mise en oeuvre (1997-2000), afin d'accroître l'effort technologique régional pour atteindre 1% du PIB en l'an 2000 contre 0,8% en 1997.

Ces initiatives ont été poursuivies avec une nouvelle génération de projets, RIS+. Pour favoriser la diffusion de l'innovation à travers l'Europe, la Commission européenne a aussi développé une base de données (RINNO – Observatoire régional de l'innovation) qui répertorie et décrit les mesures publiques d'incitation à l'innovation menées dans les régions européennes.

Société de l'information: l'accent est mis sur les infrastructures de télécommunications

L'importance du rôle de la société de l'information pour améliorer la compétitivité régionale et la cohésion sociale est reconnue dans le contexte des Fonds structurels. La diffusion rapide des technologies de l'information et de la communication ouvre des opportunités de développement pour les régions les moins avantagées en favorisant notamment une localisation plus efficiente des investissements, tenant compte des différences de coût et d'accès aux marchés. Les régions peuvent aussi tirer profit de ces technologies en valorisant leurs propres activités ou en attirant de nouvelles activités à plus haute valeur ajoutée. En outre, la localisation des activités pourra également être stimulée en dehors des zones urbaines, favorisant ainsi un développement plus équilibré du territoire européen.

La part des Fonds structurels consacrée aux investissements dans le secteur des télécommunications est relativement faible. Celle-ci s'élève à environ 2% du total, dont 1,5% est consacré aux infrastructures de télécommunications et 0,3 % à la stimulation de la demande de services et d'applications télématiques.¹⁰ Les Etats membres et les régions ont ainsi mis l'accent sur l'amélioration des infrastructures en télécommunications de base, en raison des disparités existantes en termes de numérisation du réseau et de qualité du service, qui se sont ainsi fortement réduites entre les régions périphériques et le reste de l'Union.

L'évolution des technologies et la libéralisation du marché des télécommunications poussent donc à adopter une approche plus globale et intégrée fondée sur le développement de la société de l'information, y compris dans ses aspects sociaux. En outre, la majeure partie des investissements dans ce secteur est aujourd'hui considérée comme ayant une forte rentabilité. L'effort des Fonds structurels doit, par conséquent, porter sur la stimulation de la demande, le développement de nouvelles qualifications, la sensibilisation des acteurs et la réalisation de nouvelles applications à forte valeur ajoutée en donnant une priorité stratégique au niveau régional.¹¹

RISI: un effet catalyseur sur le développement régional

A travers une approche intégrée, les RISI¹² ont eu un effet de levier considérable en termes de création de pôles de compétences spécialisés et de création d'emplois dans les régions. Dans le Nord-Pas-de-Calais, elles ont eu un effet catalyseur sur le développement de nouvelles compétences et de nouveaux savoir faire, de nouvelles activités et d'une culture d'entreprise. Cette influence, reconnue par la quasi totalité des acteurs régionaux, est reflétée par l'intégration de diverses mesures liées à la société de l'information (éducation et formation à distance, développement économique des entreprises, santé, culture, cyber-centres, services publics, sites web et transports) dans les programmes régionaux.

Ressources humaines: insertion des personnes et renforcement des systèmes de formation et d'éducation

Dans les principaux pays concernés par l'objectif 1, les politiques structurelles ont contribué au renforcement des politiques actives du marché du travail, des systèmes de formation et d'éducation ainsi qu'aux liens entre formation et insertion sur le marché du travail. Les interventions ont été principalement caractérisées par le souci d'une intégration de la formation avec d'autres types d'intervention, d'une importance accrue accordée aux groupes défavorisés et d'un meilleur ciblage, d'une meilleure adéquation de la formation aux besoins du marché du travail et d'une "approche orientée vers le client", d'un début de réponse aux problèmes de qualité de la formation. Le soutien aux mécanismes de certification et d'accréditation, au développement de filières techniques dans l'enseignement secondaire et supérieur, à l'amélioration des équipements et infrastructures, à la formation continue de professeurs et formateurs, à la prévention de l'abandon scolaire sont quelques exemples des actions menées dans ce cadre.

Globalement, le FSE a été un catalyseur de la modernisation des politiques d'éducation et du marché du travail dans les différents contextes nationaux. Les activités cofinancées par le FSE et le besoin de se conformer aux règles administratives pour la réception des fonds, ont contribué à encourager le développement de mécanismes destinés à assurer une meilleure planification des mesures, une meilleure coordination et des relations améliorées entre les institutions impliquées. Par suite, un cadre de référence unique, standard, a émergé entre les agences qui versent les fonds et les régions, ce qui a facilité la diffusion de techniques de mise en oeuvre de la politique économique et sociale. Les meilleures pratiques identifiées par les évaluateurs comprennent une plus grande transparence dans la

mise en oeuvre de la politique, un renforcement de la capacité de gestion au niveau régional et local et des liens plus étroits entre la politique des pouvoirs publics et les besoins du marché du travail.

En Espagne, la valeur ajoutée du FSE a été perçue comme un soutien à la mise en place de la réforme de la filière technique dans le cycle secondaire (par le développement de modules d'expérience professionnelle, la mise en place de systèmes d'orientation et de conseil, la prise en charge des étudiants défavorisés, etc.). La logique et le champ de l'intervention du FSE dans ce domaine restent pertinents, compte tenu du fait qu'une minorité d'élèves entre dans l'enseignement technique secondaire et que le montant du budget alloué à celui-ci reste déséquilibré.

Au Portugal, le FSE a renforcé le système éducatif en diversifiant les parcours éducatifs et en privilégiant la qualité. La formation des enseignants et autres agents apparaît comme l'une des contributions majeures du programme, tant dans l'enseignement primaire que secondaire (soit 49,3% du personnel enseignant) et au niveau universitaire (bourses pour des programmes de maîtrise et de doctorat). L'impact majeur de la diversification des parcours d'éducation/formation semble le rapprochement de l'enseignement secondaire et du monde du travail et l'intensification de l'orientation et du conseil dans les écoles. En fait, le soutien à la formation de "techniciens de niveau moyen" a mis en place tout un sous-système qui apporte des compétences techniques directement utiles sur le marché du travail et constitue une alternative à l'enseignement classique.

En Italie, le FSE a permis d'accroître la qualité des flux techniques, grâce à l'introduction progressive d'une formation des enseignants (50% de tous les enseignants oeuvrant dans la formation professionnelle ont été touchés), par des modules d'expérience de travail (30% de la durée totale des cours) et par de nouvelles méthodes et programmes d'enseignement.

Environnement: un rôle clé dans le développement des infrastructures hydriques

En ce qui concerne les interventions à caractère environnemental, il est nécessaire d'établir une distinction entre les impacts des interventions structurelles dans les pays de la cohésion et le Mezzogiorno et ceux dans les autres Etats membres et régions.

Dans les pays de la cohésion, des disparités significatives demeurent en ce qui concerne la part de la population connectée à des systèmes d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées. Ce manque d'infrastructures adéquates affecte de manière

directe la qualité de vie des populations concernées, mais a aussi des répercussions sur le potentiel de développement économique, en particulier sur le tourisme.

Plusieurs régions méditerranéennes ont également des déficits importants en eau, notamment dans le Mezzogiorno, où seulement 26% de la population est approvisionnée en eau potable pendant toute l'année en raison des insuffisances des infrastructures existantes et de la gestion de celles-ci. D'autres types d'infrastructures environnementales, telles que les installations de traitement de déchets, sont également peu développées. Dans les villes, les conditions environnementales sont en général, de mauvaise qualité; on peut également relever une faible sensibilisation de la population à ces problèmes et à la qualité de la gestion de l'environnement.

L'ensemble de ces problèmes se traduit par des conséquences économiques négatives, allant de pair avec des impacts sociaux importants, voire des conflits avec les objectifs de développement durable. A l'exception de quelques zones développées de l'Espagne et de l'Irlande, les niveaux relativement bas de développement industriel de ces pays indiquent que les émissions de gaz sont, en général, moins un problème que dans plusieurs Etats membres du nord, du moins en dehors des agglomérations urbaines.

Dans les Etats et les régions du nord – par exemple les nouveaux Länder allemands – les principaux problèmes découlent de l'héritage de l'industrialisation sous forme de contamination du sol, pollution et de dégradation des zones urbaines. Ceci a affecté de manière négative l'image de plusieurs régions caractérisées par des industries traditionnelles et minières et réduit la capacité d'attraction d'investissements extérieurs. Ces problèmes environnementaux sont particulièrement sévères dans les nouveaux Länder allemands. Dans les zones rurales, et en particulier aux Pays-Bas et en Irlande, l'agriculture représente une source importante de pollution.

Au cours de la période 1994-1999, l'effort global d'investissement réalisé grâce aux Fonds structurels représentait plus de 9 milliards d'euros, soit environ 9% du total des fonds pour l'objectif 1. La BEI a consenti, au cours des cinq dernières années, 20% de ses prêts à des projets environnementaux, s'élevant à 1 milliard d'euros, pour les pays de la cohésion et près de 3 milliards d'euros pour les autres pays, principalement au Royaume-Uni, pour le financement de projets concernant des stations d'épuration et de traitement des eaux.

Dans les pays de la cohésion, il faut souligner le rôle clé joué par les Fonds structurels dans le développement des infrastructures hydriques, ce qui a conduit à des

améliorations sensibles des capacités d'approvisionnement et de distribution ainsi qu'à l'augmentation des capacités et des connexions à des stations d'épuration. Les impacts relatifs sur ces disparités sont substantiels: en Grèce, le nombre de villes couvertes par des systèmes de traitement des eaux aura presque doublé entre 1993 et 1999, ce qui représente un degré de couverture de la population de plus de 70%; en Irlande, cette même proportion est passée de 44% en 1991 à 80% en 1999; au Portugal, la population connectée à des réseaux d'eau potable est passée de 61% en 1989 à 95% en 1999 et celle connectée à des stations de traitement des eaux usées de 55% en 1990 à 90% en 1999.

En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, l'impact des interventions des Fonds a été substantiel dans plusieurs régions gravement affectées par des déficits en eau. Par exemple, en Italie, le CCA 1994-1999 a permis d'accroître la capacité d'approvisionnement de plus d'un tiers.

Dans le cas du Fonds de cohésion, les résultats des évaluations ex post menées sur un échantillon représentatif de projets environnementaux sont en général satisfaisants, bien que des problèmes ayant trait à la gestion des ressources hydriques aient pu être relevés. En particulier, les projets de petite taille pourraient présenter des difficultés pour faire face à l'amélioration des installations et pour devenir autosuffisants en termes financiers.

Les bénéfices environnementaux les plus significatifs ont pu être identifiés dans le cas des projets concernant l'approvisionnement en eau. Il s'agit en particulier d'une meilleure gestion du cycle de l'eau permettant une exploitation moins intense des ressources existantes, comme cela a été le cas des projets financés à Séville et Lough Mask (Irlande). Dans les zones gravement affectées par la sécheresse, certains projets ont également permis de limiter de manière significative les effets liés à la perte de ressources hydriques.

Au delà des effets immédiats sur la qualité de la vie des citoyens, notamment ceux qui vivent dans les zones les moins développées de l'Union, ces investissements sont en train de produire une gamme de bénéfices plus larges:

- des progrès sensibles dans le respect des normes définies dans les directives communautaires: par exemple, en 1999, l'Irlande sera en mesure d'atteindre les standards établis par la directive sur l'eau potable;
- une réduction des contraintes potentielles sur le développement des secteurs agricole, industriel et du tourisme;

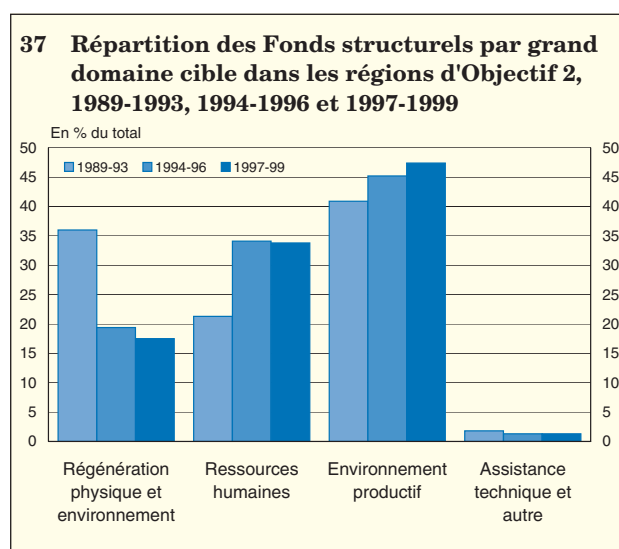
- une prise de conscience de la nécessité de développer des politiques environnementales intégrées (Grèce).

Les domaines dans lesquels des améliorations ont pu être constatées – même si elles sont loin d'être suffisantes – concernent notamment le traitement des déchets solides urbains, la désignation et la gestion des sites naturels protégés, la mise en place d'instruments spécifiques pour la lutte contre la pollution de l'air (Grèce) et la détérioration des eaux de rivière, en raison de l'intensification des activités agricoles (Irlande), ou leur faible débit sur les principales zones industrielles (Portugal).

Objectif 2: des avancées stratégiques mais un effet de levier limité de l'aide communautaire

Pour les régions de l'objectif 2, les possibilités d'évaluation quantitative sont plus limitées même si ponctuellement, l'effet de levier de l'intervention communautaire peut être apprécié. Il est clair néanmoins que les autorités responsables des zones éligibles attachent une importance à l'aide des Fonds structurels qui va bien au delà de la dimension financière de l'aide communautaire, puisque cette aide leur ouvre la voie à l'octroi d'un soutien national des activités dans les régions concernées et à l'obtention de possibles prêts de la BEI. Le volume élevé des aides d'Etat à finalité régionale, bien supérieur aux montants des transferts des Fonds structurels, et l'importance croissante des prêts de la BEI dans ces zones sont des facteurs à prendre en considération.

La participation accrue des partenaires régionaux a permis d'aboutir à une réelle réorientation des crédits communautaires qui sont désormais davantage mobilisés pour soutenir des actions directement liées à la création d'emplois et au soutien de l'investissement productif. Près de la moitié des aides structurelles concernent des



actions directes et indirectes en faveur du secteur productif, particulièrement des PME (Graphique 37).

Au cours de la dernière période de programmation (1997-1999), l'objectif de création d'emplois est devenu plus visible à la fois au plan de la formulation des stratégies et de la quantification des impacts. Toutefois, malgré les progrès réalisés, l'évaluation des effets sur l'emploi menée dans les Etats membres demeure fragile puisque les écarts observés dans les impacts reflètent des différences dans le champ couvert et les méthodes de calcul utilisées ainsi que dans la nature même des interventions. A titre d'illustration, le nombre d'emplois bruts créés ou maintenus par million d'euros investi varie environ de 13 à 57 pour la période 1994-96 et de 17 à 68 pour la période 1997-99, soit un rapport de 1 à 4-5 (tableau A.42).

Plusieurs évaluations disponibles en particulier au Royaume-Uni démontrent que les effets réels de ces programmes sur l'emploi sont bien moindres, si l'on prend en compte les effets d'aubaine (c'est-à-dire les effets qui auraient eu lieu même en l'absence d'intervention) et de déplacement (lorsqu'une entreprise crée de l'emploi dans la zone aidée et en détruit ailleurs). Ceci signifie, par exemple, que si ces effets sont de l'ordre de 30%, trois euros sur dix investis n'ont eu aucun impact.

Les infrastructures déjà largement développées bénéficient d'un soutien beaucoup moins important que par le passé. La création d'activités alternatives et le renforcement du tissu productif qui avait été frappé par d'importants problèmes de restructuration ont donné des résultats inégaux, même si l'on a pu constater dans certaines zones une relance effective du potentiel économique.

La diffusion des innovations technologiques auprès des PME s'appuie, comme dans certaines zones en reconversion françaises, par exemple en Aquitaine, sur la création ou le développement de centres de transfert de technologie adaptés aux besoins des industries locales, déclenchant ainsi des changements durables, notamment dans le comportement et la capacité d'évolution des acteurs économiques.

Les préoccupations environnementales revêtent une importance croissante dans la plupart des régions, qui ont développé dans le passé une grande variété d'actions comprenant les infrastructures environnementales, les friches industrielles mais touchant également, comme dans le cas de programmes plus innovants (Berlin, Galles du sud, East Midlands) aux méthodes de production, aux transferts de technologie, à la formation et aux technologies propres.

Au delà des avancées stratégiques en matière de programmation, l'intervention communautaire a eu une valeur

ajoutée réelle à travers les méthodes de gestion, qui au fil de la décennie, ont connu des améliorations progressives.¹³ Il faut notamment relever la mise en place de partenariats actifs et diversifiés, des méthodes de sélection des projets plus rigoureuses et la mise en place de systèmes informatisés de suivi. Mais l'efficacité des programmes a souvent été limitée par la relative dispersion des fonds sur des zones le plus souvent de taille réduite et leur fragmentation.

Objectif 3: un meilleur ciblage sur les jeunes et les chômeurs de longue durée

Le bilan des actions conduites dans le cadre de l'objectif 3 montre qu'elles ont apporté leur contribution en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, des chômeurs de longue durée et des personnes menacées d'exclusion. Mais l'influence que peut avoir l'Union dans ces domaines dépend aussi du poids relativement modeste des financements communautaires par rapport aux efforts nationaux en faveur de l'emploi. Cela signifie que les priorités nationales ont eu tendance à déterminer le champ des programmes. En outre, l'ampleur des problèmes couverts par l'objectif 3 a rendu difficile la concentration de l'intervention communautaire sur des actions ciblées.

Les évaluations disponibles¹⁴ ont mis en évidence deux types de résultats et d'impacts du FSE selon qu'ils sont relatifs à des bénéficiaires directs (personnes) ou à des systèmes (modification de l'intervention publique).

En ce qui concerne les bénéficiaires directs, le FSE participe à l'amélioration de l'aptitude à tenir un emploi dans les pays de l'Union européenne. Cet impact se mesure par les taux de placement, c'est-à-dire les pourcentages des bénéficiaires qui trouvent un emploi après avoir participé à une mesure. Lorsque la mise à l'emploi n'est pas l'effet directement recherché, on mesure d'autres impacts tels que la part des bénéficiaires qui ont profité d'une amélioration de leur situation initiale (augmentation des qualifications, acquisition d'une expérience de travail, etc.). Sur la période 1994-1999, les taux de placement ont globalement augmenté, reflétant en particulier l'amélioration de la situation sur le marché du travail. Les taux de placement mesurés par les évaluateurs varient entre 30% et 80% selon les pays, les groupes-cibles et les type de mesures. Lorsqu'un lien de causalité a pu être établi entre l'emploi trouvé et la participation à une action cofinancée, il apparaît que 25 à 50% de ces placements pouvaient être spécifiquement attribués au FSE.

Les interventions cofinancées sont d'autant plus efficaces qu'elles sont concentrées sur les groupes les plus éloignés de l'emploi. Les évaluations ont montré que le passage par des mesures de politique active augmentait significativement les chances de trouver un emploi pour, par exemple, les chômeurs plus âgés (aux Pays-Bas et au

Royaume-Uni), les chômeurs de longue durée (en Irlande), les femmes et les chômeurs les moins qualifiés (en Italie), alors qu'elles ont joué un rôle plus marginal pour les jeunes. Les résultats ont aussi légitimé les orientations de programmation en faveur des parcours d'insertion. L'efficacité des interventions qui combinent des formations avec des actions de conseil, d'expérience de travail ont en effet un impact plus élevé sur l'aptitude à tenir un emploi des bénéficiaires. Les aides à l'emploi, tout particulièrement, fournissent de meilleurs résultats.

Au Royaume-Uni, l'évaluation a démontré que les activités éligibles les plus efficaces sont les subsides à l'emploi et les aides à la recherche d'emploi. Les résultats des enquêtes sur les sorties des stagiaires suite aux actions intégrées ont fait apparaître de meilleurs effets nets pour les hommes âgés qui ont le plus augmenté leurs chances de trouver un emploi. Les projets intégrés ont également eu un meilleur impact sur les personnes ayant des caractéristiques d'aptitude à tenir un emploi les plus faibles. Les coûts plus élevés de l'approche intégrée sont justifiés par leur efficacité plus grande.

Aux Pays-Bas, les conclusions sur les taux de placement ont confirmé qu'ils étaient généralement élevés, grâce notamment aux conditions plus favorables du marché du travail. Les impacts nets étaient en général assez bas, sauf pour les publics les plus défavorisés dont les taux de placement nets étaient les plus élevés. Pour les projets de formation, l'effet net était de 33% pour les moins qualifiés et 25% pour les plus de 40 ans alors qu'en moyenne, l'impact net était virtuellement de zéro.

En Italie, le taux de placement des personnes ayant suivi une formation était de 51% contre 28% pour le groupe de contrôle n'ayant pas suivi de formation. La différence absolue était de 23%, la différence relative (impact net qui prend en compte les caractéristiques des participants) de 43 points. Ces données ont été confrontées avec une probabilité de trouver un emploi, établie en fonction du sexe, de l'âge, du niveau de diplôme. L'analyse de régression a montré que l'influence la plus forte sur la probabilité de trouver un emploi était liée, par ordre décroissant, à la participation à un cours de formation, au sexe (les hommes ayant une probabilité plus élevée) et ensuite au niveau de diplôme.

De manière générale, dans le cas de l'objectif 3, le ciblage sur les publics les plus vulnérables est resté relatif: la population bénéficiaire du FSE se caractérise par une prédominance des jeunes, un poids élevé des chômeurs qualifiés et des chômeurs avec une durée de chômage inférieure à un an, et une surreprésentation des hommes.

Le traitement de l'exclusion sociale fait apparaître deux groupes de pays: d'une part, les pays avec de grandes

zones d'objectif 1 et les programmes d'objectif 3 avec une priorité sur l'exclusion qui atteint moins de 10% des financements et, d'autre part, des Etats membres qui ont alloué entre 20 et 30% des financements à la lutte contre l'exclusion. Dans le premier cas les interventions ont touché des groupes spécifiques, tels que les handicapés ou les minorités ethniques alors que dans le deuxième cas, les programmes du FSE ont cofinancé les politiques d'insertion, adoptant alors une définition large de la menace d'exclusion.

Pour l'ensemble des publics, le FSE a continué à financer majoritairement des actions de formation sur la période 1994-1999. Mais la programmation a permis une diversification en faveur des aides à l'emploi, des stages en entreprise, des activités de conseil et d'orientation, des aides à la recherche d'emploi et des actions dans les systèmes d'éducation pour faciliter la transition des jeunes vers le monde du travail.

L'amélioration qualitative des systèmes a été mise en avant par les évaluateurs et porte essentiellement sur la contribution du FSE aux politiques et sur l'appui à des facteurs d'innovation. Tout en étant relativement marginal en termes financiers, l'objectif 3 a favorisé la diversification des politiques de lutte contre le chômage. Dans certains Etats membres, l'innovation était un objectif déclaré des programmes, par le développement de nouveaux partenariats. Par exemple, l'évaluation de l'objectif 3 menée en Finlande a montré que le FSE aidait à développer la capacité de coopération locale et régionale, cibler les groupes les plus difficiles à atteindre et renforcer les approches individualisées dans la fourniture d'une aide. Dans d'autres pays, le développement d'une approche du type "parcours d'insertion" avait pour ambition de généraliser des pratiques d'approche intégrée à l'ensemble des politiques d'emploi. En dernier lieu, le financement de groupes spécifiques a permis, dans certains cas, de toucher des publics traditionnellement hors du champ des politiques.

Objectif 4: concentration sur les besoins en formation des PME

Au cours de la période 1994-1999, les interventions au titre de l'objectif 4, destinées à prévenir les effets des mutations industrielles sur les travailleurs, ont connu des changements importants liés soit à l'interprétation des principes qui le sous-tendaient soit à des modifications des politiques cofinancées.

Les problèmes d'absorption financière constatés au cours de la période 1994-96 ont été résorbés au cours de la deuxième période au prix éventuellement d'un assouplissement des critères de sélection et/ou d'un ciblage moins exigeant en termes de public concerné ou de types de formation cofinancée.

Dans l'objectif 4, le ciblage était double, sur les PME et les travailleurs menacés de chômage. Des efforts importants pour renforcer la concentration sur les PME ont été réalisés tout au long de la période, mais à l'intérieur des PME, l'objectif 4 a surtout été utilisé pour former des cadres, des dirigeants d'entreprise et des travailleurs qualifiés plutôt que pour toucher les travailleurs les plus exposés au risque de chômage.

Les évaluations des programmes ont identifié trois types d'effets – sur les firmes, sur les salariés et sur les systèmes de formation.

En ce qui concerne les entreprises, les effets constatés en termes d'adaptation de l'organisation aux mutations industrielles se situent en général au niveau de leurs attitudes et de leurs pratiques en matière de formation continue: impact sur les plans de formation (tant en termes quantitatifs que qualitatifs), nature des formations proposées, pertinence de celles-ci par rapport aux mutations industrielles, implication plus ou moins importante des salariés.

Les impacts sur les salariés ont été examinés selon les cas en termes d'amélioration de l'emploi (ou de baisse du risque de licenciement) et de l'aptitude à tenir un emploi, celle-ci étant approchée par amélioration des qualifications. A ce stade, les évaluations des effets sur l'emploi sont peu nombreuses: compte tenu d'un démarrage assez tardif de l'objectif 4, un nombre significatif de projets n'étaient pas terminés. Un certain nombre d'évaluations ont estimé que les entreprises bénéficiaient davantage de ces programmes que les salariés concernés tandis que d'autres ont suggéré que les bénéfices étaient partagés entre l'amélioration de la compétitivité des entreprises et des qualifications de certaines catégories de salariés.

Le FSE a aussi joué un rôle important dans le renforcement des systèmes de formation continue à travers plusieurs formes: structuration de l'offre de formation continue; meilleur ancrage de la formation continue dans les PME; développement de systèmes d'analyse du marché de travail à travers les actions d'anticipation.

Bien que l'objectif 4 en tant que tel n'ait pas été repris pour la période 2000-2006, un certain nombre de principes tels que l'intégration des actions d'anticipation dans les mesures de formation, la nécessité de cibler les actions sur les salariés "les plus en difficulté", une mobilisation des PME ont été repris dans la programmation de la priorité "apprentissage tout au long de la vie" du nouvel objectif 3.

Objectifs 5a et 5b: structures agricoles et développement rural

La politique communautaire de développement rural est née au milieu des années quatre-vingts de la convergence de deux types de préoccupations: d'une part, la volonté de réduire les disparités régionales et de renforcer la cohésion entre les Etats et les régions par un soutien aux zones les plus défavorisées et, d'autre part, le souci de prévenir les effets négatifs attendus de la réforme de la PAC sur l'économie des zones rurales. L'Union européenne a cherché à promouvoir une politique de développement des espaces les plus fragiles, notamment par un soutien aux activités économiques de ces zones. Cette approche suppose cependant que les facteurs et mécanismes de développement dans ces espaces soient préalablement analysés, pour déterminer les types d'interventions les mieux adaptés. Le diagnostic stratégique repérant les fragilités et les ressources des zones concernées est essentiel pour définir une politique qui s'appuie sur les potentialités locales réelles, dans un champ de forces complexes.

Les facteurs déterminant la croissance économique des territoires ruraux sont en effet nombreux et divers: dotations en facteurs de production et avantages comparatifs, distance par rapport aux lieux de consommation, effets d'échelle et d'agglomération, capacités organisationnelles et d'innovation, dotations en services et en infrastructures.

La flexibilité des actions selon les besoins locaux et la capacité des réseaux d'acteurs à les conduire sont souhaitables, car la cohérence sur un territoire d'opérations initiées et conduites selon une logique sectorielle ou individuelle n'est pas garantie.

Malheureusement, les régions ont parfois cédé à la facilité en prévoyant un catalogue de mesures insuffisamment ciblées qui existaient déjà, en omettant de renforcer l'organisation des acteurs des territoires ruraux et de conduire des interventions liées aux projets spécifiques des territoires. Certaines régions françaises ont réduit l'application de certaines mesures sur une base territoriale, et en ont fait des composantes du programme d'ensemble.

Dans les zones de l'objectif 5b, le chômage a augmenté très faiblement depuis 1995, mais il reste encore inférieur à la moyenne de l'Union. Les signes d'une augmentation nette d'emplois dans des industries manufacturières où prédominent les PME, surtout celles liées à l'économie rurale, mais aussi dans d'autres domaines, sont perceptibles. Une importante diversification de l'activité économique par rapport à l'agriculture est en train de s'opérer, ce qui était le principal objectif de la politique poursuivie.

Les infrastructures (assainissement, électrification, adduction d'eau potable,...) et les services (cadre de vie notamment) sont des domaines d'intervention qui ont rencontré en général beaucoup de succès. Il est vrai qu'elles bénéficient à des collectivités locales pour lesquelles la mobilisation de contreparties publiques s'effectue le plus souvent sans difficulté. En revanche la mobilisation des acteurs économiques et de contreparties privées s'est avérée plus difficile, peut-être en raison du manque d'encadrement des investisseurs potentiels et, pour certaines régions, de la faible structuration du tissu local ou d'un contexte économique incertain. Les régions rurales, peu densément peuplées ou moins accessibles peuvent éprouver des difficultés à accumuler une demande suffisante ou à offrir une gamme de services adéquate pour lutter au niveau européen, alors que les zones urbaines peuvent avoir moins de mal à le faire. Les régions les plus prospères de l'Union sont invariablement urbaines; elles contiennent soit une grande ville, soit un réseau dynamique de villes plus petites.

Dans certains cas, l'inadaptation des actions prévues par rapport aux besoins ou encore l'existence de financements plus avantageux dans le cadre d'autres dispositifs d'aides publiques expliquent les sous-programmations.¹⁵ Il est également établi que les entreprises existantes ont généralement mieux tiré parti des interventions que les entreprises en création.

La prise en compte des problèmes d'environnement dans la stratégie de développement des régions est variable. L'ampleur des actions conduites est liée à la richesse des milieux à protéger et à l'acuité des effets de la dégradation de la qualité de l'environnement dans les régions. Dans ce domaine, les politiques d'intervention sont complexes du fait qu'elles sont conduites par une diversité d'acteurs et concernent des intérêts différents.

Si la protection des espèces et la valorisation du patrimoine naturel à des fins touristiques font l'objet de peu de projets, les actions concernant la gestion des déchets ménagers et parfois industriels ont été relativement nombreuses. Dans le domaine touristique, on relève un éparpillement des initiatives financées et les évaluations relèvent pour l'avenir la nécessité de privilégier la structuration de l'offre autour de pôles et de réseaux.

S'agissant des actions de rénovation des villages qui se trouvent dans une grande majorité de programmes, les évaluations révèlent qu'elles permettent d'introduire plus de rationalité dans les travaux d'équipements ruraux, une meilleure valorisation du patrimoine (bâti, culturel, architectural) et favorisent l'intégration des équipements avec les projets touristiques.

IFOP: restructuration du secteur de la pêche

L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), doté d'un budget de 2,6 milliards d'euros sur la période 1994-1999, a financé des actions dans les domaines suivants: ajustement de l'effort de pêche et modernisation de la flotte (50% du budget); transformation et commercialisation des produits (25% du budget); développement de l'aquaculture (10% du budget); équipement des ports de pêche (7% du budget); promotion des produits (3% du budget); mesures à caractère socio-économique (primes à la cessation d'activité, aide à la pré-retraite).

Avec l'intégration de l'IFOP dans les Fonds structurels en 1994, le renforcement de la cohésion socio-économique est devenu l'un des axes de la politique structurelle "pêche"; les pays de la cohésion ont bénéficié, en termes d'engagements pour la période 1994-1999, de 56% des crédits de l'IFOP; l'Espagne constitue, de loin, le principal bénéficiaire avec 42% des crédits.

En ce qui concerne la restructuration de la flotte, d'importantes diminutions de capacité de pêche ont été réalisées, en particulier en Espagne et au Portugal; globalement les aides versées à la flotte de l'Union ont eu des effets significatifs (tableau 20). Ainsi, l'aide communautaire au retrait des navires a été de 60% supérieure à l'aide communautaire à la construction et à la modernisation. Le nombre de navires et la puissance retirés avec aide communautaire ont été de 2 à 2,5 fois plus importants que le nombre de navires et la puissance construits avec aide.

Les sociétés mixtes créées avec les pays tiers ont permis d'exporter des capacités de pêche et de maintenir ou créer des emplois dans les zones dépendantes de la pêche (ZDP): à la fin 1998, 152 projets avaient créé ou maintenu 2400 emplois directs et 3000 emplois indirects dans l'Union, essentiellement en Espagne et au Portugal (qui ont représenté respectivement 55% et 22% des projets).

La transformation des produits a été le moteur de la filière et constitue le premier domaine d'intervention de l'IFOP

Tableau 20 Effets des mesures IFOP, 1994-99

	Paiements IFOP (en millions d'euros)	Paiements nationaux (en millions d'euros)	Nombre de navires (projets)	Puissance des navires (variation) (kW)
Ajustement (retrait)	481	267	4090	- 700.000
Construction	191	50	1820	+ 270.000
Modernisation	103	32	6830	-

après la flotte (avec 610 millions d'euros programmés). Le soutien substantiel de l'IFOP aux investissements dans les entreprises, orienté vers l'innovation technologique, la mise à niveau des conditions sanitaires et la valorisation des produits, a favorisé la modernisation de l'industrie. Ce domaine a connu un intérêt certain auprès des bénéficiaires: à la fin 1997, 12 programmes sur 31 avaient opéré une reprogrammation en sa faveur. Le soutien de l'IFOP a permis de limiter les pertes d'emplois dans la transformation (voir aussi la section II.11 de ce rapport). A la fin de 1997, soit après trois ans de soutien de l'IFOP seulement, et dans un total de six Etats membres (Danemark, Allemagne, Espagne, Irlande, Finlande et Royaume-Uni), les projets financés avaient permis de créer 1200 emplois (dont 350 en Irlande, 220 en Irlande du Nord et 50 en Ecosse) et d'en maintenir 360 (dont 250 en Espagne); à la fin de 1998, 2870 projets avaient été réalisés dont 760 en Espagne.

Si la part du budget de l'IFOP consacrée à l'aquaculture a été de 10%, certains pays de la cohésion ont largement dépassé cette moyenne (Irlande: 30%, Grèce: 24%). L'engouement des bénéficiaires potentiels pour cette mesure n'a été que très lent au départ du fait de prix aquacoles peu attractifs et des contraintes environnementales strictes appliquées à la sélection des projets. Les aides aux investissements opérées par l'IFOP ont favorisé le développement de l'appareil productif aquacole et l'essor de l'emploi dans ce secteur, en particulier dans les pays/régions de l'objectif 1. A la fin de 1998, 2580 projets avaient été réalisés, dont 550 en Espagne et 150 en Grèce.

Les Fonds structurels autres que l'IFOP, et en particulier le FEDER et le FSE, ont financé des infrastructures portuaires et la recherche halieutique ainsi que des actions de formation professionnelle dans les régions de l'objectif 1.

Objectif 6: amélioration de l'accessibilité et création d'emplois

L'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne en 1995 a fortement agrandi le territoire de celle-ci et introduit un nouveau type de régions peu densément peuplées – le nouvel objectif 6 – ayant des traits particuliers comme une densité de population extrêmement faible, une localisation périphérique, des tendances au dépeuplement, de petits marchés intérieurs combinés à de grandes distances entre les villes et villages.

Les évaluations montrent que les priorités et les choix stratégiques dans les programmes d'objectif 6 reflètent de près les priorités communautaires et que de bons résultats ont été obtenus notamment en termes de créations d'emploi pour lesquelles les deux programmes ont obtenu des résultats favorables en termes de création d'emplois, les objectifs fixés ayant été atteints dans les régions

concernées des deux pays. Ceux-ci étaient d'accroître de 17.500 les emplois dans les services privés et l'industrie manufacturière en Finlande et de 9.500 les emplois dans le cas du programme d'objectif 6 de la Suède.

Initiatives communautaires: une valeur ajoutée plutôt institutionnelle qu'économique

La logique générale des initiatives communautaires est de s'attaquer à des problèmes ou à des questions concernant l'ensemble de l'Union européenne et qui peuvent mieux être résolus grâce à une action coordonnée des Etats membres. Elles sont complémentaires d'autres programmes cofinancés par les Fonds structurels et négociées sur une base régionale ou nationale. Entre 1994 et 1999, il y a eu 13 initiatives de ce type, qui ont bénéficié d'une contribution communautaire de près de 13 milliards d'euros, représentant environ 9% du total de la dotation des Fonds structurels.

Les initiatives communautaires couvrent divers thèmes mais ont certaines caractéristiques communes. Quatre, en particulier, fournissent une valeur ajoutée propre par rapport aux autres mesures des Fonds structurels:

- elles encouragent une coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale;
- elles accroissent l'implication des individus sur le terrain (en raison de leur caractère ascendant);
- elles stimulent l'innovation et l'intégration des enseignements tirés des politiques régionales, nationales ou européennes;
- elles contribuent à diversifier l'activité économique dans des régions affectées par le déclin industriel.

La coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale

La coopération transnationale a été une caractéristique de la plupart des initiatives communautaires (Adapt, Emploi, INTERREG II, Pesca, Regis II, PME), l'objectif étant de promouvoir l'idée d'un travail en commun de partenaires nationaux, régionaux, locaux ou sectoriels avec leurs homologues d'autres Etats membres. Dans les initiatives Emploi et Adapt, par exemple, tous les projets impliquaient des participants provenant de plus d'un Etat membre, alors qu'Interreg impliquait une coopération entre des régions de pays différents.

Si les avantages sont difficiles à quantifier, les personnes qui ont participé à des échanges transnationaux tendent à acquérir une meilleure appréciation de l'Union

européenne et des autres sociétés et cultures. En termes institutionnels, la valeur ajoutée est manifeste dans les réseaux européens durables qui ont été créés et qui poursuivront à l'avenir des échanges d'expérience et des transferts de bonnes pratiques, c'est-à-dire une forme de coopération qui n'aurait sans doute pas pris la même extension en l'absence de soutien communautaire.

Leader, Pesca, Regis et PME mettaient l'accent sur l'échange de bonnes pratiques et sur l'établissement de réseaux entre Etats membres. Leader promouvait des réseaux et une coopération plus formelle par l'intermédiaire de son Observatoire européen. L'initiative PME a financé pour 25 millions d'euros trois types d'activités transnationales: le tourisme et Internet, les salons d'acheteurs internationaux, et l'échange d'expériences et de bonnes pratiques dans le cadre du projet Reacte.

La coopération transfrontalière est concernée par le développement d'économies locales et régionales qui ont des frontières communes. Interreg II a encouragé la coopération économique et sociale entre des régions particulièrement défavorisées en raison de leur situation frontalière, et a aussi aidé les pays candidats à l'adhésion à préparer cette dernière par des programmes de coopération avec des régions de l'Union européenne, dont bon nombre impliquent un transfert de savoir faire. La coopération transfrontalière a aussi été une grande caractéristique du programme spécial Peace, sur lequel l'accord s'est fait en 1994 afin de soutenir le processus de paix en Irlande du Nord par une assistance à des projets communs avec le Sud et des projets favorisant la réconciliation entre les deux communautés dans la province.

Les évaluations à mi-parcours d'INTERREG II indiquent différents niveaux de coopération:

- au niveau le plus fondamental, la coopération transfrontalière implique le renforcement des liaisons physiques, que ce soit sous la forme de routes, chemins de fer, ports maritimes ou aéroports. Les projets de ce type ont prédominé dans les programmes Interreg II des Etats membres du sud (Espagne et Portugal, en particulier), mais les évaluations ont noté un manque d'implication réelle des autorités régionales et locales;
- une coopération plus intense est manifeste dans le développement de réseaux et partenariats entre organisations et institutions situées relativement près les unes des autres, mais qui, parce qu'elles étaient séparées par une frontière, se concentraient sur d'autres parties de leur région ou pays. Les évaluations à mi-parcours des programmes Interreg II entre la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne montrent une coopération plus intense dans INTERREG II (1995-2001) que dans INTERREG I (1992-1995);
- les pays scandinaves ont une longue histoire de coopération et Interreg II a misé sur elle en forgeant des liens encore plus étroits dans certains domaines de la politique régionale, tout en étendant les programmes de façon à inclure les pays candidats à l'adhésion. L'évaluation à mi-parcours d'Interreg IIA entre le Danemark et la Suède (Öresund) a identifié comme principaux avantages du programme le développement de nouveaux réseaux, la promotion de nouvelles initiatives et une amélioration du partenariat. Elle conclut qu'il a créé une "plate-forme neutre" pour le développement de la coopération entre Copenhague et Malmö. D'après l'évaluation du programme Interreg IIC Mer Baltique, la coopération avec les pays candidats à l'adhésion a été entravée par les différents mécanismes de financement et procédures impliqués par Interreg, Phare et Tacis, et ces questions doivent être abordées dans la période 2000-2006.

Sur la base de ces évaluations, un rapport de la Commission sur Interreg (janvier 2000) a conclu que les régions frontalières, en particulier dans le sud de l'Europe, manquaient souvent d'expérience en matière de coopération. Des entités administratives centralisées sans liens suffisants entre elles et un manque de confiance mutuelle rendent la création d'institutions transfrontalières difficile, comme plus généralement les actions de coopération. Par suite, l'implication des autorités locales et régionales et des partenaires sociaux est restée limitée, et dans certains cas, les projets n'ont pas été foncièrement transfrontaliers.

En ce qui concerne le développement des ressources humaines, les évaluations des initiatives Emploi et Adapt réalisées au niveau de l'Union ont mis en évidence des problèmes dans l'établissement de partenariats transnationaux entre projets, surtout au début. Les problèmes identifiés concernent le fait de répondre à des critères de sélection et calendriers différents selon les Etats membres et la difficulté de trouver des partenaires dont les projets aient suffisamment de matière commune pour qu'un travail commun ait un sens. Ces résultats, qui sont également pertinents pour Interreg et d'autres initiatives communautaires, soulignent la nécessité que de plus grands efforts soient faits à l'avenir pour développer la base d'une coopération transnationale et transfrontalière.

Une démarche de terrain ou 'ascendante'

Plusieurs des initiatives communautaires sont explicitement centrées sur des zones locales, en reconnaissance

du fait que les réponses nationales ou régionales sont parfois trop générales pour satisfaire les besoins d'une localité et que les personnes qui y vivent et y travaillent sont souvent les mieux placées pour développer les mesures appropriées. Interreg II, Leader et Urban ont tous suivi cette démarche de terrain, qui a conduit à une édification de capacités, à une plus grande autonomie locale et a renforcé le ciblage des actions, tout en accroissant la capacité de se concentrer sur des zones ayant des besoins particuliers. Ce dernier point est un aspect particulièrement intéressant de l'initiative Urban, qui met l'accent sur l'implication des résidents dans les décisions relatives à la conception et au développement des programmes.

Urban et Leader insistent aussi sur le besoin de fournir des réponses intégrées aux problèmes de terrain. Urban couvre toute une série de projets qui combinent la réhabilitation d'infrastructures obsolètes avec des mesures visant à stimuler l'économie et l'emploi. Leader (dont l'acronyme renvoie aux "Liens Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale"), cherche explicitement à ce que les mesures et projets, qu'ils soient dans le même secteur ou dans des secteurs différents, soient convenablement coordonnés et intégrés. Pour que l'efficacité soit maximale, cela suppose d'adopter une vision globale de l'intervention, qui comprenne tous les aspects pertinents (économiques, sociaux, culturels et environnementaux) et entreprenne de mettre en oeuvre autant de mesures plurisectorielles que possible.

Parfois qualifiée de démarche "ascendante", il s'agit d'un des aspects les plus importants de la valeur ajoutée des initiatives communautaires et qui a été incorporé dans les programmes des Fonds structurels pour la période 2000-2006, avec un accent plus marqué sur le développement local dans les règlements des Fonds structurels. Elle a été aussi renforcée comme caractéristique majeure des quatre nouvelles initiatives communautaires.

Innovation et diffusion dans les programmes principaux

Le soutien de démarches novatrices, souvent développées sur une base transnationale, était au coeur de plusieurs initiatives communautaires (Adapt, Emploi, Leader, PME), qui encourageaient la conception de nouvelles approches et des tests de mise en oeuvre. L'évaluation d'Emploi réalisée pour toute l'Union (2000) a identifié trois formes différentes d'innovation, orientées vers les processus, les objectifs et le contexte, et a trouvé que les trois étaient un aspect important dans la plupart des projets, avec un accent particulier mis sur l'innovation orientée vers les processus, alors que le développement de nouveaux parcours d'insertion était le thème dominant de nombreux projets. L'évaluation d'Adapt (2000) a

conclu que la plupart des projets étaient innovants "dans une certaine mesure", mais que peu étaient "très innovants". Les deux évaluations recommandaient que les futures initiatives prédéfinissent dès le départ des domaines et des formes d'innovation.

Lié à l'innovation est le concept de "diffusion dans les programmes principaux", ou encore l'idée que les enseignements tirés des initiatives communautaires devraient nourrir chaque fois que c'est pertinent les politiques régionales, nationales ou européennes. Cela était une priorité particulière pour les initiatives du domaine des ressources humaines, Emploi et Adapt, ainsi que pour Leader et certaines des initiatives communautaires sectorielles. L'évaluation d'Emploi a identifié deux formes de diffusion:

- la dissémination, dans laquelle le projet communautaire lui-même les résultats par une documentation, des séminaires, des rencontres et des sites web, généralement à d'autres projets;
- le transfert, par lequel le projet s'engage avec des décideurs de différents niveaux à offrir un moyen de nourrir avec les résultats les politiques régionales, nationales ou européennes.

L'évaluation d'Adapt a trouvé plus de signes d'une diffusion horizontale que verticale dans les programmes principaux, qui est peut-être plus importante mais aussi plus difficile à atteindre. Les stratégies pour y parvenir étaient généralement faibles dans les Etats membres, reflétant la complexité du processus de transfert de l'expérience acquise par une action de type ascendant dans les politiques nationales et soulignant la nécessité de développer des mécanismes appropriés dans les initiatives et les programmes pour la période 2000-2006.

Diversification

Un groupe d'initiatives communautaires visait à soutenir la diversification dans des régions trop dépendantes d'industries particulières en déclin, comme l'industrie de la défense, la pêche, le charbon, la sidérurgie et l'industrie textile dans le cas de Konver, Pesca, Rechar II, Resider II et Retex, respectivement, alors que Leader et Regis II avaient un objectif identique. Le calendrier de la plupart de ces initiatives a été limité afin de stimuler des réactions aux problèmes particuliers concernés.

Plus généralement, de nombreuses initiatives communautaires ont conduit ceux qui vivent dans les régions où les projets ont été mis en oeuvre à développer une meilleure compréhension du concept d' "Europe", à travers les bénéfices tangibles des projets soutenus et le fait de pouvoir entrer en contact avec des personnes provenant d'autres

parties de l'Union européenne. Par le biais de ces initiatives, ils ont donc eu une plus grande prise de conscience des Fonds structurels et de la signification de la cohésion économique et sociale. Cela contraste avec de nombreuses mesures des programmes principaux des Fonds structurels, pour lesquels, selon les évaluations réalisées, la plupart des gens ne savent généralement pas que l'Union européenne a été une source majeure de financement.

Alors que les initiatives communautaires paraissent avoir eu des effets positifs dans la période 1994-1999, les évaluations ont mis à jour certaines déficiences. La principale est le trop grand nombre d'initiatives dont les objectifs se chevauchent et qui ont des systèmes de gestion séparés. Du point de vue des autorités locales, régionales et nationales, ainsi que de la Commission, une démarche plus claire et mieux calibrée en renforcerait l'efficacité.

Efficiency des modalités de mise en oeuvre

La valeur ajoutée des interventions communautaires ne se limite pas aux résultats et aux impacts obtenus au regard des ressources déployées. Des bénéfices importants pour les pays et régions bénéficiaires découlent de la méthode de mise en oeuvre développée dès la réforme des Fonds structurels de 1988 et révisée à chacune des périodes de programmation. Certains éléments constitutifs de cette méthode ont déjà été examinés dans le précédent rapport de cohésion. On se limitera ici à quelques aspects saillants d'évaluation de la période 1994-1999.

Programmation: une approche plus stratégique mais des procédures souvent trop complexes

La diffusion d'une méthode de programmation et de gestion fondée sur le partenariat constitue une pierre angulaire de la réforme des Fonds structurels. On peut toutefois constater que la facilité avec laquelle les administrations concernées ont adopté cette méthode varie fortement d'un objectif à l'autre, ainsi qu'entre Etats membres, voire entre régions.

Pour les régions de l'objectif 1, l'approche par programme a permis d'enclencher un processus d'apprentissage qui a été bénéfique également pour les acteurs sur le terrain.

Toutefois, compte tenu de la grande envergure des actions à programmer et de la faiblesse du système administratif, qui constitue souvent l'une des composantes du retard de développement économique, ce processus a été dans quelques cas difficile et n'a pas encore donné tous les résultats escomptés.

Dans les zones des objectifs 2 et 5b, l'assimilation de ces méthodes a été plus rapide, même si des réserves ont été soulevées par les administrations intéressées sur leur

lourdeur, parfois jugée excessive par rapport aux ressources programmées. Pour les actions réalisées au titre des objectifs 3 et 4, certains Etats membres considéraient qu'elles étaient plutôt déterminées par la demande extérieure liée à la situation du marché du travail, et par conséquent plus difficiles à programmer.

Finalement, les mesures financées au titre de l'objectif 5a sont restées (à l'exception des mesures relatives à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles, sylvicoles et de la pêche) en dehors du processus de programmation, car les interventions continuent à se baser sur le remboursement aux Etats membres d'une partie de leurs dépenses dans le cadre de régimes d'aide existants.

L'approche de programmation pluri-annuelle a incité les partenaires à adopter une "approche stratégique", qui conduit à une sélectivité et à une cohérence accrue des mesures cofinancées par la Communauté. Ce changement n'a pas encore produit tous les effets escomptés. En effet, on constate souvent que les programmes n'ont pas suffisamment visé à quantifier les objectifs à atteindre, et de ce fait sont difficiles à évaluer avec précision.

Au cours de la révision à mi-parcours des programmes des objectifs 1 et 6, la Commission a plaidé pour un renforcement des interventions en faveur de l'emploi, ainsi que pour une concentration accrue autour des priorités contribuant à cet objectif. Il en a résulté une série de décisions concrètes qui témoignent de la volonté de faire face à ce problème: c'est le cas, par exemple, de l'intégration des pactes territoriaux pour l'emploi au sein des programmes ordinaires en Espagne, Grèce et surtout en Italie.¹⁶

Il est à noter également que la procédure d'approbation des Cadres communautaires d'appui, des programmes et celle de leur modification se sont révélées souvent trop lourdes. De plus, l'application de ce dispositif à des programmes de faible dimension a donné lieu à une surcharge administrative, difficile à justifier en termes d'efficacité.

Poursuivant les efforts de simplification déjà accomplis, on devrait donc, avec l'application des nouveaux règlements, disposer de plus de flexibilité pour mettre en oeuvre ces procédures.

Partenariat: un aspect important, mais encore limité dans la pratique

Le partenariat constitue la "clé de voûte" du système de mise en oeuvre des actions structurelles. Il permet d'associer tous les acteurs concernés à la préparation, à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions communautaires. Une application efficace de ce principe exige que les tâches respectives des diverses

administrations et instances intéressées soient clairement définies et que des méthodes et des outils appropriés pour la concertation soient mis en oeuvre. La démarche partenariale implique la recherche d'un équilibre entre les possibilités de coordination, de vision d'ensemble et d'économies d'échelle propres aux niveaux plus centralisés d'administration et la plus grande connaissance des besoins locaux ainsi que des synergies et complémentarités pouvant être exploitées à des niveaux plus décentralisés. Sur ce point, la réforme de 1988 peut mettre à son actif un succès certain et l'expérience acquise indique les voies à suivre pour progresser dans cette direction.

Ce principe a évolué au fil des années et se manifeste à travers une diversité d'approches quant à sa structure et à son rôle:

- les programmes régionaux ont déclenché la mise en place d'une multitude de partenariats verticaux en accordant une place importante aux partenaires régionaux et locaux;
- les programmes ou mesures relatifs aux ressources humaines ont mis en place des partenariats marqués par une plus grande implication des partenaires socio-économiques;
- les programmes de coopération transfrontalière ont permis le développement de structures de partenariat originales, souvent au plus grand bénéfice des régions périphériques de l'Union;
- les actions innovatrices liées au développement local et rural, en particulier les pactes territoriaux pour l'emploi, ont également donné lieu à la mise en place de "micro-partenariats" qui accordent une place importante aux acteurs locaux;
- une nouvelle tendance se dessine avec la mise en place de partenariats informels, horizontaux et transnationaux d'échanges d'expériences entre régions, villes, zones rurales.

Ces multiples partenariats sont, dans plusieurs cas, devenus des réseaux permanents d'échange d'informations et d'expériences, voire d'interaction entre les priorités stratégiques et les objectifs des différents partenaires.

Au cours de leur mise en oeuvre, les Fonds structurels génèrent un 'impact institutionnel' au sens du renforcement de l'aptitude des institutions à définir des objectifs et à utiliser efficacement les ressources financières. Selon une évaluation récente,¹⁷ la mise en place d'une démarche partenariale a produit des bénéfices clairs en termes de

pertinence et de qualité de la programmation. Ainsi, le partenariat favorise un processus d'inclusion des priorités de l'ensemble des parties concernées et une interactivité entre les priorités des chaque partie, ce qui conduit d'une part à la conception de politiques plus cohérentes et d'autre part à des priorités et des objectifs partagés par l'ensemble des partenaires.

Les Comités de suivi ont constitué une instance privilégiée pour assurer des mécanismes de concertation sur les problèmes et les besoins d'adaptation des interventions. Même dans les Etats membres où la décentralisation est la moins avancée, il a été possible, avec une approche pragmatique, d'assurer la participation des acteurs régionaux dans le suivi des interventions.

La décentralisation des responsabilités de mise en oeuvre a mis en évidence les limites existantes entre les diverses administrations régionales et locales, pour ce qui est de leurs capacités techniques et de gestion. Dans certains Etats membres, les actions définies sur une base régionale ont connu de graves retards par rapport aux programmes gérés au niveau central, ce qui a nécessité des reprogrammations budgétaires de grande ampleur. L'assistance technique, qui aurait dû accompagner ce processus de décentralisation et permettre de pallier les difficultés rencontrées, n'a pas été suffisamment utilisée par les Etats membres.

Malgré les efforts de la Commission, la participation des partenaires sociaux a été souvent insatisfaisante. En effet, ces instances sont peu représentées aux Comités de suivi, à l'exception notable de ceux concernant les objectifs 3 et 4, et sont informées seulement dans quelques cas, en marge de leurs réunions. Les divers contacts établis avec ces organisations ont été très utiles, mais n'ont pas permis d'associer véritablement ces partenaires au processus de programmation et de suivi.

Enfin, l'expérience acquise a mis en lumière une certaine confusion des rôles et des responsabilités quant à l'organisation des tâches à partir d'une approche de co-responsabilité, voire de co-gestion des interventions. C'est à partir de ce constat, et des enseignements qui en ont été tirés, qu'une réflexion a été menée sur la nécessité d'organiser les responsabilités de manière plus efficace et plus transparente.

Gestion et flux financiers: des mécanismes complexes et parfois peu transparents

Les mécanismes de gestion financière ont été rodés pendant la première période de programmation et ont fait l'objet d'un ensemble d'aménagements, visant à accroître leur flexibilité.

Il faut souligner par ailleurs le nombre limité d'irrégularités et de fraudes, imputable à la bonne coopération des Etats membres et de la Commission ainsi qu'à la vigilance de la Cour des Comptes.

Les circuits financiers suivis par les concours communautaires dans les Etats membres sont souvent complexes. En outre, il existe une diversité de circuits, selon qu'il s'agit de l'un ou l'autre Fonds. Ceci explique les retards de paiement, dans certains cas très longs, souvent constatés lors de l'exécution financière des programmes. Ces retards créent une incertitude auprès des bénéficiaires finals et réduisent l'impact économique de l'intervention communautaire. Même si ces retards ne se concrétisent pas toujours, leur seule existence potentielle rend aléatoires les prévisions de trésorerie des bénéficiaires finals.

Les évaluations menées à mi-parcours tendent à souligner que les circuits financiers rendaient difficile une application transparente du principe de cofinancement et que la majorité des Etats membres considèrent les concours communautaires comme des remboursements.

L'amélioration de ces circuits constitue un des points-clé pour rendre plus efficace l'action de l'Union.

Suivi et évaluation: des avancées significatives restant à consolider

Depuis 1988, les activités de suivi et d'évaluation se sont largement développées dans les Etats membres, en raison de deux facteurs principaux. D'une part, les dispositions réglementaires ont constitué un levier important pour la mise en place de ces activités. D'autre part, les Etats membres manifestaient des préoccupations croissantes vis-à-vis de l'efficacité des programmes mis en oeuvre dans un contexte de restriction budgétaire.

Dès 1994, la Commission a pris un ensemble de mesures pour améliorer l'efficacité des procédures de suivi et d'évaluation. Tout d'abord, il s'est agi d'améliorer les bases de données concernant les disparités socio-économiques entre régions, à partir desquelles il aurait été plus aisé d'évaluer les progrès accomplis. Ensuite, une coordination plus étroite des activités d'évaluation au sein même de la Commission fut assurée, avec la constitution d'unités d'évaluation spécialisées. Enfin, le programme MEANS (Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle) fut lancé, avec pour objectif de développer une culture européenne d'évaluation, ainsi que l'organisation d'échanges d'expériences entre Etats membres.

De leur côté, les Etats membres ont mis en place progressivement des systèmes de suivi plus performants fondés, dans les meilleurs cas, sur des objectifs quantifiés,

l'identification d'indicateurs fondamentaux ainsi que des systèmes d'information plus fluides. De plus en plus, les administrations nationales ont développé des structures ou des lignes directrices d'évaluation. Souvent, les autorités régionales ont réagi à ces initiatives en développant leurs propres activités d'évaluation. Ce processus ne concerne pas seulement le cas du Royaume-Uni ou des pays nordiques, mais s'est étendu aux Etats membres du sud de l'Europe.

Néanmoins, le travail accompli au cours de ces années ne s'est pas encore traduit dans les faits. Souvent les procédures de suivi ne sont pas systématiques et se limitent à des indicateurs financiers. De ce fait, les évaluations menées n'ont pas pu être pleinement intégrées dans les processus de décision. Au delà des progrès accomplis, il devient nécessaire, du fait des raisons invoquées précédemment, de mieux exploiter les systèmes mis en place ou de les développer, là où ils n'existent pas encore.

Effet de levier: une combinaison mal équilibrée de prêts et de subventions

L'aide des Fonds structurels a été d'une importance cruciale pour les perspectives de développement des pays ayant des capacités budgétaires réduites. En garantissant une masse critique suffisante, elle a rendu possible un niveau élevé d'investissement qui a influencé la structure de leurs économies. A travers cette impulsion à la croissance économique, l'aide communautaire est devenue un levier efficace pour mobiliser les capitaux privés et les prêts. Au cours de la période 1994-1999, cette mobilisation a pu être renforcée, sur la base d'une ingénierie financière évaluant le rapport entre les aides structurelles et les prêts. Par exemple, en Grèce, le financement d'actions structurelles par des capitaux privés représente environ 29% du volume global d'investissements réalisés.

Mais ce n'est pas le cas dans tous les pays ou régions où interviennent les Fonds structurels. Aux fins d'une meilleure efficacité, il faudra s'efforcer de combiner les prêts et les subventions suivant une formule qui soit judicieuse et qui ménage en même temps les ressources publiques.

Perspectives de la nouvelle période de programmation, 2000-2006

La nouvelle période de programmation ouvre de nouveaux défis. Tout d'abord, les interventions devront permettre de réaliser de nouveaux progrès de convergence et de croissance, notamment dans les Etats et les régions les moins prospères, grâce à une situation économique plus favorable dans l'Union et à une plus efficace combinaison des

Convergence, cohésion et croissance: impact sur les Cadres communautaires d'appui 2000-2006

Comme pour les périodes précédentes, les nouveaux Cadres communautaires d'appui ont fait l'objet d'une évaluation *ad-hoc* de leurs impacts macro-économiques, à l'aide de plusieurs modèles économétriques permettant d'obtenir des résultats comparables (tableau A.43). Les simulations¹⁸ ont été effectuées pour l'ensemble des dépenses publiques (Fonds structurels plus cofinancement national), qui sont censées disparaître au delà de 2006, afin de pouvoir identifier les effets structurels (d'offre) sur les économies bénéficiaires.

D'après le modèle Hermin, l'impact estimé des CCA (Fonds structurels et dépenses nationales) sur le niveau du PIB en termes réels se situe en 2006 autour de 6% pour la Grèce et le Portugal et 2,4% pour l'Espagne par rapport à la situation sans intervention. Il est relativement modéré pour l'Irlande (environ 1,8%), en raison du fait que les Fonds structurels représentent moins de 10% du volume total des dépenses publiques nationales.

Les CCA auront un effet d'impulsion sur l'investissement surtout au Portugal (+23%) et en Grèce (+14%), ce qui accroît la demande effective à travers des effets multiplicateurs de revenu et à terme, le niveau de productivité à travers les effets externes associés à l'amélioration des infrastructures, du capital humain et du capital physique privé (machines et équipements). Les effets sur l'emploi sont significatifs mais tendent à diminuer au delà de 2006 en raison de l'amélioration de la productivité des facteurs et de la réduction des coûts salariaux unitaires.

Du côté des variables nominales, il y a lieu de constater des tensions inflationnistes plus ou moins prononcées selon les Etats membres, surtout en Grèce (4%), mais ces effets s'atténuent progressivement. Dans le cas de l'Irlande, les investissements publics prévus dans le Plan national de développement provoquent des pressions inflationnistes au début de la période de programmation en raison de la situation très tendue du marché du travail (proche du plein emploi) et des pressions sur le secteur de la construction. Toutefois,

le CCA ne contribue que faiblement à ces mouvements de prix et les effets ne persistent pas au delà de 2005-2006.

En général, les résultats obtenus avec le modèle QUEST II pour la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, sont relativement plus faibles par rapport aux autres modèles, en ce qui concerne notamment les effets sur le PIB. La raison principale réside dans le fait que ce modèle incorpore les anticipations des agents économiques et que les taux d'intérêt et les taux de change sont déterminés de manière endogène.

Le principal effet est un résultat positif sur la croissance, qui persiste au delà de la période de programmation, en raison des effets d'offre. En moyenne annuelle, l'impact additionnel sur le PIB est de 1-1,5% pour la Grèce et le Portugal, 0,5% en Irlande et 0,8% en Espagne. Les coefficients multiplicateurs relativement faibles en Irlande et Portugal indiquent le degré élevé d'ouverture de ces économies, ce qui se traduit par une détérioration de la balance commerciale et la réduction de l'investissement privé (en raison des «effets d'éviction» qui dominent par rapport à la complémentarité avec l'investissement public).

Dans les autres grands Etats membres bénéficiaires, des impacts significatifs ont également pu être identifiés. En Allemagne de l'Est, où l'on a tenté pour la première fois un exercice d'analyse macro-économique fondé sur le modèle Hermin, les simulations effectuées pour les nouveaux Länder suggèrent une augmentation du PIB de 4% pendant la période de programmation et de 1,5% ensuite, ainsi qu'un accroissement de l'investissement d'environ 6%. En outre, la productivité devrait recevoir un coup de fouet dans l'industrie manufacturière.

Pour le Mezzogiorno, deuxième bénéficiaire des Fonds structurels par ordre d'importance, les autorités nationales ont développé un modèle qui suggère une croissance supérieure à la moyenne de l'Union d'ici 2004; des simulations alternatives ont, toutefois, montré que cela ne pouvait être atteint qu'en fin de période à condition d'une modifica-

efforts des Etats membres et de ceux de l'Union. Ensuite, il est clair que ces effets globaux ne pourront se réaliser pleinement que si les ressources ont été allouées de manière prioritaire aux domaines d'investissement permettant de garantir les impacts les plus élevés. Enfin, l'efficacité des interventions dépendra de manière étroite du respect des conditions de mise en oeuvre et de gestion décidées en commun avec les Etats membres.

Les deux principales conclusions à tirer des simulations effectuées par des modèles sur l'évolution économique au cours de la nouvelle période de programmation sont, premièrement, que les politiques structurelles peuvent créer les conditions d'une croissance plus élevée sans

augmenter l'inflation et, deuxièmement, qu'elles peuvent accroître l'intensité d'emploi de la croissance et réduire ainsi le chômage structurel (voir encadré).

Cohérence des priorités nationales et communautaires

La Commission a adopté des orientations stratégiques¹⁹ pour la période 2000-2006 afin de permettre une utilisation optimale et plus ciblée des ressources communautaires dans les programmes. Les priorités et objectifs

stratégiques définis par les Etats membres ont fait l'objet d'un processus d'interaction avec la Commission.

Les évaluations ex ante, menées par les Etats membres, ont contribué, dans la plupart des cas, à renforcer la cohérence et la qualité des plans en permettant notamment d'établir des relations étroites entre le diagnostic des problèmes socio-économiques et la formulation de priorités et d'objectifs stratégiques. En outre, la Commission a encouragé les Etats membres à concentrer davantage les ressources sur les priorités et les actions à plus fort impact de manière à rendre l'action communautaire plus visible et efficace.

En ce qui concerne l'objectif 1, les orientations communautaires ont permis d'infléchir de manière significative les stratégies de développement régional pour les sept années à venir.

Transports: vers un meilleur équilibre modal

Dans le cadre de la nouvelle période de programmation, les transports demeurent une priorité importante (environ 19% des crédits des Fonds structurels). En ce qui concerne la répartition entre les différents modes de transport, force est de constater un meilleur équilibre par rapport à la situation antérieure caractérisée par un poids élevé des infrastructures routières.

Par exemple, le CCA portugais se propose d'augmenter le nombre de passagers sur le rail avec 600.000 personnes en sept ans (de 3,8 à 4,4 millions de personnes) et d'achever la liaison du métro de Lisbonne avec l'aéroport. Le CCA portugais prévoit un doublement des investissements pour le rail, calculé en euros par habitant (de 193,6 en 1996 à 373 en 2006). Les dépenses pour l'amélioration de l'infrastructure routière devraient, par contre, rester à peu près stables.

En Grèce, le CCA vise l'électrification d'au moins 650 kilomètres de lignes de chemin de fer à double voie afin de parvenir à l'achèvement des réseaux trans-européens prévus pour 2006 et la construction de nouvelles lignes de métro à Thessalonique et Athènes. Ces dernières devraient permettre le déplacement du trafic vers un mode plus bénéfique pour l'environnement et, à terme, 26% des voyages quotidiens à Athènes seront faits dans le métro.

Dans les régions espagnoles de l'objectif 1, il est prévu de créer de nouveaux corridors de trains à grande vitesse et de doubler la longueur du ce réseau ferré (de 623 km actuels à 1140 km en 2006).

En Allemagne, très peu de projets d'infrastructure, en dehors des infrastructures d'appui au secteur productif telles que des routes raccordant des sites industriels ou des ports, ont été financés dans la période précédente. Dans

la période 2000-2006, par contre, 1,5 milliard d'euros d'investissements sont prévus dans les zones allemandes d'objectif 1. Environ un tiers de ce montant est prévu pour le financement de projets ferroviaires.

La poursuite de la mise à niveau du système routier et autoroutier demeure néanmoins une priorité dans les pays de cohésion et se justifie par une situation de base peu développée ainsi que par la nécessité de rattraper le retard notamment par rapport aux réseaux trans-européens.

Les exigences de développement durable étaient déjà prises en compte à travers une utilisation accrue des analyses environnementales pour tous les projets d'infrastructure de transport dans la période 1994-1999. Il est clair, au vu des orientations des CCA pour la période 2000-2006, que ces efforts seront poursuivis. Ceci se concrétise également par certains choix stratégiques tels que les limitations des traversées des villes, l'extension des transports publics et la construction des lignes de trains à grande vitesse.

Une réduction du poids des aides directes aux entreprises

Au sein de l'ensemble des interventions en faveur du secteur productif, le poids des aides directes à l'industrie s'est réduit de manière sensible, en particulier dans les pays de la cohésion et en Italie. Ceci s'explique notamment par un encadrement plus strict des aides d'Etat ainsi qu'en raison d'effets d'aubaine importants liés à un manque de ciblage des aides. Le cas extrême est l'Irlande, où les Fonds structurels ne financent aucun régime d'aide à l'industrie (sauf pour la recherche et l'innovation). En Italie, le principal instrument de soutien à l'industrie (loi 488) a été modifié de manière à mieux prendre en compte les spécificités territoriales et sectorielles des entreprises du Mezzogiorno.

Un effort accru en faveur de la promotion de l'innovation et du capital humain

En termes de financement, l'effort prévu pour la recherche, le développement technologique et l'innovation (RDTI) devrait rester globalement stable, autour de 3,5% du total des dépenses des Fonds structurels, sauf pour l'Italie et l'Irlande où la part relative dans le total des Fonds structurels est passée respectivement à 8% et 10%. Mais, ceci masque en réalité une relative diminution des investissements relatifs au volet "offre" (infrastructures technologiques et scientifiques, équipements et dotations, projets de recherche) au profit d'une approche plus ouverte à l'innovation et à la collaboration entre les organismes de recherche et le monde de l'industrie.

Dans les Etats membres où le problème des carences en matière de RDTI est le plus fort, des inflexions significatives en termes de stratégie ont pu être constatées:

- une amélioration du lien entre la RDT et les besoins des entreprises à travers des actions de transfert de technologie et de l'innovation: ceci pourrait avoir pour effet par exemple, en Espagne, d'augmenter la recherche privée (45% en 2006 contre 35% en 1998);
- un effort accru en matière de personnel employé dans la RDT: +40% en Grèce; 0,5% de l'emploi total au Portugal et en Espagne (objectif 1);
- une mise en réseau des systèmes de recherche au plan international (accroissement de 50% des travaux scientifiques publiés à participation portugaise).

Société de l'information: une réorientation stratégique vers la demande

Dans la nouvelle période de programmation, les investissements en télécommunications se sont largement réduits en raison de la privatisation et de la concurrence entre opérateurs. Si l'on considère, toutefois, que l'essentiel de l'effort a été mis sur les services et les applications en faveur des PME (commerce électronique, etc.) et du secteur public (éducation, santé, etc.), il s'agit d'une inflexion significative dans la politique régionale.

A la lumière des enseignements tirés des nouveaux programmes, il apparaît que les Fonds structurels apporteront une contribution substantielle à l'initiative e-Europe à travers un certain nombre d'actions ciblées, en particulier à travers la stimulation du commerce électronique en faveur des PME et le développement de l'accès à Internet dans les écoles. Le développement des infrastructures de télécommunications est, en général limité aux zones les plus isolées, où la rentabilité est *a priori* faible. Dans le cadre des principaux CCA, les Etats membres se fixent des objectifs relativement ambitieux. A titre d'exemple, on peut relever:

- un accès des écoles à Internet (en Grèce, la part passe de 5% en 2000 à 100% en 2006) ou plus largement de la population (en Espagne, cette proportion est fixée à plus de 25% en l'an 2006 contre 5% en 1998);
- une diffusion plus large du commerce électronique dans les PME (en Grèce, 15% de PME en 2006 contre moins de 1% en 2000).

Ressources humaines: le lien avec la Stratégie européenne pour l'emploi

Avec un poids financier relativement constant équivalent à 30% des Fonds structurels, l'investissement en ressources humaines joue un rôle stratégique dans les politiques communautaires de cohésion économique et sociale. Il remplit une double mission: d'une part, renforcer le potentiel humain afin de contribuer au développement économique des Etats membres et de leurs régions; d'autre part, assurer un développement équitable en créant les conditions d'un marché du travail ouvert à tous. La Stratégie européenne pour l'emploi a encouragé une intégration entre les politiques de l'emploi, du marché du travail et de la lutte contre l'exclusion, notamment par le biais de la référence aux quatre piliers. Les objectifs et les ambitions des nouveaux programmes reflètent ces efforts d'intégration et de convergence des politiques.

Au cours des sept prochaines années, le FSE fournira environ 60 milliards d'euros pour soutenir la Stratégie européenne pour l'emploi, à côté des financements propres des mesures sur le marché du travail par les Etats membres, soit une contribution égale à quelque 9% des dépenses totales dans ce domaine. Les autres Fonds structurels joueront aussi un rôle important dans le soutien de la Stratégie européenne pour l'emploi, mais le FSE reste le principal instrument financier au niveau de l'Union pour poursuivre cette stratégie.

Les programmes de la période 2000-2006 révèlent une liaison forte entre le FSE et la Stratégie européenne pour l'emploi, la plupart ayant clairement mis davantage l'accent sur les actions préventives, sous la forme du soutien des personnes les plus exposées au risque de devenir des chômeurs de longue durée. En outre, les programmes du FSE auront un engagement plus ferme dans le sens de l'égalité entre les sexes, de l'intégration sociale et d'un accès plus large aux technologies de l'information et de la communication afin de combattre ce qu'on pourrait appeler la "fracture digitale". Dans la plupart des Etats membres, le FSE a étendu son champ d'action au delà de la formation vers un soutien plus large à des mesures visant à améliorer l'efficacité et la réactivité de la politique du marché du travail. Pour certains pays, "le cadre politique de référence" du FSE²⁰ a aussi fourni une base utile pour garantir une démarche cohérente entre les diverses mesures prises sous le chef des trois objectifs des Fonds structurels et entre les divers groupes impliqués.

Un examen préliminaire du soutien du FSE aux objectifs 1 et 3²¹ par rapport aux quatre piliers de la Stratégie pour l'emploi montre qu'entre 2000 et 2006:

- environ 60% des fonds serviront à améliorer l'aptitude à tenir un emploi de la main-d'œuvre, à cofinancer les mesures actives sur le marché du travail et les mesures destinées à promouvoir l'intégration sociale et soutenir l'apprentissage tout au long de la vie. Les régions d'objectif 1, en particulier, utiliseront l'aide du FSE pour moderniser leurs services publics de l'emploi afin d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail;
- quelque 12% des fonds viendront soutenir le développement de capacités de gestion et l'esprit d'entreprise, afin d'aider à la création d'entreprises et à établir des réseaux d'entrepreneurs pour maximiser les bénéfices du soutien;
- environ 20% des fonds serviront à soutenir l'adaptabilité sur le lieu de travail, et la plupart iront à la promotion de la formation continue de la main-d'œuvre. Un accent plus grand sera également mis sur les besoins spécifiques des PME;
- environ 6% des fonds viendront appuyer l'égalité des chances pour les femmes, qui est le quatrième pilier de la Stratégie européenne pour l'emploi, et une bonne partie servira à développer des mesures efficaces pour la garde des enfants. Toutefois, le soutien du FSE à l'égalité des chances dépassera largement ce chiffre.

Une plus forte intégration des aspects environnementaux

L'environnement est de plus en plus reconnu comme un facteur essentiel de la politique de cohésion. Conformément au Traité d'Amsterdam, les orientations de la Commission soulignent le caractère prioritaire du développement durable dans les nouvelles interventions structurelles. En outre, la nouvelle réglementation introduit de manière explicite la nécessité d'établir une évaluation stratégique environnementale, comprenant une analyse de la situation de l'environnement, une appréciation des impacts escomptés sur ce dernier, le respect de la législation communautaire en matière d'environnement ainsi que l'implication des autorités environnementales dans la préparation et la mise en oeuvre des programmes.

Les Etats membres et les régions sont en train d'adopter progressivement une approche plus positive et proactive dans la manière de concevoir et de mettre en oeuvre les aspects environnementaux à l'intérieur des programmes de développement régional. Ceux-ci comprennent des évaluations ex ante visant à expliciter les enjeux environnementaux et à apprécier les impacts des mesures proposées au regard de la situation de l'environnement dans les régions éligibles, ainsi qu'à déterminer des critères appropriés de suivi et d'évaluation.

Plus largement, les Fonds structurels et de cohésion s'affirment de plus en plus comme des instruments privilégiés pour mettre en oeuvre la politique environnementale communautaire. A titre d'exemple, le respect des directives "HABITAT" concernant la protection des sites naturels était une condition essentielle pour l'acceptation des plans et des programmes.

Prise en compte de l'égalité des chances

Le fait d'assurer une égalité des chances entre les hommes et les femmes a reçu une nouvelle impulsion avec son inclusion comme l'une des tâches communautaires dans le Traité d'Amsterdam. Les règlements des Fonds structurels pour la période 2000-2006 reflètent cette priorité en stipulant qu'il faudrait accorder une plus grande considération à l'égalité des chances dans toutes les politiques et à tous les niveaux.

Au cours de la période 1994-1999, l'égalité des chances a fait essentiellement l'objet de projets pilotes ou de subventions à des actions positives et, en général, elle était considérée comme une affaire relevant exclusivement du FSE.

Le règlement de 1999 exige explicitement une évaluation ex ante de cette dimension dans tous les plans et DOCUP. Tandis que les évaluations réalisées par les Etats membres étaient de qualité variable, le fait même qu'elles aient été effectuées représente un premier pas important. Les évaluations entreprises en Finlande, en Allemagne et au Pays de Galles sont des exemples de bonnes pratiques, alors que l'Italie a développé une démarche innovatrice pour examiner les avantages directs et indirects pour les hommes et les femmes.

Contribution du FEOGA-Garantie à la politique de développement rural

Ving-sept mesures différentes ont été co-financées par le FEOGA-Garantie dans le cadre de sa contribution à la politique de développement rural. Sur la base des programmes approuvés jusqu'à présent par la Commission, les allocations sont principalement destinées à des actions directement liées au secteur agricole (voir tableau A.44). Moins de 7% des allocations sont destinées à des actions en faveur de la diversification économique en dehors de l'agriculture.

L'amélioration de l'efficacité et l'évolution des instruments

Outre l'effort de cohésion en termes financiers, les nouveaux règlements préconisent la poursuite du système de programmation par objectif mais simplifié et plus flexible,

un contrôle plus strict de l'additionnalité, un partenariat plus inclusif et responsable, ainsi qu'un modèle de gestion plus orienté vers les résultats.

Une programmation simplifiée et décentralisée

La nouvelle période de programmation a été lancée pour les Fonds structurels et le Fonds de Cohésion. Les actions menées comprennent la négociation et l'approbation des Cadres communautaires d'appui (CCA), Documents uniques de programmation (DOCUP) et Programmes opérationnels (PO) pour les objectifs 1, 2 et 3, l'adoption d'orientations et le lancement des Initiatives communautaires (Interreg III, Urban II, Equal, Leader II) ainsi que la nouvelle génération des actions innovantes.²²

Conformément aux nouvelles règles en vigueur, le nombre de programmes a été réduit de manière sensible: environ 400 au lieu de 1134 interventions recensées pour la période 1994-1999 (dont 524 programmes d'initiative communautaire). Dans les rares cas – en Espagne notamment – où les programmes étaient séparés par Fonds, les autorités nationales ont procédé à l'élaboration de Programmes opérationnels (PO) ou de Documents uniques de programmation (DOCUP) *pluri-fonds* intégrés, permettant ainsi d'établir des synergies positives entre les différentes actions prévues.

D'autre part, les Etats membres préparent – de manière successive aux programmes opérationnels approuvés par la Commission – des compléments de programmation contenant le détail des mesures, permettant une certaine 'flexibilité' de gestion de manière compatible avec les dispositions réglementaires, notamment en termes d'objectifs quantifiés et d'indicateurs de suivi.

Additionnalité: un moyen d'accroître l'efficacité

Depuis 1989, la réglementation des Fonds structurels prévoit l'application du principe d'additionnalité. Celui-ci amène les Etats membres à maintenir au moins le même niveau de dépenses structurelles publiques ou assimilables nationales (hors contribution de l'Union européenne) d'une période de programmation à l'autre (tableau A45). La révision des règlements de 1993 a précisé la définition de l'additionnalité et la modalité de sa vérification; la

réforme de 1999 a simplifié ces dernières. Dans les deux cas, des exceptions permettent aux Etats membres de réduire les dépenses concernées dans les cas suivants: circonstances économiques, dépenses publiques exceptionnellement élevées dans le passé, privatisations et réduction des Fonds structurels.

L'additionnalité est évaluée pour l'ensemble des dépenses de chaque objectif pris séparément. Pour la période 2000-2006, la simplification inspirée de l'expérience acquise par la Commission et les Etats membres est double:

- pour les objectifs 2 et 3: l'additionnalité est vérifiée conjointement, sur la base des dépenses liées aux politiques actives de marché sur l'ensemble du territoire de l'Etat membre;
- la vérification de l'additionnalité n'est plus effectuée que trois fois pendant la période de programmation: avant l'adoption des programmes (ex ante), à mi-parcours et vers la fin de la période de programmation.

Vers un partenariat inclusif et responsable

On observe aujourd'hui un élargissement progressif de la structure du partenariat: après une première phase d'inclusion des partenaires régionaux et locaux (1989-1993), les partenaires socio-économiques ont été peu à peu intégrés (1994-1999), tandis que l'inclusion des représentants de la société civile – organismes non gouvernementaux, associations, mouvements pour l'égalité des chances – se dessine comme un défi pour la période 2000-2006.

En fait, cette tendance ne fait que refléter les gains d'efficacité obtenus à travers la courbe d'expérience qui s'est réalisée dans les deux dernières périodes de programmation (tableau 21).

La préparation des nouveaux CCA a mis en évidence une prise de conscience accrue du rôle des partenaires dans la phase de programmation. En Italie, les autorités nationales ont mis en place un vaste cadre de consultation, associant les instances territoriales (régions, provinces, communes), les ministères nationaux (travail, agriculture,

Tableau 21 Programmation des Fonds structurels – la courbe d'expérience

Processus	Phase 1 (1989-93)	Phase 2 (1994-99)	Phase 3 (2000-06)
Préparation des plans	Exclusive	Réactive	Interactive
Orientation stratégique	Passive	Embryonnaire	Plus active
Gestion	Séparée par Fonds et organisme	Intégration/fragmentation	Responsabilités/transparence
Partenariat	Exclusif	Semi-exclusif	Inclusif
Suivi et évaluation	Non systématiques	Systématiques	Intégraux

environnement, égalité des chances) et les représentants des associations d'employeurs, syndicats et ONG, conduisant à l'élaboration de 'rapports intérimaires' qui ont formé la base de la rédaction du plan de développement pour le Mezzogiorno. Un partenariat aussi large peut, toutefois, engendrer des retards dans les processus décisionnels en raison de la complexité des procédures de consultation de l'ensemble des partenaires.

Pour la période 2000-2006, les responsabilités de gestion ont été définies sur la base des principes de décentralisation et de subsidiarité. La contrepartie de la décentralisation de la gestion est l'exigence du renforcement de la transparence, notamment en matière de gestion financière, de contrôle des actions concrètes ainsi que des procédures de sélection des projets. La mise en place d'un nouveau réseau de partage de l'information pour que chaque partenaire reste à la fois efficace et responsable devient un projet prioritaire. En particulier:

- la délimitation et le partage des responsabilités entre décideurs de programmation, gestionnaires des interventions et payeurs constituent des nouveaux champs d'amélioration de gestion et de transparence;
- la mise en place des réseaux des systèmes informatisés de collecte et de transmission des données de suivi;
- une responsabilisation accrue des acteurs de manière à renforcer la transparence des circuits financiers;
- une plus grande capacité d'initiative des acteurs permettant davantage d'efficacité opérationnelle et de simplification des procédures.

Dans un contexte de responsabilisation accrue, le partenariat, et son corollaire la décentralisation, constituent donc les deux principes de base de la méthode des politiques structurelles, méthode qui semble mieux correspondre aux exigences d'une nouvelle *gouvernance* que d'une gestion traditionnelle pour la conception et la mise en oeuvre de ces politiques.

Un modèle de gestion orienté vers les résultats

Afin de renforcer l'efficacité des interventions, l'accent est mis par les nouveaux règlements sur le suivi et l'évaluation de la politique structurelle et des opérations qu'elle suscite.

La Commission et les Etats membres ont pour mission d'assurer un suivi efficace au moyen d'objectifs quantifiés et d'indicateurs définis dans les programmes approuvés. Ces indicateurs se réfèrent au caractère spécifique de l'action concernée, à ses objectifs et à la forme de

l'intervention, ainsi qu'à la situation socio-économique et structurelle de l'Etat membre ou de la région où le concours doit être mis en oeuvre. Ces indicateurs sont structurés de manière à mesurer les effets des interventions, allant des indicateurs de réalisation physique (dota-tions en infrastructures, volume de formation, etc.) à ceux de résultats (gains immédiats d'efficacité) et d'impact socio-économique décrits en termes d'évolution des structures de la production et de l'emploi.²³ Les systèmes d'information informatisés destinés à collecter les données et à quantifier ces indicateurs se mettent en place de manière progressive dans les Etats membres.

Les nouveaux règlements prévoient des procédures de gestion financières plus simples mais en même temps plus rigoureuses, avec l'introduction de la possibilité de désengagements automatiques en cas de non-absorption des crédits engagés au cours des deux années suivantes. Les contrôles, dont la responsabilité première repose sur les Etats membres, deviendront également plus rigoureux.

L'évaluation régulière et fiable des interventions est conçue comme gage de transparence et d'efficacité. Les progrès réalisés ont été très sensibles, en particulier dans les Etats membres où la culture d'évaluation n'était pas très développée. D'une part, les autorités de gestion ont une responsabilité essentielle en matière d'organisation des évaluations intermédiaires et d'utilisation (pro-active) des résultats dans le cadre du partenariat. D'autre part, la Commission est responsable de la mise en oeuvre des évaluations ex post, ayant pour objectif d'apprécier les résultats obtenus et de tirer des enseignements pour le futur.

L'introduction de la '*réserve de performance*' donne une nouvelle dimension à l'évaluation en raison de son caractère incitatif à atteindre les objectifs prédéterminés pour chaque intervention. Bien que la proposition plus rigoureuse de la Commission n'ait pas été retenue (10% des fonds en réserve), les Etats membres devront allouer 4% du total des fonds communautaires affectés à des programmes (soit environ 5 milliards d'euros) sur la base de critères liés à l'efficacité financière, l'efficacité et la bonne gestion des actions concernées. La mise en place de cet instrument doit, toutefois, s'adapter à la spécificité du contexte institutionnel et administratif des Etats membres.

Dans la mise en place de ces différents dispositifs, la Commission a pu jouer un rôle important à travers la définition d'orientations méthodologiques et de discussions en partenariat. Ce modèle de gestion fondé sur les résultats, bien qu'exigeant et difficile à mettre en oeuvre, s'avère nécessaire pour améliorer la transparence et l'efficacité des interventions.

Préparer l'élargissement: l'aide de pré-adhésion

Jusqu'à 1999, les interventions communautaires dans les pays candidats ont été financées par le programme PHARE pour les dix pays d'Europe centrale et orientale et les fonds alloués aux pays du sud et de l'est méditerranéen pour Chypre et Malte. Depuis le début de l'an 2000, les dotations vers les dix pays d'Europe centrale ont été renforcées par la création de deux nouveaux instruments, l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA), qui intervient en préparation au Fonds de cohésion, et le SAPARD en faveur de l'agriculture et du développement rural.

En 2000-2006, PHARE fournira environ 11 milliards d'euros pour cofinancer le soutien à l'édification de capacités par le "jumelage" et l'assistance technique, ainsi qu'une aide à l'investissement pour aider les pays candidats dans leurs efforts pour:

- renforcer leurs administrations et institutions publiques afin qu'elles fonctionnent de façon efficace au sein de l'Union;
- promouvoir la convergence avec la législation abondante de la Communauté européenne et réduire le besoin de périodes transitoires;
- promouvoir la cohésion économique et sociale.

Le document "Révision de PHARE 2000 – Renforcer les préparations à l'adhésion", approuvé par la Commission le 27 octobre 2000,²⁴ évalue si les orientations de PHARE, telles qu'introduites en 1997 et mises à jour en 1999, répondent encore aux besoins des pays candidats et si de nouveaux affinements sont requis.

Il tient compte du nouveau contexte issu de l'adoption de l'Agenda 2000 lors du Conseil européen de Berlin, y compris l'augmentation du budget de PHARE, et des progrès accomplis dans les négociations d'adhésion avec les dix pays éligibles à PHARE depuis l'an 2000.

Le document conclut que les orientations actuelles de PHARE continuent à répondre aux principaux besoins des pays candidats à l'adhésion. La programmation de PHARE pour la pré-adhésion devrait continuer en s'appuyant sur le partenariat pour l'adhésion et le Programme national pour l'adoption des acquis, des rapports réguliers et le processus de négociation. Le principal objectif de PHARE doit rester l'édification d'institutions et la promotion de la convergence avec les acquis communautaires, en aidant les pays à se conformer aux critères

L'histoire de PHARE entre 1989 et 2000

Le programme PHARE est l'un des trois instruments de pré-adhésion financés par les Communautés européennes pour aider les pays candidats d'Europe centrale dans les préparatifs qu'ils font pour rejoindre l'Union européenne.

Le programme PHARE a fourni un soutien aux pays d'Europe centrale depuis 1989, et les a aidés au cours d'une période de restructuration économique massive et de changement politique considérable. A la suite de l'invitation adressée lors du Conseil de Copenhague en 1993 aux pays d'Europe centrale pour qu'ils fassent une demande d'adhésion, le soutien de PHARE a été réorienté, notamment en intégrant une augmentation marquée de l'aide aux investissements en infrastructures.

Toutefois, la focalisation totale de PHARE sur la pré-adhésion n'a été mise en place qu'en 1997 en réaction au Conseil européen de Luxembourg qui a lancé le processus actuel d'élargissement. Les fonds de PHARE sont désormais intégralement orientés vers les priorités de la pré-adhésion mises en relief dans l'accord d'adhésion de chaque pays. Des fonctionnaires des Etats membres sont désormais nommés pour assister, grâce à une procédure de «jumelage», leurs homologues dans la préparation de l'adhésion. Enfin, la gestion de PHARE a été intégrée dans les structures publiques des pays candidats par l'intermédiaire de la création du Fonds national et d'un nombre limité d'agences de mise en oeuvre.

Ces orientations fondamentales ont été ajustées en 1999 afin de refléter la montée en charge de SAPARD dans le domaine de l'agriculture et du développement rural et d'ISPA dans le domaine des infrastructures de transport et d'environnement. Le principal ajustement a été de réorienter les fonds libérés de PHARE pour répondre au problème posé par la cohésion économique et sociale.

politiques, économiques et d'acquis communautaires fixés par le Conseil de Copenhague en 1993.

Mais le document identifie deux défis pour PHARE pour la période 2000-2006:

1. Gérer les réformes passées. Il devrait y avoir une période de relative stabilité pour consolider les réformes passées et s'assurer que leur plein bénéfice est obtenu. En outre, certaines des réformes de 1997 doivent être affinées pour répondre aux critiques constructives de la Cour des Comptes et du Parlement européen. Enfin, il faut encore plus

insister sur les actions visant à accroître la capacité d'absorption des pays candidats.

2. Passer aux Fonds structurels. L'objectif est de consacrer environ la moitié de l'élément représenté par l'investissement dans PHARE au sein des programmes nationaux à cet objectif. L'objectif de PHARE dans ce domaine est de:

- a) Préparer la mise en oeuvre des Fonds structurels dans les pays candidats en mettant en place les structures administratives et budgétaires nécessaires
- b) Permettre à ces pays de bénéficier d'une première génération de programmes de développement régional intégrés du type de l'objectif 1 afin de contribuer à leur cohésion économique et sociale.

Le programme PHARE-INTERREG

Depuis 1995, à la suite d'une initiative du Parlement européen, PHARE, conjointement avec INTERREG, a aussi financé des programmes de coopération entre régions frontalières de l'Union et des pays candidats et entre les pays candidats eux-mêmes après la révision du règlement PHARE-CBC de 1998.

Sur la base de ce nouveau règlement PHARE-CBC et des nouvelles orientations de INTERREG, un document unique de programmation, couvrant les régions des deux côtés de la frontière et incluant des priorités conjointes de coopération pour la période 2000-2006, a été élaboré pour chaque frontière éligible.

De nouvelles améliorations pour aligner PHARE-CBC et INTERREG ont été incluses dans la communication mentionnée plus haut, notamment pour permettre à PHARE-CBC de soutenir des projets d'une taille similaire à celle des projets relevant d'INTERREG (grâce à une nouvelle "démarche par mesure" finançant des projets compris entre 50.000 et 2 millions d'euros à partir de 2001).

SAPARD

Doté d'un budget annuel de 520 millions d'euros, SAPARD finance des programmes en faveur de l'agriculture et du développement rural (voir tableau A.46).

En décentralisant la gestion, cet instrument donnera aux futurs Etats membres une possibilité de gagner une expérience valable dans l'application des procédures de gestion des programmes de développement rural. Plus largement, l'investissement effectué actuellement édifiera des compétences facilement transférables à d'autres activités des Fonds structurels et à d'autres domaines de la politique communautaire. Mais il convient d'insister sur le fait que SAPARD ne peut fournir qu'une contribution limitée à la résolution des problèmes des zones rurales.

ISPA

L'ISPA, doté annuellement de 1040 millions d'euros, vise à soutenir les pays candidats dans leur effort de rapprochement avec les standards européens de l'environnement et à accélérer la construction des réseaux transeuropéens de transport. Dans le secteur de l'environnement une priorité a été donnée au problèmes d'approvisionnement en eau potable, de traitement des eaux usées, de gestion des déchets et de lutte contre la pollution de l'air. Dans le secteur des

Tableau 22 Répartition annuelle des financements de pré-adhésion, 2000-2006

en millions d'euros, aux prix de 1999

	PHARE	SAPARD	ISPA		Total	
			Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Bulgarie	100,0	52,1	83,2	124,8	235,3	276,9
Rép. tchèque	79,0	22,1	57,2	83,2	158,3	184,3
Estonie	24,0	12,1	20,8	36,4	56,9	72,5
Hongrie	96,0	38,1	72,8	104,0	206,9	238,1
Lettonie	30,0	21,8	36,4	57,2	88,2	109,0
Lituanie	42,0	29,8	41,6	62,4	113,4	134,2
Pologne	398,0	168,7	312,0	384,8	878,7	951,5
Roumanie	242,0	150,6	208,0	270,4	600,6	663,0
Rép. slovaque	49,0	18,3	36,4	57,2	103,7	124,5
Slovénie	25,0	6,3	10,4	20,8	41,7	52,1
Total	1085,0	520,0		1040,0		2645,0

Total du budget annuel de PHARE: 1577 millions d'euros

Source: Commission européenne

transports, l'ISPA finance des projets d'infrastructure de transport respectueux de l'environnement et d'intérêt communautaire, dans le cadre des priorités arrêtées par les conférences ministérielles de Helsinki et de Crète.

Impact budgétaire sur la cohésion

Le champ d'action des trois instruments de pré-adhésion recouvre en grande partie celui des Fonds structurels et de cohésion. Dans le cadre de la priorité accordée à "l'édification d'institutions" de PHARE, celui-ci finance notamment un programme spécial de préparation à la gestion des Fonds structurels. Pour leur part, ISPA et SAPARD assurent la préparation au Fonds de cohésion et aux actions structurelles soutenues par le FEOGA. Leurs projets correspondent à des actions qui seraient en grande partie éligibles aux Fonds structurels et de cohésion dans les Etats membres. Les montants engagés représentent dans les pays bénéficiaires, une dotation significative en pourcentage de la capacité actuelle d'investissement des administrations ou des collectivités territoriales bénéficiaires (tableau 22).

Chypre et Malte

Pays associés à l'Union depuis 1972-73, Chypre et Malte ont déjà bénéficié d'une assistance communautaire dans le cadre de quatre protocoles financiers successifs. Ils ont été remplacés en décembre 1999 par un seul instrument de pré-adhésion, doté d'un montant de 95 millions d'euros pour la période 2000-2004.

A la différence des adhésions antérieures, la phase actuelle de pré-adhésion met à disposition des pays candidats un volume d'aide significatif destiné à accélérer le processus de reprise de l'acquis communautaire. Malgré la relative modestie des montants engagés, les fonds contribuent de manière déterminante à orienter ces pays vers la mise en oeuvre de la politique de cohésion. Ils sont de nature à accélérer ultérieurement leur développement et à réduire leurs importantes disparités internes et avec les régions plus développées de l'Union.

- 1 Décision de la Commission du 1er juillet 1999.
- 2 Critères d'éligibilité définis à l'article 4 du règlement général 1260/99.
- 3 Communication de la Commission aux Etats membres sur la politique régionale et la politique de concurrence: Renforcer leur concentration et leur cohérence JOCE C90 26.03.9822.
- 4 Fonds structurels et de cohésion, orientations pour les programmes de la période 2000-2006, COM (1999) 344 final.
- 5 Commission Européenne, Rapport sur le Fonds de cohésion (1999).
- 6 London School of Economics, The Socio-economic Impact of Projects financed by the Cohesion Fund, 1999.
- 7 Plus d'un tiers de PME de l'Union (environ 18 millions) sont localisées dans des régions éligibles aux Fonds structurels, dont 3 millions dans les régions de l'objectif 1.
- 8 COM(1998)275, Renforcer la cohésion et la compétitivité par la recherche, le développement technologique et l'innovation. Communication de la Commission du 12 juin 2000.
- 9 Dans le cadre du programme Innovation du Quatrième programme cadre de recherche, des projets RITTS (stratégies régionales d'innovation et de transfert technologique) ont été financés.
- 10 COM (97) 7, *Cohésion économique et sociale et Société de l'information*, Communication de la Commission.
- 11 Commission Européenne, *Des télécommunications à la société de l'information: critères pour l'appréciation des programmes 2000-2006*, Document technique n°2, 1999.
- 12 Les RISI (Regional Information Society Initiatives) ont été financées par l'article 10 du FEDER et l'article 6 du FSE.
- 13 EPRC, *Objective 2: Experiences, lessons and policy implications*, juillet 1999.
- 14 Commission européenne, *Conclusions des évaluations finales des actions du FSE*, 1999.
- 15 ENESAD, *Synthesis of intermediate evaluations of Objective 5b in France*, avril 1998.
- 16 Commission européenne, Révision à mi-parcours des programmes d'objectifs 1 et 6 – Une meilleure gestion grâce à l'évaluation, 1997.
- 17 Tavistock Institute, *Thematic evaluation of the partnership principle*, 1999.
- 18 Pour Quest II: Röger, W. (1996) *Macroeconomic evaluation of the effects of CSF with Quest II* (document présenté à la European Conference on evaluation methods for structural funds intervention, Berlin 2-3 dec. 1996). Pour Hermin: Bradley, J. (2000) *The impact of CSF on objective 1 countries – 1989-2006* (étude pour la DG Politique Régionale de la Commission européenne). Les analyses détaillées sont présentées dans l'annexe.
- 19 Commission européenne, *Les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de Cohésion – Orientations pour les programmes 2000-2006*, COM (1999) 344 Final.
- 20 C'est un document qui fixe le contexte du soutien à l'emploi et au développement des ressources humaines dans chaque Etat membre.
- 21 Au moment de la rédaction du présent rapport, tous les détails des programmes de l'objectif 2 n'étaient pas encore disponibles.
- 22 La Commission a énoncé les priorités communautaires pour les quatre initiatives communautaires (Interreg III, Urban II, Equal et Leader +) et a décidé l'allocation des crédits communautaires par Etat membre. Le montant global consacré à ces interventions est de 10,44 milliards d'euros représentant 5,3% de la dotation totale des Fonds Structurels.
- 23 Commission européenne, *Indicateurs pour le suivi et l'évaluation*, Document de travail n°3, 1999.
- 24 C(2000)3103.