fr

Union européenne
Politique régionale

inforegio
panorama

| N° 26 | juin 2008 |

Politique européenne de cohésion 1988-2008: Investir dans l'avenir de l'Europe

SOMMAIRE

Avant-propos
Dirk Ahner 1

Les régions à l'avant-plan
Danuta Hübner 2

Investir dans les personnes
Vladimír Špidla 6

1989-1993: Passer des projets aux programmes 8

1994-1999: Consolider les acquis et redoubler d'efforts 14

2000-2006: Faire de l'élargissement un succès 18

2007-2013: Priorité à la croissance et à l'emploi 22

Retour sur l'année 1988
Débat entre hauts fonctionnaires de la Commission européenne 26

Notes 36

Photos : Commission européenne

Couverture : Digital Vision/Getty images, © DG REGIO

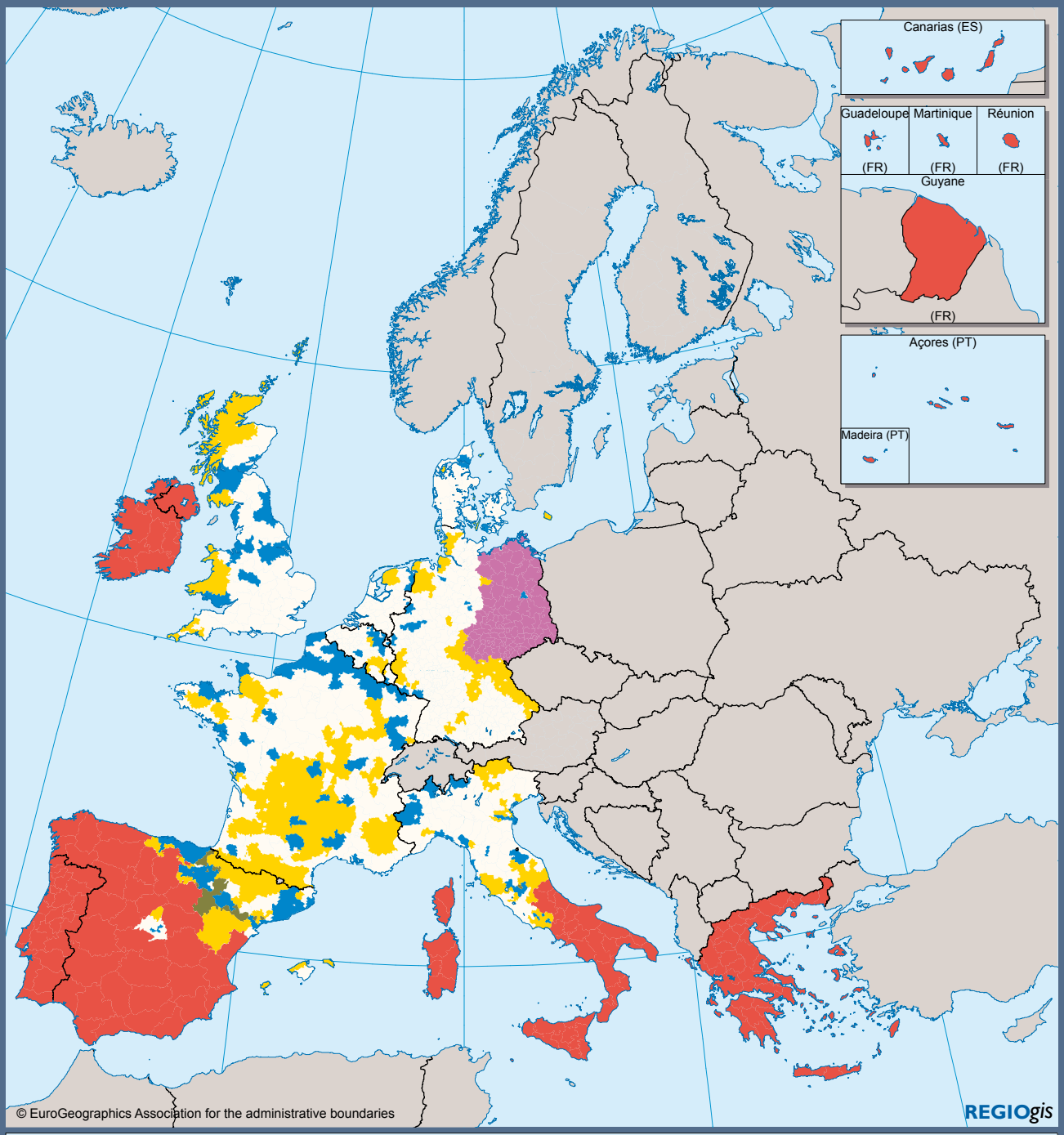
Concept et texte (sauf mention contraire) : Wolfgang Petzold avec remerciements spéciaux à Jean-Charles Leygues, Hugo Poelman, Daniel Mouqué, Caroline Taylor et Thomas Durieux (Tipik Communications).

Éditeur : Raphaël Goulet, Commission européenne, DG Politique régionale.

Ce magazine est imprimé en allemand, en anglais et en français sur papier recyclé.

Il est disponible dans 22 langues de l'Union européenne à l'adresse :
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne.



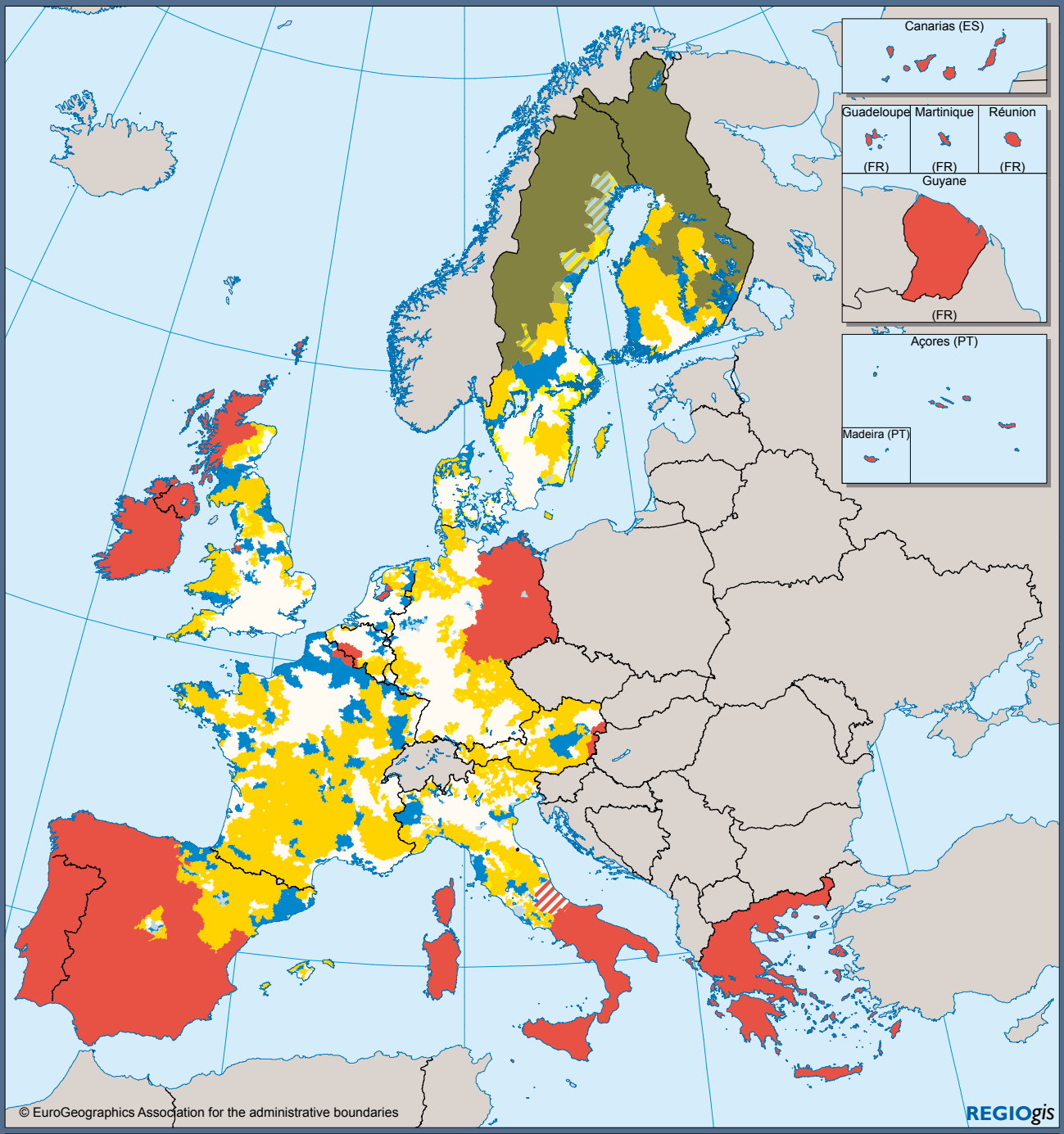
Fonds structurels 1989-1993: régions éligibles

- Objectif 1*
- Objectif 2
- Objectif 5b
- Objectif 2 & 5b
- Nouveaux Länder allemands

Nouveaux Länder allemands éligibles à l'aide à partir de 1990.
Situation des pays non-membres de l'UE en 1993.

* régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% à la moyenne de l'UE

0 1.000 km



Fonds structurels 1994-1999: régions éligibles

- Objectif 1*: entièrement éligibles
- Objectif 2: entièrement éligibles
- Objectif 2: partiellement éligibles
- Objectif 5b: entièrement éligibles
- Objectif 5b: partiellement éligibles
- Objectif 6: entièrement éligibles
- Objectif 6: partiellement éligibles
- Objectif 5b & 6: partiellement éligibles
- Objectif 2 & 6: partiellement éligible
- Objectif 2 & 5b: partiellement éligible
- Objectif 2, 5b & 6: partiellement éligibles
- Objective 1: 1994-1996

Suède, Finlande et Autriche: éligibles à l'aide à partir de 1995.
Les Abruzzes: éligibles à l'aide au titre de l'Objectif 1 durant la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1996.
Situation des tiers en 1999.

* régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% à la moyenne de l'UE

0 1.000 km

Directeur général **Dirk Ahner**

DIRK AHNER, COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

Avant-propos

Cher lecteur,

Ce numéro du magazine Panorama est entièrement consacré aux vingt premières années de la politique de cohésion de l'UE. Le 24 juin 1988, le Conseil adoptait un règlement affectant les fonds européens existants à la «cohésion économique et sociale», terme introduit deux ans plus tôt par l'Acte unique européen. Depuis, la politique de cohésion est devenue l'une des politiques phares de l'UE, et l'une des plus discutées. Il nous a donc paru utile de vérifier la solidité de ses fondements, de sa mise en œuvre et de son impact au fil des ans.

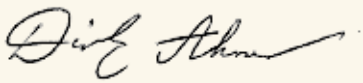
L'année 1988 n'a pas seulement vu le lancement de cette nouvelle politique, elle a aussi mis fin à un débat qui s'était ouvert quelques années plus tôt. Dès la fin des années '70, l'intégration des fonds européens au sein de programmes pluriannuels ciblés avait déjà été testée dans le cadre des «opérations intégrées de développement» puis des «programmes intégrés méditerranéens». Ces deux types de programmes ont marqué un tournant radical en termes d'affectation des fonds. Le remboursement des projets existants introduits chaque année par les États membres constituait un système dont l'efficacité était remise en question et qui était appelé à être remplacé par une approche plus porteuse.

Depuis, la politique de cohésion a façonné les interventions communautaires en mettant en œuvre une approche stratégique à l'échelon européen, national et régional. Elle s'est adaptée au fil des ans sans jamais déroger à son orientation principale: œuvrer en faveur du développement équilibré et durable des régions d'Europe. Elle a permis et continue de permettre aux gouvernements nationaux, régionaux et locaux d'embrasser des stratégies et des réseaux globaux qui dépassent les politiques et les frontières nationales.

« [La politique de cohésion] s'est adaptée au fil des ans sans jamais déroger à son orientation principale: œuvrer en faveur du développement équilibré et durable des régions d'Europe.»

Il n'existe pas de panacée pour assurer le développement régional. L'association de principes, tels que le partenariat, la transparence, la subsidiarité et la participation de la société civile, constitue toutefois un atout majeur des politiques de développement. Ces principes renforcent la coopération entre les secteurs public et privé et sont en mesure de combiner efficacité, décentralisation et participation active. En ce sens, la politique de cohésion est aussi moderne qu'elle l'était en 1988.

Je vous souhaite une agréable lecture.



Commissaire **Danuta Hübner**

DANUTA HÜBNER,
COMMISSAIRE RESPONSABLE
POUR LA POLITIQUE RÉGIONALE

Les régions à l'avant-plan

L'objectif de la cohésion économique et sociale, consigné dans l'Acte unique européen, est devenu réalité en 1988, avec l'adoption du premier règlement qui donna naissance à la politique de cohésion. Les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice ont ensuite réaffirmé l'importance de cette politique, le projet de Lisbonne élargissant même son champ d'application en lui conférant une nouvelle dimension territoriale. Les Conseils européens de 1988, 1992, 1999 et 2005 ont pour leur part confirmé l'importance de la politique de cohésion en lui affectant une part croissante du budget européen.

Toutefois, l'examen rétrospectif des vingt premières années de la politique européenne de cohésion montre à quel point l'année 1988 aura été cruciale. La découverte de la géographie économique de l'Europe a en effet marqué depuis un tournant radical pour les politiques européennes, nationales et régionales. Identifier les régions les plus démunies, définir les priorités, impliquer les institutions locales et imposer des normes communes de gestion, de contrôle et d'évaluation: autant d'axes qui ont permis non seulement d'aboutir à des résultats tangibles mais aussi de mettre en place un système unique de gouvernance multiniveau.

La politique de cohésion affirme clairement que chaque individu, partout dans l'Union européenne, a la possibilité de participer au marché commun et d'en

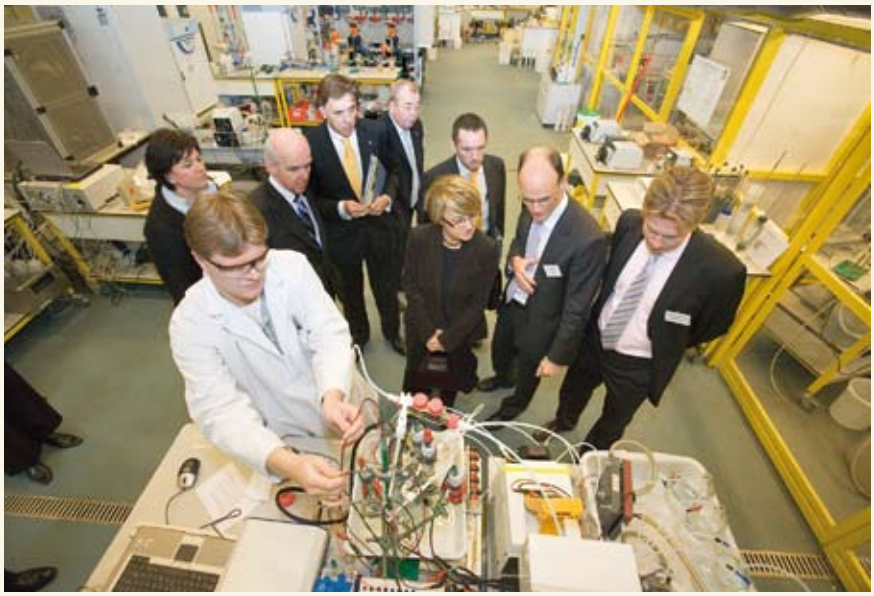
«La politique de cohésion est la "main visible" du marché qui vise à assurer un développement équilibré et durable tout en encourageant l'intégration économique dans l'Union toute entière.»

profiter. La politique de cohésion est la «main visible» du marché qui vise à assurer un développement équilibré et durable tout en encourageant l'intégration économique dans l'Union toute entière. C'est aussi une politique territoriale qui confère un rôle à chaque territoire européen, en ce sens qu'elle n'est pas un obstacle à la répartition optimale de l'activité économique mais qu'elle peut devenir une source de croissance en tant que telle. De récentes théories économiques confirment cette approche à l'aide de nombreuses études de cas qui montrent que «la géographie joue un rôle» et que la politique régionale peut faire la différence.

La politique de cohésion de l'UE a-t-elle eu un impact au cours de ses vingt premières années d'existence ?

Certainement, et l'UE a d'ailleurs réalisé un niveau impressionnant de convergence économique et sociale depuis 1988. À l'échelon national, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, principaux bénéficiaires de la politique de cohésion au cours de ces dernières années, ont enregistré une croissance soutenue. Entre 1995 et 2005, la Grèce a rattrapé son retard par rapport au reste de l'UE-27, son produit intérieur brut passant de 74 à 88% du PIB moyen par habitant de l'UE. La même année, l'Espagne voyait ce pourcentage passer de 91% à 102%, tandis que l'Irlande affichait un PIB équivalent à 145% de la moyenne de l'Union, contre 102% dix années plus tôt. Et nous pouvons espérer des résultats similaires dans les nouveaux États membres, où l'impact de la politique de cohésion commence tout juste à se faire sentir, sous-tendant des taux de croissance élevés.

Au niveau des régions, la croissance économique relativement forte de celles qui affichent un faible PIB par habitant montre que les régions de l'UE convergent effectivement. Entre 1995 et 2004, le nombre de régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75% de la moyenne européenne est passé de 78 à 70, tandis que



le nombre de régions ayant un PIB inférieur à 50% de la moyenne européenne diminuait, pour passer de 39 à 32.

La politique de cohésion améliore la compétitivité des économies régionales en mettant à leur disposition les biens publics «européens» que le marché ne peut leur fournir. Je songe ici aux vastes réseaux de transport et d'énergie, à la véritable politique européenne de l'environnement, aux investissements dans l'éducation, la recherche et le développement. Il convient ici de souligner qu'au cours de l'actuelle période de programmation, la politique de cohésion a radicalement modifié ses priorités d'investissement. Un quart des ressources sont à présent affectées à la recherche et à l'innovation, et environ 30% aux infrastructures environnementales et aux mesures de lutte contre le changement climatique.

La valeur ajoutée de la politique de cohésion ne se limite cependant pas aux seuls investissements dans la croissance et l'emploi. Par le biais de son modèle unique de gouvernance multiniveau, elle associe les acteurs locaux et régionaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, pour une plus grande efficacité et au bénéfice des connaissances locales. La politique de cohésion sert à mettre en place les autres politiques communautaires, dont elle garantit le respect, que ce soit dans le domaine des aides publiques, de l'environnement, du transport, du soutien à l'innovation ou de la société de l'information. Elle améliore et modernise les administrations publiques, à la manière d'un adjuvant, accroît la transparence et favorise la bonne gouvernance. Enfin, et surtout, elle incite les citoyens à travailler main dans la main dans le cadre des nombreux programmes et réseaux transfrontaliers et transnationaux.

La politique de cohésion est aujourd'hui une politique de développement à part entière, basée sur les ressources et les ressources humaines locales. Il s'agit là d'un avantage manifeste pour relever les nouveaux défis que les territoires européens doivent relever. Ces derniers seront confrontés à la nécessité de s'adapter aux pressions de la mondialisation, au changement climatique – avec les menaces et les opportunités pour divers secteurs – à l'évolution démographique et au vieillissement de la population – avec les changements nécessaires en matière de politiques d'emploi – et aux nouveaux risques sociaux liés au changement économique et qui demanderont de nouvelles approches.

Selon les économistes, le développement régional et local, associant croissance économique et réduction des disparités géographiques, jouera un rôle toujours plus important dans l'aide apportée aux régions pour relever ces défis. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner le débat sur l'avenir de la politique de cohésion.

Les réalisations de notre politique ne sont pas passées inaperçues à l'étranger. Reconnaissant cet intérêt, la Commission a signé des protocoles d'accord sur la coo-

«Par le biais de la coopération internationale, la politique de cohésion diffuse les valeurs européennes au-delà des territoires de l'Union.»

pération dans le domaine de la politique régionale avec la Chine, la Fédération de Russie et le Brésil, trois pays confrontés à une aggravation des disparités régionales et à des défis majeurs dans le domaine de la gouvernance. Davantage d'importance sera donnée aux flux d'information de type ascendant dans les processus de prise de décision et d'élaboration des politiques. De nombreux autres pays et organisations (Afrique du Sud, Ukraine, le MERCOSUR, l'Union économique et monétaire ouest-africaine) ont exprimé leur réel intérêt pour le modèle européen de politique de cohésion, considéré comme un mécanisme très efficace compte tenu de son envergure budgétaire limitée. Par le biais de la coopération internationale, la politique de cohésion diffuse les valeurs européennes au-delà des territoires de l'Union.

Commissaire **Vladimír Špidla**

VLADIMÍR ŠPIDLA, MEMBRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN CHARGE DE L'EMPLOI, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Investir dans les personnes

Depuis plus de cinquante ans, le Fonds social européen investit dans les personnes. Les pères fondateurs de l'Union ont fait preuve d'esprit visionnaire et de pragmatisme en inscrivant le fonds dans les traités de Rome. Le FSE finance aujourd'hui des mesures d'activation et l'amélioration des qualifications afin de créer des emplois de qualité; il joue un rôle essentiel en matière d'égalité des chances et soutient les personnes défavorisées. Sur les quelque 10 millions de personnes associées chaque année aux actions du FSE, la moitié sont des femmes et environ 1,2 million sont des travailleurs âgés.

Le FSE avait été initialement conçu pour compenser les pertes d'emplois dans les secteurs industriels traditionnels en finançant des mesures de reconversion en faveur des travailleurs. Il entra toutefois dans une nouvelle ère dans les années 1970. Pour la première fois, le chômage des jeunes était en effet devenu problématique. La Commission européenne fit donc des programmes de soutien aux jeunes de moins de 25 ans une priorité. C'est également à partir de cette période que le soutien fut étendu aux femmes, notamment aux femmes faiblement qualifiées et aux femmes reprenant une activité professionnelle. Au début des années 1980, la crise de l'énergie, la récession économique et un taux de chômage sans précédent s'accompagnèrent de nouveaux défis, tout en introduisant de nouvelles approches. La Commission européenne prit l'importante décision de soutenir la formation complémentaire dans le domaine des nouvelles technologies par le biais du FSE.

La réforme de 1988 a marqué, à plusieurs égards, un changement important pour le FSE:

> Une nouvelle vision, plus globale de la solidarité européenne voit le jour: le soutien du FSE est étendu pour englober la dimension de la cohésion sociale, afin de soutenir les régions pauvres confrontées à un taux de chômage élevé;
> La programmation pluriannuelle permet en outre de se concentrer sur des objectifs à long terme; et
> Enfin, le principe de partenariat voit le jour et ne cesse de se développer depuis. Au lieu d'administrer elle-même des milliers de projets, la Commission partage désormais la programmation et l'administration des ressources du FSE avec les États membres et avec les régions.

Une nouvelle ère d'intégration européenne s'est ouverte avec la fin de la Guerre froide et avec la perspective d'adhésion pour les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Parallèlement, la mondialisation entra dans une nouvelle phase, s'accompagnant d'exigences accrues en matière de mobilité professionnelle et géographique de nos citoyens. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1997, lança la stratégie européenne pour l'emploi, laquelle n'a cessé depuis de jouer un rôle central en coordonnant les politiques de l'UE dans le but

«Avec les autres Fonds structurels et le Fonds de cohésion, le FSE fait des valeurs et de la solidarité de l'Europe une réalité.»

de créer un plus grand nombre d'emplois de qualité. Le FSE devint ainsi l'instrument financier européen pour la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, tout en étant également l'une des pierres angulaires de la stratégie de Lisbonne.

Dans l'Union des 27 États membres, les 200 millions de travailleurs qui constituent la main-d'œuvre européenne sont hautement qualifiés, mais il nous faut encore relever les normes de qualification afin de pouvoir faire face aux défis futurs. Confrontés au vieillissement démographique, nous ne pouvons plus nous permettre de gaspiller le potentiel des citoyens, jeunes ou âgés, ressortissants ou immigrés, diplômés universitaires ou personnes non diplômées. Le changement technologique et économique rapide exige en outre un degré élevé de flexibilité de la part des entreprises et des ressources humaines en Europe. Le FSE peut aider à mettre en adéquation les besoins des individus et les exigences du marché du travail. Il peut aider les États membres à mettre en œuvre leurs propres agendas de flexibilité et sécurité – la «flexicurité». Nous avons pour atouts nos ressources humaines et notre potentiel humain, et le FSE peut nous aider à les utiliser de manière stratégique et avec succès.

Le soutien du FSE n'est pas seulement financier; la contribution du fonds aux politiques nationales de l'emploi est parfois même modeste. Le fait que les programmes du FSE sont souvent utilisés pour expérimenter de nouvelles approches et idées et pour stimuler l'apprentissage entre les États membres grâce à la coopération et la mise en réseau permet de générer, à faible coût, une valeur ajoutée. Au sein de l'Union européenne élargie et plus diversifiée, la coopération transfrontalière est plus que jamais nécessaire. Une telle valeur ajoutée n'est pas coûteuse mais mérite qu'on y consacre nos efforts, étant donné que l'Union européenne doit faire preuve de davantage de dynamisme et d'esprit d'innovation pour rester compétitive dans le contexte de la mondialisation.

Les programmes du FSE répondent à des besoins locaux et nationaux et reposent sur un vaste partenariat. Une fois négociés et décidés dans le cadre d'une procédure associant les États membres et la Commission européenne, les programmes sont mis en œuvre par le biais d'un large éventail d'organisations du secteur public comme du secteur privé: autorités nationales, régionales et locales, instituts d'enseignement et de formation, organisations non gouvernementales et secteur du volontariat, mais aussi partenaires sociaux, associations sectorielles et professionnelles et entreprises, à titre individuel.

117 programmes du FSE d'une valeur de plus de 75 milliards d'euros ont récemment été mis sur les rails pour la période 2007-2013. Dans les années à venir, ceux-ci devront être convertis en résultats et en avancées tangibles sur le terrain. Plus que jamais, nous devons utiliser le FSE dans les domaines où celui-ci a le plus d'impact et concentrer notre budget sur ces priorités.

Avec les autres fonds structurels et le Fonds de cohésion, le FSE fait des valeurs et de la solidarité de l'Europe une réalité. À mes yeux, il s'agit là de l'aspect le plus important de l'histoire et de l'avenir du FSE.

1985

L'Espagne et le Portugal signent l'acte d'adhésion

1986

Conseil européen de Londres

Les 5 et 6 décembre 1986, le Conseil européen de Londres adopte l'Acte unique européen.

1988

Conseil européen de Bruxelles

Les 11 et 12 mars 1988, le Conseil européen de Bruxelles adopte le premier budget communautaire pluriannuel pour la période 1989-1993, connu aussi sous le nom de «Paquet Delors I».

1989-1993

1989-1993

Passer des projets aux programmes

Bien que les origines des politiques communautaires de lutte contre les disparités régionales remontent au traité de Rome, il faut attendre 1975 pour que le Fonds européen de développement régional voie le jour. Au cours de ses premières années d'existence, ses interventions se sont limitées au niveau régional, avec le financement de projets prédéterminés dans les États membres, avec peu d'influence européenne ou locale et nationale. Un système annuel de sélection et de refinancement de projets existants était utilisé de la même façon par d'autres fonds communautaires ayant un impact territorial, comme le Fonds social européen et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Au début des années 1980, la question de l'«efficacité» des instruments communautaires est soulevée, et une série de programmes pilotes cherchent à les intégrer. En 1986, des événements fondamentaux, en particulier l'Acte unique européen, l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal et l'adoption du programme du marché unique, suscitent une dynamique en faveur d'une politique de cohésion réellement «européenne». En mars 1988, le Conseil européen de Bruxelles décide d'affecter 64 milliards d'écus[1] aux Fonds structurels, soit un doublement des ressources annuelles, pour la période 1989-93. Le 24 juin 1988, le Conseil adopte le premier règlement intégrant les Fonds structurels dans la politique de cohésion. Cette réforme historique introduit des principes essentiels comme l'accent sur les régions les plus pauvres et accusant les retards de développement les plus significatifs, la programmation pluriannuelle, l'orientation stratégique des investissements et l'implication des partenaires régionaux et locaux.

LA VOIE DE LA RÉFORME

L'adhésion de la Grèce en 1981 et du Portugal et de l'Espagne en 1986 renforce considérablement les disparités régionales au sein de la Communauté européenne qui compte alors douze États membres. Cinq ans plus tôt, avant l'adhésion de ces pays, un Européen sur huit avait un revenu annuel inférieur de 30% à la moyenne communautaire, contre un sur cinq en 1986.

Face à la crise budgétaire et au souhait d'achever le marché intérieur et de promouvoir la cohésion économique et sociale, la Commission décide de soumettre au Parlement et au Conseil des propositions en vue d'une réforme du système financier communautaire. Dans sa communication du 15 février 1987, intitulée «Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe», baptisé plus tard le «Paquet Delors I», la Commission propose des règles visant à améliorer la discipline et la procédure budgétaires. La proposition porte sur un nouvel accord interinstitutionnel, en vertu duquel le Parlement, le Conseil et la Commission doivent adopter des perspectives financières et des priorités budgétaires pluriannuelles. Le 29 juin 1988, à la lumière des conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, les trois institutions signent l'accord interinstitutionnel qui établit pour la première fois des perspectives financières quinquennales, pour la période allant de 1988 à 1992.

Dès 1985, la Commission présente au Conseil un «Livre blanc»[2] sur l'achèvement du marché commun d'ici à 1992. Deux rapports préparés par les économistes italiens Tommaso Padoa-Schioppa et Paolo Cecchini[3], viennent ensuite alimenter le débat sur la façon de renforcer l'intégration du

Italie

Des infrastructures améliorées

1985-1995

Jacques Delors

Jacques Delors, président de la Commission européenne de 1985 à1995.

1989-1995

Bruce Millan

Bruce Millan, membre de la Commission européenne chargé, entre 1989 et 1995, de la politique régionale et des relations avec le Comité des régions.

marché. Alors que le rapport Cecchini évalue «le coût de la non-Europe» – c'est-à-dire les pertes économiques liées à la non réalisation du marché unique – à 4,25 à 6,5% du PIB, le rapport Padoa-Schioppa met en garde contre «un sérieux risque d'aggravation des déséquilibres suite à la libéralisation du marché», et propose des «mesures d'accompagnement appropriées pour accélérer les ajustements dans les régions et les pays structurellement faibles». Le «Paquet Delors I», finalement adopté par le Conseil européen en mars 1988 débouche sur l'ambitieux programme «1992» qui prévoit une réforme de la politique agricole commune et le renforcement des actions communautaires dans le domaine de la politique de cohésion, de la science, des technologies, de l'environnement et des transports.

Les grands gagnants de cet important changement budgétaire sont les trois Fonds structurels, qui bénéficient d'un accroissement considérable de leurs ressources. L'enveloppe annuelle qui leur est réservée passe d'environ 6,4 milliards d'écus en 1988 à 20,5 milliards d'écus en 1993[4], leur part relative dans le budget communautaire faisant un bond de 16% à près de 31%. Cet accroissement des ressources s'accompagne d'une transformation radicale du mode de gestion des fonds. Conformément à la procédure budgétaire annuelle et aux quotas nationaux adoptés dans leurs règlements respectifs, le Fonds social européen (FSE), depuis 1958, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), depuis 1962 et le Fonds européen de développement régional (FEDER), depuis 1975, avaient développé un système de refinancement des projets sélectionnés et soumis par les États membres.

Pour éviter ce système du «juste retour», la Commission décide de développer et de financer des projets régionaux sur une base plus autonome et plus expérimentale, dont va s'ins-

«[…] l'Europe ne conçoit son avenir que dans un équilibre entre la compétition et la coopération. […] l'Europe ne conçoit son avenir qu'en essayant de maîtriser collectivement le destin des hommes et des femmes qui l'habitent. Est-ce facile à faire? Non. Les forces du marché sont impressionnantes. Si on laissait faire les choses, les activités de production se concentreraient au Nord et les activités de détente au Sud. Mais précisément, ces forces du marché, pour impressionnantes qu'elles soient, ne jouent pas toujours dans le même sens. La volonté de l'homme, la grandeur de la politique, c'est d'essayer d'aménager cet espace.»

Jacques Delors, 1989

Grèce

De meilleures liaisons de transport, Grèce

Construction d'une nouvelle route transfrontalière entre la Grèce et la Bulgarie, Drama, Grèce.

Irlande

Modernisation du chemin de fer, Irlande

Modernisation des voies en vue de l'extension du réseau ferroviaire de banlieue dans la région de Dublin, Irlande.

Pays-Bas

Améliorer la conservation de l'eau

1989-93

pirer la méthode de mise en œuvre de la politique de cohésion. Ces exceptions incluent la coordination des dépenses par le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation et démarrent en 1979 avec la mise en œuvre de petits projets pilotes à Naples et à Belfast et, quelques années plus tard, dans le département de la Lozère, dans le sud de la France. Au début des années 1980, des projets expérimentaux de plus grande envergure développant une approche intégrée en matière de planification régionale sont mis en œuvre dans d'autres régions de la Communauté par le biais des opérations intégrées de développement (OID). Et, en 1986, la Grèce, l'Italie et la France bénéficient des programmes intégrés méditerranéens (PIM), programmes expérimentaux à plus grande échelle financés à l'échelon européen. Cette évolution est favorisée par une révolution conceptuelle dans les politiques de développement urbain et régional et par des études suggérant des approches ascendantes plus intégrées privilégiant les mesures «non techniques» au lieu des seuls investissements physiques, dans les entreprises et les infrastructures par exemple.

LA POLITIQUE DE COHÉSION ENTRE 1989 ET 1993

La réforme de 1988 introduit une série de principes applicables à la politique de cohésion et à ses instruments, qui vont constituer le «mode d'emploi» de cette politique. Il s'agit des principes suivants:

> Nombre limité d'objectifs privilégiant les régions en retard de développement;
> Programmation pluriannuelle reposant sur l'analyse, la planification stratégique et l'évaluation;
> Additionnalité, afin de garantir que les États membres ne remplacent pas les dépenses nationales par des fonds européens;
> Partenariat pour la conception et la mise en œuvre des programmes. Les partenariats associent des acteurs nationaux, locaux/régionaux et européens, parmi lesquels les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, l'objectif étant de garantir l'appropriation et la transparence des interventions.

Cinq objectifs prioritaires sont adoptés en 1988:

> **Objectif 1:** promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
> **Objectif 2**: aider à la reconversion des régions sérieusement affectées par le déclin industriel;
> **Objectif 3**: lutter contre le chômage de longue durée;
> **Objectif 4**: faciliter l'intégration professionnelle des jeunes;
> **Objectif 5**: (a) accélérer l'ajustement des structures agricoles et (b) promouvoir le développement des zones rurales.

Couvrant 25% de la population, soit 86,2 millions d'habitants environ, le financement octroyé par le FEDER, le FSE et le FEOGA au titre de l'Objectif 1 s'élève au total à 43,8 milliards d'écus (soit 64% du total). Le principal bénéficiaire est à l'époque l'Espagne, avec une enveloppe de 10,2 milliards d'écus et 57,7% de sa population vivant dans des régions de l'Objectif 1, suivie par l'Italie (8,5 milliards d'écus; 36,4% de la population), du Portugal (8,45 milliards d'écus; 100%), de la Grèce (7,5 milliards d'écus; 100%) et de l'Irlande (4,46 milliards d'écus; 100%). Des sommes moins importantes sont octroyées à l'Allemagne pour ses Länder de l'Est couverts par l'Objectif 1 en 1990, à la France pour la Corse et les départements d'outre-mer et au Royaume-Uni pour l'Irlande du Nord. 35,2% des investis-

Royaume-Uni

Lutte contre le chômage

Portugal

Investir dans les autoroutes, Portugal

Nouvelle autoroute reliant Porto à Valença do Minho, à la frontière de la Galice, Portugal.

Espagne

Construction de ponts, Espagne

Pont sur la Bidasoa, Navarre, Espagne.

sements réalisés au titre de l'Objectif 1 sont destinés aux infrastructures, notamment dans le domaine des transports et de l'environnement, 33,6% aux investissements productifs comme les aides directes et indirectes aux entreprises et 29,6% aux ressources humaines.

16,6% soit 57,3 millions d'habitants, vivent dans des régions de l'Objectif 2 et bénéficient à ce titre de la dotation de 6,1 milliards d'écus (9% du total) du FEDER et du FSE. Les principaux pays bénéficiaires sont alors le Royaume-Uni (2 milliards d'écus; 35,5% de la population), suivi par l'Espagne (1,5 milliard d'écus; 22,2%) et la France (1,2 milliard d'écus; 18,3%). Mis à part la Grèce, l'Irlande et le Portugal, tous les autres États membres bénéficient, dans une moindre mesure, du concours de l'Union au titre de l'Objectif 2. Sur l'ensemble des investissements, 55,1% visent à financer l'environnement productif apportant leur soutien en particulier aux petites et moyennes entreprises, 23,9% sont destinés à la régénération matérielle et à l'environnement, souvent sur des sites industriels désaffectés, et 20,9% aux ressources humaines.

Les programmes réalisés au titre de l'Objectif 3 et de l'Objectif 4, axés sur les groupes cibles des politiques actives de l'emploi, ne sont pas concentrés sur certaines régions mais sont adoptés à l'échelon national. Au total, ces deux objectifs bénéficient d'une enveloppe d'environ 6,67 milliards d'écus (10% du total), financée exclusivement par le FSE. Les principaux pays bénéficiaires sont le Royaume-Uni (1,5 milliard d'écus), suivi par la France (1,44 milliard d'écus) et l'Allemagne (1,05 milliard d'écus). Tous les autres pays bénéficient également de ce concours financier, mais dans une moindre mesure, à l'exception de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, pour lesquels les fonds du FSE sont intégrés au titre de l'Objectif 1.

«L'Acte unique européen améliore de manière significative le système institutionnel et fixe à la Communauté de nouveaux objectifs, tout particulièrement la réalisation du marché intérieur d'ici à la fin de 1992 et le renforcement de la cohésion économique et sociale. Atteindre ces deux objectifs sera aussi répondre aux aspirations et aux espérances des pays qui viennent de rejoindre la Communauté et qui attendent légitimement que leur participation à la Communauté contribue à leur développement et au relèvement de leur niveau de vie par la combinaison de leurs propres efforts et du soutien de leurs partenaires.»

Commission des Communautés européennes: Réussir l'Acte unique: une nouvelle frontière pour l'Europe, COM (87) 100 final, 15 février 1987

Espagne et Portugal

Projet Interreg reliant l'Espagne au Portugal

Pont reliant l'Espagne et le Portugal, sur la Guadiana.

Luxembourg

Amélioration de la signalisation aux frontières

Éviter toute confusion pour les camions traversant les frontières belge, française et luxembourgeoise, Interreg.

Irlande

Moderniser le centre urbain

Rénovation du quartier du Temple Bar à Dublin.

Enfin, l'Objectif 5 absorbe 6,3 milliards d'écus (9,2% du total) – la France (2,3 milliards d'écus), l'Allemagne (1,4 milliard d'écus) et l'Italie (0,96 milliard d'écus) étant les principaux bénéficiaires. Alors que les interventions réalisées au titre de l'Objectif 5a ne sont pas concentrées sur certaines régions en général, celles de l'Objectif 5b se concentrent sur les zones rurales, couvrant une population de 17,6 millions d'habitants, soit 5% du total. Les dépenses réalisées au titre de l'Objectif 5a concernent les investissements productifs, tandis que les fonds octroyés dans le cadre de l'Objectif 5b sont destinés à financer de nouvelles activités économiques dans les zones rurales (47,2%), les infrastructures et les ressources humaines (20% chacune) et l'environnement (12,1%).

Outre les programmes nationaux et régionaux mis en place au titre de ces différents objectifs, 16 initiatives communautaires, dotées d'une enveloppe de 5,3 milliards d'écus (7,8% du total) sont présentées par la Commission afin de lutter contre des problèmes spécifiques à certaines régions ou secteurs. Avec une enveloppe d'environ 1,1 milliard d'écus, l'Initiative «Interreg» soutient ainsi la coopération transfrontalière entre les régions voisines, tandis que «Euroform», «Now» et «Horizon» (764 millions d'écus) financent des projets dans le domaine de la formation professionnelle et de la création d'emplois. «Leader» (455 millions d'écus) finance pour sa part des projets de développement local et rural, tandis que d'autres initiatives se concentrent sur le redéploiement de divers secteurs industriels (Resider, Rechar, Retex, Renaval, Konver; 1,1 milliard d'écus au total), les régions ultrapériphériques (Regis; 181 millions d'écus) ou des questions comme la protection de l'environnement, l'énergie, les technologies de l'information et la recherche (Envireg, Regen, Prisma, Telematique, Stride; 1,6 milliard d'écus au total). Dans le cadre de son assistance technique, la Commission lance également des projets, des réseaux et des études pilotes ainsi que divers outils visant à soutenir les petites et moyennes entreprises, comme les «Business Innovation Centres».

ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE

Entre 1989 et 1993, l'administration des Fonds structurels est régie par cinq règlements du Conseil portant sur leur efficacité et leur coordination, sur leur mise en œuvre avec des dispositions générales et sur la mise en œuvre de chacun des trois fonds. Le règlement de coordination est adopté le 24 juin 1988, alors que les décisions du Conseil sur les quatre autres règlements sont adoptées le 19 décembre 1988. Les cinq règlements entrent en vigueur le 1er janvier 1989.

Le règlement de coordination[5] définit les objectifs et les principes précités, les missions des fonds, les différentes formes d'assistance – la principale étant les «programmes opérationnels» – l'obligation, pour les États membres, de présenter, pour chaque objectif, des «plans de développement régional» spécifiques (pour les objectifs 1,2 et 5b) ou des «plans nationaux» (pour les objectifs 3 et 4), préalablement à l'adoption, par la Commission, des cadres communautaires d'appui (CCA). Le règlement de coordination fixe en outre des taux de cofinancement pouvant atteindre 75% pour les interventions au titre de l'Objectif 1 et 50% pour les autres objectifs.

Le règlement d'application[6] définit le contenu des plans et des CCA et les projets majeurs exigeant des décisions de la Commission. Il met également en place le système des engagements, des paiements des interventions et du contrôle financier. Des règles communes prévoient des dispositions pour le suivi, l'évaluation, la transparence et la publicité accompagnant les interventions.

Portugal

Protection de l'environnement

Les fonds Envireg sont utilisés pour stabiliser une décharge municipale, Alcanena, Lisboa e Vale do Tejo, Portugal.

Italie

Création d'emplois

Reconstruire une base de formation et une base industrielle pour les jeunes, Cagliari, Sardaigne, Italie.

France

Investir dans les PME

Soutien à une plantation de bananes à La Réunion, en France.

Les trois règlements d'application[7] du FEDER, du FSE et du FEOGA-Orientation, incluent davantage d'informations sur le contenu des plans et des programmes, l'éligibilité et l'assistance technique.

Un changement majeur est opéré par rapport à la sélection annuelle des projets par les États membres suivie de l'adoption par la Commission européenne. Le nouveau système, pluriannuel et plus stratégique, repose sur un partenariat élargi entre les régions, les États membres et la Commission européenne. L'adoption de plans (analyse), de cadres communautaires d'appui coordination des interventions et des programmes opérationnels (mise en œuvre) apparaît comme un nouveau défi pour les acteurs concernés. À chaque niveau, il faut en effet mettre en place, pour la première fois, des procédures régissant la gestion des fonds, le suivi et le contrôle. En outre, la communication entre politiques et instruments relevant de traditions différentes s'avère indispensable à chaque stade du processus. Nul ne s'étonnera donc que la première génération de programmes opérationnels ne soit adoptée qu'en 1990, avec les retards que cela implique en termes de mise en œuvre.

Cependant, ce changement de cap va permettre à une nouvelle catégorie d'acteurs à l'échelon européen, national et régional et à des partenaires d'administrations publiques extérieures d'apprendre, de renforcer leurs capacités et de développer de nouvelles approches et de nouveaux partenariats au service du développement régional et local.

Faits et chiffres clés

> **Budget total des Fonds structurels:** 69 milliards d'écus, soit 25% du budget communautaire et 0,3% du PIB total de l'UE
  > **dont, pour les régions de l'Objectif 1:** 64%;
  > **population des régions de l'Objectif 1:** 86,2 millions (25% du total[8]).
> **Principaux pays bénéficiaires:** Espagne (14,2 milliards d'écus), Italie (11,4 milliards d'écus), Portugal (9,2 milliards d'écus), Grèce (8,2 milliards d'écus).

Résultats:

> Les régions de l'Objectif 1 ont réduit leur écart en termes de PIB par habitant de 3% par rapport à la moyenne de l'UE.
> Création de 600.000 emplois grâce aux Fonds structurels en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne, le PIB moyen par habitant dans ces pays passant de 68,3% à 74,5% de la moyenne communautaire.
> 917.000 bénéficiaires d'une formation grâce au FSE.
> 470.000 petites et moyennes entreprises ont reçu une aide dans les régions de l'Objectif 2.

Pour en savoir plus, consultez les pages «évaluation» à l'adresse: **http://ec.europa.eu/regional_policy**

Signature du traité sur l'Union européenne

Conseil européen d'Edimbourg

Les 11 et 12 décembre 1992, le Conseil européen d'Édimbourg adopte les perspectives financières 1994-1999.

L'Autriche se met au vert

Centre européen pour les énergies renouvelables, à Güssing, en Autriche.

1994-1999

Consolider les acquis et redoubler d'efforts

Adoptés à Maastricht le 7 février 1992, le Traité sur l'Union européenne ainsi que le Traité instituant la Communauté européenne tel que modifié (TCE) entrent en vigueur le 1er novembre 1993. Dans le domaine de la politique régionale et de cohésion, le TCE met en place un nouvel instrument, le Fonds de cohésion, ainsi qu'une nouvelle institution, le Comité des régions. Il introduit aussi le principe de subsidiarité. En décembre 1992, le Conseil européen adopte la nouvelle perspective financière pour la période 1994-1999, réservant dans ce cadre une enveloppe de 168 milliards d'écus[9] aux Fonds structurels et au Fonds de cohésion. Ces fonds voient ainsi leurs ressources annuelles doublées, équivalant à un tiers du budget communautaire. Le 20 juillet 1993, le Conseil adopte des règlements relatifs à la nouvelle politique de cohésion, qui intègre désormais l'Instrument financier d'orientation de la pêche et le Fonds de cohésion proprement dit. Les nouveaux règlements viennent confirmer les principes clés de la politique – la concentration, la programmation, l'additionnalité et le partenariat, les cinq objectifs existants restant plus ou moins inchangés. Certaines dispositions sont renforcées, parmi lesquelles la participation d'autres institutions de l'UE, en particulier le Parlement européen, ainsi que les règles relatives au partenariat, à l'évaluation et à la publicité. Le 1er janvier 2005, lors de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, un règlement d'amendement instaure un sixième Objectif en faveur des régions à très faible densité de population de Finlande et de Suède, ainsi qu'une enveloppe financière pour les trois nouveaux États membres.

LA VOIE DE LA RÉFORME

Dans le «Paquet Delors II»[10], présenté quatre jours après la signature du traité de Maastricht, la Commission européenne propose un programme et un budget visant à «aller vers une union économique et monétaire qui permette à la Communauté de profiter pleinement des avantages d'un grand espace économique organisé et d'une monnaie unique». La proposition de la Commission précise les modalités du nouveau Fonds de cohésion et prévoit une augmentation du budget des Fonds structurels ainsi qu'une simplification des règles de mise en œuvre. Le compromis dégagé lors du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992 fixe finalement les ressources pour la période 1994-1999. Environ 153 milliards d'écus sont octroyés aux Fonds structurels et 15 milliards d'écus au Fonds de cohésion, dont 68% en faveur des régions et des pays les plus pauvres.

En avril 1993, la Commission propose une série de nouveaux règlements relatifs aux Fonds structurels, qui seront adoptés en juillet 1993 par le Conseil[11]. Le processus de négociation des règlements, basé sur le principe de partenariat, intègre les remarques du Parlement européen, des partenaires économiques et sociaux et des associations de défense des intérêts régionaux.

Le règlement relatif au Fonds de cohésion[12] est adopté en mai 1994, et prévoit une dotation de 15,15 milliards d'écus. Ses ressources s'adressent aux États membres dont le produit intérieur brut est inférieur à 90% de la moyenne communautaire et qui doivent en outre s'être dotés d'un programme de convergence économique répondant aux critères de l'Union économique et monétaire tels qu'ils sont définis dans le TCE. Le fonds peut alors

1995-1999

Monika Wulf-Mathies

Monika Wulf-Mathies, membre de la Commission européenne en charge, entre 1995 et 1999, de la politique régionale et des relations avec le Comité des régions et le Fonds de cohésion.

Sweden

Investir dans les nouvelles technologies

Des ordinateurs pour les environnements hostiles du Réseau d'inventeurs de la région de l'Arctique, à Luleå, Suède.

Finlande

Investir dans les régions frontalières

financer jusqu'à 85% des coûts liés aux projets d'infrastructure environnementale et de transport d'un montant supérieur à 10 millions d'écus. Il est géré sur la base des décisions prises par la Commission concernant des projets isolés. La Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne bénéficient de l'aide du fonds entre 1994 et 1999.

LA POLITIQUE DE COHÉSION ENTRE 1994 ET 1999

La réforme de 1993 laisse les objectifs de la période 1994-1999 plus ou moins inchangés par rapport à la période précédente:

> **Objectif 1:** favoriser le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
> **Objectif 2:** aider à la reconversion des régions ou des parties de régions gravement affectées par le déclin industriel;
> **Objectif 3:** lutter contre le chômage de longue durée, favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail, et promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans le domaine de l'emploi;
> **Objectif 4:** faciliter l'adaptation des travailleurs au changement industriel et à l'évolution des systèmes de production;
> **Objectif 5:** favoriser le développement des zones rurales en (a) accélérant l'adaptation des structures de production dans l'agriculture dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune et en aidant à la modernisation et l'ajustement structurel du secteur de la pêche; (b) favoriser le développement et à l'ajustement structurel des zones rurales; et
> **Objectif 6:** développement et ajustement des régions à très faible densité de population (au 1er janvier 1995).

«La qualité de la mise en œuvre dépend de plus en plus de la qualité du partenariat. Le succès de la politique de cohésion sur le terrain dépend de l'efficacité du partenariat qui réunit tous les acteurs impliqués dans le développement économique d'une région. Ces acteurs incluent les représentants des ministères et des élus locaux, ainsi que des représentants du monde des affaires, des syndicats et des associations caritatives, bénévoles, environnementales et de femmes, mais je sais aussi que certains représentants du gouvernement ne voient peut-être pas cela d'un très bon œil.»

Monika Wulf-Mathies lors du premier Forum sur la cohésion le 27 avril 1997 à Bruxelles

Allemagne

Reconstruction des infrastructures

Restauration du Kronprinzenbrücke (pont), Berlin, Allemagne.

Irlande du Nord, Royaume-Uni

De meilleurs transports pour les entreprises

Nouveau port à Londonderry, financé par le FEDER.

Espagne

Renforcer l'infrastructure européenne

1994-99

L'aide financière assurée par le FEDER, le FSE et le FEOGA au titre de l'Objectif 1 couvre ainsi 24,6% de la population, soit environ 97,7 millions d'habitants. Elle se monte à 94 milliards d'écus, auxquels s'ajoutent les 14,45 milliards d'écus du Fonds de cohésion (68% de la totalité des fonds disponibles[13]). 41% des investissements réalisés au titre de l'Objectif 1 vont au soutien aux entreprises, 29,8% aux infrastructures, dont la moitié environ aux transports, un quart à l'environnement et 24,5% aux ressources humaines.

60,6 millions de personnes (16,3% de l'ensemble de la population) des régions de l'Objectif 2 se sont partagé une enveloppe de 9,4 milliards d'écus (10,6% du total) au titre du FEDER et le FSE. 55,1% de cette somme est affectée en particulier au soutien aux petites et moyennes entreprises. La régénération matérielle et environnementale, souvent en faveur d'anciens sites industriels, bénéficient quant à eux de 23,9% du concours financier total, contre 20,9% pour les ressources humaines.

Au total, environ 15,2 milliards (9,1% de l'enveloppe) sont affectés au titre des Objectifs 3 et 4. Ce financement est consenti par le FSE en faveur des actions sur le marché de l'emploi et de l'inclusion sociale.

L'Objectif 5 bénéficie quant à lui d'une dotation de 13 milliards d'écus (7,8% du total), un montant destiné au financement de nouvelles activités économiques dans le secteur de la pêche et dans les zones rurales (47,2%), au soutien aux infrastructures et aux ressources humaines (20% chacun) et à l'environnement (12,1%). À l'époque, 32,7 millions de personnes vivent dans des zones rurales soutenues au titre de l'Objectif 5b, soit 8,8% de la population totale de l'UE.

La Suède et la Finlande reçoivent quant à elles 697 millions d'écus (0,4% du total) au titre de l'Objectif 6.

Enfin, s'agissant des 13 initiatives communautaires, une enveloppe de 14 milliards d'écus (8% du total) permet le cofinancement de projets transfrontaliers, transnationaux et innovants.

ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE

Entre 1994 et 1999, les règles régissant les Fonds structurels et de cohésion sont établies dans une série de sept règlements du Conseil portant sur leur efficacité et leur coordination, sur leur mise en œuvre, avec des dispositions générales, et sur la mise en œuvre de chacun des quatre Fonds structurels, le Fonds de cohésion faisant l'objet d'un règlement distinct. Le règlement relatif à la coordination des fonds ne modifie pas fondamentalement le système à trois niveaux mis en place en 1989, basé sur les plans nationaux, les cadres communautaires d'appui (CCA) et les programmes opérationnels. Toutefois, il exige désormais des plans nationaux plus détaillés, notamment pour les questions environnementales. Le règlement introduit également le document unique de programmation, permettant aux États membres et aux régions de soumettre leurs plans et leurs programmes opérationnels dans un seul document, qui fait ensuite l'objet d'une décision unique de la Commission.

Sur le front de la politique de cohésion, cette période connaît une série de développements majeurs. Novembre 1996 voit la publication du premier rapport sur la cohésion économique et sociale, qui fait le point sur les disparités économiques et sociales de l'Union à l'échelon régional et évalue l'impact des politiques nationales et communautaires sur l'évolution de ces écarts. Ce rapport est présenté en avril 1997, à l'occasion du premier Forum sur la cohésion, un événement qui, depuis, accompagne l'adoption de

Allemagne

Promouvoir le tourisme et la culture

Portugal

Protection de l'environnement

Assainissement du Ria Formosa en Algarve, au Portugal.

France

Recherche et développement

R&D dans le domaine de l'horticulture en Basse-Normandie, France, avec le soutien du FEDER.

chaque nouveau rapport de cohésion. Notons que ce forum est aussi devenu, pour les États membres, les régions et les parties prenantes, une plateforme d'échanges sur la politique de cohésion.

Le Schéma de développement de l'espace communautaire est quant à lui adopté en mai 1999. Il s'agit d'un document non contraignant offrant un cadre aux politiques sectorielles au niveau local, régional, national et européen ayant un impact spatial.

Enfin, la signature du traité d'Amsterdam, en octobre 1997, inscrit le principe de la stratégie européenne pour l'emploi mettant en place une coordination plus étroite des politiques nationales dans le domaine de l'emploi.

«Le Fonds de cohésion apporte une nouvelle dimension à la Communauté. De par son mode de fonctionnement, il permet aux États membres de remplir les critères de convergence pour passer à la troisième phase de l'union économique et monétaire.»

Jacques Delors devant le Parlement européen le 11 février 1992

Faits et chiffres clés

> **Budget total des fonds structurels et de cohésion:** 168 milliards d'écus, soit environ un tiers du budget de l'UE et 0,4% du PIB total de l'Union
  > **dont, pour les régions de l'Objectif 1:** 68%
  > **population des régions de l'Objectif 1:** 91,7 millions d'habitants (24,6% du total).
> **Principaux pays bénéficiaires:** Espagne (42,4 milliards d'écus), Allemagne (21,8 milliards d'écus), Italie (21,7 milliards d'écus), Portugal (18,2 milliards d'écus), Grèce (17,7 milliards d'écus) et France (14,9 milliards d'écus).

Résultats

> L'impact des interventions des Fonds structurels entre 1994 et 1999 sur le PIB en termes réels est estimé à une hausse de 4,7% au Portugal, 3,9% dans les Länder de l'Est de l'Allemagne, 2,8% en Irlande, 2,2% en Grèce, 1,4% en Espagne et 1,3% en Irlande du Nord.
> Dans les régions de l'Objectif 1.700.000 emplois nets ont été crées, réalisant une hausse de l'emploi de près de 4% au Portugal, 2,5% en Grèce et entre 1 et 2% dans les nouveaux Länder allemands, ainsi que dans le Sud de l'Italie et en Espagne.
> 800.000 petites et moyennes entreprises, dont 500.000 situées dans des régions de l'Objectif 1, ont bénéficié d'aides directes aux investissements.
> 4.104 km d'autoroutes ont été construits ou modernisés, ainsi qu'environ 31.844 km d'autres routes. Les investissements réalisés dans le réseau ferroviaire ont permis des réductions des temps de parcours sur des lignes essentielles comme Athènes-Thessaloniki-Idomeni (une heure trente de voyage en moins), Lisbonne-Faro (1 heure 35 minutes), Lisbonne-Vila Formoso (1 heure et 20 minutes), Larne-Dublin (20 minutes) et Belfast-Derry (25 minutes).
> Dans les régions de l'Objectif 2, le financement a permis la création d'environ 567.000 nouveaux emplois bruts, le taux de chômage est passé de 11,3% à 8,7%, et 3,2 milliards d'écus octroyés par le FEDER ont été investis afin de développer 115,1 millions de mètres carrés de nouveaux sites et locaux.

Pour en savoir plus, consultez les pages «évaluation» à l'adresse: **http://ec.europa.eu/regional_policy**

1999

Conseil européen de Berlin

Les 24 et 25 mars 1999, le Conseil européen de Berlin adopte l'Agenda 2000 et le budget pour la période 2000-2006.

Latvia

Investir dans les infrastructures

Remplacement de la principale station de pompage de Riga, cofinancé par l'instrument de préadhésion, Lettonie.

Estonie

Renforcement du système éducatif

Nouveau jardin d'enfants en Estonie, financé par l'instrument de préadhésion, SAPARD.

2000-2006

Faire de l'élargissement un succès

Un pas vers une simplification de l'élaboration et des procédures de la politique de cohésion, parallèlement aux préparatifs en vue de l'élargissement: tels sont les thèmes majeurs pour la période 2000-2006. L'«Agenda 2000», en préparation depuis la seconde moitié des années 1990, ouvre la voie au plus important élargissement de l'histoire de l'UE, avec l'arrivée de dix nouveaux États membres en mai 2004. Cet élargissement historique s'accompagne d'un accroissement de 20% de la population de l'UE mais de seulement 5% du PIB. L'élargissement creuse encore les écarts en termes de revenus et d'emploi, puisque le PIB moyen par habitant de ces nouveaux membres est inférieur à la moitié du PIB moyen de l'UE et que seulement 56% de la population travaille contre 64% dans l'UE-15. La quasi-totalité du territoire de ces nouveaux États membres est ainsi couverte par l'Objectif 1 et, à ce titre, éligible au niveau le plus élevé de soutien prévu par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion. Des mesures sont toutefois prises avant l'élargissement, parmi lesquelles l'adoption d'instruments de préadhésion destinés à aider les pays alors candidats à se préparer à la politique de cohésion. Une décision du Conseil européen de Berlin en mars 1999 porte à 213 milliards d'euros[14] le budget accordé à la politique de cohésion 2000-2006 en faveur des quinze États membres. Une enveloppe supplémentaire de 22 milliards d'euros est ensuite affectée aux nouveaux États membres pour la période 2004-2006. En mars 2000, le Conseil européen réuni à Lisbonne adopte la stratégie de Lisbonne. Axée sur la croissance, l'emploi et l'innovation, la stratégie de Lisbonne devient progressivement le fil conducteur de nombreuses politiques de l'UE et catalyse une véritable refonte de la politique de cohésion.

LA VOIE DE LA RÉFORME

En juillet 1997, la Commission européenne propose l'«Agenda 2000»[15], un document décrivant les perspectives globales de développement de l'Union européenne et de ses politiques, les problèmes horizontaux posés par l'élargissement et les contours d'un cadre financier futur pour la période 2000-2006. Un paquet législatif est alors proposé en mars 1998. Il couvre la réforme de la politique agricole commune, la réforme de la politique de cohésion, les instruments de préadhésion et le nouveau cadre financier. Le 24 mars 1999, le Conseil européen réuni à Berlin aboutit à un accord sur les propositions de la Commission, permettant ainsi la mise en œuvre de mesures législatives et budgétaires futures.

En juin 1998, la Commission propose une série de règlements relatifs aux Fonds structurels et au fonds de cohésion ainsi qu'aux instruments de préadhésion. Ceux-ci sont adoptés par le Conseil et en partie par le Parlement européen entre mai et juillet 1999. Conformément aux dispositions du traité modifié, le Parlement européen est en effet associé pour la première fois à l'adoption des règlements relatifs au FEDER et au FSE, par le biais de la nouvelle procédure de codécision. Le changement majeur prend la forme d'un nouveau règlement[16] «général» adopté par le Conseil. Celui-ci remplace

1999-2004

Michel Barnier

Commissaire en charge de la politique régionale entre septembre 1999 et avril 2004.

Poland

Amélioration des routes

Modernisation des routes entre Sochaczew et Grojec, pour le trafic contournant le sud de Varsovie, Pologne.

Chypre

Une seconde vie pour un village

le règlement de coordination et des parties du règlement relatif à la mise en œuvre. En outre, cinq nouveaux règlements sont adoptés; ils portent sur le FEDER, le FSE, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds de cohésion. Entre mars 2000 et mars 2001, la Commission adopte cinq autres règlements de mise en œuvre, fixant des règles détaillées relatives à l'utilisation de l'euro, à l'information et la publicité, aux dépenses éligibles, aux systèmes de gestion et de contrôle et aux corrections financières. Enfin, l'instrument structurel de préadhésion (ISPA) et l'instrument agricole de préadhésion (SAPARD) font également chacun l'objet d'un règlement du Conseil, adopté en juin 1999.

LA POLITIQUE DE COHÉSION ENTRE 2000 ET 2006

En fusionnant les précédents objectifs 2 et 5, ainsi que les objectifs 3 et 4, la réforme de 1999 fait passer de six à trois le nombre d'objectifs des Fonds structurels et de treize à quatre le nombre d'initiatives communautaires. Les trois objectifs suivants sont maintenus:

> **Objectif 1:** promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement;
> **Objectif 2:** soutenir la reconversion économique et sociale des régions confrontées à des difficultés structurelles;
> **Objectif 3:** soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et ses systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Le concours financier octroyé par le FEDER, le FSE, le FEOGA et l'IFOP au titre de l'Objectif 1 s'élève à 149,2 milliards d'euros et couvre environ 169,4 millions d'habitants,

«Parce que tant que l'Union européenne aura des ambitions, elle devra avoir une politique de cohésion pour l'aider à les accomplir. […] Cette ambition est celle d'un progrès partagé, dans une Europe réunifiée. Voilà la nouvelle frontière, la nouvelle ligne d'horizon. Donner à la grande Europe les moyens d'une croissance dynamique riche en emplois, durable dans ses fondements. Et pour y parvenir, le chemin à suivre est tout tracé: il nous faut poursuivre les objectifs définis en commun, unanimement, dans les agendas de Lisbonne et de Göteborg. […] Or, sur le terrain, ce sont ces régions, ces territoires, ces villes, qui font des investissements, qui relaient les politiques nationales et européennes, qui appliquent le droit de l'Union. Nous ne devons pas les laisser comme spectateurs, mais les rendre partenaires du défi de la croissance durable qui est le nôtre.»

Michel Barnier devant le Parlement européen, le 18 février 2004

2004

Élargissement à 25

1er mai 2004, cérémonies à l'occasion de l'élargissement de l'UE à 25 États membres.

Espagne

Reconversion de sites de déchets

Belgique

Création d'emplois

Des emplois adaptés aux immigrés à Anvers, Belgique.

soit 37% de la population de l'UE-25. Une enveloppe supplémentaire de 25,4 milliards d'euros est octroyée par le Fonds de cohésion (soit 71,6% des Fonds structurels et de cohésion). 41% des investissements réalisés au titre de l'Objectif 1 sont affectés à l'infrastructure, dont un peu moins de la moitié aux transports et environ un tiers à l'environnement. 33.8% vont à la création d'un environnement productif pour les entreprises et 24,5% aux ressources humaines.

15,2% de la population de l'UE, soit environ 69,8 millions d'habitants, vivent dans des régions de l'Objectif 2 et bénéficient à ce titre d'une enveloppe de 22,5 milliards d'euros (9,6% du total) octroyée par le FEDER et le FSE. 55,1% du montant total sont affectés à l'environnement productif en faveur des petites et moyennes entreprises en particulier, 23,9% à la régénération matérielle et environnementale, souvent en faveur d'anciens sites industriels, et 20,9% aux ressources humaines.

Axés sur les groupes cibles des politiques actives de l'emploi, les programmes menés au titre des objectifs 3 et 4 ne sont pas concentrés sur certaines régions mais sont adoptés à l'échelon national. Au total, ces deux objectifs bénéficient d'une enveloppe d'environ 24,1 milliards d'euros (10,3% du total) provenant uniquement du budget du FSE.

Enfin, au cours de la période 2000-2006, un montant de 11,5 milliards d'euros est affecté à quatre initiatives communautaires, à savoir «Interreg III», «Urban II», «Equal», «Leader+», ainsi qu'aux actions novatrices.

ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE

Au cours de la période 2000-2006, la coopération entre la Commission et les États membres est renforcée conformément aux nouvelles dispositions relatives à la discipline et au contrôle financier. Les responsabilités des autorités nationales chargées de la gestion et des paiements sont clarifiées, tandis que la gestion du programme est simplifiée et accélérée grâce à la discipline financière et à la règle «n+2». En vertu de celle-ci, la non-présentation d'une preuve de paiement dans les deux ans signifie que la dotation est perdue. En outre, un système d'évaluation *ex ante*, *ex itinere* et *ex post* impose une plus forte participation des États membres et des régions au suivi et à l'évaluation du programme.

En termes de développement politique, la publication du deuxième et du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale lance une période de réflexion et de débats animés, entre mai 2001 et février 2004, sur l'impact et l'avenir de la politique de cohésion. Ces débats facilitent l'adoption des nouvelles propositions de la Commission en vue des règlements 2007-2013.

Depuis octobre 2003, les «OPEN DAYS – Semaine européenne des régions et des villes», sont devenus le rassemblement annuel par excellence des décideurs et des experts de toute l'Europe et d'ailleurs. Organisées conjointement par la Commission européenne et le Comité des régions, en coopération avec des régions et des villes des quatre coins de l'Europe, le Parlement européen et des organisations privées, financières et de la socié-

République tchèque

Cours pour réfugiés

Autriche

Rénovation urbaine

Les fonds URBAN sont utilisés pour rénover le centre-ville de Vienne.

Slovaquie

Investir dans les énergies renouvelables

Un parc d'éoliennes à Cerova, Slovaquie.

té civile, les OPEN DAYS offrent une plateforme d'échange d'expériences et d'idées dans le domaine du développement régional.

Un nouvel instrument financier, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, qui ne fait pas partie de la politique de cohésion, est mis en place en novembre 2002. Il doit permettre de fournir une aide d'urgence aux régions affectées par des catastrophes majeures.

Faits et chiffres clés

> **Total disponible au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion:** 213 milliards d'euros pour l'UE-15 entre 2000 et 2006, et 21,7 milliards d'euros pour les 10 nouveaux États membres entre 2004 et 2006, soit environ un tiers du budget de l'UE et 0,4% du PIB total de l'UE
    > **dont, pour les régions de l'Objectif 1:** 71,6%
    > **population des régions de l'Objectif 1:** 169,4 millions (37% du total).
> **Principaux pays bénéficiaires:** Espagne (56,3 milliards d'euros), Allemagne (29,8 milliards d'euros), Italie (29,6 milliards d'euros), Grèce (24,9 milliards d'euros), Portugal (22,8 milliards d'euros), Royaume-Uni (16,6 milliards d'euros), et France (15,7 milliards d'euros).

Résultats:

> Entre 2000 et 2006, le concours financier au titre de l'Objectif 1 a permis la création d'environ 570.000 emplois nets, selon les estimations, dont plus ou moins 160.000 dans les nouveaux États membres.
> En Espagne, les Fonds structurels ont investi quelque 4 milliards d'euros dans la recherche, le développement technologique, l'innovation et les technologies de l'information par le biais de plus de 13.000 projets de recherche associant près de 100.000 chercheurs. Ils ont aussi cofinancé la plupart des 64 parcs technologiques que compte actuellement l'Espagne.
> En Grèce, le métro d'Athènes a bénéficié d'investissements continus, qui ont permis de réduire les embouteillages et la pollution. Huit nouvelles stations, dont quatre aires de transit, ont été financées, ainsi que 17 rames. À la mi-2005, 17.200 passagers les utilisaient aux heures de pointe, contre les 15.500 initialement prévus. En Espagne, les investissements dans le réseau routier ont réduit les temps de parcours de 1,2 million d'heures par an, selon les estimations.
> S'agissant des régions de l'Objectif 2, des études menées au niveau de l'entreprise indiquent qu'à la fin de la période 2000-2006, 730.000 emplois bruts avaient été créés.
> En Catalogne, le programme de l'Objectif 2 a associé plus de 6.000 (environ 21%) chercheurs de la région et a absorbé 1,4 milliard d'euros (37%) des investissements du secteur privé dans la société de l'information).
> Au Royaume-Uni, plus de 250.000 petites et moyennes entreprises ont bénéficié d'un soutien au titre des régions de l'Objectif 1 et 2. Elles ont été environ 16.000 à bénéficier d'une aide financière directe.

Pour en savoir plus, consultez les pages «évaluation» à l'adresse: **http://ec.europa.eu/regional_policy**

2005

Conseil européen de Bruxelles

Les 15 et 16 décembre 2005, le Conseil européen de Bruxelles adopte le budget européen pour la période 2007-2013.

Allemagne

Aider la recherche et le développement

Le Fonds européen de développement régional finance la recherche dans les technologies solaires à Berlin, en Allemagne.

2007

Élargissement à 27

1er janvier 2007: L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie porte à 27 le nombre d'États membres.

2007-2013

2007-2013

Priorité à la croissance et à l'emploi

En un mot, la politique de cohésion de l'UE pour l'actuelle période de programmation présente les changements majeurs suivants: une concentration sans précédent des ressources au bénéfice des États membres et des régions les plus pauvres, l'inclusion de toutes les régions ainsi que de nouvelles priorités établies pour stimuler la croissance, l'emploi et l'innovation. Dans l'UE des 27 États membres, un citoyen européen sur trois – 170 millions au total – vit aujourd'hui dans les régions les plus pauvres bénéficiant d'une assistance au titre de l'objectif «convergence». Les récents élargissements ont en effet considérablement renforcé les disparités économiques et sociales. En termes de revenu par habitant, le Luxembourg est aujourd'hui sept fois plus riche que la Roumanie. Et au niveau régional, les différences sont encore plus fortes: la région la plus riche, l'Inner London, affiche un revenu par habitant équivalant à 290% du revenu moyen pour l'UE, alors que dans la région la plus pauvre, le Nord-Est en Roumanie, le revenu par habitant atteint seulement 23% de la moyenne européenne. En décembre 2005, le Conseil européen adopte le budget pour la période 2007-2013, affectant 347 milliards d'euros[17] aux Fonds structurels et de cohésion, dont 81,5% devraient bénéficier aux régions dites de «convergence». La quasi-totalité des 436 programmes faisant l'objet d'une procédure simplifiée et couvrant toutes les régions et tous les États membres de l'UE, ont été adoptés avant la fin 2007. Suite à un recentrage radical des priorités, un quart des ressources sont à présent affectées à la recherche et à l'innovation, tandis qu'environ 30% concernent les infrastructures environnementales et les mesures de lutte contre le changement climatique.

LA VOIE DE LA RÉFORME

En février 2004, la Commission européenne publie un document[18] sur l'avenir de l'Union élargie, y compris une proposition budgétaire pour la période 2007-2013. Sur un budget total de 1.025 milliards d'euros[19], 336 milliards sont affectés aux Fonds structurels et de cohésion, tandis que 70 milliards supplémentaires sont octroyés au développement rural, en dehors de la rubrique de la cohésion. Au terme d'âpres négociations, le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre adopte un budget, qui se traduit par la conclusion d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission, en avril 2006 à Bruxelles. L'accord porte sur un montant de 864 milliards d'euros, dont 308 milliards réservés à la politique de cohésion. Au même moment, un examen budgétaire est programmé pour l'exercice 2008-2009.

Depuis 2001, la Commission préside une réflexion animée sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE. En juin 2004, la Commission mettait sur la table un paquet législatif de cinq règlements[20], à savoir un qui comporte les dispositions générales, trois qui portent respectivement sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, et un dernier sur le «Groupement européen de coopération territoriale». Ces règlements sont adoptés par le Conseil et le Parlement en juillet 2006, après l'accord sur le budget. En décembre 2006, ces règlements sont complétés par un règlement unique relatif aux modalités d'application[21] remplaçant les cinq règlements existants et intégrant des dispositions relatives à l'information et à la publicité, aux systèmes de gestion et de contrôle, aux irrégularités, aux corrections financières et à l'éligibilité.

LA POLITIQUE DE COHÉSION ENTRE 2007 ET 2013

Tout en fusionnant les anciens objectifs 2 et 3, la réforme de 2006 intègre l'Initiative Interreg au sein d'un troisième objectif, tout en incluant

Grèce

Meilleures infrastructures environnementales

Projet du fleuve Nestos: Barrage de Thissavros pour améliorer l'irrigation et la production d'énergie (en coopération avec la Bulgarie).

2007

Signature du plan de cohésion portugais

Danuta Hübner signant le plan de cohésion portugais 2007-2013 à Lisbonne, le 4 juillet 2007.

2007

4e Forum sur la cohésion

d'autres Initiatives communautaires dans les grands programmes. Les objectifs prioritaires sont les suivants:

> **l'objectif «convergence»:** vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés définis comme affichant un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire;
> **l'objectif «compétitivité régionale et emploi»:** couvre toutes les autres régions de l'UE et vise à renforcer la compétitivité et l'attrait des régions, ainsi que l'emploi; et
> **l'objectif «coopération territoriale européenne»:** dans le cadre de l'Initiative Interreg, un soutien est disponible pour la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, ainsi que pour les réseaux.

Le nombre d'instruments financiers au service de la cohésion passe ainsi de six à trois: deux Fonds structurels (le FEDER et le FSE) et le Fonds de cohésion. L'aide spécifique consentie jusqu'ici au titre du FEOGA et de l'IFOP est intégrée au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour la pêche.

L'objectif «convergence» concerne ainsi 84 régions de 17 États membres, couvrant une population totale de 170 millions d'habitants ainsi que, sous un régime transitoire dégressif («phasing-out»), 16 autres régions comptant 16,4 millions d'habitants au total et disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil en raison de l'effet statistique de l'Union européenne élargie.

Les sommes allouées à l'objectif «convergence» s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,5% du montant total, répartis de la manière suivante: 199,3 milliards pour les régions relevant de l'objectif de convergence, 13,9 milliards réservés aux régions en soutien transitoire dégressif et 69,6 milliards pour le Fonds de cohésion, qui s'applique à 15 États membres.

«Je suis convaincue que la politique européenne de cohésion est en bonne voie pour relever les défis qui se présentent. Elle dispose selon moi d'un maître-atout: son système de gouvernance multiniveau, basé sur la responsabilité et le partenariat. Un système qui, d'une part, encourage l'efficacité économique et le développement par la coopération entre les niveaux européen, nationaux et régionaux et qui, d'autre part, ancre fermement la politique dans les territoires de l'Union et les cœurs des citoyens.»

Danuta Hübner lors du 4e Forum sur la cohésion, le 27 septembre 2007 à Bruxelles

2007

OPEN DAYS

Réunion d'experts et échange d'expériences et d'idées lors des OPEN DAYS, la réunion annuelle des régions et des villes d'Europe.

Italie

Étude du milieu marin

Danemark

Redynamiser les transports et la croissance

De nouvelles installations aéroportuaires pour promouvoir le développement d'entreprises au Danemark.

2007-13

Au total, 168 régions de 19 États membres sont éligibles au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi», soit 314 millions d'habitants. 13 de ces régions, qui regroupent 19 millions d'habitants, bénéficient de la mise en œuvre progressive de l'aide («phasing-in») et font l'objet de dotations financières particulières en raison de leur ancien statut de régions de l'Objectif I. La somme de 54,9 milliards d'euros représente un peu moins de 16% de la dotation totale. Les régions bénéficiant de la mise en œuvre progressive de l'aide reçoivent quant à elles une enveloppe de 11,4 milliards d'euros.

La «coopération territoriale européenne» concerne plus de 181,7 millions d'habitants (soit 37,5% de la population totale de l'Union européenne) vivant dans des zones transfrontalières. La totalité des régions et des citoyens de l'Union sont quant à eux couverts par l'une des treize zones de coopération transnationale. Les 8,7 milliards d'euros (soit 2,5% du budget total) se répartissent de la manière suivante: 6,44 milliards pour la coopération et les réseaux transfrontaliers, 1,83 milliards pour la coopération et les réseaux transnationaux, et 445 millions d'euros pour la coopération et les réseaux interrégionaux. Dans le cadre de cet objectif, la Commission a par ailleurs lancé l'initiative «Les régions, actrices du changement économique» afin de promouvoir les réseaux d'excellence au service du développement durable des régions et des villes.

ADMINISTRATION ET GOUVERNANCE

Pour la période actuelle, une simplification majeure concerne l'introduction de deux phases de programmation, au lieu de trois. Sur la base des «Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion», la planification se déroule à l'échelon national, au moyen des «cadres de référence stratégiques nationaux» alors que la mise en œuvre relève toujours des programmes opérationnels. Conformément aux règlements et aux orientations, la nouvelle génération de programmes doit «affecter» un pourcentage déterminé des ressources aux investissements clés associés à la stratégie renouvelée pour la croissance et l'emploi. Il s'agit de la recherche et de l'innovation, des infrastructures d'importance européenne, de la compétitivité industrielle, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, des éco-innovations et des ressources humaines. Dans les régions de «convergence», ces priorités doivent recevoir 60% de l'enveloppe totale disponible et dans toutes les autres régions, 75%. Au sein de l'UE-27, le pourcentage moyen de ressources affectées aux investissements clés de Lisbonne est de 61,2% au titre de l'objectif de convergence et de 76,7% au titre de l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi. Dans l'ensemble, environ 200 milliards d'euros seront affectés à ces investissements. Il s'agit là d'une augmentation de plus de 50 milliards d'euros par rapport à la période précédente.

D'autres dispositions ont été rationalisées comme les règles d'éligibilité qui sont à présent décidées à l'échelon national et non plus au niveau européen, tandis qu'une attention accrue au principe de la proportionnalité vise à réduire la bureaucratie et les contraintes imposées aux programmes de moindre envergure.

Trois nouveaux instruments stratégiques – Jaspers, Jeremie et Jessica – amélioreront la coopération entre la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières afin de renforcer les capacités et faire en sorte que les États membres et les régions mettent en place une utilisation solide et efficace des fonds.

Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) permettra aux autorités régionales et locales de différents pays de mettre en place des groupements de coopération sous

Slovénie

Développement du tourisme

Pologne

Rénovation d'espaces publics

Belgique

Des transports moins polluants

Le Boulevard vert, un service de navette de bus gratuit pour réduire le trafic, Hasselt, Limbourg, Belgique.

la forme d'entités juridiques, dans le cadre de projets axés sur des domaines comme les transports ou les services de santé transfrontaliers.

L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) remplace en 2007 les instruments de préadhésion précédents. L'IAP vise à aider les pays candidats et les pays candidats potentiels des Balkans occidentaux à se préparer à une possible adhésion, y compris dans le domaine de la coopération et du développement régional.

Enfin, le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, ainsi que le Forum sur la cohésion des 27 et 28 septembre 2007 ont marqué le lancement du débat sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE après 2013.

«Les régions et les villes qui réussissent sont celles qui misent sur l'ouverture et qui offrent à leurs habitants prospérité économique et bien-être social ainsi que la possibilité de développer leurs talents dans toute leur potentialité. L'Europe a plus que jamais besoin de la créativité, des compétences et de l'enthousiasme de ses régions et de ses villes. À l'ère de la mondialisation, elles ont un rôle déterminant à jouer au sein de l'Europe compétitive que nous essayons de mettre en place.»

José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, le 9 octobre 2006 à l'ouverture de la Semaine européenne des régions et des villes.

Faits et chiffres clés

> **Total disponible des fonds structurels et de cohésion disponibles:** 347 milliards d'euros soit 35,7% du budget de l'UE et 0,38% du PIB total de l'UE
  > **dont, pour les régions de l'Objectif 1:** 81,5%
  > **population des régions de l'Objectif 1:** 170 millions d'habitants (35% du total, y compris les régions en phasing-out)
> **Principaux pays bénéficiaires:** Pologne (67,3 milliards d'euros), Espagne (35,2 milliards), Italie (28,8 milliards), République tchèque (26,7 milliards), Allemagne (26,3 milliards), Hongrie (25,3 milliards), Portugal (21, 5 milliards), et Grèce (20,4 milliards).

Résultats escomptés:

> Des modèles macroéconomiques prévoient que la politique de cohésion relèvera de quelque 6% le taux de croissance du PIB généré par les scénarios de base des nouveaux États membres. Par exemple, le modèle Hermin prédit une supplément de croissance de 9% du PIB pour la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie; de 5,5 à 6% pour la Bulgarie, la Pologne et la Roumanie; de 3,5% pour la Grèce et d'environ 1 à 1,5% pour l'Espagne, les Länder de l'Est et le Mezzogiorno.
> D'ici 2015, les fonds structurels et de cohésion pourraient avoir créé jusqu'à 2 millions d'emplois supplémentaires.
> Selon des évaluations *ex ante* réalisées par un certain nombre d'États membres, la priorité donnée désormais à la recherche et à l'innovation permettra la création de 40.000 emplois supplémentaires.
> Dans le domaine des transports, 25.000 km de nouvelles routes ou de routes remises en état, ainsi que 7.700 nouveaux km de voies de chemin de fer seront soutenus par les investissements de la politique de cohésion de l'UE.
> De nombreux États membres et régions ont fait de la lutte contre le changement climatique et du développement des économies à faible émission de carbone une priorité de leurs programmes. Le Luxembourg s'est ainsi fixé comme objectif une réduction de 10% des émissions de CO_2, tandis que la Slovaquie envisage de réduire de plus de 20% l'intensité énergétique de la production. En Italie, en France, en République tchèque, à Malte, en Angleterre et au Pays de Galles, les programmes nationaux incluent des dispositions en faveur du développement de systèmes spécifiques d'évaluation du carbone.

Pour en savoir plus, consultez les pages «évaluation» à l'adresse: **http://ec.europa.eu/regional_policy**

Dirk Ahner

Jean-Charles Leygues

Tassos Bougas

Philip Lowe

UN DÉBAT ENTRE FONCTIONNAIRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE

Flash back sur 1988

Ce débat a eu lieu le 5 mars 2008, à Bruxelles. Dirk Ahner est directeur régional à la direction générale de la politique régionale depuis 2007. Avant cela, il a été responsable des études prospectives dans le domaine de l'agriculture, de l'environnement et du développement rural à la DG Agriculture, où il a occupé la fonction de directeur général adjoint entre 2003 et 2006. Graham Meadows a travaillé de 1989 à 2006 à la DG REGIO, dont il a été le directeur général de 2003 à 2006. Il a également été conseiller auprès du cabinet de Gaston E. Thorn, lorsque celui-ci présidait la Commission européenne (1981-1985). Il a ensuite été le directeur de cabinet de Stanley Clinton Davis, membre de la Commission (1986-1989). Jean-Charles Leygues a été le directeur de cabinet adjoint du président de la Commission Jacques Delors (1987-1992) et directeur général adjoint à la DG REGIO de 2004 à 2007. Philip Lowe est directeur général de la DG Concurrence depuis 2002 et a été le chef de cabinet de Bruce Millan, commissaire en charge de la politique régionale entre 1989 et 1991. Jérôme Vignon, directeur en charge de la protection sociale et de l'inclusion sociale au sein de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, a été membre du cabinet du président Jacques Delors en 1985. Tassos Bougas est chef d'unité à la direction générale de la politique régionale. Il a été directeur de cabinet adjoint du commissaire Georgios Varfis, en charge de la coordination des politiques structurelles, au cours de la seconde moitié des années 1980. Robert Shotton, directeur des affaires générales à la direction générale de la santé et des consommateurs s'est occupé des initiatives communautaires à la DG REGIO entre 1989 et 1993 et des nouveaux États membres de l'époque, à savoir la Finlande, l'Autriche, la Suède et enfin la Grèce. Toutes les opinions exprimées lors du débat ne sont pas forcément celles de la Commission européenne.

Dirk Ahner: J'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à cette réunion durant laquelle nous reviendrons sur le passé pour le comprendre et savoir comment, pendant ce fameux – et sans doute unique – «moment Delors», en 1988, lors de la naissance de la politique de cohésion, s'est produit un tournant radical, avec l'abandon de la traditionnelle gestion de projets au profit d'une approche plus stratégique, axée sur des acteurs régionaux. J'aimerais ensuite examiner avec vous comment la politique a évolué depuis lors. Enfin, pour terminer, nous procéderons à un échange de vues sur ses perspectives au-delà de 2013. Permettez-moi d'ajouter, à ce propos, que nous recueillons actuellement l'expertise et les conseils d'universitaires et de praticiens sur les fondements de cette politique, sur les défis futurs que les régions devront relever et sur les possibilités de simplification et de meilleure gouvernance. La commissaire Danuta Hübner présentera le fruit de ces réflexions dans un rapport qui doit paraître au printemps 2009.

Jean-Charles Leygues: Nous aimerions examiner ici trois questions. Tout d'abord, cette politique a-t-elle bel et bien été une réussite malgré les doutes que certains ont pu formuler en raison des contraintes bureaucratiques qu'elle impose ? Deuxièmement, quel a été le modèle original de développement à la base de l'élaboration de la politique de cohésion ? Et troisièmement, ce modèle a-t-il évolué au cours des quatre périodes législatives et budgétaires depuis 1988, au cours desquelles s'est poursuivi l'élargissement de l'UE, et si oui, de quelle manière ?

Tassos Bougas: Je pense qu'il y avait au départ deux «courants de pensée» au sein de la Commission. Les «intégrationnistes» défendaient une approche semblable à celle des programmes intégrés méditerranéens (PIM) et préconisaient donc un renforcement du rôle de la Commission, aux côtés des États membres et des régions. Un second groupe jugeait préférable que le rôle de

Jérôme Vignon

Graham Meadows

Robert Shotton

la Commission s'apparente à celui d'un modérateur, les États membres étant alors les véritables locomotives politiques. Ces deux «courants» coexistent toujours aujourd'hui et dans un certain sens, c'est l'existence même de ces deux courants qui explique la coexistence de deux types d'instruments et programmes de la politique de cohésion. Nous avons d'une part les instruments plus expérimentaux et «communautaires», comme la méthode novatrice de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, des actions innovantes, des initiatives communautaires et des réseaux, et d'autre part des programmes opérationnels davantage gérés pour le compte des États membres et les régions.

Philip Lowe: Je me souviens avoir été membre d'une Task force de la Commission, entre 1979 et 1981, présidée par Jean Jaeger. Ce groupe avait été chargé d'examiner comment accroître l'efficacité des instruments structurels en tenant compte des limites du budget communautaire. À l'époque, ce qui intéressait le groupe de travail n'était pas tant les grands principes de la politique de cohésion, comme la solidarité, mais plutôt la manière d'améliorer la qualité et l'efficacité des interventions communautaires à l'aide d'une «approche intégrée». Une approche qui mettrait les différents instruments structurels (FEDER, FSE, prêts de la BEI, etc.) au service d'objectifs régionaux ou nationaux et permettrait à des pays comme la Grèce de bénéficier globalement d'un volume d'investissements susceptible d'avoir un impact macroéconomique important et donc des résultats tangibles sur la croissance. À l'époque, cet enthousiasme suscité par les notions de «qualité et d'efficacité» était partagé par de nombreux ministères des finances des États membres. En 1984, à l'époque où Graham et moi-même étions membres du cabinet du président Gaston Thorn, un rapport de la Commission préparé par la Task Force fut présenté au Conseil ECOFIN. À partir de ce moment-là, il fut explicitement question de la notion de «cohésion économique et sociale». Dès 1985, ces concepts d'efficacité et de cohésion furent développés et encouragés par Jacques Delors, lui permettant de dominer le débat sur une nouvelle vision pour l'Europe – sans doute partout à l'exception du monde anglo-saxon. Pourtant, même au Royaume-Uni, le slogan d'une «approche intégrée» insuffla un nouvel élan aux efforts de développement régional, notamment en Écosse et dans la région du North-West. Ce n'était pas simplement la question technique de l'intégration des instruments financiers. Le débat a mis en lumière la question des responsabilités aux divers échelons, européen, national et régional, en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des différents volets d'un programme régional.

Jérôme Vignon: Il est vrai que le concept de cohésion économique et sociale et de fonds structurels avait déjà fait son chemin dans les États membres et les milieux universitaires. Un débat sur un modèle efficace de développement avait lieu en parallèle avec la «Realpolitik», qui posait la question de savoir si les pays riches devaient continuer à alimenter des fonds utilisés par d'autres sans qu'il y ait le moindre impact. «Je veux mon argent de retour!» et «L'Allemagne n'est pas l'argentier de l'Europe !»: voilà des phrases qu'on entendait déjà au moment de l'arrivée de Jacques Delors à la présidence de la Commission. La solution consistait selon lui à transformer les fonds structurels en politiques structurelles axées sur la cohésion sociale. En fait, ce big bang s'est appuyé sur quatre éléments majeurs, dont certains sont encore en place aujourd'hui.

Le «moment institutionnel», le premier de ces éléments, n'est aujourd'hui plus aussi important qu'il l'était à l'époque. Le texte juridique de 1987 disait «Réussir l'Acte unique». Le message politique à l'intention des États membres bénéficiant le plus de l'achèvement du marché commun était qu'ils étaient prêts à faire un effort par la politique de cohésion. En outre, l'approche budgétaire pluriannuelle devait être accompagnée d'un sérieux exercice de gestion, de programmation, d'évaluation et de contrôle. «Plus d'argent» n'était possible qu'avec davantage de restrictions, sous le contrôle de la Commission. Ce type d'accord politique reste sans doute uni-

que dans l'histoire, même si aujourd'hui, réussir l'élargissement est fondamentalement lié à la cohésion économique et sociale.

Le second élément concerne la «dévolution», une idée politique qui s'est peu à peu imposée dans de nombreux États membres vers la fin des années 1990 et qui a mené à la création du Comité des régions en 1992. La politique de cohésion donnait plus de pouvoir aux acteurs les plus pro-européens à l'échelon régional qui étaient en faveur de l'Acte unique européen.

Le troisième élément qui est venu soutenir le «big bang» à la fin des années 1980 a été la tentative intellectuelle de repenser, d'une manière générale, les politiques de développement. La scène politique était traditionnellement dominée par les universitaires qui étaient convaincus que la convergence régionale dépendrait essentiellement de l'importance des investissements dans les infrastructures. Mais, selon une nouvelle «école», seule une approche intégrée permettait de libérer le potentiel local endogène et de créer une croissance durable. Ce concept de développement, expérimenté pour la première fois dans le cadre des PIM, associait essentiellement des acteurs locaux et non plus des acteurs nationaux. L'idée originale de Jacques Delors de n'accepter que les programmes proposés à l'échelon régional, même si elle n'a finalement pas été mise en pratique, a dominé les négociations avec les États membres et a abouti à une décentralisation encore plus poussée des tâches.

«La solution de Delors consistait à transformer les fonds structurels en politiques structurelles axées sur la cohésion sociale.» Jérôme Vignon

Le dernier élément du projet initial est quant à lui resté présent lors des périodes de programmation ultérieures. Enfin, au moment de formuler les objectifs de la politique, notons qu'il faut leur donner un nom qui atteste clairement de l'existence d'une «grande cause européenne» motivant l'action. Le «développement rural» était l'une de ces causes, car il s'agissait d'un volet important de la réforme de la PAC. Bien entendu, faire de l'élargissement, de la restructuration économique et du marché commun un succès revêt également une extrême importance à l'échelon européen. L'idée «aide-toi et l'Europe t'aidera» s'est ainsi imposée avec succès, et je pense que l'expression utilisée pour qualifier la politique structurelle de l'UE, «au service de l'Europe», se justifie encore aujourd'hui, même si une réflexion plus approfondie s'impose à propos de son avenir. En revanche, une question n'a pas encore été résolue au sein de la Commission: celle de la coordination entre les directions générales chargées de la gestion des différents fonds. La coordination «externe» par une nouvelle DG n'ayant pas été retenue, l'approche intégrée des fonds reste à l'ordre du jour car il me semble évident que la juxtaposition ne fonctionne pas.

Jean-Charles Leygues: À propos du troisième point que vous avez soulevé, Jérôme, concernant la «lutte entre les deux écoles», «ceux qui misent sur les infrastructures» et ceux qui sont convaincus que l'innovation et une approche intégrée sont la clé d'un développement homogène, je pense que la solution qui a finalement été retenue a le mérite d'être simple et pragmatique. Le fait de définir les conditions d'éligibilité et de financement pour les approches de type «infrastructures» comme pour les approches de type «développement intégré» a permis de résoudre et de clore en partie le débat au sein de la Commission comme des États membres.

Tassos Bougas: Permettez-moi de rappeler ici le contexte économique et politique ainsi que les disparités assez importantes qui ont influencé le débat. Dans les années 1980, les États membres les plus pauvres enregistraient des taux de croissance plutôt modestes. En outre, la politique de cohésion était perçue à l'époque comme un mécanisme régulateur, en ce sens qu'elle était censée atténuer les «effets secondaires potentiellement négatifs» liés au développement des

politiques communautaires, avec l'accent mis sur les perspectives du marché intérieur. Enfin, outre une «intégration par la législation», plutôt passive ou négative, la Communauté avait besoin de se doter de politiques axées sur ses citoyens et de créer une «intégration positive» par le biais de mesures incitatives relatives à la société. La politique de cohésion poursuivait un triple objectif: lutter contre les disparités, atténuer les retombées potentiellement négatives et soutenir l'intégration positive. Le rapport Padoa-Schioppa a été très clair sur ce point.

Graham Meadows: J'aimerais revenir sur le troisième point soulevé par Tassos et le quatrième point évoqué par Jérôme, à savoir l'idée selon laquelle l'existence de la politique régionale européenne se justifie si elle contrebalance les effets négatifs de l'intégration ou si elle exprime l'une ou l'autre «idée ambitieuse», comme «faire de l'élargissement un succès». Je ne pense pas qu'il doit en être ainsi, et surtout pas que le bien-fondé d'une politique dépende uniquement d'une «idée ambitieuse». Au contraire, je pense que cette approche finit par nous nuire et nous poser problème.

Mais avant d'aller plus loin sur cet aspect, permettez-moi de souligner un point en rapport avec le début de la phase actuelle, en 1989. Il n'a pas encore été dit ici qu'au début des années 1980, l'Union européenne s'est retrouvée les poches vides suite à l'épuisement du budget de la PAC. Convaincue qu'il devait bien encore y avoir de l'argent quelque part, la Commission a examiné en détail ses différentes lignes budgétaires pour y découvrir finalement d'importants montants de crédits de paiement non consommés dans le FEDER et le FSE, où une grande partie des engagements étaient inutilisée. La Commission s'est ainsi retrouvée dans la nécessité de transférer des ressources vers l'agriculture tout en étant dans l'impossibilité de le faire car, bien que les crédits de paiement n'étaient pas consommés, ils étaient affectés aux Fonds structurels.

La Commission avait du mal à admettre cette crise de liquidités, due à la légèreté et la facilité avec lesquelles ces fonds avaient été engagés et à l'absence d'un contrôle étroit des dépenses. Ce mécontentement est venu influencer les débats sur les Fonds structurels, car la Commission souhaitait à présent s'assurer, dès le départ, que les montants affectés seraient en fin de compte dépensés. C'est là un aspect qu'il convient de bien garder à l'esprit aujourd'hui, alors que d'aucuns dénoncent la règle du dégagement d'office (la règle n+2) et que d'autres critiquent l'approche de programmation. Il faut savoir que certains aspects de la réforme de 1989 constituaient en fin de compte une réaction aux dysfonctionnements de la politique suivie jusqu'alors.

«L'Union européenne s'est toutefois dotée de cette troisième politique qui fait aujourd'hui partie de notre arsenal pour la croissance économique et qui est source d'équilibre: la politique de cohésion.» Graham Meadows

Il faut aussi préciser que la politique antérieure à la réforme se limitait au cofinancement de projets de dépenses publiques et que, à l'époque déjà, le secteur public était grignoté par les privatisations. La réforme a délibérément élargi le champ d'application de la politique, tenant compte ici de l'évolution du contexte. N'oublions pas que Mme Thatcher était à l'époque Premier ministre britannique.

J'aimerais à présent dire un mot à propos du risque de l'idée évoquée par Jérôme, selon laquelle la politique régionale européenne doit être justifiée par «une grande cause européenne». Ce qui équivaut à affirmer que cette politique fait partie d'un marché: «si vous voulez le Marché unique, vous devrez payer», et plus tard «vous voulez la monnaie unique? Alors, il vous faudra payer!» et encore plus tard: «vous voulez l'élargissement, alors payez!» C'est là une interprétation que je rejette totalement. Je la trouve cynique et j'estime

qu'elle donne une mauvaise image de certains États membres, parce qu'elle ne tient pas compte de leurs arguments légitimes de croissance économique et impose en lieu et place l'idée selon laquelle ils n'auraient qu'une seule idée en tête: «s'emparer des subventions de l'UE»

Cette approche ôte toute dignité à la politique. Et elle est fausse de surcroît. Si cette politique était le résultat d'un «marché», pourquoi est-elle toujours en place aujourd'hui? Et pourquoi a-t-elle vu s'étendre son champ d'application? Il existe une autre explication à l'émergence de cette politique. Une explication non seulement plus exacte mais aussi plus utile au moment où nous traçons les contours de sa prochaine phase de développement: la politique de cohésion a été mise en place pour assurer une croissance équilibrée à l'intérieur de l'Union, qui dispose de trois politiques visant à promouvoir la croissance. L'UE a le Marché unique, ainsi que des accords commerciaux avec des pays tiers, et elle dispose de la monnaie unique. En tant qu'économistes, nous savons que cette association est source de croissance économique mais nous savons aussi que cette croissance soutenue par le marché sera forcément déséquilibrée. Elle provoque une ébullition de l'économie, qui renforce encore les disparités en termes de revenu. C'est ce que nous constatons à l'heure actuelle en Chine et au Brésil, deux pays dont la politique régionale est moins développée que celle de l'Union européenne.

«La politique de cohésion doit être une "politique pour tous", et non pas uniquement une politique au bénéfice des plus pauvres.» Tassos Bougas

L'Union européenne s'est toutefois dotée d'une troisième politique, la politique de cohésion, qui fait aujourd'hui partie de notre arsenal pour la croissance économique et qui est source d'équilibre. La politique régionale et de cohésion vise à atténuer les disparités créées en permanence par la croissance et à aider les régions dont la croissance est moins rapide à se développer plus vite de façon à rattraper le taux de croissance global de l'Union. Cette explication est à mes yeux plus correcte et plus importante. Elle enrichit l'idée d'un «marché» évoquée par Jérôme. Il se peut en effet que la politique régionale et de cohésion ait été lancée, à un certain moment, dans le cadre d'un accord à court terme. Toutefois, son existence ne s'en trouve pas moins justifiée. Cette politique se justifie par le fait qu'elle donne à l'Union européenne la chance de réaliser une croissance plus équilibrée.

Jérôme Vignon: J'enchaînerais ici en soulevant un autre point. Il faut savoir que Jacques Delors a vraiment tout fait pour éviter que la politique de cohésion et l'utilisation des fonds structurels se reviennent en fin de compte qu'à une simple redistribution. L'«accord» visait à atténuer l'impact du marché unique et de la monnaie unique sur les plus pauvres. M. Delors tenait à ce que les riches États membres continuent de s'intéresser et de participer à cette politique. Il l'a d'ailleurs montré très clairement à l'époque de la réunification allemande, par exemple, en faisant en sorte que les nouveaux Länder bénéficient directement des Fonds structurels. On comprend ici toute la complexité de ce «marché».

Graham Meadows: Le fait que Jacques Delors ait tenu à ce que cette politique soit davantage qu'une simple politique de redistribution garde toute son importance aujourd'hui. Notre politique de cohésion est bien plus qu'un banal mécanisme de redistribution. Et surestimer l'importance d'un «marché» risque du coup de nous amener à sous-estimer l'importance économique du marché intérieur et de la monnaie unique. Le marché intérieur a apporté des avantages à l'Allemagne par exemple, en 1989 mais il a continué à lui en apporter après, année après année. Et de la même façon, une politique régionale et de cohésion s'imposait en 1989 pour garantir une croissance économique plus équilibrée et elle est toujours restée nécessaire depuis. Le marché intérieur crée en permanence de la croissance et des disparités, disparités que la politique régionale et de cohésion de l'UE aide en permanence à corriger. Tant que la croissance sera au rendez-vous, nous continue-

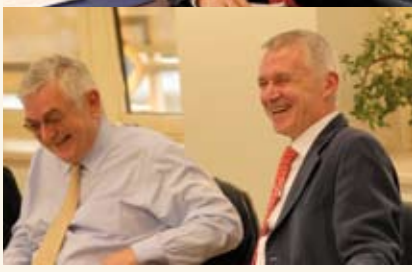
rons à observer ces disparités et nous devrons donc nous employer à les atténuer. La croissance équilibrée sera donc constante.

Tassos Bougas: On n'a pas décidé de définir la politique de cohésion comme un simple mécanisme de redistribution à l'échelon communautaire. J'aimerais souligner le fait qu'elle a été conçue comme une politique de distribution conditionnelle, assortie de trois niveaux de conditionnalité: tout d'abord, les priorités de la politique de cohésion doivent contribuer à la mise en œuvre des priorités communautaires, deuxièmement, les transferts au titre de la politique de cohésion ne doivent pas remplacer l'effort national et doivent servir à financer les investissements, la troisième condition étant l'obligation de rendre compte et l'obligation de bonne gestion. La politique de cohésion doit être une «politique pour tous» et non pas uniquement une politique au bénéfice des plus pauvres. Il était clair, dès le départ, que tous les pays devaient en profiter.

Philip Lowe: Le principal message de la politique de cohésion n'était pas la redistribution des revenus. L'idée était qu'elle mette en place les conditions permettant à tout un chacun de participer au marché intérieur et d'en profiter. Elle visait à permettre aux États membres et aux régions de stimuler les échanges et les investissements sur leur propre territoire, mais dans le cadre européen. L'idée n'était pas de donner de l'argent aux régions les plus pauvres pour les dédommager des effets négatifs de la libéralisation des échanges. Mais on ne peut attendre des entreprises qu'elles investissent dans des régions handicapées par l'insuffisance des infrastructures et par une main-d'œuvre trop peu qualifiée, des régions manquant donc de tout ce qui contribue aux chances de succès des entreprises et sur quoi celles-ci n'ont pas d'emprise. «Mobiliser les énergies dans les régions» a été le moteur de la politique de cohésion. Il ne s'agissait pas simplement d'affecter une partie du budget européen aux régions au seul motif de leur pauvreté. Contrairement à ce que certains ont affirmé à l'époque, la politique de cohésion n'a pas été définie par la «minorité de blocage au sein du Conseil».

Jérôme Vignon: L'idée, c'était un équilibre en termes de dignité, une dignité entre des États membres et des régions inégales, en termes de revenus et de puissance. La politique de cohésion défendait ainsi l'idée selon laquelle nul ne devait dépendre de l'assistance. Tel était le contexte politique au sein duquel la proposition a vu le jour. Avec, pour logique sous-jacente, que ceux qui recevaient le plus s'engagent bien entendu à mener à bien une série de réalisations. J'ai fait référence, au début de notre discussion, aux innovations dans le domaine de la gestion budgétaire. Deux éléments justifiaient de doter la Commission européenne d'une réelle influence: la question de l'évaluation et celle de l'additionnalité, principe qui devrait donner aux contributeurs nets la garantie que l'argent soit utilisé partout dans le respect de la sécurité. Une des difficultés vient, selon moi, du fait que nous n'avons pas vraiment progressé sur le front de ces deux innovations spécifiques. L'«évaluation et la valeur ajoutée» sont à mes yeux un échec majeur, et les rapports de cohésion, par exemple, n'attestent pas vraiment de notre efficacité sur ce point. Il en va de même pour l'«additionalité». Sur ce point, certains des grands États membres n'ont pas été à la hauteur, et notre position s'en est trouvée affaiblie. Ainsi, à l'avenir, je me demande si nous ne ferions pas mieux de développer la question de l'innovation financière afin d'obtenir de meilleurs résultats sur ce point.

«L'idée était que (la politique de cohésion) mette en place les conditions permettant à tout un chacun de participer au marché intérieur et d'en profiter.» Philip Lowe



Philip Lowe: Au pessimisme initial concernant la masse critique de l'intervention des Fonds structurels en termes macroéconomiques s'oppose un facteur positif, mais que nous sous-estimons: il s'agit de l'impact positif de la politique de cohésion sur les attentes des entreprises. L'apparte-

nance à l'Union de ces pays beaucoup plus pauvres leur a finalement offert des investissements majeurs dans les régions les plus pauvres ainsi qu'une réduction du risque politique et commercial, conséquence du soutien de l'UE. Et si le maximum que nous ayons réalisé en termes de PIB a été 4%, l'impact de la politique de cohésion a été bien plus étendu dans de nombreux cas. Au bénéfice d'un autre aspect, que Grigoris Varfis n'a cessé de m'expliquer: «N'oublie pas que nous ne traitons pas avec les pays et les régions les plus faibles mais bien avec les administrations les plus faibles.»

Et il y a encore un autre facteur que nous avons généralement sous-estimé: la complexité politique potentielle de l'approche intégrée. Une approche intégrée ne peut jamais être une fin en soi, car il faut tenir compte des intérêts de l'efficacité et de la démocratie. Certains pays sont relativement petits, et leur gouvernement national revendique le monopole de l'intégration. Ils n'apprécient pas que la Commission revendique la propriété de l'approche intégrée et qu'elle fasse rimer intégration et dévolution. J'aimerais vous livrer une série d'anecdotes à propos du principe de partenariat. Ces anecdotes remontent à la période de négociation des premiers programmes des fonds structurels. Nous voyions à l'époque nos partenaires irlandais une fois par semaine, souvent pour débattre de la question de la scission entre les fonds du FSE et ceux du FEDER. Avant ces réunions, et pour les préparer, les ministres du gouvernement irlandais avaient l'habitude de se rencontrer, et le Taoiseach, Charlie Haughey, dit un jour à ses collègues: «Qu'est ce que Sandro Gaudenzi a dit que nous devions faire aujourd'hui?» Un autre jour, nous avions proposé à nos partenaires irlandais que le maire de Cork participe aux négociations de partenariat sur les programmes pour le sud-ouest de l'Irlande. Ce jour-là, nous nous sommes entendu dire: «Je m'en fiche comme de l'An quarante de l'avis du maire de Cork. Nous devons réaliser – et c'est là tout le problème – des arbitrages difficiles au niveau du gouvernement national. Nous sommes une économie de trois millions d'habitants et non une puissance économique de soixante millions d'habitants. Nous n'acceptons donc pas une approche qui soit la même pour tous». La question de l'approche intégrée doit donc être liée au niveau auquel elle s'applique et à la conditionnalité relative à chaque niveau.

«L'idée, c'était un équilibre en termes de dignité, une dignité entre des États membres et des régions inégales, en termes de revenus et de puissance. La politique de cohésion défendait ainsi l'idée selon laquelle nul ne devait dépendre de l'assistance.» Jérôme Vignon

Une autre anecdote date du Conseil européen de Copenhague[22] en 1987, époque à laquelle le règlement-cadre n'avait pas encore été adopté. La DG XXII n'était pas censée être représentée au Conseil, mais il se trouve qu'au dernier moment, quelqu'un a affirmé que notre présence était souhaitable. J'avais à l'époque une nouvelle calculatrice électronique – pas encore de PC bien sûr. En fin de journée, je fus convoqué avec ma calculatrice, juste en dehors de la chambre du Conseil car les Chefs d'état calculaient les soldes nets. Et nous nous sommes finalement retrouvés avec de longues séries de chiffres. Car, après tout, la question ultime était de savoir si nous parlions d'un «marché net» pour indemniser les États membres les plus pauvres ou d'une politique structurelle européenne au sens large. Aucun accord n'a pu être dégagé à ce stade. De retour à l'aéroport le samedi après-midi, j'ai quand même acheté à ma femme un pull-over blanc danois, et, depuis, elle dit toujours que c'est finalement le seul résultat concret du Conseil européen de Copenhague. Toujours est-il qu'un Conseil européen extraordinaire a été organisé en 1988 et que nous avons alors rendu visite, avec le Chancelier Kohl, à d'autres délégations. J'ai pu alors constater, d'une certaine façon, un tournant, du moins dans la vision politique, car celle-ci ne se limitait plus au seul calcul des soldes nets.

Plus tard – et cette troisième anecdote reflète l'évolution de l'idée de la «dévolution» – il y a eu une étrange situation: d'un côté, les régions qui pensaient qu'elles étaient importantes et, de l'autre côté, celles qui sentaient qu'elles ne l'étaient plus. Le président de Bavière convoqua une grande conférence, à Munich, avec un serveur derrière chaque siège. Même le représentant le plus pauvre d'Extremadure, par exemple, avait un serveur attitré! En 1990, d'aucuns pensaient en effet qu'une nouvelle ère s'ouvrait aux régions. Les habitants de Strathclyde s'asseyaient à côté des Bavarois, mais il leur a fallu deux ans environ pour s'apercevoir que ce n'était pas exactement la réalité. L'important, c'était bien entendu la question de la répartition des compétences et celle de la légitimité. Par le biais d'une politique régionale de l'UE, vous pouvez obtenir une légitimité dans certains pays, mais pas dans d'autres. Cette conférence de Munich a été une étape importante mais je ne suis pas sûr qu'un tel moment se reproduira.

Robert Shotton: J'aimerais m'attarder un peu sur mon expérience dans les régions. Un jour, quelqu'un a dû écrire un premier document, baptisé «programme». Un de ces premiers papiers a été fièrement présenté à la Crète. Il s'agissait d'un projet de plusieurs pages. Nous nous sommes rendus là-bas pour y rencontrer les autorités régionales crétoises et nous nous sommes rapidement entendu dire: «Oui, c'est très bien mais il nous faut un téléphone. Avec celui-ci, nous ne pouvons appeler qu'Athènes. Nous ne sommes pas autorisés à appeler directement Bruxelles. Pourriez-vous donc nous trouver un autre téléphone s'il vous plaît?» Nous en avons parlé entre nous et nous leur avons finalement procuré un autre téléphone. Mais ils nous ont ensuite dit: «Nous avons besoin d'un nouveau véhicule. Qu'en pensez-vous?». Nous leur avons dit, OK, nous allons voir ce que nous pouvons faire. Mais allez-vous pouvoir prendre en charge ce programme et le gérer?» Je me suis aperçu qu'il y avait véritablement un monde de différences entre la théorie et la réalité du terrain, qui, dans ce pays mais aussi dans d'autres, est à cent lieues de la théorie. En fait, dans ce pays, nous avons participé ainsi, pendant des années, à un processus de «construction gouvernementale» afin de rapprocher la vision théorique du terrain.

«En fait, dans cette région et dans ce pays [la Grèce], nous avons participé ainsi, pendant des années, à un processus de "construction gouvernementale" afin de rapprocher la vision théorique du terrain.» Robert Shotton

Une des premières étapes, qui s'est révélée capitale pour les autorités centrales en Grèce, a été de déterminer qui dépensait quoi. Ce que leur plaisait dans ce programme, c'était que la plupart des lignes de dépenses couvrant une grande partie du «développement économique» gagnaient en transparence, grâce à des sections comme «environnement», «transports», «société de l'information», etc. Totalisées pour l'ensemble du pays, ces rubriques permettaient de voir directement quelles étaient les dépenses de la Grèce ainsi que leurs affectations. L'exercice suivant consistait ensuite à identifier des projets entrant, par exemple, dans la catégorie «société de l'information» et obtenir ainsi davantage de fonds depuis Bruxelles. Comme un cofinancement national était nécessaire, il ne restait plus grand chose aux ministères concernés, puisque les fonds nationaux étaient déjà affectés à ces projets.

Par conséquent, les deniers grecs vinrent également alimenter ce système de gestion. Pour la première fois, le ministère des finances qui recevait les fonds européens avait la possibilité de voir et de contrôler ce que tous les autres faisaient, ce qui constituait une avancée majeure. Dans un second temps, ils durent identifier encore plus de projets afin de dépenser les fonds. Selon moi, il a fallu à ces pays du Sud de l'Europe plusieurs années pour aligner leur système, et ils ont essayé, avec notre aide, de mettre au point une méthode de planification plus efficace. Telle était la situation, il y a dix ans seu-

lement. Ces pays se sont ensuite lancés dans des tâches plus complexes, comme la mise en place de partenariats public-privé ou la mise en œuvre de projets pointus de recherche et développement technologiques. Ils n'ont pas ménagé leurs efforts pour y arriver. Nous avons également essayé de nous attaquer à la corruption et aux «fuites» existant dans ce système, des imperfections très répandues dans l'Union européenne. Nous avons encore progressé sur ces points, de sorte que l'obligation de rendre compte est mieux respectée. Tout cela pour dire qu'une grande partie de notre travail a en fait consisté à permettre aux fonctionnaires du gouvernement en charge des deniers publics à se doter des outils et des mécanismes les plus efficaces. Je pense que nous avons vraiment aidé ces pays à apprendre à s'acquitter de tâches difficiles. Ainsi, si certaines personnes se demandent si nous avons réellement assuré un respect des principes clés de cette politique, je dirais que oui, mais en précisant qu'il faut d'abord s'occuper des aspects les plus élémentaires, et travailler à partir de là. Permettez-moi d'insister une fois encore sur la «ligne spéciale de financement», un aspect formidable des PIM. L'idée était de verser tous les fonds dans une «caisse commune» de façon à ce que tout ce qui ne pouvait être financé à partir des fonds établis puisse l'être grâce à cette ligne de financement spéciale. L'idée étant qu'il n'y ait plus aucun obstacle à une approche intégrée sur le terrain.

«Je pense que cette confiance dans la capacité de la Commission à gérer correctement le budget, conformément aux priorités politiques, est essentielle pour l'avenir du débat également.» Jean-Charles Leygues

Jean-Charles Leygues: S'agissant des projections futures concernant cette politique, je pense que nous devons bien garder à l'esprit le premier point soulevé par Jérôme, à savoir le moment institutionnel exceptionnel. L'Union a toujours été en crise. En 1988, il est apparu possible sur le plan politique et institutionnel de créer cette politique structurelle et interventionniste, placée sous le contrôle de la Communauté. Pourquoi cet instrument, à cet instant précis? Il faut avant tout savoir que l'«après-Fontainebleau» a vu l'émergence d'un agenda politique partagé entre Felipe Gonzáles, François Mitterrand et Helmut Kohl. Ensuite, très peu de temps après «Fontainebleau»[23], la Commission a bénéficié d'une légitimité politique et d'une confiance extraordinaire, et la politique de cohésion a été une expression de cette légitimité. Gérer cette politique de manière appropriée était un signe manifeste de confiance dans la Commission. On pensait que la crise budgétaire découlait de la politique agricole, politique aux mains des États membres; la leçon que l'on en a tiré a été la politique de cohésion, conçue pour fonctionner différemment. Ce «moment de confiance» persista encore quelques années, et je pense que cette confiance dans la capacité de la Commission à gérer correctement le budget, conformément aux priorités politiques, est essentielle pour l'avenir du débat également. En ce qui concerne la politique de cohésion, une confiance absolue dans le principe de subsidiarité a accompagné ce moment entre 1988 et 1994, et personne n'a jamais remis en question l'aspect de la démocratie dans le développement. Depuis, les choses ont radicalement changé. L'idée d'un développement intégré a perdu du terrain dans les États membres et progressivement aussi au sein de la Commission. Dès lors, la confiance a diminué en ce qui concerne ce qui devrait être géré à l'échelon de l'Union européenne.

Jérôme Vignon: Si nous commençons à parler maintenant un peu de l'avenir, permettez-moi de soulever deux points. Le premier concerne les ministres des finances et de l'économie, puisque ce sont eux qui structurent l'essentiel du débat sur la politique de cohésion, et non les ministres en charge du développement, de la formation ou des infrastructures. C'est donc aux ministres de l'économie et des finances de nous donner les moyens nous permettant de garantir une utilisation judicieuse et correcte des fonds alloués – c'est là l'aspect de «Realpolitik». Or, nous ne disposons absolument pas de ces moyens consistant à assurer

une sorte de compromis entre, d'un côté, une certaine flexibilité conférée aux États membres pour leur permettre de programmer les interventions et, de l'autre côté, un outil efficace de contrôle et d'évaluation pour la Commission. La question du contrôle est cruciale lorsque nous parlons aux ministres de l'économie et des finances, et cet aspect inclut aussi l'utilisation des ressources qui n'ont pas encore été absorbées à un certain moment. Cet aspect de rigueur apparaît clairement dans tous les documents de 1988, et je me demande comment il se traduit aujourd'hui, par exemple dans notre préparation pour la période 2007-2013 ou au-delà. Le second point important à mes yeux est la «grande cause européenne». La conception de la politique structurelle doit répondre à un élément d'indignation. Nous devons être en mesure d'affirmer que l'argent dont nous avons besoin pour la politique structurelle répond à une cause intelligente aux yeux des citoyens. Par exemple, la question environnementale, qui produit un impact important et inégal sur le territoire, et le changement climatique se prêtent sans nul doute à l'action commune. Les problèmes sociaux dans les villes augmenteront, et nous devons réagir à ces tendances, un autre défi pour l'Europe, selon moi. En ce qui concerne la restructuration de l'économie face à la mondialisation, je pense que notre travail n'est pas encore terminé et que nous devons mieux anticiper et compenser son impact.

Graham Meadows: Ici aussi apparait l'idée d'une «grande cause européenne», qui est aujourd'hui cette «indignation» face au changement climatique ou aux problèmes sociaux dans les villes. Et ici aussi, la politique régionale et de cohésion de l'Union européenne est sous-estimée. Or, elle peut contribuer à résoudre les problèmes environnementaux ainsi que les difficultés liées à la délocalisation, qui explique en partie l'ébullition de la croissance. Mais plus nous axons une politique sur une seule question, comme celle de l'environnement, plus nous entrons en conflit avec le principe de la subsidiarité, car c'est aux régions de déterminer comment ils vont utiliser les ressources politiques et elles ont des objectifs économiques bien définis. La politique de cohésion dépasse ainsi la seule politique environnementale.

L'«indignation» est toujours de nature temporaire. Notre raisonnement politique devrait davantage s'apparenter à la volonté de «mettre fin à la pauvreté par la croissance économique». Une croissance économique qui met l'économie en ébullition et creuse encore les inégalités nécessite un contrepoids; l'UE doit disposer d'une politique économique poursuivant cet objectif. Il s'agit là d'un argument durable et non plus temporaire. Notre politique doit se fonder non pas simplement sur l'indignation mais sur une vérité constante.

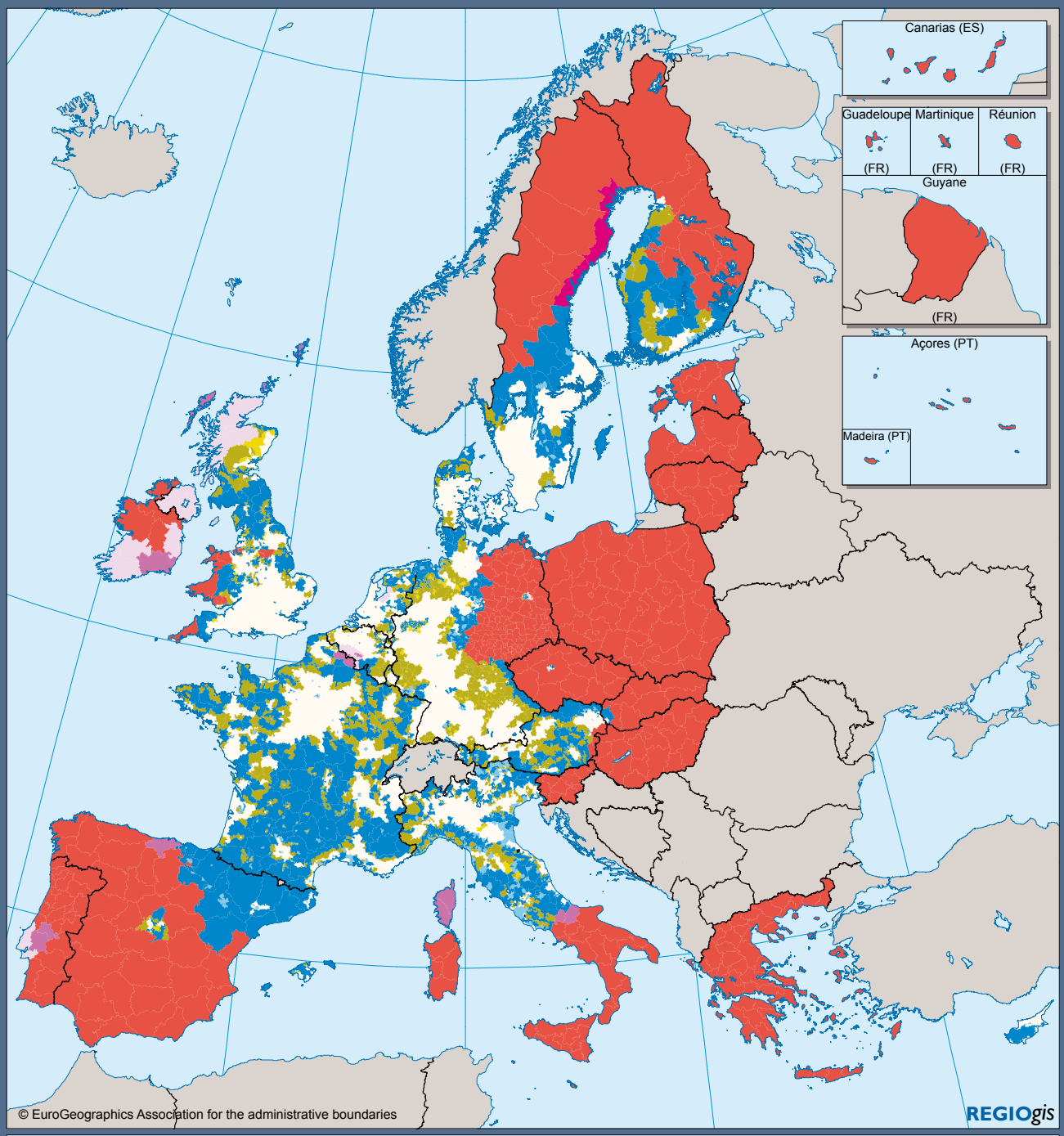
«Nous devons être en mesure d'affirmer que l'argent dont nous avons besoin pour la politique structurelle répond à une cause intelligente aux yeux des citoyens.» Jérôme Vignon

Jérôme Vignon: À mes yeux, nous devons en permanence alimenter la machine de nouvelles idées, car les moments historiques remplis d'enthousiasme ne durent pas. Je pense donc que les «grandes causes européennes» évoluent. La question de la pauvreté et la nécessité de la cohésion territoriale ont pris énormément d'importance avec les récents élargissements. Nous devons renouveler en permanence nos arguments clés et justifier parallèlement toute modification au sein du dispositif budgétaire si nous cherchons le soutien nécessaire auprès des ministres des finances.

«Notre raisonnement devrait davantage s'apparenter à la volonté de "mettre fin à la pauvreté par la croissance économique".» Graham Meadows

NOTES

1. Prix de 1988
2. «L'achèvement du marché intérieur», Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985), COM(85) 310
3. Padoa-Schioppa, Tommaso. *et al*. (1987) Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community, Paris; Cecchini, Paolo. (1988) The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market, Aldershot, England.
4. Prix actuels
5. Règlement du Conseil (CEE) n° 2052/88 du 24 juin 1988, Journal officiel des Communautés européennes L 185 du 15.7.1988
6. Règlement du Conseil (CEE) n° 4253/88 du 19 décembre 1988, Journal officiel des Communautés européennes L 374 du 19.12.1988
7. Règlements du Conseil (CEE) n° 4254/88, 4255 et 4256 du 19 décembre 1988, même Journal officiel que ci-dessus.
8. y compris les Länder de l'ex-RDA
9. Prix en 1994
10. «De l'Acte unique à l'après-Maastricht: les moyens de nos ambitions», COM(92) 2000 final, Bruxelles, 11 février 1992
11. Publié dans le Journal officiel des Communautés européennes L 193 du 31 juillet 1993
12. Voir: Journal officiel des Communautés européennes L 130 du 25 mai 1994; le montant mentionné ici incluait une dotation pour l'année 1993.
13. Pour faciliter la comparaison avec les périodes ultérieures, la part relative du total inclut les dotations pour le Fonds de cohésion.
14. Prix de 1999
15. Agenda 2000: Pour une Union plus forte et plus large, Communication de la Commission européenne, COM(97) 2000 du 16 juillet 1997
16. Publié au: Journal Officiel des Communautés européennes L 161 du 26 juin 1999
17. À prix actuels
18. Construire notre avenir commun- Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie - 2007-2013, Communication de la Commission COM(2004) 101 du 10 février 2004
19. Les chiffres indiqués ici sont ceux de 2004, alors que les autres parties du chapitre font référence aux prix actuels.
20. Versions finales publiés dans: Journal officiel de l'Union européenne L 210 du 31 juillet 2006
21. Règlement de la Commission (CE) n° 1828/2006 du 8 décembre 2006, Journal officiel de l'Union européenne L 45 du 15 février 2007
22. 4-5 décembre 1987
23. Le Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 a permis de mettre fin au blocage budgétaire communautaire.



Fonds structurels 2000-2006: régions éligibles

Objectif 1

- Objectif 1*
- Phasing-out (Jusqu'au 31/12/2005)
- Phasing-out (Jusqu'au 31/12/2006)
- Programme spécial

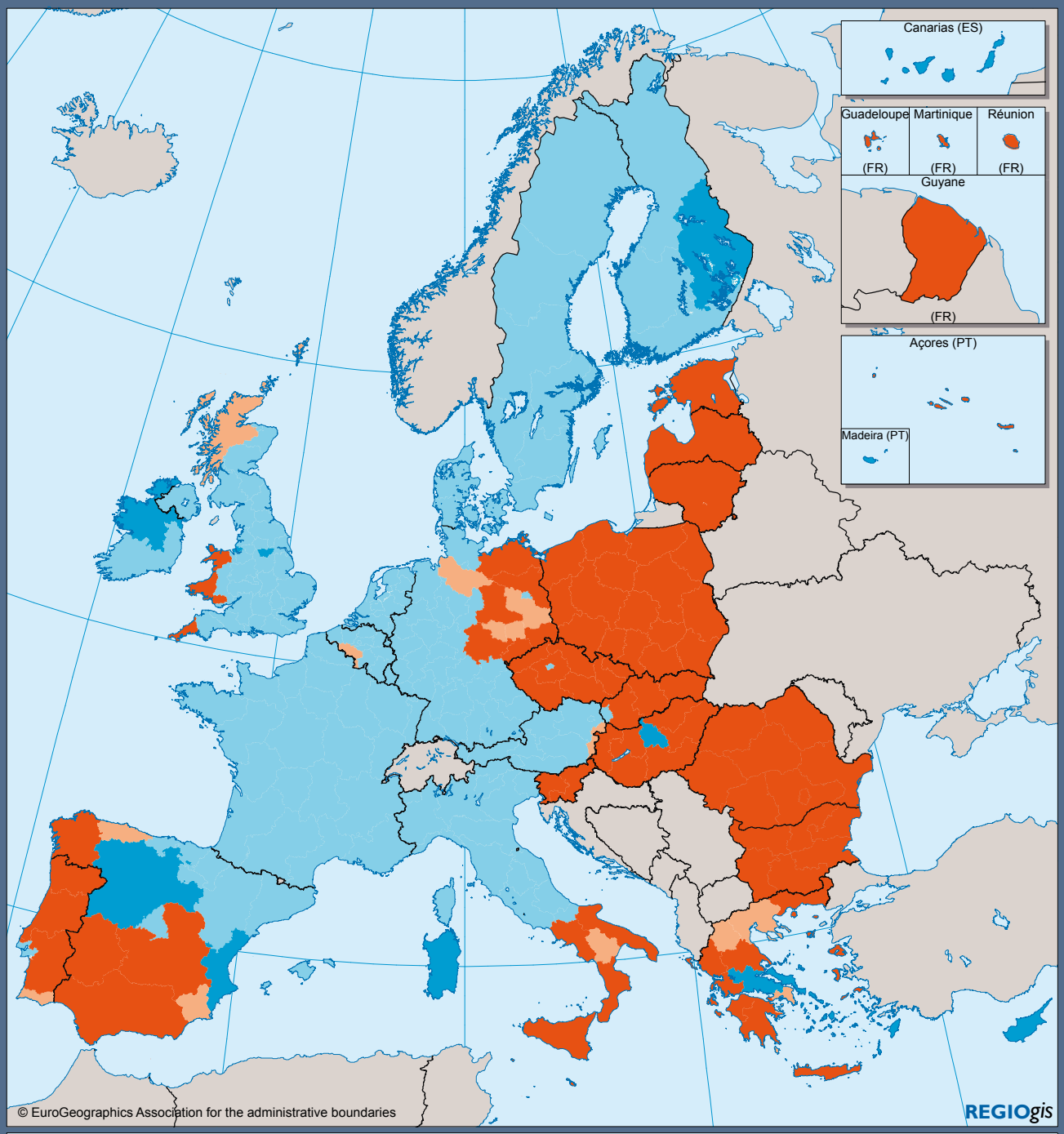
Objectif 2

- Objectif 2
- Objectif 2 (En partie)
- Phasing-out (Jusqu'au 31/12/2005)
- Phasing-out (en partie) (Jusqu'au 31/12/2005)

Les régions d'Estonie, de Lituanie, de Pologne, de République tchèque, de Slovaquie, de Hongrie, de Slovénie, de Chypre et de Malte toutes éligibles à partir du 01/05/2004.

* régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% à la moyenne de l'UE

0 1.000 km



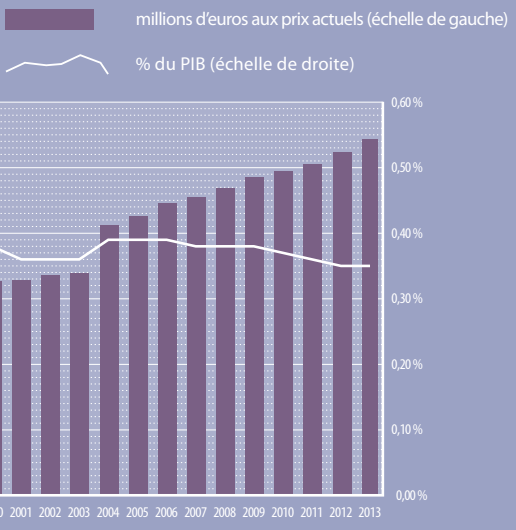
Fonds structurels 2007-2013: objectifs «convergence», «Compétitivité régionale et emploi»

- Régions de convergence*
- Régions en phasing-out
- Régions en phasing-in
- Régions «compétitivité régionale et emploi»

* régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% à la moyenne de l'UE

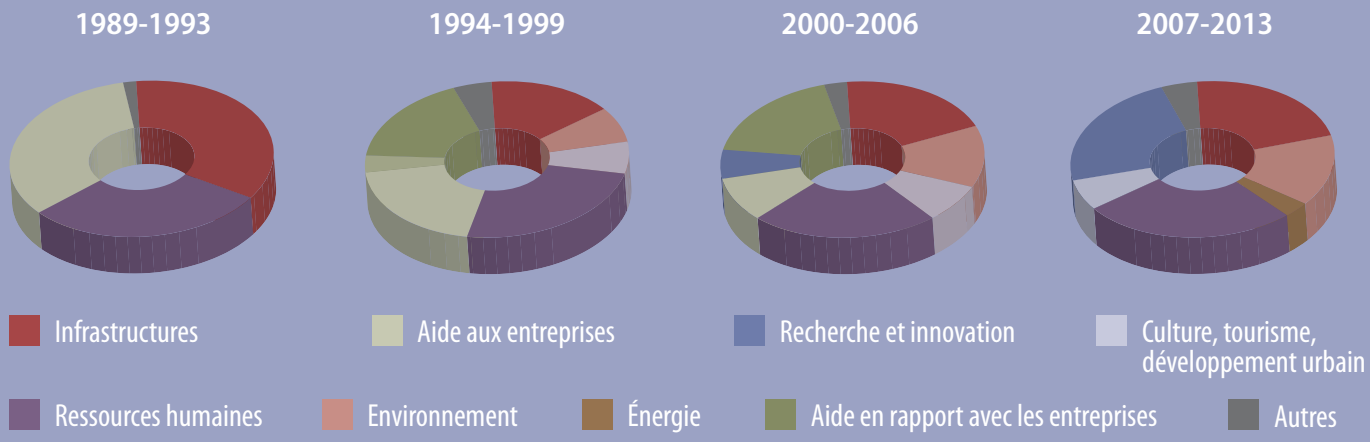
0 1.000 km

1989-2013: Dépenses de la politique de cohésion



Le graphique ci-dessus montre l'évolution des dépenses de la politique de cohésion entre 1989 et 2013 en termes absolus et en termes relatifs. Les dotations des fonds structurels, qui se situaient juste en dessous des 10 milliards d'euros en 1989, atteindront 54 milliards d'euros environ d'ici à 2013, soit un tiers du budget européen. En termes relatifs toutefois, les fonds représentent environ 0,4% du PIB de l'UE depuis la fin des années 1990.

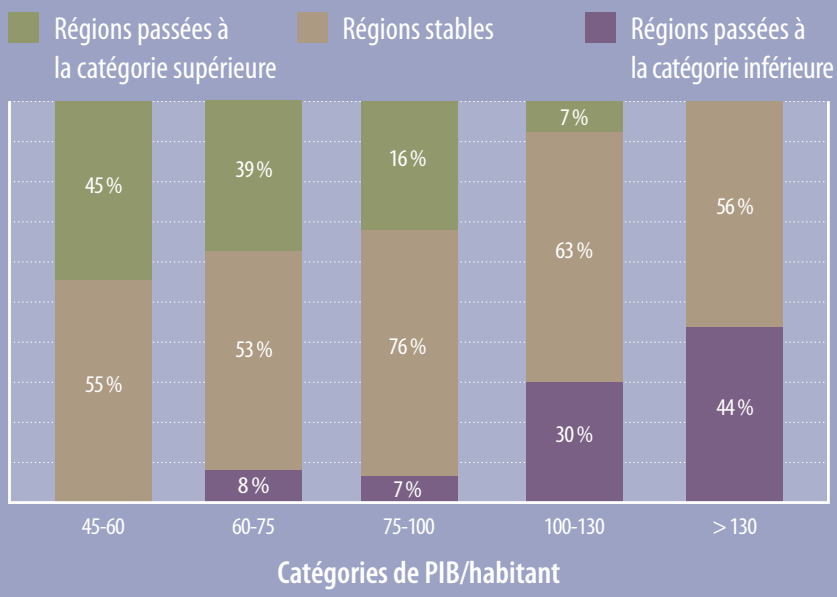
De l'infrastructure à l'innovation



Les quatre graphiques montent l'évolution de la part des dépenses au titre des fonds structurels et de cohésion au cours des quatre périodes budgétaires depuis 1989. Remarque: en raison des changements apportés à la définition de certaines catégories, toutes ne sont pas comparables pour les quatre périodes. Au cours de l'actuelle période, environ un quart des fonds financent la recherche et l'innovation, un autre quart est destiné à l'emploi et à l'inclusion sociale, tandis qu'un peu plus de 20% est affecté aux infrastructures de transport et 15% aux projets environnementaux.

Régions en transition

Le graphique montre l'évolution des régions dans l'UE-15 au cours de la période 1995-2005. Celles-ci sont classées selon leur PIB par habitant par rapport à la moyenne européenne. Le graphique montre par exemple que 45% des régions dont le PIB par habitant était de 45 à 60% de la moyenne européenne étaient passées à la catégorie supérieure en 2005.



KN-LR-08-026-FR-C

Politique européenne de cohésion 1988-2008 : Investir dans l'avenir de l'Europe

Ce numéro du magazine Panorama est entièrement consacré aux vingt premières années de la politique de cohésion de l'UE. Le 24 juin 1988, le Conseil adoptait un règlement qui mettait les fonds européens d'alors dans le contexte de la «cohésion économique et sociale», terme introduit deux ans plus tôt par l'Acte unique européen. Depuis, la politique de cohésion est devenue l'une des politiques phares les plus influentes et les plus discutées de l'UE. Les contributions se penchent sur l'origine de la politique, son évolution au fil des ans ainsi que sur son impact sur les périodes de programmation passées et actuelles. Pour des informations complémentaires, des vidéos, des cartes, des présentations ainsi que les 22 autres versions linguistiques de cette publication, consultez le site à l'adresse:

http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/

Commission européenne
Direction générale de la politique régionale
Unité B1- Communication, information, relations avec les pays tiers
Raphaël Goulet
Avenue de Tervuren 41, B-1040 Brussels
Fax: (32-2) 29-66003
E-mail: regio-info@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

ISSN 1608-3903

© Communautés européennes, 2008
Reproduction autorisée moyennant mention de la source

Printed in Belgium

OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
L-2985 Luxembourg

Office des publications
Publications.europa.eu