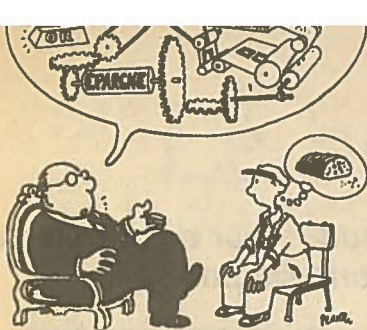




La politique régionale européenne

Mise en place en 1975 avec la création du FEDER, réformée et élargie en 1989 à l'occasion de l'Acte unique, la politique régionale européenne connaît aujourd'hui une nouvelle crise de croissance à la suite du traité de Maastricht. En six ans, de 1994 à 1999, c'est une manne de 141,15 milliards d'écus (1 écu vaut actuellement 6,54 francs) – 156,5 si l'on inclut le nouveau Fonds de cohésion – qui sera utilisée, selon les termes de la Commission, à promouvoir « un développement régional équilibré et cohérent » au sein de l'Union. Déversée essentiellement sur les zones en retard ou en déclin, représentant jusqu'à 7 % du PIB des petits pays les plus aidés comme le Portugal, l'Irlande ou la Grèce, elle contribuera au financement de 4 000 à 5 000 projets par an, dans les domaines les plus divers : routes, lignes téléphoniques, traitement des eaux, barrages, aéroports, parcs industriels, recherche, formation et même investissements privés. Et pourtant le bilan des cinq dernières années est mitigé : à côté d'une majorité d'incontestables réussites, combien de projets surdimensionnés, mal exécutés, voire de fraudes pures et simples ? Le décompte n'a pas vraiment été fait, mais rares sont ceux qui considèrent le problème comme négligeable. C'est pourquoi un consensus s'est dégagé entre les Etats membres et la Commission, à l'occasion de l'adoption du nouveau règlement des fonds structurels, pour une programmation plus stricte et une évaluation plus rigoureuse des projets. Mais cette réforme permettra-t-elle de rompre avec les pratiques de saupoudrage ? N'y a-t-il pas, de la part des Etats membres, une certaine hypocrisie à réclamer leur « chèque » au titre des politiques régionales sans donner à l'UE les moyens d'une politique d'ensemble, ni même d'une véritable évaluation des projets locaux ? Faut-il aller plus avant en ce sens, au risque de dépouiller les Etats d'une nouvelle parcelle de leur souveraineté ? Débat décisif pour l'avenir d'une politique de solidarité communautaire engluée dans les compromis, tandis que l'autre aspect de la construction européenne, la libéralisation des marchés, progresse avec l'efficacité du bulldozer...

Dossier établi par Fabrice Hatem

Comment s'est-elle développée ?

■ A la suite du traité de Rome, qui prévoyait une action communautaire vis-à-vis des régions en difficulté, le Fonds d'orientation agricole et le Fonds social européen sont mis en place dès le début des années 60. Mais c'est de 1975, avec la création du Fonds européen de développement économique régional, que date la véritable naissance de la politique régionale communautaire. Ambiguïté congénitale : il s'agit surtout, à l'époque, d'un compromis politique permettant à un nouveau membre, la Grande-Bretagne, de bénéficier d'une restitution financière compensant ses contributions au budget européen. Résultat : des quotas d'aides marchandés avec les Etats-membres, une Commission réduite à un rôle de caissier...

“Un effort accru d'évaluation de l'action des fonds européens est nécessaire : c'est un impératif d'efficacité et de transparence.”

Eneko Landaburu, directeur général de la DG16.

1988. La crise économique a multiplié les friches industrielles en Europe. Trois pays pauvres – la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986 – ont rejoint la Communauté. Au sommet de Bruxelles, en février 1988, ils réclament un soutien accru pour se préparer au Marché unique. C'est le « paquet Delors 1 ». Soixante-quatre milliards d'écus, soit chaque année 0,25 % du PIB communautaire, seront distribués sur la période 1989-1993, accompagnés d'une première réforme des fonds structurels : concentration des moyens autour de cinq objectifs prioritaires, programmation pluriannuelle assurée à travers les « cadres communautaires d'appui », définition rigoureuse des zones aidées, des critères d'éligibilité et des taux d'aide. Mais les ambiguïtés demeurent : les Etats continuent à considérer la « restitution FEDER » comme un dû sans contrepartie...

Nouvelle étape en 1992, après la réunification allemande et le traité de Maastricht. Les pays les plus faibles, confrontés aux contraintes des « critères de convergence », arrachent, au sommet d'Edimbourg, un nouvel accroissement de l'effort de solidarité. Le conseil adopte partiellement les propositions du « paquet Delors 2 » : 141,5 milliards d'écus votés sur six ans pour les fonds structurels, soit 30 % du budget communautaire, création de l'IFOP et du fonds de cohésion pour les quatre pays les plus pauvres, élargissement de la carte des zones aidées, renforcement des procédures de programmation et d'évaluation...

L'intendance suit : le nouveau règlement des fonds est voté en juillet 1993, les programmes de développement régionaux sont présentés à la Commission à l'automne, les budgets sont répartis par objectifs et par pays avant la fin de l'année ; le premier cadre communautaire d'appui, celui du Portugal, est adopté au début 1994, la nouvelle carte des zones aidées a été publiée cet été. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Europe 2000, CEE-DG16, 1991 (les perspectives de développement du territoire communautaire vues de Bruxelles).
- La France et le Budget de l'Europe, Rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 1993 (sur les fraudes au budget communautaire).
- La Carte de la solidarité, CEE-DG16, 1993 (présentation « grand public » sur la politique régionale européenne de 1989 à 1993).
- Rapport annuel de la commission sur la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels, CEE-DG16, 1993 (un bilan des actions entreprises entre 1989 et 1993).
- Les Mafias contre la démocratie, de l'amiral Pierre Lacoste, Lattès, 1993 (sur les stratégies mafieuses face au droit et aux organisations internationales).
- Methods to Give Meaning to the Evaluation Obligation, CEOPS, CEE (sur les méthodes d'évaluation des politiques communautaires).

A quoi est-elle utilisée ?

■ Par rapport à 1989-1993, le « paquet » 1994-1999 est caractérisé, outre l'augmentation globale du budget, par un élargissement des zones susceptibles de recevoir des aides : 52 % de la population communautaire contre 42 % auparavant. Les deux grands gagnants sont l'Allemagne et l'Espagne. Mais les autres pays du Sud voient également croître sensiblement la manne, malgré une diminution du pourcentage alloué, particulièrement à l'Italie. Quant à la France, sa part progresse légèrement : 7 % environ.

L'aide aux zones en retard (objectif 1) se taillera la part du lion, avec 68 % des crédits. La carte des régions concernées couvre la totalité de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande, le sud de l'Italie, les trois quarts de l'Espagne, les Hauts de France et français, les 6 Länder de l'ex-RDA, la Corse et les DOM-TOM, soit au total 27 % de la population communautaire, contre 22 % précédemment.

Les aides – pouvant en principe financer jusqu'à 85 % des projets – seront principalement consacrées aux infrastructures, à l'approvisionnement en eau et en énergie, à la recherche et à la formation. Le soutien au secteur productif sera cependant substantiellement développé, notamment au profit des PME : conseils aux entreprises, zones et pépinières d'entreprises, subventions à l'investissement et à l'emploi.

L'aide aux zones industrielles en déclin (objectif 2), concerne une soixantaine de régions éparpillées sur l'ensemble de la communauté, soit 17 % de la population, contre 15 % en 1989-1993. Elle sera consacrée à la réhabilitation des sites, à l'encouragement aux nouvelles activités, à la recherche et à la formation. Quant à l'aide aux zones rurales fragiles (objectif 5 b), elle touche désormais 8,2 % de la population communautaire, contre 5 % auparavant, du fait d'un assouplissement des critères. Son budget sera consacré notamment à la diversification des activités en milieu rural (tourisme vert). Un effort particulier est prévu en faveur de la pêche, sur financements de l'IFOP. Pour ces objectifs, les taux d'aide pourront aller jusqu'à 50 %.

Quant au Fonds de cohésion, l'Espagne s'y taille la part du lion, raflant plus de 50 % du budget total : les financements partiels du périphérique de Madrid et d'une étude de faisabilité du TGV Barcelone-Valence sont déjà décidés. L'Espagne a bien marchandé son engagement dans l'Union monétaire, disent les mauvaises langues... ■

Programmation. Elle comporte trois phases. Les Etats membres présentent d'abord, pour chaque région aidée, des plans de développement à moyen terme issus d'une concertation avec les collectivités locales concernées. La Communauté répond ensuite par la publication d'un « cadre communautaire d'appui » (CCA) où sont exposés les axes prioritaires de son action, les programmes et les enveloppes financières. La troisième phase correspond au choix des projets opérationnels et au déblocage des lignes de crédit.

Fonds structurels, initiatives communautaires. Représentant 0,5 % du PIB communautaire, les 156,5 milliards d'écus programmés pour 1994-1999 se répartissent de la façon suivante : 1) 15 milliards pour le Fonds de cohésion (FCE), destiné à financer des travaux d'infrastructure et de protection de l'environnement en Grèce, en Irlande, en Espagne et au Portugal. 2) 141,5 milliards pour les quatre fonds structurels, dont environ 50 % pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), 30 % pour le Fonds social européen (FSE), 20 % pour le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-orientation) et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). 90 % des fonds structurels sont destinés au financement des « cadres communautaires d'appui ». Le reste va aux projets pilotes et aux

Quelles sont ses limites ?

■ Deux termes résument les limites de la politique communautaire : l'additivité signifie que les financements ne doivent pas de substituer à l'effort national, mais le compléter ; la subsidiarité, que les autorités locales restent maîtres d'œuvre des programmes. Règles bien intentionnées sans doute, mais aux redoutables effets pervers, qui conduisent la Commission à disperser ses moyens financiers sur un très grand nombre de projets, où sa contribution dépasse rarement 20 %, sans disposer des moyens d'évaluation nécessaires. « Toute l'efficacité du système est donc fondée sur la capacité des administrations nationales et régionales à bien gérer les fonds publics », souligne François d'Aubert. Et comme c'est loin d'être toujours le cas, toutes sortes de dysfonctionnements apparaissent...

Malversations dans l'attribution des marchés publics, comme pour la zone industrielle italienne d'Irpinia. Népotisme dans la répartition des aides, qui a conduit en prison la moitié du conseil régional des Abruzzes en 1992. Projets inadaptés à la réalité locale, comme ces parcs technologiques aux trois quarts vides, perdus au milieu de la campagne ibérique. Infrastructures surdimensionnées par rapport aux besoins, comme celles réalisées à l'occasion de l'exposition universelle de Séville. Programmes mal exécutés, comme le métro d'Athènes, au point que Bruxelles a dû, dans ce cas, prendre directement les choses en main. Aides arbitraires aux entreprises, comme ces 5 milliards de francs – dont 20 % sur financements communautaires – accordés à Ford-Volkswagen pour la construction à Setubal, au sud de Lisbonne, d'une usine de cars-vans qui aurait aussi bien pu être réalisée en Espagne. Politisation des équipes, comme à la pépinière d'entreprises de Bilbao. Lancement de programmes à l'utilité discutable : il faut bien « consommer » jusqu'au bout les crédits...

Enfin, en l'absence de véritable stratégie d'ensemble, les différents programmes régionaux sont conçus en ordre dispersé, avec un risque de duplication et de gaspillage. Le plus grave est peut-être l'effet « frontière » : l'octroi d'aides à l'implantation des entreprises dans les zones aidées créant artificiellement une zone de dépression économique à sa périphérie immédiate. Les difficultés de Alcalá de Hénarès, dans les environs de Madrid, s'expliqueraient ainsi partiellement par la proximité avec la région fortement aidée de Castille-La Manche ; la crise de Marseille, par la proximité de la zone d'entreprises de La Ciotat. Il est vrai que Marseille vient, à son tour, d'être partiellement classée en zone aidée... ■

LEXIQUE

programmes d'initiative communautaire, enfants chéris de la DG16 aux noms futuristes : Rechar, Retex, Renaval, Stride, Interreg, etc. Le dispositif est complété par les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Objectifs prioritaires. L'utilisation des fonds structurels est concentrée sur cinq « objectifs prioritaires » : zones en retard (objectif 1) ; zones industrielles en déclin (objectif 2) ; emploi (objectif 3) ; formation (objectif 4) ; modernisation agricole et zones rurales fragiles (objectifs 5a et 5b). Un sixième objectif a été concocté spécialement pour les zones du Grand Nord, à l'occasion de l'élargissement de l'Union aux pays scandinaves. Plusieurs fonds peuvent être utilisés dans le cadre du même

Comment améliorer les choses ?

■ Bruxelles et les Etats membres en bien conscients : les défauts des politiques d'aide risquent, à terme, de jeter le crédit sur toute la politique communautaire. On ne peut plus se borner à un contrôle comptable, visant à s'assurer que les fonds alloués ont bien été dépensés. Aussi la nouvelle réglementation des fonds structurels prévoit-elle un renforcement des moyens d'évaluation destinés à mesurer l'impact réel des programmes pour éventuellement les modifier en cours de route.

La liste, sur le papier, est impressionnante : renforcement du rôle des comités de suivi nationaux ; création d'un comité consultatif des régions ; possibilité accrues d'intervention du Parlement européen dans le suivi des programmes ; cotation plus serrée des cadres communautaires d'appui ; mise en place de bases d'objectifs quantifiés permettant de mesurer les progrès accomplis ; création d'un comité d'audit de la DG 16 (l'une des directions de la Commission européenne) d'une commission d'évaluation ; programmes de formation au management public destinés aux administrations des pays du Sud...

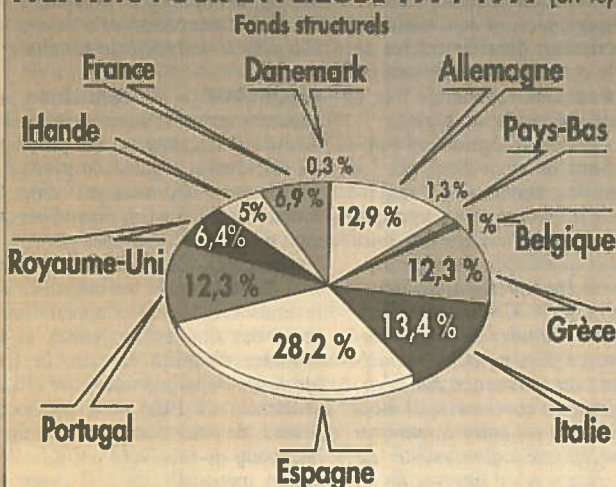
Les Britanniques, toujours sous une extrême vigilance en matière de dépenses publiques, ont même fait introduire une règle, dite « de conditionnalité », stipulant qu'il faudra faire la preuve de l'incidence du secteur privé à accomplir la tâche de toute décision de financement communautaire. « Si on applique cette disposition à la lettre, il y a de quoi bloquer tout le monde », grommelle un fonctionnaire bruxellois.

Mais, justement, voudra-t-on appliquer ces bonnes résolutions ? « Les Etats ne font aucune envie que la Commission fourre son nez dans leurs affaires », disent-ils. Ils feront tout pour limiter notre capacité d'intervention au nom du principe de subsidiarité. C'est l'omerté ! », se lamentent dans les couloirs de la DG16. « Le monde sait bien que les Italiens, les Grecs ne gèrent pas les fonds aussi bien que les autres. Mais il est tout à fait impossible de leur imposer un système de contrôles ». Les Allemands, défenseurs attentifs des contrôles accrus tant qu'ils étaient des contributeurs nets, ont tourné casaque quand la manne communautaire afflue à l'ex-RDA.

Le combat pour l'efficacité sera dur à mener. Mais ne faut-il pas envisager à plus long terme une refonte totale de la politique régionale communautaire, une refonte des saupoudrages, lancement de grands projets dans le cadre d'une stratégie globale d'aménagement du territoire européen ?

Directions générales (DG). La DG16 est le maître d'œuvre des politiques régionales. Mais ces politiques impliquent de nombreuses directions : DG5 (emploi), DG2 (agriculture), DG14 (pêche), DG20 (contrôle financier), DG1 (coordination des politiques régionales)... Quant au Fonds de cohésion, il est géré par une direction ad hoc directement rattachée au secrétariat de la Commission, des conflits de compétences avec la DG16 ?

RÉPARTITION DES ENVELOPPES FINANCIÈRES PAR PAYS POUR LA PÉRIODE 1994-1999 (en %)



Source : CE



Rubrique
“AUTOMOBILE”
Renseignements : 44.43.76.23
Fax : 44.43.77.31