

Note

« La réforme des fonds structurels de la Communauté européenne : enjeux et perspectives (Note) »

Diane Éthier

Études internationales, vol. 23, n° 3, 1992, p. 517-529.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703044ar>

DOI: 10.7202/703044ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

La réforme des fonds structurels de la communauté européenne : enjeux et perspective

Diane ÉTHIER*

Depuis l'adoption du *Traité de Rome*, en 1957, l'atténuation des disparités économiques et sociales engendrées par l'augmentation de la concurrence a été considérée, par les États membres de la Communauté européenne (CE), comme un objectif indissociable de la libéralisation des marchés¹. Toutefois, les politiques de renforcement de la cohésion économique et sociale mises en œuvre depuis, tant par la Communauté que par les États membres n'ont pas permis de réduire les disparités régionales et le sous-emploi². Jugés supportables durant les années soixante et soixante-dix, ces problèmes sont cependant devenus une préoccupation importante de la CE, au cours de la décennie quatre-vingt, en raison des conséquences de l'adhésion de la Grèce (en 1981), puis de l'Espagne et du Portugal (en 1986). L'intégration de ces trois pays, en effet, a doublé le poids des régions en retard et augmenté d'un tiers le nombre des chômeurs au sein de la CE³, de telle sorte qu'en 1986, l'écart entre les régions les plus prospères et les plus pauvres était de deux et demi dans la CE contre un et demi aux États-Unis, ce dernier pays disposant par ailleurs d'un revenu per capita de 50 % plus élevé et d'un niveau de chômage trois fois plus bas que la CE⁴.

L'aggravation des disparités régionales et du chômage, suite au troisième élargissement, n'est cependant pas le principal facteur qui a amené la CE à adopter une série de réformes en vue de renforcer la

* Professeur au Département de science politique, Université de Montréal.

1. Cet objectif est notamment défini dans l'article 130 du *Traité de Rome*, instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'Énergie atomique (EURATOM).
2. J. MAZIER et C. COUHARDE, «Croissance et efficacité des politiques structurelles dans la Communauté économique européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 350, septembre 1991, pp. 604-630.
3. J. MAZIER et C. COUHARDE, *op. cit.*, p. 611.
4. B. MILLAN, «Developing Europe's Periphery», octobre 1990.

cohésion économique et sociale, durant la deuxième moitié des années quatre-vingt. Cette attitude a été motivée par la nécessité de convaincre tous les États membres de ratifier l'*Acte unique européen*, en juillet 1987. La mise en œuvre de l'*Acte unique* qui prévoit, notamment, la suppression de toutes les barrières physiques, techniques et fiscales à la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux, pour le 1^{er} janvier 1993 et la réalisation d'une Union économique et monétaire (UEM), avant l'an 2,000⁵, entraînera, en effet, une forte augmentation de la concurrence et une aggravation des inégalités sociales et régionales au sein de la CE. Les parlements des États membres où sont concentrés les groupes et les régions les moins compétitives (l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Irlande) n'auraient sans doute pas approuvé l'*Acte unique*, si celui-ci n'avait inclus une série de réformes destinées à accroître les effets d'efficacité économique et de redistribution de l'achèvement du marché intérieur⁶.

Quatre d'entre elles, en particulier, concourent à la réalisation de cet objectif : a) le renforcement de la règle de la majorité au Conseil, qui permet d'accélérer le processus d'harmonisation des politiques publiques nationales ; b) la réforme de la politique agricole commune (PAC), qui vise, notamment, à réduire la part du budget communautaire consacrée au paiement des garanties agricoles ; c) la modification de la politique budgétaire qui sanctionne le transfert d'une portion des ressources allouées aux garanties agricoles vers les Fonds structurels (FS) ; d) la réforme des trois Fonds structurels – Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) –, destinée à améliorer l'efficacité des interventions communautaires et nationales en matière de cohésion économique et sociale. Les trois dernières réformes, introduites dans l'*Acte unique* suite aux propositions du président de la Commission des Communautés européennes (CCE), Jacques Delors, en février 1987, sont étroitement complémentaires (CCE, 1987*). Le renforcement de l'efficacité des interventions des FS ne pouvait, en effet, être envisagé sans une augmentation significative de leurs ressources financières. Or, celle-ci était elle-même conditionnelle à une réforme de la PAC et de la politique budgétaire permettant de réduire la part du budget de la CE consacrée au paiement des garanties agricoles (80 % jusqu'en 1989) au profit de celle allouée aux FS (moins de 20 % jusqu'en 1989). Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme de la PAC, qui prévoit une réduction de la production et des surfaces cultivées, une modernisation et un remembrement des structures productives ainsi

5. J. de RUYT, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987 ; R. TAMAMES, *La Comunidad europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

6. CCE, «Les nouvelles politiques structurelles de la Communauté européenne», *Le Dossier de l'Europe*, juin-juillet 1990a, pp. 2-3 ; B. MILLAN, *op. cit.*

* *Réussir l'Acte unique*, Document, Commission du 15 mai 1987.

qu'une diminution du nombre des exploitants, exigeait un renforcement et une rationalisation des interventions des FS destinées à soutenir ces ajustements et à en atténuer les effets sociaux négatifs⁷. Bien que l'ensemble de ces réformes et plusieurs autres mesures – introduites par ou découlant de – l'*Acte unique* doivent contribuer au renforcement des politiques de cohésion économique et sociale⁸, c'est néanmoins la réforme des FS qui constitue la pièce maîtresse de cette stratégie.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour cerner les impacts réels de la réforme des FS, les programmes opérationnels d'intervention n'ayant été mis en œuvre qu'en 1992, nous tenterons, dans ce texte, de préciser ses enjeux, sa portée et ses perspectives. Cette réforme, en effet, demeure mal connue, sans doute en raison du fait qu'elle n'a été mise en œuvre qu'en 1989. Elle est également mal comprise, certains pays, tels les États-Unis, y voyant un renforcement du protectionnisme européen. Or elle ouvrira de nouveaux marchés – publics et régionaux – aux firmes étrangères et leur offrira de nouvelles possibilités d'investissement, en libéralisant les conditions de participation aux concours (de subventions) des FS et aux prêts des institutions financières de la CE.⁹

I – Les principaux enjeux de la réforme

Les enjeux de cette réforme sont très importants. Son échec ou la persistance des disparités régionales et sociales compromettrait en effet la réforme de la PAC et, conséquemment, la libéralisation progressive des échanges de produits agricoles que sanctionneront fort probablement les prochains accords du GATT. Elle pourrait également entraîner une augmentation des tensions sociales et des pressions protectionnistes, ralentissant ainsi la construction de l'*Union européenne*¹⁰ et l'intégration des pays de l'Association européenne de libre-

7. Sur la réforme de la politique budgétaire, voir CCE, *Les finances publiques de la Communauté. Le budget européen après la réforme de 1988*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOCE) 1989a; CCE, «Le budget de la Communauté européenne», *Le Dossier de l'Europe*, août-septembre 1989b, pp. 1-11. Sur la réforme de la PAC, voir R. TAMAMES, *La Comunidad europea*, op. cit. Sur la réforme des FS, voir note 13.

8. Par exemple, l'harmonisation des politiques industrielles des États membres et le développement des programmes communautaires d'appui à la recherche et au développement technologique, prévus par l'*Acte unique*, visent à renforcer la cohésion économique de la CE; la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, adoptée en 1989, et le programme d'application de la Charte, élaboré par la CCE, entre 1989 et 1991, veulent contribuer au développement de la cohésion sociale de la CE.

9. B. MILLAN, op. cit.

10. Le *Traité sur l'Union européenne*, signé par les ministres des Affaires étrangères et des Finances de la CE, le 7 février 1992, à Maastricht, prévoit la réalisation de l'UEM et l'élaboration d'une politique étrangère et de défense commune d'ici l'an 2000. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States – Political Union – *Treaty on European Union*, CONF-UP 1862/91, Bruxelles, décembre 1991.

échange (AELE) et de l'Europe de l'Est, jugée essentielle à la stabilité économique et à la sécurité du continent européen¹¹. B. Millan note qu'une concentration accrue du développement économique autour des pôles traditionnels de croissance accroîtrait les problèmes et les coûts environnementaux tout en privant les entreprises européennes et étrangères de nouveaux débouchés et opportunités d'investissement. Enfin, les résultats de la réforme des FS permettront d'évaluer l'efficacité relative des stratégies supranationales/décentralisées et nationales/centralisées d'intervention structurelle. Jusqu'à maintenant, les études comparatives effectuées sur le sujet ont démontré que les politiques de redistribution de certains États fédéraux (États-Unis, Canada, Autriche, Allemagne) avaient davantage contribué que les politiques communautaires à réduire les disparités régionales et sociales¹², constat qui peut peut-être expliquer la réticence des nouveaux regroupements d'États (telle la zone de libre-échange canado-américaine) à s'engager dans une action concertée à ce niveau.

II - Principaux axes de la réforme des FS¹³

Dans la mesure où elle veut accroître, le plus rapidement possible, l'efficacité des politiques de cohésion économique et sociale, la réforme

11. La création, en 1991, de l'*Espace économique européen*, vaste zone de libre-échange regroupant les sept pays membres de l'AELE et les douze États de la CE, ainsi que la signature, la même année, d'accords d'association avec la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne, constituent une étape transitoire à de nouveaux élargissements de la CE. La CCE prépare actuellement un rapport sur cette question, en vue du prochain sommet européen de juin 1992 à Lisbonne. Selon *The Economist*, 14 mars 1992, pp. 55-56, ce rapport proposerait deux vagues successives d'élargissement : l'intégration des pays de l'AELE, vers le milieu de la décennie '90, et l'intégration de certains pays de l'Europe de l'Est (notamment la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie) à la fin des années '90. Dès 1993, une conférence inter-gouvernementale doit discuter des modalités du premier élargissement. Déjà, la Suède, l'Autriche et la Finlande ont posé leurs candidatures. Par ailleurs certains États méditerranéens (Chypre, Malte, Turquie) attendent une réponse à leurs demandes d'adhésion. L'appui à ces élargissements n'est toutefois pas assuré puisqu'ils sont conditionnels à la ratification, en 1992, par les parlements des douze États membres, du *Traité de l'Union européenne* et du *Traité sur l'Espace économique européen*. Or cette ratification demeure problématique dans certains pays (France, Allemagne, Danemark), notamment en raison des risques que représentent pour les régions et les groupes moins compétitifs, l'harmonisation des politiques économiques nationales et la libéralisation des échanges de la CE avec l'AELE.

12. J. MAZIER et C. COUHARDE, *op. cit.*, p. 611.

13. La réforme des FS a donné lieu à l'adoption, par le Conseil européen, de quatre réglementations : un règlement-cadre, en juin 1988, et trois règlements spécifiant la mission respective du FEDER, du FSE et du FEOGA, en décembre 1988. (voir CEE, 1988a ; 1988b ; 1988c ; 1988d). Sur le contenu de la réforme voir CCE (1990a ; 1990b ; 1991), Van GINDERACHTER (1989), BIANCHI (1991), J.-C. SECHE, «La nouvelle réglementation des fonds structurels» [1^{ère} partie], *Revue du Marché Commun*, n° 328, juin 1989, pp. 325-329 ; J.-C. SECHE, «La nouvelle réglementation des fonds structurels» [2^e partie], *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 346, avril 1991, pp. 277-328.

modifie en profondeur les moyens et les modalités d'intervention des trois FS, qui constituent le principal instrument d'application de ces politiques. Ces changements visent, évidemment, à corriger les lacunes des interventions structurelles antérieures, responsables en partie de l'aggravation des inégalités sociales et régionales. On peut résumer ces changements en quatre points : 1) une augmentation du budget des Fonds ; 2) une rationalisation de leurs méthodes d'intervention ; 3) une décentralisation des décisions ; 4) l'introduction de mécanismes de suivi des projets et d'évaluation périodique de leurs impacts.

1) Le budget des FS demeurerait insuffisant, bien qu'il ait augmenté de 123,5 % entre 1980 et 1987, pour atteindre 19,6 % des dépenses de la CE¹⁴. Mais la réforme de la politique budgétaire de la CE, adoptée en 1988¹⁵, a permis d'accroître les contributions des États membres et de transférer une partie des ressources allouées aux garanties agricoles de la PAC vers les FS (voir *infra*). De telle sorte, qu'entre 1987 et 1989, la part du budget de la CE consacrée aux FS sera de 25 %. Ceci signifie que les montants alloués aux FS, en 1987, soit 7 milliards d'écus¹⁶, doubleront, en termes réels, au cours des cinq années subséquentes. Au total, plus de 60 milliards d'écus leur seront versés entre 1989 et 1993, une somme équivalente à celle que le Plan Marshall a consacrée à la reconstruction économique de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale¹⁷.

Les ressources des FS sont distribuées aux États membres sous forme de subventions¹⁸. Afin de maximiser leurs impacts, ces dernières seront désormais combinées avec les prêts des autres instruments financiers de la CE, notamment ceux de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) et de la Banque européenne d'investissement (BEI)¹⁹. Par ailleurs, les administrations centrales, régionales,

14. J. MAZIER et C. COUHARDE, *op.cit.*, p. 609.

15. CCE (1989a), *Les finances publiques de la Communauté. Le budget européen après la réforme de 1988*, *op. cit.* ; CCE, «Le budget de la Communauté européenne», *Le Dossier de l'Europe*, *op. cit.*

16. Un écu vaut environ 0.760 dollar us.

17. À ces sommes, s'ajouteront les crédits versés pour la réalisation des Programmes intégrés méditerranéens (PIM), mis en place en 1984 afin d'aider les régions agricoles de la Grèce et du sud de la France et de l'Italie à s'adapter à la concurrence des agricultures ibériques, suite au troisième élargissement. S'ajouteront également les subventions consacrées aux mesures de transition. F. VANDAMME, «Les Fonds structurels de la CEE : espoirs et limites d'une réforme», *Revue internationale du Travail*, vol. 129, n° 6, 1990, pp. 785-803.

18. Ces subventions peuvent servir à cinq fins : a) co-financement des programmes opérationnels ; b) co-financement d'un régime d'aide national ; c) octroi de subventions globales gérées par un intermédiaire désigné par l'État membre ; d) co-financement de projets appropriés ; e) soutien à l'assistance technique et à l'élaboration des projets.

19. L'aide de la BEI et des autres institutions financières prendra la forme de prêts – pour la réalisation de divers projets et d'études de faisabilité – ou de garanties, permettant l'obtention d'emprunts à des conditions plus avantageuses. Banque Européenne d'Investissement (BEI) (1990), «Des prêts et des subventions pour le développement régional», *BEI Information*, no. 69, mai 1990, pp. 1-4.

locales et le secteur privé des États membres devront participer au financement des actions structurelles. Les subventions des FS et les prêts de la BEI et de la CECA ne couvriront, au maximum, que 70 % du coût total des projets. L'augmentation des aides financières communautaires vise donc deux objectifs : convaincre les États membres de maintenir le niveau de leurs dépenses publiques, en termes réels, et susciter de nouveaux investissements de la part du secteur privé. Le succès de la réforme des FS dépendra largement, en définitive, de la réalisation de ces deux objectifs.

2) Antérieurement les interventions des FS étaient indépendantes les unes des autres. Le FEDER, créé en 1975, subventionnait les projets de développement et de reconversion des régions en retard et des zones industrielles en déclin. Le FSE, instauré en 1960, finançait les activités assurant le réemploi productif des chômeurs de longue durée et le maintien de revenus normaux durant ce processus de reconversion. La section «orientation» du FEOGA²⁰, créée en 1962, s'impliquait financièrement dans trois types de projets : la modernisation des exploitations agricoles, l'appui à la cessation des activités et la formation professionnelle des agriculteurs. Toutefois, ces interventions étant, dans les faits, habituellement concentrées au sein des mêmes régions sous-développées, leur cloisonnement bureaucratique et financier limitait leur efficacité. La réforme impose désormais une coordination des actions des trois Fonds entre elles, d'une part, et avec celles de la CECA, de la BEI et des États membres, d'autre part²¹. Elle réoriente par ailleurs l'ensemble des interventions en fonction de cinq objectifs : le développement et l'ajustement structurel des régions en retard [objectif 1] ; la reconversion des zones affectées par le déclin industriel [objectif 2] ; la lutte contre le chômage de longue durée [objectif 3] ; l'insertion professionnelle des jeunes [objectif 4] ; l'adaptation accélérée des structures agricoles et le développement des zones rurales [objectifs 5a et 5b]. L'objectif 1 est nettement prioritaire. La majeure part des ressources – et jusqu'aux quatre cinquièmes de celles du FEDER – lui seront consacrées (voir tableau 1).

Dans la plupart des cas, l'aide des Fonds sera attribuée aux entreprises et aux institutions, plutôt qu'aux individus, dans le but de stimuler la croissance économique et la valorisation des ressources

20. Le FEOGA comporte deux sections. La section «garanties agricoles» encaisse les prélèvements et droits de douane sur les importations de biens agricoles en provenance des pays tiers, et perçoit un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; elle redistribue ensuite ces ressources aux agriculteurs sous forme de soutiens aux prix intérieurs et de subventions aux exportations. La section «orientation» coordonne et finance une partie des actions structurelles des États membres dans le domaine agricole (modernisation, reconversion ou fusion des exploitations).

21. Cette coordination prendra la forme suivante : objectif 1 : FEDER, FSE, FEOGA-orientation, BEI ; objectif 2 : FEDER, FSE, BEI ; objectif 3 : FSE ; objectif 4 : FSE ; objectif 5a : FEOGA-orientation ; objectif 5b : FEOGA-orientation, FSE, FEDER, BEI.

TABLEAU 1

Fonds structurels : crédits pour la période 1989-1993		
Objectifs		Mio Ecu ¹
1	Régions en retard de développement dont – cadres communautaires d'appui – initiatives communautaires	38,300 36,200 2,100
2	Régions en déclin industriel	7,205
3 + 4	Chômage longue durée et insertion professionnelle des jeunes	7,450
5	a) Ajustement des structures agricoles	3,415
	b) Développement des zones rurales	2,795
	Mesures transitoires et actions innovatrices	1,150
Total		60,315

1) Au prix de 1989

Source : CCE (1990a), 8.

humaines. Ainsi, le FEDER contribuera à la réalisation des objectifs 1, 2 et 5b par un soutien aux investissements productifs et aux projets de création ou de modernisation des infrastructures²². Le FSE, dans le cadre des objectifs 1, 2, 3, 4, et 5b, co-financera la création d'emplois autonomes et l'embauche de travailleurs permanents, ainsi que la mise sur pied, dans les entreprises – notamment multinationales – et les centres de formation, de programmes d'adaptation de la main-d'œuvre aux changements technologiques²³. L'aide du FEOGA – orientation – à la réalisation des objectifs 1, 5a et 5b sera destinée prioritairement a) à la réorganisation des structures de production et de commercialisation agricoles ; b) à la reconversion des producteurs agricoles et au maintien de leurs revenus durant ce processus ; c) à la protection de l'environnement et à la conservation des zones rurales²⁴.

La rationalisation des interventions est également assurée par une délimitation plus fonctionnelle et plus restrictive des territoires où seront réalisés les projets d'ajustement structurel. Les actions menées dans le cadre des objectifs 1, 3, 4, 5a et 5b seront concentrées exclusivement dans les régions en retard qui, entre 1987 et 1989, avaient un revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire : la totalité de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, ainsi que de larges

22. COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE (CEE), «Règlement n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants», *Journal officiel des Communautés européennes* (JOCE), 15 juillet 1988, p. 12.

23. F. CÉLIMÈNE, «La réforme des Fonds structurels européens et les régions françaises», *Revue du Marché commun*, n° 341, novembre 1990, p. 629.

24. COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, *op.cit.*, p. 12.

parties de l'Espagne et de l'Italie, la Corse, les départements français d'outre-mer (DOM) et l'Irlande du Nord²⁵. Les actions reliées à l'objectif 2, seront circonscrites aux zones industrielles en déclin répondant aux trois caractéristiques suivantes: a) un taux de chômage supérieur à celui de la CE, en 1986, 1987 et 1988; b) un pourcentage d'emplois industriels par rapport à l'emploi total équivalent ou supérieur à celui de la CE, pour toute année de référence depuis 1975; c) un déclin significatif de l'emploi industriel au cours de l'emploi de référence retenue. Les zones industrielles en déclin pourront également bénéficier de certains projets réalisés en vertu des objectifs 3 et 4²⁶.

3) Les décisions relatives à l'application des politiques communautaires de cohésion économique et sociale par les Fonds structurels relevaient exclusivement, dans le passé, de la Commission des Communautés européennes (CCE) et des gouvernements centraux des États membres. La réforme introduit un nouveau processus de partenariat qui permet aux administrations régionales et locales des États de participer à l'élaboration et à la négociation des programmes d'intervention co-financés par les Fonds.

La décentralisation de la prise des décisions est en effet accompagnée d'un renforcement de la planification des interventions. Désormais, les diverses administrations gouvernementales des États membres devront élaborer des plans pluriannuels spécifiant les principaux axes d'intervention structurelle dans les régions et zones désignées. Ces plans serviront à négocier, avec la CCE, les cadres communautaires d'appui (CCA) nationaux triennaux ou quinquennaux, qui définissent les principaux axes d'intervention par région et la participation financière des divers intervenants: FS, BEI, CECA, secteur public national, secteur privé. En général, chaque pays doit négocier trois CCA: un pour les objectifs 1, 3 et 4; un pour l'objectif 2 et un pour les objectifs 5a et 5b. Par la suite, les partenaires nationaux établissent et soumettent à la CCE les programmes opérationnels (PO)²⁷ ou ensemble cohérent de projets d'intervention structurelle. C'est également à cette étape que sont organisés les concours ou les appels d'offre des Fonds, pour l'octroi

25. Les actions menées en vertu des objectifs 5a et 5b seront concentrées dans les zones rurales (des régions en retard). Le degré de ruralité d'une zone sera déterminé en fonction de divers indicateurs: % d'employés dans l'agriculture, niveau de développement économique et agricole, périphéricité, etc.

26. La liste des régions en retard et celle des zones industrielles en déclin seront révisées périodiquement. La deuxième liste peut être étendue à des zones ayant connu depuis 3 ans ou étant sur le point de connaître une augmentation du chômage dans les industries névralgiques pour le développement économique. La liste des zones industrielles en déclin a été publiée notamment dans (CEE, 1990a, p. 11)

27. Lorsque la réalisation d'un objectif implique la participation de plus d'un Fonds, ce qui est le cas pour les objectifs 1, 2, 5a et 5b, on parle de programmes opérationnels intégrés (POI). Lorsqu'un seul Fonds est impliqué, comme dans le cas des objectifs 3 et 4, on parle de programmes opérationnels.

des contrats et subventions de réalisation des projets²⁸, et que sont négociés les emprunts de capitaux auprès de la BEI et de la CECA.

L'objectif de cette nouvelle politique de décentralisation et de planification est d'accroître l'efficacité des actions structurelles par une plus grande implication des intervenants immédiats et un renforcement de leur coordination et de leur cohérence.

4) Enfin, la réforme innove en instituant un processus de suivi des interventions et d'évaluation de leurs impacts²⁹. Ce processus vise notamment : a) à contrôler l'utilisation des crédits fournis par les Fonds ; b) à vérifier le respect du principe de l'additionnalité des dépenses communautaires et nationales ; c) à s'assurer de la cohérence des PO avec les cinq objectifs retenus et les politiques structurelles de la CE ; d) à superviser l'exécution des PO et projets ; e) à mesurer les impacts ou l'efficacité économique de ces interventions. Le suivi et l'évaluation sont assurés par les CCA et les comités nationaux de suivi qui travailleront en collaboration avec la CCE. En vertu du règlement cadre³⁰, trois comités (respectivement responsables des objectifs 1 et 2, 3 et 4, 5a et 5b) seront créés dans chaque État membre concerné. Chaque comité devra dresser, à la fin de chaque année, un bilan des projets réalisés dans le cadre des PO. Ces bilans permettront à la CCE et aux États membres concernés de reviser les PO ou CCA s'il y a lieu. En outre, chaque comité devra, à la fin de la période triennale ou quinquennale retenue, évaluer les impacts macro-économiques des PO, au sein des régions ou zones désignées, à l'aide de différents modèles d'analyse. C'est cette évaluation qui permettra, en fin de compte, de juger du degré d'efficacité réelle de la réforme des FS.

III — Réalisations et perspectives de la réforme des FS

Deux rapports annuels ont été publiés par la CCE sur la mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels. Ceux-ci font état des réalisations accomplies au cours des années 1989 et 1990³¹. Leurs bilans sont généralement positifs dans la mesure où ils montrent que l'échéancier prévu pour ces deux années a été respecté. En 1989, tous les plans de développement régionaux reliés aux cinq objectifs ont été soumis par les États membres à la CCE et la quasi-totalité des CCA ont

28. Ces concours ne sont pas réservés exclusivement aux entreprises et institutions européennes. Les firmes étrangères, centres de recherche, institutions étrangères peuvent soumissionner.

29. CCE, *Vade-mecum sur la réforme des fonds structurels communautaires*, Luxembourg, OPOCE, 1989c, pp. 40-41 ; CCE, *Rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels*, Luxembourg, OPOCE, 1991a, section 3.

30. CCE (1988), *L'Europe sociale*, Bruxelles.

31. CCE, *Rapport annuel sur la mise en œuvre de la réforme des Fonds structurels*, Luxembourg, OPOCE, 1990b ; CCE, 1991, *op. cit.*

été négociés et approuvés. En 1990, les États membres ont élaboré leurs PO et les ont fait sanctionner par la CCE. Par ailleurs le financement des PO a pu être finalisé grâce à la tenue des concours des FS et à la négociation, auprès de la BEI et de la CECA, des crédits qui doivent compléter les subventions des FS. Dans l'ensemble l'exécution des dépenses budgétaires a été conforme aux prévisions de la réforme et des CCA. Le partenariat ou l'implication des administrations régionales et locales dans le processus de planification, de mise en œuvre et de supervision des interventions a été renforcé. Les comités de suivi et d'évaluation ont été mis en place dans chaque pays. Ces derniers ont complété l'élaboration des modèles économiques qui serviront à mesurer les impacts structurels des PO dans les régions et zones désignées.

Dans la mesure où la réalisation des PO devait être amorcée au début de 1991 et se poursuivre jusqu'à la fin de 1993, les rapports de la CCE portant sur les années 1989 et 1990 ne contiennent aucune prévision quant au succès ou aux impacts prévisibles des interventions des FS. Il faudra attendre le rapport de l'année 1991 (non encore disponible) et plus probablement celui de l'année 1992 pour avoir une idée assez précise de ces impacts. On doit cependant souligner que la valeur des études d'impacts dépendra du degré de fiabilité des modèles d'analyse élaborés par les comités de suivi nationaux. Or, l'évaluation comparative de ces modèles, réalisée par la CCE, dans son rapport 1990³² révèle que leur fiabilité est très inégale. Les plus performants seraient les modèles Hermès (retenu par l'Irlande) et Wharton-UAM (choisi par l'Espagne), du fait qu'ils font appel à un grand nombre d'équations et de variables. Les modèles choisis par la Grèce, l'Italie et le Portugal seraient «assez fiables» et ceux utilisés par la France (pour les DOM et la Corse), «approximatifs».

L'absence de résultats concrets sur les impacts ou l'efficacité réelle de la réforme n'hypothèque pas l'analyse des limites et des conditions de réussite de cette dernière.

Les études consacrées à ce sujet insistent généralement sur le volume limité des ressources communautaires consacrées à cette réforme, signalant qu'en 1992, le budget de la CE n'atteindra que 1,2 % du PNB communautaire et les dépenses des FS, un quart de ce montant. Par comparaison, les investissements américains dans le cadre du Plan Marshall de 1947-1951 représentaient 15 % du PIB des États-Unis. Néanmoins, le budget global des FS pour la seule période 1989-1993 – 65 milliards d'écus – sera équivalent aux dépenses du Plan Marshall – en dollars US 1989 –. Par ailleurs, bien que cette somme soit répartie entre six pays (pour les objectifs 1, 3, 4 et 5) et plus (pour l'objectif 2), cet investissement est supérieur aux 32 milliards de dollars US d'aide récemment consentie par les organisations internationales (BERD, FMI,

32. CCE, 1990, *op. cit.* pp. 106-107.

OCDE...) à quatre pays de l'Europe de l'Est (Hongrie, Tchécoslovaquie, RDA, Pologne³³), dont les besoins sont pourtant beaucoup plus importants que ceux des États moins développés de la CE.

En outre, comme le montre le tableau 2, si la part des dépenses des FS n'équivaut qu'à 0.3 du PIB communautaire, elle représentera une proportion nettement plus élevée du PIB des États membres visés par la réforme (2.5 % à 3.5 % selon les pays). Si l'on considère que les interventions concerneront plus spécifiquement les investissements en capital physique et humain, leur impact sera encore plus élevé : de l'ordre de 15 % à 20 % de ces dépenses d'investissement³⁴.

Cet impact pourrait permettre de réduire sensiblement les écarts de revenus par tête par rapport à l'écart moyen de la CE, d'ici l'an 2,000³⁵ si les gouvernements et le secteur privé des États membres complètent

TABLEAU 2

Fonds structurels : dépenses de paiements (en % du PIB)			
	1987	1988	1992 ¹
Portugal	1.4	1.8	3.6
Irlande	1.8	1.5	2.7
Grèce	1.3	1.3	2.6
Espagne	0.3	0.4	0.7
Italie	0.2	0.2	0.3
Royaume-Uni	0.21	0.17	0.18
Luxembourg	0.19	0.19	0.12
France	0.1	0.1	0.12
Belgique	0.08	0.06	0.09
Danemark	0.07	0.07	0.06
Pays-Bas	0.05	0.03	0.06
Allemagne	0.03	0.04	0.04
CE	0.16	0.16	0.25

1) Propre estimation basée sur l'extrapolation

Source : J. Van GINDERACHTER (1989, p. 272).

les ressources communautaires par de nouveaux investissements au lieu d'utiliser ces derniers pour réduire leurs dépenses. Le respect du principe de l'additionnalité des dépenses semble toutefois assuré si on

33. J. LAUX, «Beyond Bretton-Woods: the Reintegration of East-Central European Economies», communication présentée à *The Eight International Conference of Europeanists* du Council for European Studies de l'Université Columbia, Chicago, 27-29 mars 1992.

34. J. Van GINDERACHTER, «La réforme des fonds structurels», *Revue du Marché commun*, no. 327, mai 1989, pp. 271-279 ; F. VANDAMME, *op. cit.*, p. 788.

35. J. Van GINDERACHTER, *op. cit.*, p. 272.

se fie aux prévisions des CCA 1989-93. Par exemple, le CCA pour l'Espagne – objectif 1 – prévoit la ventilation des volumes et sources de financement suivante: 10,5 millions d'écus (MECUS) de subventions communautaires, 9,9 MECUS d'investissements du secteur public national, 6,7 MECUS d'investissements du secteur privé espagnol³⁶. Le CCA pour le Portugal – objectif 1 – prévoit, quant à lui, des subventions communautaires de 7,4 MECUS, des prêts communautaires de 2,8 MECUS, et des injections de fonds du secteur public et privé national de 6,6 et 4,4 MECUS³⁷.

Deux facteurs devraient par ailleurs, selon les études consultées, contribuer à maximiser les impacts économiques de la réforme: la faible incidence de l'achèvement du marché intérieur sur les déplacements des ressortissants communautaires³⁸ et la croissance des investissements privés dans les régions moins prospères de la CE (notamment l'Italie, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni).

Trois problèmes, de l'avis des spécialistes, risquent cependant ou d'entraver la mise en œuvre de la réforme ou d'en restreindre la portée. Le premier a trait à l'absence de coordination entre la CE et les États membres quant à l'élaboration de leurs politiques budgétaires. Le fait que, généralement, les États membres adoptent leurs budgets postérieurement à la CE, peut retarder l'élaboration et l'exécution des PO³⁹; les premiers rapports de la CCE sur l'état d'avancement de la réforme (voir *supra*) tendent toutefois à infirmer cette hypothèse. Par contre, l'hétérogénéité des politiques budgétaires des États membres constitue un problème majeur. Ce dernier devrait toutefois être atténué par la réalisation de la première phase de l'Union économique et monétaire (UEM), d'ici 1994, qui prévoit l'harmonisation des politiques économiques des États membres.

Le deuxième problème, concerne les orientations de la réforme. Celle-ci, comme le montre l'allocation des ressources des FS entre l'objectif 1 et les objectifs 3 et 4 (voir tableau 1), privilégie la croissance économique par rapport à la création d'emploi et à la valorisation des ressources humaines, considérant que la seconde variable est dépendante de la première. Cette vision est remise en question par divers auteurs qui réclament l'intégration des organisations syndicales au sein du processus «partenarial» de négociation et de supervision des CCA et l'application le plus tôt possible de la *Charte communautaire des*

36. CCE, *Marco comunitario de apoyo 1989-1993 (objetivo nº 1) España*, Luxembourg, OPOCE, 1990c, p. 55.

37. CCE, *Cadre communautaire d'appui 1989-1993 (objectif 1) Portugal*, Luxembourg, OPOCE, 1989d, p. 26.

38. Ce point de vue confirme celui d'autres études consacrées aux impacts de l'achèvement du marché intérieur sur les flux migratoires de l'Espagne et du Portugal.

39. F. VANDAMME, *op. cit.*, p. 789.

droits fondamentaux des travailleurs, adoptée en décembre 1989⁴⁰. Ces positions appellent trois remarques. D'une part, il est peu probable que la CE abandonne cette vision plus libérale que social-démocrate de la cohésion économique et sociale, la réforme des FS ayant été adoptée dans le but de dynamiser le marché intérieur unifié avant tout. D'autre part, il n'est pas démontré que la relance de la croissance des régions (rurales et urbaines) en retard ne pourra pas résoudre les problèmes de sous-emploi et de pauvreté. Enfin, il est très improbable que le programme d'application de la Charte sociale élaboré par la CCE et les États membres, entre 1989 et 1991, puisse devenir effectif avant la fin du premier terme quinquennal de la réforme, compte tenu des problèmes soulevés par sa ratification au sein du Conseil économique et social, du Parlement européen et du Conseil des Ministres⁴¹. Et même si tel était le cas, il ne semble pas qu'il aurait une incidence très significative sur la situation de l'emploi et de la distribution des revenus dans les États membres⁴².

Le troisième problème susceptible d'entraver l'efficacité de la réforme des FS serait, selon Bianchi la faiblesse ou la dépendance face à l'État central des administrations locales et régionales des régions défavorisées⁴³. Leur manque d'initiative, d'expertise et d'efficacité au niveau de l'analyse des besoins de leurs territoires, de l'élaboration de PO pertinents et cohérents, de la supervision des PO et de l'évaluation de leurs résultats pourrait limiter sérieusement les impacts des ressources investies. Bien que fort juste, cette analyse sous-estime, toutefois, l'importance de l'encadrement communautaire qui devrait permettre, à terme, de consolider l'autonomie et l'efficacité des administrations gouvernementales subalternes des régions en retard.

L'ensemble de ces considérations justifie un optimisme prudent face à la réforme des FS. Les prochaines études d'impact permettront de confirmer ou d'infirmier ce sentiment. Toutefois, il faudra alors tenir compte du fait que plusieurs des conditions du succès de la réforme, par exemple l'évolution du comportement des administrations locales et régionales, ne seront ni réunies avant plusieurs années, ni prises en compte par les modèles économétriques d'évaluation de ces études.

40. F. VANDAMME, *op. cit.* ; P. BIANCHI, «La réorientation des politiques structurelles de la CEE», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 350, septembre 1991, pp. 599-603.

41. CCE, *Premier rapport sur l'application de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, COM (91) 511 final, Luxembourg, OPOCE, décembre 1991b ; J. DUREN, «La Charte communautaire des droits sociaux devant le parlement», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no. 343, janvier 1991, pp. 19-25.

42. F. PEREZ AMOROS et E. ROJO, «Les effets du marché unique européen sur l'emploi en Espagne», *Revue internationale du Travail*, vol. 130, n° 3, 1991, pp. 395-409.

43. P. BIANCHI, *op. cit.*, pp. 602-603.