

DENIS BESNAINOU<sup>1</sup>

# LES FONDS STRUCTURELS : QUELLE APPLICATION AUX PECO ?

**RÉSUMÉ** Le Conseil européen de Copenhague (juin 1993) a décidé d'ouvrir aux pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie) la possibilité d'adhérer à l'Union européenne (UE). Lors des négociations d'adhésion, qui interviendront après la Conférence intergouvernementale de 1996, les PECO demanderont sans nul doute à bénéficier des dispositions du Traité sur la cohésion économique et sociale et des transferts qui en découlent.

Compte tenu du retard de développement de ces pays, une action structurelle paraît à l'évidence nécessaire. Le Conseil d'Essen (décembre 1994) en a pris acte, en approuvant dès maintenant des opérations relevant de la même logique que les fonds structurels.

Le dispositif proposé à Essen utilise le programme PHARE et les instruments favorisant la coopération interrégionale. D'autre part les travaux sur les réseaux trans-européens sont étendus aux PECO. L'ensemble de ces dispositions couvre la période de pré-adhésion et leur financement a été prévu dans le cadre des perspectives financières 1995-1999.

Les montants que l'Union européenne

devrait consacrer aux PECO dans le cadre de sa politique de cohésion seraient – à instruments inchangés – considérables. Les premières estimations réalisées par R. Baldwin montrent l'ampleur de ces financements. Des scénarios plus détaillés sont présentés ici. Selon les hypothèses, l'accroissement de l'enveloppe du paquet Delors II, tel qu'il a été réajusté à la suite de l'élargissement à quinze, varie entre 3,9 et 32,1 %.

Le maintien des actions structurelles dans leur conception actuelle présente des avantages : amélioration de la cohésion de l'Union, accélération de la convergence des régions ou pays en retard de développement vers la moyenne communautaire. En revanche, il présente aussi des risques liés à la difficulté pour les PECO de gérer dans une période transitoire des transferts d'une telle ampleur.

Les négociations qui s'ouvriront à l'issue de la conférence intergouvernementale de 1996 devront prendre en compte les avantages et les inconvénients du maintien des actions structurelles et préciser les conditions préalables en termes de gestion macro-économique, de fonctionnement des marchés et d'ouverture à l'extérieur.

1. Denis Besnainou est chargé de mission à la direction de la Prévision, ministère de l'Économie.

Le Conseil européen de Copenhague a décidé d'ouvrir aux pays d'Europe centrale et orientale associés<sup>2</sup> (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie) la possibilité d'adhérer à l'Union européenne. Lors des négociations d'adhésion, qui interviendront après la Conférence intergouvernementale de 1996, les PECO demanderont sans nul doute à bénéficier des dispositions du Traité sur la cohésion économique et sociale (traité de Maastricht) et des transferts qui en découlent.

Compte tenu du retard de développement de ces pays, une action structurelle paraît à l'évidence nécessaire. Le Conseil d'Essen en a pris acte, en approuvant dès maintenant des opérations relevant de la même logique que les fonds structurels. Mais l'application aux PECO des règles de fonctionnement actuelles des fonds structurels<sup>3</sup> paraît difficile car très coûteuse.

## Les orientations du Conseil d'Essen sur l'adhésion des PECO associés

La Commission, dans une communication adressée au Conseil (12 septembre 1994), avait préconisé à l'intérieur du paquet Delors II<sup>4</sup>, plusieurs possibilités pour financer des opérations qui relèvent de la logique des fonds structurels. Celles-ci ont été reprises par le Conseil d'Essen qui a arrêté le dispositif suivant.

- Programme PHARE : utilisation d'un pourcentage croissant des ressources de ce programme à des fins d'investissements dans les infrastructures. Ce principe avait été adopté lors du Conseil de Copenhague, avec une limite ne pouvant excéder 15 % de l'enveloppe PHARE. Ce plafond est maintenant repoussé à 25 %.
- Programmes transfrontaliers : ceux-ci sont également un moyen de financer des travaux d'infrastructure (traversée de frontières par la route ou le rail, développement portuaire) et des actions portant sur l'environnement (gestion des déchets). Il est proposé de financer ces activités en coordonnant une partie des ressources du programme PHARE et du programme d'initiative communautaire INTEREG II (spécialisé dans la coopération interrégionale).
- Les réseaux trans-européens : le rapport Christophersen, entériné par le Conseil d'Essen, a inscrit comme projets prioritaires l'axe routier et ferroviaire Berlin-Varsovie-Minsk-Moscou ainsi que six autres projets importants (Dresde-Prague, Nuremberg-Prague, lien fixe à travers le Danube entre Bulgarie et Roumanie, Helsinki-St Petersburg-Moscou, Trieste-Ljubljana-Budapest-Lvov-Kiev, Plateforme télématique sur la mer Baltique); d'autres projets de réseaux d'énergie concernent également les pays associés.
- Banque européenne d'investissement (BEI) et institutions financières internationales sont appelées en outre à poursuivre leur action de manière coordonnée et à

2. Pays qui ont signé des accords d'Association avec l'Union européenne.

3. Les principales caractéristiques des fonds structurels sont présentées à l'annexe 2.

4. Voir tableau 1 annexe 1 et annexe 2 p. 231.

agir selon les critères de rentabilité et d'appui au secteur privé qui sont les leurs (avec des possibilités de cofinancement des pays bénéficiaires).

Au total, les financements qui seront affectés aux PECO dans le cadre du paquet Delors II et prélevés sur la ligne budgétaire consacrée à l'action externe de la Communauté (27,5 milliards d'Ecus<sup>5</sup> – Ecus de 1992 – entre 1995 et 1999) devraient s'établir à environ 7,1 milliards d'Ecus sur cinq ans (1995-1999). En appliquant à l'enveloppe PHARE la règle des 25 % attribués aux infrastructures, c'est moins de 1,8 milliard d'Ecus qui seront affectés à des opérations assimilables à des actions structurelles.

Le dispositif ainsi proposé ne concerne évidemment que la période de pré-adhésion pendant laquelle les PECO ne sont pas membres de l'Union et ne peuvent prétendre aux fonds structurels. Il s'explique par une volonté de rigueur budgétaire, par le souci de s'en tenir aux perspectives financières du paquet Delors II adoptées au Conseil d'Edimbourg, et par la nécessité de respecter un équilibre entre les ressources affectées aux différentes politiques externes de l'Union européenne, notamment en direction de la Méditerranée et des pays ACP. Il s'agit également d'une solution d'attente, l'examen des candidatures ne devant intervenir qu'après la Conférence intergouvernementale de 1996.

## Les scénarios envisageables dans la perspective de l'adhésion

Une estimation des dépenses qu'impliquerait l'application des actions structurelles aux PECO a été faite (Baldwin, 1994). Elle aboutit à des ordres de grandeur qui, sauf à réduire les seuils d'intervention, supposent une extension considérable des perspectives budgétaires adoptées à Edimbourg. Cette estimation évalue pour les quatre pays de Visegrad<sup>6</sup> à 26 milliards d'Ecus<sup>6b</sup> en l'an 2000 (soit une augmentation de 25 % du budget communautaire) le coût de leur adhésion, partant de l'hypothèse que le montant attribué par habitant serait de 400 Ecus.

Les scénarios plus détaillés présentés ici illustrent cette difficulté. Ils partent tous du principe que les PECO devraient bénéficier des fonds structurels, à égalité de traitement avec les autres pays ou régions actuellement bénéficiaires. Mais sur cette base, ils envisagent plusieurs critères possibles d'allocation, par référence à des cas différents observables dans la Communauté.

Si l'on retient le principe d'une égalité de traitement avec les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion<sup>7</sup> (Espagne, Portugal, Grèce, Italie), en termes d'Ecus par habitant reçus au titre des fonds structurels, les montants à allouer sont considérables : 20,3 milliards d'Ecus par an contre 13,3 pour les pays bénéficiaires actuels du Fonds de cohésion. Ceci ce traduirait par un accroissement annuel moyen de 73,4 % du budget des actions structurelles et de 25 % du paquet Delors II (TABLEAU 1).

5. 1Ecu=6,85FF en 1992 et 6,58FF en 1994 (données en moyenne annuelle).

6. Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

6b. L'étude évalue par ailleurs le coût annuel de la PAC en l'an 2000 à 38 milliards d'Ecus.

7. Ceux-ci reçoivent en moyenne 176 Ecus par habitant et par an au titre des fonds structurels, ce à quoi il faut ajouter

36 Ecus par habitant et par an au titre du Fonds de cohésion, soit au total une moyenne de 212 Ecus que l'on applique aux populations des PECO pour effectuer les simulations du tableau 1.

TABLEAU 1

## Fonds potentiels pour les PECO\*

|                           | Population<br>en 1992<br>(milliers) | PNB<br>en 1992<br>(Md Ecus) | PNB 1992<br>en PPA**<br>(Md Ecus) | Fonds à<br>allouer par an<br>(Md Ecus) | Rapport entre les Fonds à<br>allouer aux PECO et leur PNB<br>(Ecus) (PPA) |     |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|--|---|-----|
| Pays de la<br>Cohésion*** | 62,7                                | 567,8                       | 568,5                             | 13,3                                   | 2,3   | 2,3 |
| PECO                      | 96,1                                | 137,4                       | 353,5                             | 20,3                                   | 14,8  | 5,7 |
| Pays de<br>Visegrad****   | 64,3                                | 109,0                       | 269,7                             | 13,6                                   | 12,5  | 5,0 |
| Pologne                   | 38,4                                | 58,0                        | 144,2                             | 8,1                                    | 14,0  | 5,6 |
| Hongrie                   | 10,3                                | 23,6                        | 45,1                              | 2,2                                    | 9,3   | 4,9 |
| Rép. tchèque              | 10,3                                | 19,5                        | 57,3                              | 2,2                                    | 11,3  | 3,8 |
| Slovaquie                 | 5,3                                 | 7,9                         | 23,1                              | 1,1                                    | 13,9  | 4,8 |
| Autres PECO               | 31,8                                | 28,4                        | 83,8                              | 6,7                                    | 23,6  | 8,0 |
| Bulgarie                  | 8,9                                 | 9,2                         | 35,4                              | 1,9                                    | 20,7  | 5,4 |
| Roumanie                  | 22,9                                | 19,2                        | 48,4                              | 4,8                                    | 25,0  | 9,9 |

\* Calcul basé sur les données relatives aux actions structurelles destinées aux pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (212 Ecus par habitant et par an). \*\* PPA : parité de pouvoir d'achat. \*\*\* Espagne, Portugal, Irlande, Grèce. \*\*\*\* La Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Source : les données relatives à la population et au PNB en valeur courante et en PPA sont extraites de l'Atlas et du rapport annuel de la Banque mondiale, édition 1994. Les valeurs d'origine sont en dollars courants et ont été converties au taux de 1 Ecu 1992 = 1,29810 US\$ 1992 (taux calculé en moyenne annuelle).

TABLEAU 2

## Coûts d'une extension des fonds structurels aux PECO, sous différentes hypothèses\*

|   | Calculs en Ecus de 1992    |                            |                                    |                                   | Rapport<br>en %<br>entre<br>Fonds<br>alloués et<br>PNB des<br>PECO | Calculs en parités de pouvoir d'achat           |  |   |
|---|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--|---|--|---|
|   | Fonds à allouer            |                            | Accroissement des<br>dépenses en % |                                   |  | Fonds<br>à allouer<br>par an<br>en Md<br>d'Ecus | Rapport<br>en %<br>entre<br>Fonds<br>alloués et<br>PNB des<br>PECO | Réduction<br>corres-<br>pondante<br>du<br>CCA**<br>en % |
|   | Par an,<br>en Md<br>d'Ecus | En Ecus<br>par<br>habitant | Actions<br>struc-<br>turelles      | Crédits<br>du paquet<br>Delors II |  |   |  |   |
| <i>Hypothèse 1 :</i><br>Allocation à<br>2,3 % du PNB        | 3,2                        | 32,8                       | 11,6                               | 3,9                               | 2,3  | 12,4  | 3,5  | 8,5   |
| <i>Hypothèse 2 :</i><br>Allocation<br>similaire en Ecus/hab |                            |                            |                                    |                                   |  |   |  |   |
| 2.a) aux Länder<br>allemands                                | 14,4                       | 150                        | 52,1                               | 17,7                              | 10,4   | 14,4  | 4,1  | 15  |
| 2.b) aux pays de<br>la cohésion                             | 20,3                       | 212                        | 73,4                               | 25,0                              | 14,8   | 20,3  | 5,7  | 21  |
| 2.c) à l'Irlande  | 26,1                       | 272                        | 94,4                               | 32,1                              | 19   | 26,1  | 7,4  | 27,1  |

\* Conséquences budgétaires et en termes d'impact *ex ante* sur les PECO de l'application de quatre hypothèses.

\*\* CCA : cadre communautaire d'appui.

Source : calculs de l'auteur

TABLEAU 3

## Scénarios à enveloppe budgétaire inchangée

| Classement des régions<br>d'après le critère du PIB<br>par habitant en PPA*<br>(données de 1992) | Population<br>en millions<br>d'habitants | PIB par<br>habitant<br>en PPA<br>Eur15=100 | Cadres<br>communautaires<br>d'appui (CCA)<br>en % du total | Cumul des<br>CCA en partant<br>des régions les<br>plus développées | Cumul<br>correspondant<br>des populations<br>couvertes |
|--|--|--|--|--|--|
| Thuringen  | 2,552                                    | 38   | 2,1  | 70,7   | 25,3   |
| Mecklemburg-Vorpommern   | 1,873                                    | 41   | 1,9  | 68,6   | 24,6   |
| Sachsen  | 4,664                                    | 42   | 3,5  | 66,7   | 24,1   |
| Sachsen-Anhalt   | 2,809                                    | 43   | 2,5  | 63,2   | 22,8   |
| Brandebourg  | 2,544                                    | 44   | 2,3  | 60,8   | 22,0   |
| Dpt français d'outre-mer   | 1,469                                    | 45   | 1,6  | 58,5   | 21,4   |
| Extremadura  | 1,132                                    | 51   | 0,8  | 57,0   | 21,0   |
| Galicie  | 2,795                                    | 59   | 1,3  | 56,2   | 20,6   |
| Andalucia  | 6,989                                    | 59   | 2,5  | 54,9   | 19,9   |
| GRECE  | 10,280                                   | 61   | 14,5   | 52,4   | 18,0   |
| Ceuta y Melilla  | 0,127                                    | 62   | 0,0  | 37,9   | 15,2   |
| Calabria   | 2,110                                    | 63   | 0,9  | 37,9   | 15,2   |
| Castilla-La Mancha   | 1,718                                    | 65   | 0,8  | 37,0   | 14,6   |
| Castilla y León  | 2,620                                    | 66   | 1,2  | 36,2   | 14,1   |
| Basilicata   | 0,622                                    | 67   | 0,6  | 35,0   | 13,4   |
| PORTUGAL   | 9,858                                    | 67   | 14,5   | 34,3   | 13,3   |
| Murcia   | 1,039                                    | 70   | 0,3  | 19,8   | 10,6   |
| Asturias   | 1,120                                    | 71   | 0,4  | 19,5   | 10,3   |
| Flevoland  | 0,238                                    | 72   | 0,2  | 19,1   | 10,0   |
| Campania   | 5,752                                    | 73   | 1,6  | 19,0   | 9,9  |
| Sicilia  | 5,073                                    | 73   | 1,6  | 17,4   | 8,4  |
| Merseyside   | 1,442                                    | 73   | 0,8  | 15,8   | 7,0  |
| Cantabria  | 0,527                                    | 74   | 0,2  | 14,9   | 6,6  |
| Canarias   | 1,503                                    | 75   | 0,7  | 14,7   | 6,5  |
| IRLANDE  | 3,548                                    | 76   | 5,8  | 14,1   | 6,0  |
| Puglia   | 4,115                                    | 77   | 1,3  | 8,2  | 5,1  |
| Comunidad Valenciana   | 3,801                                    | 78   | 1,1  | 6,9  | 4,0  |
| Corse  | 0,251                                    | 79   | 0,7  | 5,9  | 2,9  |
| Sardegna   | 1,679                                    | 79   | 1,0  | 5,2  | 2,9  |
| Northern Ireland   | 1,606                                    | 79   | 1,3  | 4,2  | 2,4  |
| Hainaut  | 1,287                                    | 81   | 0,8  | 2,9  | 2,0  |
| Molise   | 0,337                                    | 82   | 0,3  | 2,1  | 1,6  |
| Highlands, Islands   | 0,277                                    | 87   | 0,3  | 1,8  | 1,5  |
| Arrondissement d'Avesnes,<br>Douai, Valenciennes   | 0,800                                    | 89   | 0,5  | 1,5  | 1,5  |
| Abbruzzi   | 1,275                                    | 94   | 0,2  | 1,0  | 1,2  |
| Berlin   | 3,455                                    | 95   | 0,8  | 0,8  | 0,9  |
| Ensemble des régions<br>ou pays de l'objectif 1  | 93,287                                   | 66   | 70,9   | -  | -  |

\* Les données de population, PIB en Ecus et en parités de pouvoir d'achat sont relatives aux régions de l'objectif 1 en 1992.

L'Irlande, la Grèce et le Portugal ne sont pas subdivisés en régions et figurent en tant que tels comme zone éligible. A l'inverse, pour la France, c'est une subdivision de la région (arrondissement) qui a été retenue. D'autre part, les données régionales font apparaître Berlin dans sa totalité.

Mais tout en conservant le principe d'égalité de traitement, en termes d'Ecus par habitant, avec les actuels bénéficiaires, on peut envisager plusieurs cas, selon qu'on applique aux PECO le traitement le plus favorable (tiré de l'exemple de l'Irlande) ou le moins favorable (tiré de l'exemple des nouveaux länders allemands). Les coûts budgétaires qui en résultent sont très différents; ils sont présentés dans le TABLEAU 2. Celui-ci retient aussi l'hypothèse dans laquelle des fonds structurels alloués aux PECO seraient plafonnés à 2,3 % de leur PIB (proportion que l'on observe dans les pays du Fonds de cohésion).

Dans les différents cas retenus, on peut envisager deux types de solutions possibles pour faire face à l'extension des fonds structurels aux PECO: soit l'augmentation du budget communautaire, soit le relèvement du seuil d'intervention (c'est-à-dire le niveau de PIB par habitant en dessous duquel une région ou un pays bénéficie de fonds structurels). Cette deuxième solution a pour conséquence d'exclure certaines des régions, actuellement éligibles à l'objectif 1<sup>8</sup>, du bénéfice des fonds structurels.

### L'enveloppe budgétaire inchangée

Dans le cas d'une enveloppe budgétaire inchangée, l'allocation de fonds structurels aux PECO aurait pour conséquence de réduire les fonds alloués aux régions actuellement bénéficiaires, et donc d'éliminer du bénéfice des fonds les régions relativement les plus riches, en termes de PIB par habitant. Le TABLEAU 3 classe les régions (pays) de l'UE par ordre décroissant de PIB par habitant, rapporté à la moyenne communautaire, et indique la part de chaque région (ou pays) dans le total des fonds structurels actuellement alloués au titre des cadres communautaires d'appui (CCA)<sup>9</sup>. Les lignes en grisé du TABLEAU 3 indiquent les différents seuils d'intervention correspondant aux quatre cas détaillés au TABLEAU 2.

On présentera successivement les quatre scénarios qu'impliquent les relèvements du seuil d'intervention, en commençant par l'hypothèse d'allocation minimale des fonds structurels aux PECO.

Dans le cas où l'allocation des fonds aux PECO est la plus faible (correspondant à 2,3 % de leur PIB en prix courants), les fonds structurels disponibles pour les actuels bénéficiaires diminueraient de 8,5 %. Dans cette hypothèse, ne seraient plus éligibles aux actions structurelles: Berlin, le Hainaut (Belgique), deux régions du Royaume-Uni (Highlands Islands, Northern Ireland), quatre des huit régions italiennes actuellement éligibles (Abruzzes, Molise, Puglia, Sardaigne), une des huit régions espagnoles (Valencia), et en France, l'arrondissement d'Avesnes, Douai, Valenciennes et la Corse. Toutes ces régions (de Berlin à Puglia, en bas du TABLEAU 3) ont en 1992 un niveau de PIB par habitant supérieur à 75 % de la moyenne communautaire; ces 11 régions ainsi que l'Irlande ne seraient donc d'ores et déjà plus éligibles si était appliqué le seuil de 75 % du PIB moyen par habitant, prévu actuellement par les règlements communautaires.

Dans le cas où l'allocation de fonds aux PECO serait analogue à celle dont bénéficient les nouveaux länders allemands (150 Ecus/habitant), les fonds dispo-

8. Pour la définition de l'objectif 1, voir annexe 2.

9. Pour la définition des CCA, voir annexe 2 p. 230.

nibles pour les actuels bénéficiaires seraient diminués de 15 %. Par rapport au cas précédent, seraient en plus éliminées l'Irlande, les îles Canaries, et la Cantabrie (seuil indiqué par la ligne grisée sur la région Cantabria, TABLEAU 3).

Dans le cas intermédiaire, celui où est alloué aux PECO un montant par habitant similaire à celui dont bénéficient les pays du Fonds de cohésion (212 Ecus/habitant), la réduction de l'enveloppe des fonds actuellement alloués aux régions serait de 21 % ; six autres régions seraient éliminées alors du bénéfice des fonds structurels. Ce nouveau seuil, représenté par la ligne grisée sur la région de Murcia, correspond à un abaissement du critère d'intervention à 70 % du PIB communautaire. Dans ce cas, 10,6 % de la population communautaire (sur les 25,3 couverts par l'objectif 1 en 1992) ne bénéficieraient plus de ces fonds. Les PECO, qui en bénéficieraient, représentent 20,7 % de la population communautaire en 1992.

Dans le cas le plus favorable pour les PECO, celui où leur serait alloué un montant de fonds par habitant analogue à celui de l'Irlande (272 Ecus), la réduction nécessaire de l'enveloppe attribuée actuellement aux régions serait de 27,1 %. Ce nouveau seuil conduirait à l'exclusion du Portugal des régions éligibles. Mais l'économie réalisée en éliminant le Portugal, qui est actuellement en totalité éligible, serait beaucoup plus importante que nécessaire (34,3 % de l'enveloppe actuelle des fonds). Sauf à subdiviser ce pays, en plusieurs zones éligibles, on peut considérer que le Portugal continuera dans ce cas à faire partie des bénéficiaires. Les conclusions ne sont donc pas modifiées par rapport au cas précédent.

Etant donné le faible niveau de PIB par habitant des PECO, ceux-ci seraient éligibles dans tous les cas de figure<sup>10</sup>. Au total, malgré l'élimination de nombreuses régions du bénéfice des fonds structurels, dans tous les cas envisagés l'application de ces actions aux PECO accroîtrait significativement la population bénéficiaire, et au minimum d'environ 10 % de la population communautaire.

### Avec augmentation de l'enveloppe budgétaire

Dans l'hypothèse où les ressources budgétaires "suivraient" l'augmentation des dépenses envisagées au titre de l'extension des fonds structurels aux PECO, les critères retenus précédemment conduisent aussi à différentes estimations.

Dans le cas où l'allocation des fonds structurels aux PECO serait la plus élevée et où la liste des régions éligibles, telle qu'elle est actuellement inscrite dans les règlements communautaires, serait maintenue, le budget des actions structurelles augmenterait de 94 % ; dans le cas d'une allocation aux PECO de type "nouveaux länder", et toutes choses égales par ailleurs, le budget des fonds structurels augmenterait de 52,1 %.

Si l'on retient comme critère non plus le montant de fonds structurels par habitant, mais une allocation en % du PIB et que l'on attribue aux PECO des fonds structurels équivalents à 2,3 % du PIB (soit la proportion qui existe dans le cas des

10. En 1992, les niveaux de PIB par habitant, en PPA, sont les suivants (Europe = 100) : Pologne, 27,7 ; Hongrie 32,3 ; République tchèque, 41 ; Slovaquie, 28,3 ; Roumanie, 27,1 ; Bulgarie, 15,5.

pays du Fonds de cohésion), l'augmentation du budget annuel des actions structurelles serait encore de 11,6 % et celle des crédits du paquet Delors II de 3,9 %.

L'ensemble de ces scénarios montrent la plage d'appréciation laissée aux négociateurs. Entre l'hypothèse la plus haute, de surcroît, de fonds structurels et celle de l'abandon des actions structurelles au-delà de 1999, toute une série de solutions sont envisageables. L'attribution des fonds devra donc se faire en considérant les avantages et les inconvénients qui s'y rattachent.

## **A**vantages et inconvénients des actions structurelles en faveur des PECO

### **Les arguments pour l'attribution de fonds structurels**

Ceux-ci mettent en avant la pertinence des objectifs poursuivis et l'efficacité des moyens mis en œuvre.

L'impératif de cohésion économique et sociale de l'Union, tel qu'il est inscrit aux articles 130 A à E du traité de Maastricht stipule "... La Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales". Ces principes devraient se traduire – statistiquement – par une amélioration de la convergence des régions européennes vers la moyenne communautaire. Or si l'on se réfère aux observations réalisées, force est de constater que dans ce domaine, les évolutions sont décevantes. Ainsi que l'indique le cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté "... la tendance générale a été un léger élargissement des disparités pendant les années de croissance faible de la première moitié des années quatre-vingt et une réduction progressive de ces disparités au cours de la seconde moitié de la décennie, tendance qui a peu à peu disparu au cours des années quatre-vingt-dix".

Les fonds structurels sont un moyen efficace d'accélérer la convergence et d'améliorer ainsi la cohésion. Les investissements qu'ils génèrent contribuent à l'accélération de la croissance par un effet keynésien provoqué par l'investissement dans les infrastructures mais aussi par un effet d'offre constitué par des externalités telles que l'amélioration du réseau d'infrastructures physiques ( routièrès, ferroviaires, portuaires, ...) ou humaines (éducation, formation ...). En 1993, les investissements liés aux fonds structurels représentaient 11,7 % de la FBCF effectuée dans les régions de l'objectif 1. La contribution des fonds structurels à la croissance du PIB (impact keynésien) a été estimée à 0,7 % pour le Portugal, à 0,5 % pour la Grèce, 0,2 % pour l'Espagne, 0,3 % pour l'Irlande et 0,1 pour l'Italie (Beutel, 1994). La prise en compte des effets d'offre majeure fortement cet impact (ENCADRÉ 1).

## Les fonds structurels : effets de demande et effets d'offre

Comment distinguer les conséquences en termes de demande (effet keynésien) et d'offre (externalités) d'une allocation de fonds structurels ? Jusqu'à présent, la plupart des évaluations s'appuyaient sur des mécanismes keynésiens. A partir d'une approche entrées-sorties, il s'agissait d'apprécier à l'aide d'un modèle l'impact des mesures sur les grandes variables macro-économiques, et notamment la formation brute de capital fixe, l'emploi, les importations et la croissance.

Une étude réalisée par l'ESRI (Dublin) – en collaboration avec la FEDEA (Fundacion de Estudios de Economia Aplicada-Madrid) et l'université catholique de Lisbonne qui ont réalisé les travaux sur les fonds structurels (1989-1994) – tente une évaluation des effets d'offre en s'appuyant sur les dernières recherches théoriques concernant la croissance endogène (Bradley & *alii*, 1994). A partir de modèles nationaux décrivant les économies et d'un paramétrage des différentes externalités (infrastructures, éducation), l'étude distingue les effets d'offre et de demande sur les pays de la périphérie européenne\*. Les effets d'offre s'exercent de la manière suivante : l'impact initial est nul, mais après cinq années, ils atteignent leur plein régime et dépassent ceux de la demande.

## Accroissement du PIB provoqué par les fonds structurels

En % du PIB

|                       | Fonds structurels et<br>contreparties publiques |      |      | Effets de demande |      |      | Effets d'offre |      |      | Effets totaux |      |       |
|-----------------------|---|------|------|-------------------|------|------|----------------|------|------|---------------|------|-------|
|                       | 1994  | 1999 | 2020 | 1994              | 1999 | 2020 | 1994           | 1999 | 2020 | 1994          | 1999 | 2020  |
| Irlande               | 7,85  | 7,13 | 4,75 | 6,23              | 5,94 | 4,03 | -              | 3,19 | 8,04 | 6,23          | 9,33 | 12,40 |
| Espagne               | en moyenne 2%<br>sur la période                 |      |      | 1,50              | 2,50 | 1,20 | -              | 1,19 | 5,63 | 6,40          | 4,40 | 6,90  |
| Portugal <sup>1</sup> | 6,35  | 6,20 | 5,82 | 7,03              | 8,14 | 7,64 | -              | 0,95 | 1,21 | 7,03          | 9,17 | 8,94  |

Source : J. Bradley, N. O'Donnell, N. Sheridan & K. Whelan (1994), "Aide régionale et convergence : évaluation de l'impact des fonds structurels sur la périphérie européenne", rapport de l'ESRI-Economic and Social Research Institute, pour le commissariat général du Plan et la direction de la Prévision, à paraître chez Avebury, Ashgate Publishing Ltd.

Les données qui sont présentées permettent d'examiner l'efficacité des fonds sur l'Irlande, l'Espagne et le Portugal. L'Irlande obtient la meilleure performance du fait de ses investissements prioritaires dans les domaines de l'éducation et de la formation. L'Espagne et le Portugal, qui se sont davantage tournés vers la réalisation d'infrastructures physiques, auront bien un effet d'accélération dû aux effets keynésiens, mais bénéficieront bien moins des effets d'offre, qui se manifestent à long terme.

Ces résultats plaident évidemment pour le développement des fonds structurels en raison des externalités dégagées par les projets, notamment pour ceux qui ont trait à l'éducation et à la formation. Ils peuvent peut-être porter à un trop grand optimisme. Néanmoins, les résultats livrés par les modèles sont expérimentaux et doivent être utilisés avec précaution pour les comparaisons du fait d'un traitement peu homogène des pays (les modèles sont encore à un stade de développement très inégal) et du caractère encore expérimental du paramétrage des externalités.

\* Les aspects techniques du modèle seront présentés en 1995 dans "Modelling in the European Periphery : the HERMIN Project", à paraître dans *Economic Modelling*.

## Les inconvénients de la mise en œuvre d'actions structurelles

Ils ont trait à la capacité d'absorption des PECO et aux risques de mauvaise allocation de fonds publics.

La poursuite des actions structurelles signifierait que l'Union européenne ne modifie pas ses orientations budgétaires à moyen et long terme et qu'elle continue à consacrer – sur une base de politique régionale – des sommes aussi importantes à l'objectif de cohésion, alors que d'autres objectifs concurrents, nationaux ou européens, peuvent émerger. Un risque de rigidité peut apparaître dans l'articulation des politiques européennes.

En outre, dans le cas d'une allocation aux PECO, il faut s'interroger sur la capacité de ces pays à absorber des fonds, qui, s'ils étaient distribués de la même manière qu'aux bénéficiaires du Fonds de cohésion, représenteraient 14,8 % du PNB de l'ensemble de ces pays et jusqu'à 25 % pour la Bulgarie et la Roumanie. Ces données doivent être minorées si l'on prend comme base de calcul du PNB les parités de pouvoir d'achat (TABLEAU 1), elles n'en demeurent pas moins irréalistes.

Les effets de tels transferts sont bien connus et s'apparentent au *dutch disease* : perturbations sur les équilibres macro-économiques par le canal de la balance des paiements, surestimation du taux de change qui altère la compétitivité et retarde l'ajustement structurel, sans compter les phénomènes de corruption que de telles sommes ne manqueraient pas de provoquer.

Par ailleurs, et sauf à changer les règles actuellement en vigueur, les fonds structurels supposent que les Etats qui en bénéficient dégagent des ressources publiques additionnelles (principe dit de l'additionalité). Plus les fonds structurels seront importants, plus il faudra dégager des ressources publiques à des fins de politique régionale. Les pressions sur le budget des PECO seront considérables et le risque d'éviction de dépenses publiques à fort impact économique et social n'est pas à négliger. De plus, si les aides communautaires représentent une part élevée du budget de l'Etat, ceci induira nécessairement une réduction de l'autonomie des Etats bénéficiaires dans la conduite de leur politique économique.

Ces inconvénients sont-ils susceptibles d'entraîner une suppression des fonds structurels ? L'abandon de ces procédures paraît difficilement envisageable : certes, l'Union pourrait considérer que les grands programmes communautaires dans le domaine régional sont achevés, et que les opérations ultérieures pourront être décidées dans le cadre d'une interprétation plus stricte de la subsidiarité. Les Etats membres se limiteraient à discuter des critères à retenir et des schémas territoriaux européens, chacun devant les appliquer avec ses instruments nationaux. Cette solution, bien que rigoureuse, a peu de chance d'être retenue : elle prend de front les pays du Sud qui verront s'interrompre des financements qui se sont enracinés dans leur logique de développement, et elle introduit une discrimination entre les candidats successifs à l'Union européenne. Elle est surtout contraire au traité de Maastricht, en ce qu'elle ignore ses dispositions sur la cohésion économique et sociale.

## Les conditions à réunir

Si des fonds structurels sont attribués aux PECO, un certain nombre de conditions doivent être remplies au préalable.

En premier lieu, l'efficacité des fonds structurels doit être clairement établie à partir de l'évaluation des résultats observés sur l'impact des fonds entre 1989 et 1993 et sur l'évaluation à mi parcours des fonds qui ont été attribués pour la période 1994-1999. Le programme MEANS de la Commission européenne (méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle) et les travaux menés dans les Etats membres devraient permettre de mieux apprécier les retombées de cette politique. D'autre part, il est nécessaire de faire une évaluation aussi exacte que possible des besoins en investissement – physiques et humains – des PECO (ENCADRÉ 2). Les institutions financières spécialisées (BEI, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale ...) contribuent à ces investissements et certains d'entre eux, rapidement rentables, peuvent être engagées par les opérateurs privés.

### ENCADRÉ 2

#### Les infrastructures dans les PECO

Ce débat sur l'attribution des fonds structurels aux PECO nécessite d'étudier les indicateurs sur les infrastructures physiques et le capital humain concernant ces pays et de les comparer avec ceux des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion.

Les fonds structurels sont destinés pour une grande part à des investissements en infrastructures. Sur la période 1989-1993, le FEDER avait consacré aux régions concernées par l'objectif 1, 58 % de ses ressources pour des projets concernant l'infrastructure de base (amélioration des communications, équipements relatifs à la fourniture d'eau et d'énergie, infrastructures sociales).

Quelques indicateurs illustrent l'écart qui sépare les PECO de la moyenne communautaire. En 1990, le développement des infrastructures dans les PECO se situe entre 25 et 50 % du niveau communautaire. Dans le domaine des infrastructures routières et des télécommunications, le niveau des PECO est inférieur de moitié à celui des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce); il est même fortement inférieur à la situation qui caractérisait ces pays il y a une dizaine d'années. La comparaison est en revanche moins défavorable sur les infrastructures électriques.

En ce qui concerne le capital humain, en 1990, le niveau de l'indicateur retenu sur l'éducation pour les PECO est faible: il se situe entre 12 et 67 % de la moyenne communautaire mais n'est pas, en première approximation, meilleur pour les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion. Les indicateurs retenus pour l'espérance de vie et la santé montrent des niveaux plus satisfaisants.

Ces données doivent être utilisées avec prudence, non seulement en raison des différences géographiques et des choix de développement propres à chaque pays, mais plus

concrètement, du fait de la mauvaise comparabilité des données (qualité des routes, des réseaux électriques, de l'enseignement, etc.) et de la difficulté d'en tirer des données agrégées.

**Les indicateurs d'infrastructures**

Union européenne = 100

|  | Infrastructures physiques |                              |             | Capital humain |                                  |       |
|--|---------------------------|------------------------------|-------------|----------------|----------------------------------|-------|
|  | Routes                    | Télécom-<br>muni-<br>cations | Electricité | Education      | Espérance<br>de vie<br>(UE=76,3) | Santé |
| <i>1. Les PECO : situation par rapport à la moyenne de l'Union européenne en 1990</i>                            |                           |                              |             |                |                                  |       |
| Pologne  | 6                         | 20                           | 67          | 37             | 71,5                             | 122   |
| Hongrie  | 65                        | 22                           | 52          | 36             | 70,1                             | 85    |
| Rép. tchèque<br>& slovaque   |                           |                              |             | 67             | 72,1                             | 77    |
| Bulgarie   |                           | 11                           | 86          | 12             | 71,9                             | 70    |
| Roumanie   | 18                        | 23                           | 53          | 18             | 69,9                             | 140   |
| <i>2. Les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion : situation par rapport à la moyenne de l'Union européenne</i> |                           |                              |             |                |                                  |       |
| - en 1990  | 75                        | 74                           | 69          | 39             | 74,9                             | 91    |
| - en 1980  | 67                        | 66                           | 60          | -              | -                                | -     |

Sources : "Rapports de la Banque mondiale et du programme des Nations Unies pour le développement".

**Indicateurs retenus (Banque mondiale & PNUD, 1994) :**

- infrastructures routières : densité routière en km par million d'habitants, 1988 ou 1990 et 1980 ;
- télécommunications : lignes téléphoniques pour 1000 habitants 1990 et 1980 ;
- électricité : production en kwh par habitant 1990 et 1980 ;
- éducation : taux de diplômés du supérieur, en % du groupe d'âge correspondant, moyenne 1990-1991 ;
- santé : nombre d'habitants par médecin, 1990 et 1980.

Les financements extérieurs seront d'ailleurs nécessaires au développement des PECO et à l'élargissement de leur potentiel de croissance (Germain, 1995). Dans les NPI d'Asie, ils ont constitué près de 10 % du PIB dans les années soixante. Dans les années soixante-dix, au Portugal, le financement extérieur a représenté 10 % du PIB, en Grèce et en Irlande, entre 5 et 10 % du PIB. Selon les estimations de la direction de la Prévision, des apports extérieurs représentant 10 % du PIB permettraient de porter la croissance potentielle des PECO de 4 à 5,2 %. Cependant, les apports communautaires ne pourront représenter qu'une part réduite du financement extérieur, afin de maintenir un équilibre entre les diverses sources de financement et une bonne décentralisation des risques. A titre d'exemple, dans le cas des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion, le pourcentage de la FBCF liée à l'aide communautaire est de 6,2 % en 1993 et de 13,8 % si l'on prend également en compte les investissements privés entraînés par l'aide communautaire.

Dans ces conditions, seule une politique macro-économique saine et équilibrée permettra de faire face aux chocs provoqués par des transferts de fonds. L'exemple de la Grèce montre, du fait des insuffisances dans la politique macro-économique, une performance faible en termes de taux de croissance, en dépit des fonds structurels (taux de croissance annuel moyen de 1,6 % du PIB sur la période 1989-1993), alors que l'Irlande et le Portugal qui ont su mieux gérer les équilibres macro-économiques dans un contexte de transferts importants ont réalisé des taux de croissance de 4,6 et 2,6 %.

La politique macro-économique doit s'appuyer sur un bon fonctionnement des marchés : pour se préparer à la reprise de l'acquis communautaire, les PECO devront, au cours de la phase de pré-adhésion rapprocher leur législation en matière de concurrence et de normes. La Commission devrait faire des propositions au cours du premier semestre 1995 dans ce domaine.

Enfin l'Union européenne doit poursuivre les réformes dans les secteurs protégés afin de tirer le meilleur profit de l'Uruguay Round. Il en va ainsi de l'agriculture – et la Commission doit là aussi faire des suggestions – mais également de nombreux secteurs en cours de reconversion (acier, textile, ...). Ces réformes faciliteront ainsi l'insertion des PECO – qui auront connu une profonde transformation de leurs économies d'ici la fin de la décennie – dans un ensemble dynamique et ouvert.

D. B.

## ANNEXE 1

TABLEAU I ANNEXE I

## Comparaison entre le poids des dépenses agricoles, les actions structurelles et l'action externe de l'Union dans le paquet Delors II

En millions d'écus prix 1992

## Perspectives financières actualisées de l'Europe élargie à quinze

|                                   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 1995-1999 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| 1. Politique agricole commune     | 35354  | 37245  | 37922  | 38616  | 39327  | 188464    |
| en pourcentage (1:4)              | (46,8) | (47,3) | (46,8) | (46)   | (45,2) | (46,4)    |
| 2. Actions structurelles          | 24477  | 26026  | 27588  | 29268  | 30945  | 138304    |
| en pourcentage (2:4)              | (32,4) | (33,1) | (34)   | (34,9) | (35,6) | (34,1)    |
| dont Fonds de cohésion            | 2000   | 2250   | 2500   | 2550   | 2600   | 11900     |
| dont fonds structurels            | 22369  | 23688  | 24980  | 26610  | 28345  | 125992    |
| PAC et Actions structurelles      | (79,2) | (80,4) | (80,8) | (80,9) | (80,8) | (80,5)    |
| 3. Action extérieure de l'UE*     | 5149   | 5447   | 5734   | 6107   | 6553   | 28990     |
| 4. Total des crédits d'engagement | 75467  | 78692  | 81047  | 83954  | 86952  | 406112    |

\* Les dépenses assimilables à des actions structurelles qui peuvent être dégagées pour les PECO (infrastructures, réseaux, coopération interrégionale) se situent à l'intérieur de la ligne "Action extérieure de l'UE", à hauteur de 7 072 millions d'Ecus sur la période 1995-1999.

Source : conclusions du Conseil d'Edimbourg, partie C, "Financement futur de la Communauté" actualisées par le Conseil ECOFIN de décembre 1994.

TABLEAU 2 ANNEXE 1

**Répartition des fonds structurels\* par objectifs entre les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion sur la période 1994-1999**

| Mds Ecus 92<br>(1)         | Objectif 1 | Autres<br>objectifs | P.I.C<br>(2) | Total<br>(3) | En Ecus par<br>hab et par an | En % du<br>PNB de 1992 |
|----------------------------|------------|---------------------|--------------|--------------|------------------------------|------------------------|
| Grèce                      | 13,4       | 0                   | 0,9          | 14,4         | 250                          | 4,1                    |
| Espagne                    | 25,2       | 4,9                 | 2,2          | 32,6         | 139                          | 1,3                    |
| Irlande                    | 5,4        | 0                   | 0,4          | 5,7          | 272                          | 3                      |
| Portugal                   | 13,4       | 0                   | 0,4          | 13,8         | 233                          | 4,1                    |
| Total                      | 57,3       | 4,9                 | 3,9          | 66,5         | 176                          | 2,3                    |
| Total UE<br>(pour mémoire) | 97,8       | 35,7                | 12,7         | 146,6        | 68                           | 0,4                    |
| dont répartition à 12      | 96,3       | 32,5                | 12,7         | 141,5        | 68                           | 0,4                    |

\* Pour trouver le chiffre de fonds structurels attribués en moyenne par an et par habitant, on divise par 6 (nombre d'années que couvre la nouvelle génération de fonds structurels) et par la population des pays. Ce chiffre diffère de celui indiqué au tableau 2 qui se réfère à la population des régions éligibles à l'objectif 1.

La Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal bénéficient en plus des fonds structurels qui leur sont alloués à hauteur de 66,5 Md d'Ecus sur la période 1994-1999, des crédits du Fonds de cohésion soit 13,7 Md d'Ecus entre 1994 et 1999. Au total, ces quatre pays reçoivent 42% des crédits consacrés par l'Union européenne aux actions structurelles.

(1) Les données 1994-1999 ont été fournies en Ecus 1994 ; elles ont été converties en Ecus 1992 au taux de : 1 Ecu 1992 = 1,045 Ecus 1994.

(2) Dans les programmes d'initiative communautaire (P.I.C), on ne prend pas en compte 500 millions d'Ecus non ventilés au titre du programme KONVER (diversification dans les zones dépendant du secteur militaire).

(3) Sont inclus dans le total les mesures transitoires et innovatrices.

Source : Bulletin des Communautés européennes.

**ANNEXE 2**
**Principales caractéristiques des fonds à finalité structurelle**
**L**ES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT

Les dispositions régissant les actions structurelles sont prévues dans le traité de Maastricht au titre XIV "Cohésion économique et sociale", articles 130 A à E. L'article 130 A indique : "La Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales". L'article 130 B ajoute "... La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole-FEOGA, section "orientation"; Fonds social européen-FSE; Fonds européen de développement régional-FEDER), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants". Enfin l'article 130 D indique "...Le Conseil...crée, avant le 31 décembre 1993, un Fonds de cohésion, qui contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports".

## LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES FONDS À FINALITÉ STRUCTURELLE

### LES SIX OBJECTIFS PRIORITAIRES

**OBJECTIF 1** : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement

- Conditions d'éligibilité : régions NUTS de niveau II<sup>11</sup>, dont le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat) est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.
- Population couverte : 26,6 % de la population communautaire en 1994.
- Part de l'objectif 1 dans le total des fonds structurels : 66 % sur la période 1989-1993.

**OBJECTIF 2** : reconversion des régions ou parties de régions gravement affectées par le déclin industriel

- Conditions d'éligibilité : pour les zones plus petites ou égales au niveau NUTS III
  - un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire,
  - un pourcentage d'emplois industriels supérieur à la moyenne communautaire,
  - un déclin de cette catégorie d'emplois.

Cet objectif compte également parmi ses critères d'éligibilité secondaires, l'impact de la restructuration de la pêche.

- Population couverte : 16,8 % de la population communautaire en 1994.
- Part de l'objectif 2 dans le total des fonds structurels : 12 % sur la période 1989-1993.

**OBJECTIF 3** : lutte contre le chômage de longue durée, insertion professionnelle des jeunes (moins de 25 ans), intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail

- Objectif non régionalisé et couvrant l'ensemble du territoire communautaire.

**OBJECTIF 4** : faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production

- Objectif non régionalisé et couvrant l'ensemble du territoire communautaire.
- Part des objectifs 3 et 4 dans le total des fonds structurels : 6 % sur la période 1989-1993.

**OBJECTIF 5A** : accélération de l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la PAC et aide à la modernisation et à la restructuration de la pêche

- Objectif non régionalisé et couvrant l'ensemble du territoire communautaire.
- Part de l'objectif 5a dans le total des fonds structurels : 6 % sur la période 1989-1993.

**OBJECTIF 5B** : développement et ajustement structurel des zones rurales

- Conditions d'éligibilité : bas niveau de développement économique plus trois autres critères principaux, dont deux sont nécessaires pour satisfaire aux conditions d'éligibilité :
  - taux élevé d'emploi agricole,
  - bas niveau de revenu agricole,
  - faible densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important.

Les critères d'éligibilité secondaire sont le dépeuplement, la périphéricité, la sensibilité à la réforme de la PAC et l'impact de la restructuration de la pêche.

- Population couverte : 8,2 % de la population communautaire en 1994.
- Part de l'objectif 5b dans le total des fonds structurels : 4 % sur la période 1989-1993.

11. Nomenclature des unités territoriales statistiques qui subdivise le territoire de l'Union en 66 régions de niveau I, celles-ci en 174 régions de niveau II et ces dernières en 829 régions de niveau III.

**OBJECTIF 6** : aide aux régions septentrionales de l'Europe.

- conditions d'éligibilité : densité de la population (moins de 8 habitants au km<sup>2</sup>).

#### LES PROGRAMMES D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES

Cinq thèmes sont privilégiés : coopération et réseaux transfrontaliers, transnationaux ou inter-régionaux, développement rural, désenclavement de régions ultra-périphériques, promotion de l'emploi et développement des ressources humaines, gestion des mutations industrielles. Une quinzaine de programmes ont été adoptés sur la période 1994-1999.

#### LE FONDS DE COHESION

Le Fonds de cohésion a été créé en mai 1994. Il concerne les quatre pays dont le PNB par habitant est inférieur à la moyenne communautaire : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Les projets ont trait exclusivement à l'environnement et aux infrastructures de transport. Le respect des programmes de convergence est une condition pour l'attribution de crédits. Un instrument intérimaire avait cependant été mis en place dès 1993, permettant d'engager la quasi-totalité des crédits inscrits pour l'exercice 1993.

#### LES PRINCIPES CONCERNANT LA PROGRAMMATION

Pour bénéficier de financements au titre des objectifs de 1 à 4 et 5b, chaque Etat membre doit suivre une démarche en trois phases.

- L'élaboration de plans de développement : ceux ci doivent présenter, selon les cas au niveau national ou régional, un diagnostic de la situation eu égard à l'objectif visé ainsi que les nouveaux axes d'intervention de l'Etat dans ce domaine. La réglementation révisée prévoit une série de nouveaux éléments à intégrer :

- des objectifs spécifiques, quantifiés si leur nature s'y prête ;
- l'évaluation de l'impact environnemental de la stratégie et des actions proposées selon les principes de développement durable ;
- un tableau financier indicatif global récapitulant les ressources financières nationales et communautaires prévues correspondant à chacun des axes principaux retenus (uniquement pour l'objectif 1).

- L'élaboration de cadres communautaires d'appui (CCA). Ceux-ci sont établis par la Commission en concertation avec l'Etat membre et les régions concernées. Ils contiennent les axes prioritaires d'action, les moyens financiers et les formes d'intervention.

- L'élaboration de programmes opérationnels (PO). Pour simplifier et accélérer la procédure de programmation, la réglementation révisée prévoit la possibilité pour les Etats de présenter un document unique de programmation comprenant le plan de développement ainsi que la demande de concours y afférent.

La programmation relative aux objectifs 5a et 6, aux PIC et au Fonds de cohésion fait appel à des procédures *ad hoc* non décrites ici.

#### LE CADRE FINANCIER

##### L'EXÉCUTION FINANCIERE PAR FONDS SUR LA PÉRIODE 1989-1993

Les trois fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA) ont contribué pendant la période 1989-1993 aux objectifs de la politique régionale européenne et aux programmes d'initiative communautaires dans les proportions suivantes : FEDER 48,6 %, FSE 34 %, FEOGA 17,4 %.

## LES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN D'EDIMBOURG DE DÉCEMBRE 1992

Les perspectives financières 1994-1999 dites "paquet Delors II" (annexe 1, tableau 2) ont été adoptées par le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992. Elles consacrent une augmentation substantielle des ressources consacrées aux actions structurelles. Dans le total des crédits d'engagement du paquet Delors II, celles-ci passent de 31,6 % en 1993 à 35,6 % en 1999. Le paquet Delors I avait déjà consacré un doublement des actions structurelles entre 1987 et 1993. Les actions structurelles représentent en 1995 0,4 % du PIB communautaire.

Dans les conclusions d'Edimbourg, les actions structurelles sont précisées, non seulement dans leurs évolutions, mais aussi dans les rapports entre les masses financières affectées à chaque objectif. L'évolution des crédits d'engagement pour l'objectif 1 est fixée et pour les autres objectifs il est indiqué :

- les engagements au titre des objectifs 2, 3, 4 et 5b devraient être maintenus grosso modo dans leurs rapports respectifs actuels tout au long de la période couverte par les nouvelles perspectives financières ;
- les engagements au titre de l'objectif 5a en dehors des régions des objectifs 1 et 5b ne devraient pas augmenter en termes réels.

Il conviendrait d'accorder toute l'attention voulue aux besoins des régions dépendant de la pêche, dans le cadre des accords pertinents."

"Les montants affectés aux initiatives communautaires<sup>12</sup> devraient représenter entre 5 et 10 % des ressources totales engagées au titre des fonds structurels. Ils devraient promouvoir principalement la coopération trans-frontière, transnationale et inter-régionale, ainsi que l'aide aux régions périphériques, conformément au principe de subsidiarité".

Pour le Fonds de cohésion, les conclusions fixent la répartition des crédits par pays :

- Espagne : 52-58 % du total ;
- Grèce : 16-20 % ;
- Portugal 16-20 % ;
- Irlande 7-10 %.

Elles indiquent également : "Pour les quatre Etats membres du Fonds de cohésion, les chiffres ci-dessus permettront de doubler les engagements au titre de l'objectif 1 entre 1992 et 1999".

## RÉFÉRENCES

- Baldwin R. E. (1994), *Towards an Integrated Europe*, Center for Economic Policy Research-CEPR, Londres.
- Banque mondiale (1994), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.
- Beutel J. (1994), *The Economic Impact of The CSF 1989-1993*, Constance 1993, cité dans le quatrième rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels, Commission européenne, 1994.
- Bradley J., N. O'Donnell, N. Sheridan & K. Whelan (1994), *Aide régionale et convergence : évaluation de l'impact des fonds structurels sur la périphérie européenne*, rapport de l'ESRI-Economic and Social Research Institute, pour le commissariat général du Plan et la direction de la Prévision, à paraître chez Avebury, Ashgate Publishing Ltd.
- Germain J.-M. (1995), *Potentiel de croissance et rattrapage des PECO*, dossier de la direction de la Prévision & de la direction des Relations économiques extérieures.
- Programme des Nations Unies pour le développement-PNUD (1994), *Rapport mondial sur le développement humain*.

12. En 1992, les initiatives communautaires représentaient en exécution de crédits d'engagement 1969,7 millions d'Ecus (prix de 1992), soit 11,6 % des crédits exécutés en fonds structurels et en initiatives communautaires.

