

PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale Politiques internes de l'Union

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE  
COHESION  
A L'EUROPE ELARGIE ET AUX OBJECTIFS  
DE LISBONNE ET DE GÖTEBORG**

**ETUDE**

**VERSION PROVISOIRE**

**IP/B/REGI/ST/2004-008**

**Janvier 2005**

**FR**



PARLEMENT EUROPEEN



Direction générale Politiques internes de l'Union

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

**L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE  
COHESION  
A L'EUROPE ELARGIE ET AUX OBJECTIFS  
DE LISBONNE ET DE GÖTEBORG**

ÉTUDE

VERSION PROVISoire

**Contenu:**

Face au défi de l'élargissement et à l'accroissement des disparités régionales, la Commission européenne en proposant une réforme de la politique de cohésion entend l'adapter aux besoins actuels. Cette étude vise d'une part, à identifier les problèmes auxquels la politique de cohésion est confrontée, notamment dans le contexte des perspectives financières, et d'autre part à évaluer la pertinence des réformes proposées au vu des défis présents et futurs et des objectifs de Lisbonne et de Göteborg. Des recommandations d'action destinées aux décideurs politiques sont par ailleurs formulées.

IP/B/REGI/ST/2004-008

PE 350 811

FR

## RÉSUMÉ

A la suite de l'adhésion de 10 nouveaux États membres, bientôt suivis de deux autres, et dans la perspective de nouveaux élargissements, la politique de cohésion doit faire face à un quadruple défi lié à l'accroissement des disparités régionales et sociales, à l'émergence de nouvelles inégalités territoriales, la persistance de l'exclusion sociale et au phénomène de désaffiliation des citoyens au projet européen.

La politique de cohésion apporte déjà une forte contribution aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg. S'il est indispensable de faire participer davantage les régions à l'effort de compétitivité et de renforcer la cohérence des actions aux niveaux européen, national et régional, il ne paraît pas souhaitable d'aligner entièrement les priorités de la politique de cohésion sur celles de Lisbonne, ni de recourir à la méthode ouverte de coordination.

Les contraintes pesant sur les finances publiques sont souvent invoquées pour justifier une réduction du budget de la cohésion. Bien qu'elles obligent à mener un plus grand effort d'efficacité et de résultat, leur importance ne doit pas être sous-estimée car elles cachent souvent un projet de renationalisation assez égoïste. Pour y répondre positivement, il faut explorer de nouvelles voies de financement, notamment par l'emprunt et la mobilisation accrue du secteur privé.

La politique de cohésion offre une panoplie d'instruments et une méthode dont l'utilité est largement reconnue dans les régions les plus en retard. Dans les autres zones, la complexité des procédures au regard des montants en jeu est souvent source d'inefficacité. Pourtant, elle présente l'immense avantage d'être visible et concrète pour les Européens et sa valeur ajoutée ne peut donc uniquement se compter en points de PIB. Les dispositions introduites en 2000 sont loin de donner satisfaction, sauf le lien renforcé du FSE avec la Stratégie européenne pour l'emploi et l'élargissement du partenariat dans les programmes.

En proposant une réorganisation substantielle de la politique de cohésion autour de 3 priorités : convergence, compétitivité et coopération territoriale, la Commission entend s'adapter davantage aux besoins actuels. La question de la préparation adéquate aux besoins évolutifs des nouveaux États membres reste toutefois ouverte. Elle propose de réaliser aussi d'importants efforts de simplification et de décentralisation dans la gestion des fonds structurels. Néanmoins, au regard des ambitions et du savoir-faire acquis en matière de développement économique, social et territorial, elle renonce à certains instruments qui ont contribué à asseoir la valeur ajoutée communautaire, tels que l'intégration des fonds, les programmes d'initiative communautaire, la mobilisation des fonds privés, etc.

Sur le plan financier, si l'on se réfère aux réactions non seulement des États membres, mais aussi des régions, des municipalités et des partenaires sociaux, la proposition de la Commission apparaît raisonnable. Quelques aménagements semblent souhaitables, principalement pour ne pas léser les régions affectées par l'effet statistique et pour consolider les progrès de développement. Il faut toutefois être conscient que le débat sur la politique de cohésion est maintenant partiellement tronqué, du fait du rattachement de certaines politiques à d'autres rubriques budgétaires, le développement rural par exemple. Les gains ou pertes potentiels sont donc à analyser dans une vue d'ensemble.

Pour résumer les leçons de l'analyse précédente, on retiendra 10 recommandations précises d'action et 4 conseils de vigilance:

1. Rétablir dans l'objectif de coopération des programmes d'initiatives communautaire, sous un volet de coopération interrégionale animé au niveau européen, à hauteur de 4,3 Md €. Parmi les nouveaux thèmes de coopération adaptés à l'UE élargie, on peut citer la modernisation des institutions publiques, la régénération urbaine, les relations villes-campagne, etc. Cette opération peut être neutre financièrement par un ré-ajustement du volet de coopération transnationale.

2. Réserver aux régions affectées par l'effet statistique un traitement identique aux régions éligibles de plein droit. Cette mesure d'un coût modéré de 6 Md € permet d'atténuer les effets de l'élargissement sur la diminution des allocations reçues pour de nombreux pays, notamment les plus touchés.
3. Maintenir une synergie entre l'objectif de compétitivité dans les zones rurales et le FEADER, par la définition d'orientations stratégiques adéquates.
4. Rétablir la possibilité de mobiliser les contreparties privées en établissant les programmes en dépenses totales, qui incluent les fonds privés. La Commission a proposé de fixer le niveau de la contribution communautaire sur le montant des dépenses publiques, en excluant le cofinancement privé, par souci de simplification. Cette règle adaptée pour l'objectif de convergence prive les autres objectifs d'un effet de levier important.
5. Allonger le délai de décaissement d'office à n+3, d'autant que les NEM auront sûrement encore des problèmes d'absorption dans les premières années.
6. Attribuer des enveloppes de coopération transfrontalière par frontière et pas par pays, afin d'encourager l'innovation et de donner une nouvelle dynamique aux coopérations. A ce titre, la proposition de GECT ouvre des perspectives intéressantes.
7. Rétablir l'évaluation intermédiaire par programmes dans les régions en convergence, pour contrôler l'évolution des programmes à un niveau suffisamment fin.
8. Espacer les rapports de progrès nationaux à un rythme biennal, sous peine de créer de nouvelles procédures bureaucratiques
9. Instaurer une véritable révision à mi-parcours, au bout de 4 ans, afin de réviser les priorités communautaires et les stratégies régionales, au vu des progrès réalisés ou des difficultés rencontrées. L'évolution économique et sociale des NEM et leur capacité à tirer bénéfice des fonds structurels reste aujourd'hui difficile à anticiper. Parallèlement, il serait judicieux de prévoir des profils d'évolution des crédits différenciés entre les régions des AEM et les NEM. Les premières auront plus de facilité à démarrer leur programmation alors que les secondes risquent d'être plus lentes.
10. Renforcer la conditionnalité sur les résultats des interventions structurelles et pas sur les évolutions macro-économiques qui ne sont pas forcément corrélées aux programmes.

Les conseils de vigilance portent sur certains risques liés aux résultats des négociations sur les perspectives financières :

- A. L'intégrité du budget (au niveau proposé par la Commission) du FEADER, qui constitue un complément indispensable au développement territorial européen dans les zones rurales
- B. L'intégrité du budget (au niveau proposé par la Commission) de l'objectif de compétitivité. Supprimer l'intervention du FEDER sur tout le territoire ou la diminuer à une portion congrue prive l'Union d'un instrument majeur de sa visibilité par les Européens.
- C. L'augmentation du budget de préadhésion, pour le rendre comparable à ce qu'il fut entre 2000 et 2006.
- D. Le maintien de l'acquis communautaire appliqué aux fonds structurels. Il faudra s'assurer que le nouveau système de programmation, prévoyant des orientations stratégiques de la Communauté, des cadres de référence nationaux assortis de rapports annuels, qui est proposé par la Commission pour 2007-2013 n'aboutisse pas à un glissement de la politique de cohésion dans le champ de la méthode ouverte de coordination.

En conclusion, si l'Union européenne n'était qu'une zone de libre échange, la politique de cohésion pourrait se limiter à une redistribution de fonds au profit des régions ou des pays les moins avancés pour compenser les écarts de revenus. Elle a toutefois d'autres ambitions : c'est un projet politique, autant que social et économique. En conséquence, la politique de cohésion s'entend comme un instrument au service d'un modèle de développement dans lequel la solidarité et la coopération jouent un rôle actif.



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>iii</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>PARTIE 1: LE DIAGNOSTIC SUR LES ADAPTATIONS ATTENDUES DE LA POLITIQUE DE COHÉSION</b>	<b>3</b>
Chapitre 1: Les défis et les opportunités pour la cohésion dans l'Union élargie	3
Chapitre 2: Les défis liés aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg	7
Chapitre 3: Les nouvelles contraintes financières de la Politique de cohésion	11
Chapitre 4: Les atouts et les faiblesses de la Politique de cohésion actuelle	13
<b>PARTIE 2: LA DISCUSSION SUR LES RÉFORMES PROPOSÉES</b>	<b>21</b>
Chapitre 1: Les précédents compromis et l'état actuel du débat	21
Chapitre 2: L'analyse des propositions de la Commission	27
Chapitre 3: L'analyse des principales contre-propositions	33
<b>PARTIE 3: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE 1: Efficacité et efficience de la Politique européenne de cohésion</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 2: Efficacité des instruments et des programmes pour la période 2000-2006</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE 3: Territorial cohesion, ESDP and Open method of coordination</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXE 4: Main changes for Cohesion policy</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE 5: Domaines d'aides et leurs contributions aux Stratégies de Lisbonne et de Göteborg 2007-2013</b>	<b>107</b>



« L'Europe a déjà connu trois défis historiques : l'entrée de la Grande-Bretagne ; celle des jeunes démocraties, Grèce, Espagne et Portugal ; puis la chute du communisme où l'on a ouvert les bras aux pays de l'Est. Aujourd'hui, notre défi est de voir si l'Europe est capable de présenter un autre modèle que le modèle américain au monde. »<sup>2</sup>

## INTRODUCTION

Si l'Union européenne (UE) n'était qu'une zone de libre échange, la politique de cohésion pourrait se limiter à une redistribution de fonds au profit des régions ou des pays les moins avancés pour compenser les écarts de revenus. La justification de ces transferts pour éviter les tensions les plus fortes liées au creusement des disparités, qui sont d'une ampleur sans précédent depuis le dernier élargissement, est d'ailleurs largement admise par tous les experts et les gouvernements.

L'UE a toutefois d'autres ambitions : c'est un projet politique, autant que social et économique. Elle s'inscrit dans une tradition continentale de valeurs communes démocratiques ; elle œuvre pour le développement durable dans le cadre d'une économie sociale de marché où la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, le respect de la diversité et la solidarité entre les États membres tiennent une place essentielle. De ce fait, la politique de cohésion s'entend comme un instrument au service d'un modèle de développement qui va bien au-delà du simple transfert financier et dans lequel la solidarité et la coopération jouent un rôle actif.

Depuis son instauration en 1988, la politique de cohésion s'appuie sur le Traité, qui reconnaît que l'UE doit poursuivre l'objectif de réduction des disparités entre les régions. A chaque étape de la construction européenne, la politique de cohésion s'est efforcée de contrebalancer les effets que pouvaient avoir d'autres décisions - telles que l'ouverture du marché unique et la préparation à l'Union Economique et Monétaire (UEM) - sur le creusement des écarts de développement. Par la suite, la préparation au plus grand élargissement de l'UE a également fait l'objet d'une attention particulière, sachant que les disparités régionales se comblaient lentement. Aujourd'hui, dans un contexte encore différent, la politique de cohésion doit encore s'adapter.

Sur la base d'un diagnostic des transformations attendues de la politique de cohésion (Première Partie) et de l'état des discussions sur les réformes envisagées (Deuxième Partie), la présente étude entend établir des conclusions et des recommandations (Troisième Partie).

S'agissant des adaptations requises, il faut bien voir que les défis et les opportunités ont changé de nature dans l'UE élargie (Partie 1, Chapitre 1) ; une plus grande contribution est aussi demandée à cette politique pour la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et de Göteborg (Partie 1, Chapitre 2) ; enfin, tandis que de nouvelles contraintes financières pèsent sur la politique de cohésion (Partie 1, Chapitre 3), la prise en compte des atouts et des faiblesses de la politique actuelle (Partie 1, Chapitre 4) amène à en redessiner les contours.

L'état des discussions sur les réformes proposées conduit à identifier les bases ayant permis d'aboutir à un consensus lors des négociations des précédents « paquets » relatifs à la politique de cohésion (partie 2, Chapitre 1) ; l'analyse des propositions de la Commission (partie 2, Chapitre 2) et des contre-propositions assorties de leurs conséquences financières (Partie 2, Chapitre 3) permet de mettre à plat toutes les composantes du débat.

La troisième partie formule des conclusions et des recommandations sur ce qui pourrait constituer les bases d'un compromis acceptable.

---

<sup>2</sup> Delors, J., *Ce que la France doit faire, l'Europe ne le fera pas*, Journal La Croix, 17/12/04.



## **PARTIE 1: LE DIAGNOSTIC SUR LES ADAPTATIONS ATTENDUES DE LA POLITIQUE DE COHESION**

### **Chapitre 1: Les défis et les opportunités pour la cohésion dans l'Union élargie**

#### **1. Les défis**

L'UE doit faire face à l'élargissement le plus important de son histoire. S'il s'agit là, sûrement, du plus grand défi pour la cohésion de l'UE, il n'en constitue pas le seul. Très schématiquement, selon le Troisième Rapport sur cohésion<sup>3</sup> et la nombreuse littérature scientifique sur le sujet, l'UE sera confrontée dans le proche avenir à quatre problèmes majeurs : l'accroissement des disparités régionales et sociales, des nouvelles inégalités territoriales, la persistance ou l'aggravation de l'exclusion sociale, la désaffiliation des citoyens au projet européen.

- **Les disparités régionales et sociales** : L'élargissement a provoqué la multiplication par deux des écarts de richesse entre les régions et une baisse du revenu moyen par habitant exprimé en PIB de 12,5%. Dans une Union à 25, 123 millions de personnes vivent dans des régions où le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire et, avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, elles seront 153 millions.

Bien que non homogènes, les économies des nouveaux États membres (NEM) se caractérisent toutes par une plus faible productivité du travail que les anciens États membres (AEM) et un moindre degré d'avancement technologique. Au niveau régional, leurs différences sont probablement plus grandes que celles des AEM<sup>4</sup>.

Alors que les négociations ont principalement porté sur l'adoption de l'acquis et que, parallèlement, les candidats ont eu à effectuer une transition économique majeure, la phase d'adhésion proprement dite reste une inconnue. Le pari de la volonté de rattrapage des nouveaux adhérents, qui a été fait systématiquement depuis l'entrée de l'Irlande en 1972, s'est avéré gagnant dans le passé, même s'il a pu prendre beaucoup de temps. Pour les NEM issus de l'ancien bloc communiste, le défi de la pleine ouverture au marché unique se double d'une obligation de mise à niveau des institutions publiques. La Bulgarie et la Roumanie, dont la situation socio-économique et l'état de préparation sont clairement moins favorables, risquent de connaître encore plus de difficultés.

- **De nouvelles inégalités territoriales** : Tandis que l'élargissement vers l'Est renforce la situation périphérique des régions bordant l'Atlantique, les régions les plus orientales de l'UE à 25 sont celles qui ont le plus faible revenu par habitant. Dans les NEM au cours des 10 dernières années, la croissance a principalement bénéficié aux villes au détriment des zones rurales peu accessibles et dotées d'une population moins bien formée. Plus généralement, les infrastructures de communication dans les NEM sont souvent vétustes ou insuffisantes pour accompagner le développement économique<sup>5</sup>.

L'analyse statistique des caractéristiques économiques des appareils productifs des 25 États membres et des 2 pays candidats met bien en évidence une nouvelle division européenne du travail avec un centre, le « pentagone » qui va de Manchester à Hambourg, Milan et Paris, entouré de deux périphéries. Simultanément, l'étude des relations commerciales bilatérales<sup>6</sup> dans l'UE à 25 fait ressortir cinq zones d'échanges intensifs : l'Europe du Nord-ouest, la Mer Baltique, la Méditerranée occidentale, l'Europe centrale et, enfin, les Balkans orientaux. Il en ressort que les opportunités de développement seront très contrastées selon la localisation des régions.

---

<sup>3</sup> 3ème Rapport.

<sup>4</sup> Alphametrics.

<sup>5</sup> Jouen, Budapest.

<sup>6</sup> Marjorie JOUEN, Solenne MOUTIER, Katy WELSCH 'Cinq petites Europe, des flux commerciaux recomposés', *Le courrier des pays de l'est*, La Documentation française, n°1039, 2003.

- **La persistance ou l'aggravation de l'exclusion sociale** : Contrairement à ce que pourrait laisser espérer le niveau de développement général de l'UE, la pauvreté touche encore 55 millions de personnes, particulièrement dans les pays de l'Europe du sud, en Irlande et dans les NEM. Les catégories les plus exposées sont les personnes âgées vivant seules, les femmes célibataires et mères de famille, et les chômeurs ou les inactifs. Certaines minorités ethniques, comme les Roms, sont particulièrement menacées par l'exclusion sociale. Ces profils rendent compte de l'évolution de la société, des changements des modes de production et du fonctionnement de nos économies. De plus, on assiste à un creusement des inégalités sur des territoires de plus en plus petits, tels que les quartiers urbains, facteur de tensions sociales.
- **La désaffiliation des citoyens au projet européen** : Depuis 1992, il peut paraître banal de constater le fossé grandissant entre les Européens et la construction européenne. Le niveau de participation aux dernières élections au Parlement européen a toutefois montré l'ampleur du problème et plus particulièrement le décalage entre les citoyens des AEM et des NEM. L'absence d'intérêt pour l'Europe peut s'expliquer par la faiblesse du relais des institutions publiques et par le déficit de pédagogie qui a accompagné les négociations d'élargissement. Faute de pouvoir participer à des projets européens ou de visualiser une réalisation concrète des interventions communautaires, l'Europe pour eux reste un projet lointain et bureaucratique. Le démarrage tardif des projets issus des instruments de pré-adhésion et le choix de la Commission de ne pas lancer de projets au titre des programmes URBAN et LEADER, pour la période 2004-2006, constituent autant d'occasions perdues d'apprentissage pour les citoyens des NEM. Il ne faut pas oublier que, par le passé, la multiplication des opportunités offertes aux acteurs de terrain de participer à des réseaux de coopération a fortement contribué à la popularité de l'UE au Portugal et en Espagne.

## 2. Les opportunités

Une vue d'ensemble des perspectives qui s'offrent à l'Union élargie doit aussi mentionner les opportunités de croissance liées à l'accès à de nouveaux marchés, à la préparation des futurs élargissements et au projet de traité constitutionnel.

- **De nouvelles opportunités de croissance et d'échanges** : L'ouverture du commerce dès 1996 avec les pays candidats pour les produits industriels a donné un formidable élan aux investissements directs étrangers (IDE) à l'Est et aux échanges bilatéraux. Ainsi la part du commerce des pays d'Europe Centrale et Orientale avec l'UE a plus que triplé<sup>7</sup> en dix ans. Si la Commission a pu évaluer que les Fonds structurels apporteront aux NEM un surcroît de croissance de l'ordre de 8 à 16% sur 7 ans<sup>8</sup>, il est aussi probable que les AEM en bénéficieront aussi, non seulement sous forme de marchés publics, comme pour les régions de l'objectif 1 des AEM<sup>9</sup>, mais aussi par une demande pour des biens de consommation de plus haut de gamme, du fait de l'accroissement des salaires. Inversement les IDE déjà réalisés commenceront à servir de base d'exportation de produits – notamment les automobiles – dont la demande est forte dans les AEM, du fait de l'existence de stratégies paneuropéennes d'investissements conduites par les grands groupes. Par ailleurs, à terme, l'entrée des NEM dans la zone euro et la suppression des restrictions à la libre circulation des travailleurs pourront avoir un effet positif sur le développement économique des zones frontalières entre les AEM et les NEM.
- **La préparation des élargissements futurs** : La Croatie est la première de la liste mais, sur le plan économique et social, la Turquie représente un enjeu nettement plus important. Totalisant à peine 2,3% du PIB de l'UE aujourd'hui, elle est appelée à connaître un phénomène de rattrapage accéléré, pour autant que l'endettement public et externe se réduise. Comme pour les NEM, les grandes entreprises européennes sont déjà prêtes à aller y investir massivement. L'existence d'un marché potentiel de 70 millions de consommateurs offre assurément des débouchés importants pour les produits européens, de basse et moyenne gamme dans l'immédiat, à condition que l'accord douanier

<sup>7</sup> DREE-Dossier, *Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché* ([www.commerce-exterieur.gouv.fr/publications](http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/publications) - 2004).

<sup>8</sup> Commission européenne SEC(2004)924, Document de travail de la Commission, *Analyse d'impact élargie relative à la proposition de paquet législatif portant révision des règlements applicables à la gestion des fonds structurels et de cohésion – COM (2004)492 à 496.*

<sup>9</sup> Beutel, J., *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006, Final Report for the European Commission – DG REGIO, Konstanz, 2002.*

de 1996 soit appliqué. La préparation de cet élargissement, dont l'ampleur est probablement supérieure au 5<sup>ème</sup> récent élargissement, doit être effectuée en temps utile pour permettre les adaptations nécessaires, non seulement au plan juridique mais aussi au plan socio-économique. Quant aux retombées sociales et humaines, il n'est pas impossible que les progrès de la négociation aient des répercussions positives sur la conception d'une politique pour une meilleure intégration ou, à défaut, une moindre exclusion des populations immigrées dans l'UE.

- **Le projet de Traité constitutionnel** : Il offre un nouveau cadre d'action en matière de sécurité, de justice et d'action extérieure. Mais au regard de la politique de cohésion, l'innovation principale concerne la reconnaissance de la cohésion territoriale comme un objectif de l'UE au même titre que la cohésion économique et sociale<sup>10</sup>, dans l'article II. Ce changement devrait légitimer une intervention accrue de l'UE pour compenser certains handicaps géographiques ou, plus probablement, pour vérifier que certaines législations n'aggravent pas la situation des territoires les moins avantagés. Egaleme nt s'ouvrent de nouvelles perspectives dans le jeu inter-institutionnel à travers le contrôle de la subsidiarité, l'extension immédiate du vote à la majorité qualifiée pour certaines politiques et plus lointaine pour d'autres, le rôle accru du Parlement européen en matière budgétaire, avec la disparition de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires.

---

<sup>10</sup> Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth, Discussion paper for the EU informal ministerial meeting on territorial cohesion, Rotterdam, 29/11/04.



## Chapitre 2: Les défis liés aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg

### 1. Rappel des engagements de Lisbonne et Göteborg

Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, l'UE s'est donnée comme objectif de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée de l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Dans la foulée, le Conseil européen de Göteborg de juin 2001 a approuvé l'adoption d'une stratégie de développement durable « qui complète l'engagement politique de l'Union à l'égard d'un renouveau économique et social et ajoute une troisième dimension, celle de l'environnement, à la Stratégie de Lisbonne ».

Des cibles quantitatives ont alors été définies : le taux d'emploi doit progresser jusqu'à 70% en 2010, l'emploi des femmes accru pour atteindre plus de 60% et le taux de chômage réduit à 4%. La part de l'investissement dans le capital humain (éducation, formation, santé, etc.) doit être augmenté jusqu'à 50% du PIB en 2010. Dans son Rapport de printemps de 2004<sup>11</sup>, la Commission reconnaît que des progrès indéniables ont été réalisés depuis quatre ans, mais elle souligne les problèmes majeurs qui freinent le retour à une croissance forte.

En vue de la révision à mi-parcours prévue en mars 2005, un groupe à haut niveau présidé par M. Wim Kok a rédigé un rapport<sup>12</sup> dans lequel il plaide notamment pour une implication accrue des niveaux régionaux et locaux dans la mise en œuvre de la Stratégie.

Cette stratégie vise à permettre à l'UE de relever des défis externes tels que la globalisation et le progrès technologique. En effet, la réaction à la concurrence des pays à bas coûts de main d'œuvre et, notamment, à la croissance rapide que connaissent la Chine ou l'Inde ne peut se concevoir ni par une diminution des salaires, ni par une fermeture des frontières. Les répercussions sur l'emploi appellent une réponse de la politique de cohésion, notamment dans sa composante sociale. Elles supposent également la mise en place de stratégies d'anticipation en matière de R&D, d'innovation et d'amélioration de la compétitivité des entreprises, ainsi que des réponses rapides pour procéder aux restructurations économiques nécessaires en cas des crises sectorielles ou locales imprévues.

### 2. La contribution de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs de Lisbonne et de Göteborg

Les objectifs de la politique de cohésion et de la Stratégie de Lisbonne se recoupent largement : on y retrouve les mêmes thèmes de l'emploi, de l'entrepreneuriat, de l'inclusion sociale, du développement durable, des investissements dans les infrastructures, dans les technologies de l'information, dans la R&D et dans les ressources humaines.

L'analyse des programmes des Fonds structurels dans l'UE-15 montre que les recouvrements sont plus forts dans les régions en reconversion, que dans les régions en retard de développement ; la Commission a entrepris des travaux d'analyse à ce sujet, selon lesquels 80% des actions des programmes de l'objectif 2 coïncideraient avec les priorités de la Stratégie de Lisbonne, alors qu'en objectif 1, les situations seraient plus différenciées : 30% dans les pays de la cohésion et 60% en dehors. Pour l'objectif 3, le recouvrement serait quasi-total. Les situations varieraient d'un pays à l'autre, en fonction des efforts déployés par les gouvernements pour mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne et faire participer les régions et les acteurs économiques. Elles dépendraient enfin des compétences financières et législatives dont disposent les régions (Espagne ou Allemagne *versus* Portugal ou Irlande).

<sup>11</sup> Commission européenne, « Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps – Réalisons Lisbonne – Réformes pour une Union élargie » COM (2004)29 final/2.

<sup>12</sup> Rapport Kok.

Pour la période 2000-2006, le Fonds de cohésion et les fonds structurels ont investi environ 9 Md € dans la recherche, la technologie et l'innovation, environ 21 Md € dans la modernisation et le développement des PME et 6 Md € dans les infrastructures de la société de l'information<sup>13</sup>.

Pour ce qui est du développement durable, le Conseil de Göteborg n'a retenu qu'un nombre réduit d'indicateurs environnementaux ; il est de ce fait assez difficile d'évaluer la contribution des Fonds structurels à la Stratégie de Göteborg et de vouloir réorienter les interventions de la politique de cohésion dans sa direction.

Cependant, si l'on adopte une approche plus large, la politique de cohésion participe largement à la promotion du développement durable. De tous les instruments financiers européens en faveur de l'environnement, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion y contribuent le plus, l'instrument LIFE arrivant très loin derrière. Pour 2000-2006, le FEDER représente 79% de tous les fonds structurels utilisés pour promouvoir la protection de l'environnement, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) intervenant pour 19%. De plus, du fait du cofinancement, les interventions européennes orientent fortement celles des États membres en matière d'environnement, sans parler des investissements privés. On peut estimer que pour la période 2000-2002, le soutien financier structurel aux projets pour l'environnement a atteint 3 Md € par an, dont les deux tiers provenaient du FEDER et un tiers du Fonds de cohésion. L'Espagne en a été le plus large bénéficiaire, puis l'Italie, la Grèce, l'Allemagne et le Portugal. Ainsi peut-on dire que, si la politique d'environnement s'avère coûteuse, les fonds structurels et le fonds de cohésion atténuent considérablement cette charge pour les pays les moins riches<sup>14</sup>.

Pour ce qui est des engagements de Kyoto, les efforts à faire sont très disparates d'un pays à l'autre, car ils dépendent des choix historiques effectués en matière de production d'énergie et des ressources naturelles disponibles. De manière très générale, il s'avère que les pays les moins riches, dont le passif industriel est moindre, ont à faire moins d'efforts pour se conformer aux exigences de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois ce n'est pas le cas pour l'Espagne et l'Italie qui ont encore un passif important. La situation est sensiblement différente pour les NEM et surtout pour la Roumanie et la Bulgarie, qui relèvent d'un régime spécial au regard de l'accord de Kyoto. Le coût global du respect des engagements contractés dans le cadre du protocole de Kyoto a pu être évalué<sup>15</sup> dans une fourchette comprise entre 0,06 % et 0,3 % du PIB d'ici 2010, à condition que la priorité soit accordée aux mesures présentant un bon rapport coût-efficacité. La Commission européenne<sup>16</sup> considère que les fonds structurels peuvent contribuer annuellement à cet effort pour 0,02 % du PIB, soit un effort cumulé de 0,08 % jusqu'en 2010, ce qui n'est pas négligeable.

### 3. Les pistes d'amélioration

Une des faiblesses de la Stratégie de Lisbonne est qu'elle n'a pas su tirer profit du dynamisme régional, ni utiliser le savoir-faire de la politique de cohésion en matière de gouvernance (partenariat, programmation stratégique, complémentarité active entre les différents niveaux). Par comparaison avec l'objectif 92 d'achèvement du grand marché unique et avec l'Union économique et monétaire (UEM), la « feuille de route » établie pour la Stratégie de Lisbonne est bien moins opérationnelle. Il est pourtant établi que « les régions ont besoin de Lisbonne et Lisbonne a besoin des régions aussi »<sup>17</sup>.

Certaines réformes sont possibles pour améliorer la congruence entre la Stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion, telles que l'introduction d'une conditionnalité plus grande dans l'octroi des fonds structurels s'agissant de l'organisation des institutions et du « rendement social » des projets, la limitation des obligations financières qui empêche la prise de risques, la préférence donnée aux mesures d'amélioration de l'environnement des entreprises plutôt qu'aux aides individuelles. (Voir Annexe 5)

<sup>13</sup> Hübner, D., Lisbon and Cohesion policy : complementary objectives, UNICE, Speech 04/535, Brussels, 9/12/04.

<sup>14</sup> Associados.

<sup>15</sup> COHERENCE, Economic evaluation of quantitative objectives for climate change, 2004.

<sup>16</sup> Commission européenne SEC(2004)924, op. cit.

<sup>17</sup> Hübner, D., op.cit.

En définitive, la politique de cohésion peut constituer l'incitation financière suggérée par le rapport Kok qui permette à la fois d'encourager les régions à participer activement à la réalisation des objectifs de Lisbonne et d'en donner une plus grande visibilité, pour autant que les autorités nationales y soient favorables.

Un alignement plus radical de la politique de cohésion sur les objectifs et la méthode de la Stratégie de Lisbonne n'apparaît cependant pas souhaitable. En effet, la compatibilité de la démarche découlant de la Stratégie de Lisbonne avec l'objectif de convergence poursuivi au titre de la politique de cohésion n'est pas totale ; il peut même y avoir des contradictions.

Bien que la Stratégie de Lisbonne vise à faire progresser le modèle social européen et à conserver un équilibre entre les différentes dimensions de la croissance, de la cohésion et de l'environnement, elle entend miser sur l'excellence comme moteur de la croissance européenne. Le diagnostic qui fonde une telle option et qui part de la comparaison avec les performances américaines<sup>18</sup> est parfois mis en doute<sup>19</sup>, car il ne tient pas suffisamment compte de certains facteurs structurels, tels que la croissance démographique, les préférences collectives à l'égard du travail<sup>20</sup> et les restrictions liées au Pacte de stabilité et de croissance européen.

Les analyses récentes sur les facteurs de la croissance et les indicateurs de productivité mettent en évidence les combinaisons différentes de facteurs, selon que l'on se trouve dans des régions plus ou moins avancées dans l'économie de la connaissance. Elles justifient une approche différenciée, avec des interventions publiques centrées sur les infrastructures et la modernisation de l'appareil productif, sur le modèle de l'actuel objectif 1, pour les régions de production les moins avancées ; un soutien public focalisé sur l'entrepreneuriat et l'innovation, sur le modèle de l'objectif 2, pour les régions en transformation ; et des stratégies d'excellence en matière d'éducation et de recherche technologique pour des zones particulières performantes au plan mondial<sup>21</sup>.

Par ailleurs, l'objectif de convergence et d'égalité de distribution, y compris sur des territoires peu performants, peut affaiblir les efforts de croissance. A l'inverse, l'objectif de compétitivité peut aggraver les inégalités régionales et sociales, en ciblant les efforts sur les zones d'excellence ou les projets qui ont le meilleur rendement (métropoles dynamiques, populations les plus qualifiées, projets les plus avancés, infrastructures où le trafic est le plus dense, ...). En cas de conflit entre la politique de cohésion et la Stratégie de Lisbonne, il faut se rappeler que la première dispose - pour l'instant - d'une base légale bien plus solide que la seconde.

Les différences concernent aussi les modalités de mise en œuvre : les fonds structurels sont mis en œuvre dans un cadre décentralisé et pour partie *bottom up* alors que la Stratégie de Lisbonne est centralisée au niveau national (ou du Conseil) et *top down*. Les fonds structurels entendent promouvoir la mise à niveau des infrastructures physiques comme base du rattrapage, alors que la Stratégie de Lisbonne insiste davantage sur la réglementation. La politique de cohésion se décline en interventions opérationnelles visant le développement de régions ou de secteurs à partir de besoins et d'opportunités fortement différenciés au plan territorial, alors que la Stratégie de Lisbonne n'énonce que des objectifs opérationnels finaux à atteindre.

#### 4. La méthode ouverte de coordination

Une des innovations introduites par la Stratégie de Lisbonne a été la méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>22</sup>. Elle se situe à mi-chemin entre, d'une part, la méthode communautaire où la Commission assume un fort rôle de direction, d'initiative et de coordination pour atteindre un but final d'harmonisation et, d'autre part, la méthode intergouvernementale.

<sup>18</sup> Sapir, A. et al. An agenda for a growing Europe : making the Eu system deliver, Report of a high-level study group, Brussels, EC 2003.

<sup>19</sup> Dunford, M., Growth, Inequality and cohesion : a comment on the Sapir Report, RSA papers, Angers, 2004.

<sup>20</sup> Blanchard, O. The economic future of Europe, Working paper 10310, National Bureau of economic Research, Washington, 2004.

<sup>21</sup> Cambridge.

<sup>22</sup> Maria Joao Rodriguez

La formalisation intervenue à Lisbonne doit être replacée dans son contexte historique d'euro-scepticisme croissant. Elle tente de faire avancer l'intégration sur des sujets où l'emprise nationale reste forte (budget, emploi, éducation, protection sociale, lutte contre l'exclusion, etc) ou lorsque les Traités ne prévoient pas le recours à une méthode plus commune. Pour les domaines politiques concernés, elle doit être comprise comme une étape transitoire, en attendant un stade plus avancé de coordination qui pourrait se concrétiser, le cas échéant, par le passage à des décisions à la majorité qualifiée. Ainsi, l'utilisation de la MOC ne répond pas à un souci d'efficacité mais elle a une visée politique ; elle a donc vocation à faire évoluer les politiques auxquelles elle s'applique<sup>23</sup>.

Le constat fait par le Rapport Kok et nombre d'États membres à l'heure de la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne est que la MOC n'a pas donné satisfaction. Toutefois, les solutions proposées qui visent, soit à renforcer le caractère contraignant du processus, soit à donner à la Commission un pouvoir plus grand de coordination se heurtent à une assez vive opposition des États membres. On peut d'ailleurs se demander si une sophistication plus grande de la MOC est de nature à sortir du blocage actuel né du déséquilibre entre le pilier monétaire de l'UEM et le pilier économique. En fait, en l'absence d'une plus grande intégration à laquelle les États membres se sont refusés à plusieurs reprises dans le cadre des réformes institutionnelles<sup>24</sup>, les tensions sont plus grandes au niveau régional. L'issue ne peut venir que d'une plus grande intégration et d'une coordination accrue des politiques, notamment fiscales, à moins que l'on préfère une solution régressive de renationalisation.

Pour ce qui est de l'éventuelle extension de la MOC au champ de la politique de cohésion, il faut noter que, si la MOC peut être utile pour réformer des réglementations ou définir des objectifs politiques communs, elle est inadaptée pour la gestion des fonds structurels et la conduite de politiques communes. Par contre, elle pourrait s'avérer opportune pour faire progresser la coordination des politiques nationales d'aménagement du territoire (voir Annexe 3).

---

<sup>23</sup> Jouen Angers + livre sur la MOC.

<sup>24</sup> du Granrut, C., *Une constitution pour l'Europe*, LGDJ, Paris, 2004, p. 174.

## Chapitre 3: Les nouvelles contraintes financières de la politique de cohésion

### 1. Les exigences du Pacte de stabilité et de croissance

Depuis la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, les États membres sont tenus de ne pas dépasser un déficit public de plus 3% du PIB et un endettement de plus 60% du PIB : ces contraintes s'avèrent particulièrement exigeantes au regard de la capacité de dépenses des États membres. C'est ce qui a amené six États membres, parmi les plus gros contributeurs, à demander une limitation du futur budget européen à 1% du RNB au lieu de 1,24%.

Par ailleurs, la peur de ne pas pouvoir participer pleinement au cofinancement a aussi été invoquée. De fait, cette restriction a pesé lourdement sur la capacité du gouvernement portugais à mener à bien son programme d'investissement au cours des premières années de la période 2000-2006. Néanmoins, bien que tous les pays soient tenus de présenter un programme de convergence, même s'ils ne sont pas adhérents à l'UEM, cette contrainte ne doit pas être surestimée. D'autant que la révision en cours du Pacte de stabilité et de croissance pourrait introduire une certaine flexibilité.

### 2. Les autres sollicitations du budget communautaire

Plus sérieux paraît le souci d'un meilleur équilibre du budget communautaire, quand on se souvient qu'il a fallu près de 10 ans pour que les doubléments successifs des fonds structurels permettent à ceux-ci de représenter plus d'un tiers du budget de l'UE. Au fil des progrès de l'intégration européenne, le budget de l'UE est davantage sollicité. Sans entrer dans le débat plus vaste relatif aux Perspectives financières, qui n'est pas l'objet de cette étude limitée à la politique de cohésion, il faut avoir à l'esprit que certaines demandes concurrentes sont assez légitimes.

D'abord, la compétitivité et la poursuite des objectifs de Lisbonne et de Göteborg, au plan macro-économique, ont conduit la Commission à proposer une réorganisation du cadre budgétaire, la création de la Rubrique 1A « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » et son doublement. Ensuite, par anticipation du futur cadre institutionnel, les nouvelles compétences et les nouveaux objectifs fixés à l'UE principalement dans le domaine de la justice et de la sécurité et dans les domaines externes doivent également amener à affecter des ressources collectives supplémentaires à des postes qui jusqu'à présent n'existaient pas ou très peu<sup>25</sup>. Enfin, les décisions prises au dernier Conseil européen, d'ouvrir les négociations avec la Turquie, induisent une obligation de préparer cette adhésion et d'y consacrer les moyens financiers suffisants. Des arbitrages seront nécessaires, mais, en tout état de cause, une coordination plus étroite entre ce qui est décidé et appliqué dans la Rubrique 1A et les programmes de la Rubrique 1B est à rechercher, même si la proposition de la Commission de réaffecter les crédits issus du dégagement d'office ne rencontre pas de soutien au Conseil.

### 3. La menace de renationalisation

La montée en puissance des réticences des pays contributeurs nets à l'égard du budget communautaire et de certains aspects de la politique de cohésion trouve sa raison profonde dans les résultats considérés comme mitigés de certaines interventions de l'UE. Ses détracteurs considèrent que les coûts annexes sont trop élevés pour le résultat et que le « détour » par Bruxelles n'est pas satisfaisant.

En son temps, la piste de la renationalisation a été envisagée par le gouvernement britannique<sup>26</sup> et par certains experts<sup>27,28</sup>. Critiquant l'inefficacité des fonds structurels qui encouragent le laxisme de certains États membres et habituent des régions à la dépendance, cette thèse prône une réforme régulière, pour éviter la routine, et l'instauration de vraies politiques de cohésion interne dans les États

<sup>25</sup> Jouen, Navarro.

<sup>26</sup> UK, White paper.

<sup>27</sup> Sapir.

<sup>28</sup> Tarschys.

membres. Cette proposition est susceptible de rencontrer un large écho parce qu'elle correspond à une certaine réalité dans les pays nordiques, peu peuplés où les inégalités régionales sont faibles y compris sur le plan identitaire. Elle peut également séduire certains NEM aux mêmes caractéristiques démographiques et surtout très sourcilleux à l'égard de leur souveraineté nationale fraîchement retrouvée. Elle n'offre toutefois pas une perspective attrayante aux pays plus vastes où les disparités régionales sont importantes et les identités plus variées.

Le retour à la solidarité nationale est présenté comme une solution sage et efficace, en oubliant qu'aujourd'hui cette solidarité est mise à mal, tant du fait des contraintes budgétaires, que des tensions qui vont croissantes dans certains pays entre diverses communautés. Cette piste ignore le rôle joué aujourd'hui par les régions ou les capitales qui s'affirment de plus en plus comme des acteurs économiques territoriaux sur la scène mondiale, devant leurs pays<sup>29</sup>.

En dehors de son intérêt budgétaire de court terme, le projet de re-nationalisation a donc peu de consistance. On doit toutefois être conscient qu'il fera des progrès dans l'esprit des Européens si l'on continuera de dénigrer les résultats obtenus grâce au budget communautaire, soit par un froid calcul économique laissant de côté les bénéfices sociaux et politiques, soit par une fausse argumentation laissant espérer le retour des anciens États providence.

#### 4. Le devoir d'efficience

Cependant, la discussion peut être porteuse d'améliorations puisqu'elle peut aboutir à cibler les interventions sur ce que l'UE fait de mieux, tant dans sa méthodologie que dans le type de problèmes auxquels elle s'attaque. Le fait que la valeur ajoutée communautaire atteint son plein rendement dans les pays dont les pratiques sont les plus archaïques, mais que ce rendement est moins important dans les pays les plus avancés qui ont déjà assimilé les méthodes de programmation, une bonne gouvernance, la conduite des projets, peut justifier la priorité de la politique de cohésion donnée aux NEM.

Ce raisonnement peut aussi conduire à renoncer à certaines interventions, soit parce qu'elles ne viennent qu'en cofinancement de mesures nationales déjà décidées à l'avance, soit parce que leurs montants sont trop faibles pour infléchir les décisions des autorités nationales ou régionales, soit parce qu'elles sont saupoudrées sur un territoire.

Certains États membres préconisent d'introduire une conditionnalité plus grande, soit liée à la bonne gestion des crédits, soit liée à la durée de l'aide, celle-ci allant en régressant si le territoire ne fait pas de progrès en matière de niveau de développement.

La nécessité d'introduire une synergie plus grande avec les politiques nationales, notamment au regard des politiques sectorielles à fort impact territorial, est fréquemment évoquée. Mais force est de constater qu'au-delà des engagements verbaux, les États membres sont loin de la mettre en pratique. Une des voies de progrès pourrait consister dans la mise en place de stratégies nationales pour la cohésion interne sociale, économique et territoriale. Certains pays s'y sont conformés et dans la plupart des cas les résultats sont bien meilleurs.

Plus généralement, l'Union doit explorer de nouvelles voies pour sortir de la contrainte financière liée aux contributions des États membres, qui mène à des marchandages de plus en plus âpres. La solution consistant à permettre à l'UE de recourir à l'emprunt pour financer un certain nombre de grands projets comme le font les États-Unis sur le marché mondial, ne devrait pas être exclue : elle donnerait une marge de manœuvre importante pour mieux remplir les engagements de Lisbonne. Pour ce qui est de la politique de cohésion, la mobilisation des capitaux privés en contrepartie des financements publics dans les programmes doit être davantage recherchée et les opérations de partenariats privé-public plus souvent utilisées.

---

<sup>29</sup> Jouen, La renationalisation est-elle évitable?

## Chapitre 4: Les atouts et les faiblesses de la politique de cohésion actuelle

### 1. Les principales leçons des évaluations

L'efficience et l'efficacité de la politique de cohésion font l'objet d'une abondante littérature (Annexe 1), qui reconnaît en général l'effet amplificateur de la discipline liée à la gestion des fonds structurels, particulièrement dans les régions et les pays les moins riches, par rapport aux subventions versées. Toutefois, la difficulté de mesurer exactement les progrès réalisés et de disposer de statistiques rigoureuses amène à tirer des conclusions prudentes sur les causes exactes des échecs et des réussites nationales. Au cours du long débat public qui s'est déroulé depuis 2001, suite à la parution du Deuxième rapport sur la cohésion<sup>30</sup>, chaque instrument a été évalué, critiqué et des propositions d'amélioration ont été formulées (voir Annexe 2). Ce travail d'analyse est particulièrement riche d'enseignements.

Il est admis largement que les fonds structurels<sup>31</sup> ne sont pas uniquement des allocations financières plus ou moins bien utilisées à construire des routes ou à équiper des zones industrielles. Ils permettent de renforcer les tissus productifs locaux, de doter les territoires de systèmes de transports publics modernes et de traitement des déchets, de faciliter l'accès à l'éducation et à la santé. Ils ont aussi favorisé les échanges d'expériences, l'apprentissage du développement local dans certains pays, la diffusion de méthodes pour lutter contre l'exclusion sociale, pour re-dynamiser les campagnes ou organiser en commun des services collectifs de part et d'autre d'une frontière. Certes, ceci ne se calcule pas forcément en point de PIB, mais c'est une réalité directement perceptible par plusieurs millions de personnes en Europe, qu'animent quelques milliers de porteurs de projets.

La contribution des fonds structurels au renforcement de la cohésion tient autant aux sommes distribuées qu'aux principes de base fixés en 1988 : la concentration des aides, l'additionnalité, la programmation pluriannuelle, le partenariat. Ces conditions imposées pour l'octroi des fonds ont joué un rôle essentiel dans le changement des méthodes de gestion publique des États membres et des régions, dans l'évolution des mentalités, et finalement dans les performances obtenues<sup>32</sup>. Ainsi, le recours au partenariat « institutionnel » dans l'élaboration et la conduite des stratégies de développement régional et pour la gestion pluri-annuelle des programmes ont entraîné une participation accrue des acteurs de terrain. L'apprentissage de nouveaux modes de gouvernance, touchant les services publics autant que les responsables politiques, s'est effectuée également dans certains pays, à l'occasion de la mise en œuvre des interventions structurelles, l'Irlande<sup>33</sup> étant l'exemple le plus connu.

Initiée avec l'obligation d'utiliser les fonds structurels de manière combinée pour financer les programmes de développement régional, l'intégration a permis de faire éclater le carcan des politiques sectorielles. Elle est devenue une approche classique pour résoudre des problèmes sociaux, d'emploi, de lutte contre l'exclusion sociale et pour mener à bien des opérations de rénovation urbaine, de développement rural ou de traitement des friches industrielles.

La coopération en réseau est notamment incarnée par les programmes d'initiative communautaire (PIC), tels qu'INTERREG, EQUAL, URBAN et LEADER. Pour stimuler l'innovation, l'Union encourage les régions ou les villes, confrontées à des problèmes similaires, à échanger leurs expériences et à jouer sur leur diversité et leur complémentarité pour progresser. Elle leur fournit un soutien méthodologique, sous forme d'assistance technique. Le recours à des appels à projets plutôt qu'à une gestion administrée de mesures donne également plus de dynamisme aux projets locaux mis

<sup>30</sup> Deuxième Rapport sur la cohésion.

<sup>31</sup> "The added value of the structural funds: a regional perspective" John Bachtler & Sandra Taylor – EPRC University of Strathclyde (juin 2003) ([www.eprc.strath.uk/eprc](http://www.eprc.strath.uk/eprc)).

<sup>32</sup> Beate Kohler-Koch, *La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité*, RSC-EUI Florence, working paper RSC n°98/38.

<sup>33</sup> Charles Sabel, *Irlande - Partenariats locaux et innovation sociale*, Publications OCDE Développement territorial (1996)..

en concurrence. Aujourd'hui, à travers de nombreux réseaux et associations, ces coopérations sont un facteur fort et informel de la cohésion européenne. Elles reposent sur de multiples liens entre régions, villes, entreprises, syndicats et associations issues de la société civile. Elles ont déjà trouvé un prolongement naturel avec les jumelages destinés à renforcer la capacité institutionnelle dans les NEM et les pays candidats.

Enfin, l'obligation de formuler des programmes de développement régional pluriannuels a introduit une certaine rigueur et une stabilité dans les choix politiques. De plus, cette forme moderne de planification est associée à une obligation de diagnostic préalable des atouts et faiblesses d'un territoire, de rationalisation des choix et d'allocation des moyens à des priorités et d'évaluation.

Au-delà de l'expérience spécifique à certains pays, on peut considérer que les fonds structurels ont permis le développement de « modèles » propres à l'UE – certains d'entre eux ayant d'ailleurs été exportés vers d'autres parties du monde. Ainsi en est-il sûrement, sans que cette liste soit limitative, des groupes d'action locale (GAL) du PIC LEADER<sup>34</sup> pour le développement rural, des projets du PIC URBAN dans les quartiers urbains en crise, des Pactes Territoriaux pour l'Emploi, outils de mobilisation locale pour la création d'emploi et la lutte contre le chômage. Avec certaines nuances, on peut aussi mentionner les Euro-régions offrant un cadre sophistiqué et très avancé pour la coopération transfrontalière. Ces « modèles » de gestion territoriale initiés par les interventions structurelles de l'UE se sont souvent développés en suivant leur propre dynamique, grâce à un phénomène d'appropriation spécifique dans les régions.

Plus précisément, indépendamment de sa répartition selon des objectifs prioritaires et du recours à différents fonds selon les domaines d'intervention, l'UE dispose de trois instruments : à côté du tronc commun des programmes régionaux et nationaux des objectifs 1, 2, 3 et du fonds de cohésion, on trouve les PIC et les actions innovatrices, dotés respectivement de 5,3% et de 0,6% du budget. Les actions innovatrices autorisent la Commission à mener directement avec les régions et les autres acteurs locaux des expérimentations, afin de découvrir de nouvelles méthodes de gestion publique. Les leçons tirées de ces projets-pilotes sont ensuite testées dans le cadre des PIC, dont la fonction principale est de favoriser l'expérimentation à plus grande échelle et la diffusion des bonnes pratiques à travers des réseaux de coopération transeuropéens. Dans un deuxième temps, les résultats positifs engrangés dans le cadre de ces programmes viennent enrichir les programmes régionaux et nationaux cofinancés par l'Union européenne.

Ces actions innovatrices et ces PIC présentent un double intérêt méthodologique et politique. Premièrement, ils font gagner un temps précieux aux décideurs publics qui peuvent accéder à des éléments d'analyse et des comparaisons neutres, ainsi qu'à une palette de méthodes plus vaste que celle dont ils disposeraient en conduisant des actions dans un cadre exclusivement national. Deuxièmement, ils apportent une contribution inégalée au rapprochement de l'UE avec les citoyens européens. URBAN, LEADER et INTERREG sont probablement les programmes européens les plus emblématiques de la politique de cohésion et leur notoriété est sans commune mesure avec leurs montants. Outre leur participation au renouvellement du contenu de la politique de cohésion, les actions innovatrices et les PIC induisent une vaste mobilisation des Européens sur des projets locaux et contribuent au renforcement du sentiment d'appartenance.

On voit bien là que la valeur ajoutée communautaire ne se limite pas aux seuls projets qui dépassent les frontières nationales ou de taille européenne, mais que l'intervention communautaire peut créer ses propres synergies. Le rôle joué par la Commission dans l'animation, l'orientation, le conseil aux projets et l'analyse des actions, y est déterminant.

## **2. Le succès variable des nouveautés de la période 2000-2006**

Plusieurs aménagements introduits en 2000 ont été salués lorsqu'ils renforçaient la qualité du processus de développement régional. La première innovation concernait la consultation obligatoire lors de la programmation, du suivi et de l'évaluation des partenaires, non seulement socio-économiques, mais aussi des représentants des organismes de protection de l'environnement et de

<sup>34</sup> Salzbourg – Jan Van der Ploeg, - Rural development and the mobilisation of local actors.

l'égalité hommes-femmes. L'élargissement du cercle des partenaires a notablement contribué à améliorer la qualité des programmes dans un objectif de développement durable et à mobiliser davantage les porteurs de projets.

Le second changement est venu de l'introduction d'un lien plus étroit entre l'utilisation du Fonds social européen (FSE) et les plans nationaux pour l'emploi, dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi. Cette réforme a contribué à améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité du FSE. De plus, l'utilisation du FSE a été associée à une décentralisation de son utilisation.

A l'inverse, l'introduction du complément de programmation a été critiquée assez unanimement, comme un exercice bureaucratique supplémentaire, ayant contribué au ralentissement du démarrage des programmes et à une mauvaise consommation des crédits dans les premières années. Il n'a, par contre, pas apporté une amélioration de la programmation stratégique.

Dans un souci d'efficacité et pour encourager les gestionnaires de programme à accélérer la consommation des crédits dès les premières années, la règle de dégagement d'office des crédits non programmés au bout de 2 ans (n+2) a été instaurée. Certes, elle a constitué une menace réelle pour certains pays, qui ont dû simplifier les règles de fonctionnement nationales pour parvenir à un niveau de consommation des crédits satisfaisants et ne pas « perdre » leur dotation. Elle n'a toutefois pas joué son rôle quand les retards étaient dus à une réelle défaillance de capacité institutionnelle, difficile à remédier en quelques mois. Le résultat en a été l'annulation des crédits d'engagement correspondant aux premières tranches financières pour certains pays (notamment, le Royaume-Uni et les Pays-Bas pour des crédits du FEDER en 2001). Le phénomène a été accentué par le profil descendant du cadre financier pluriannuel qui a été décidé au Conseil européen de Berlin pour les fonds structurels. Le délai introduit par cette règle est généralement considéré comme court, et même trop court, au regard des rythmes de développement régional et local. Cette règle a également eu tendance à encourager le financement de projets les plus coûteux, tels que les infrastructures, et les moins compliqués à réaliser. Ainsi, la vitesse de consommation des fonds a-t-elle parfois primé sur la qualité, la cohérence stratégique et le caractère novateur de l'intervention<sup>35</sup>.

Concernant les crédits de développement rural en dehors de l'objectif 1, le recours au FEOGA-Garantie s'est avéré inadapté, du fait de sa règle d'annualité budgétaire. Le nombre très élevé des mesures éligibles a rendu la gestion des programmes de développement rural très complexe<sup>36</sup>. En conséquence, la consommation des crédits a été très faible et décevante<sup>373839</sup>.

### 3. Les débats actuels sur la méthode des fonds structurels

- **Concentration ou large couverture du territoire ?** La programmation 2000-2006 a introduit une concentration plus grande des interventions communautaires en réduisant la population couverte de 50% à 40% de la population totale, le nombre des « objectifs » de 7 à 3 et celui des PIC de 13 à 4. Cette réforme répondait à un souci de simplification, d'efficacité et de visibilité accrue. Le plaidoyer en faveur d'une concentration encore plus grande est régulièrement utilisé par ceux qui sont soucieux d'éviter la dilution des fonds communautaires et d'accroître l'effet de levier des interventions structurelles. A contrario, la concentration qui est prônée aujourd'hui au nom de l'efficacité peut s'avérer être un piège : elle conduit à restreindre le nombre de régions bénéficiaires et à faire des fonds structurels un instrument confidentiel, avec des résultats d'autant moins visibles que les actions concernent les zones en difficulté. Elle contredit un autre objectif de la politique de cohésion qui est celui de la visibilité de l'intervention communautaire et de son effet sur l'intégration. Le juste équilibre consiste en définitive à combiner une éligibilité potentiellement large avec des financements concentrés, soit sur les problèmes les plus graves (associés à des territoires ou des groupes sociaux

<sup>35</sup> Batchler et Taylor.

<sup>36</sup> EPEC.

<sup>37</sup> CNASEA, *Application of the rural development regulations in Europe : proposal for the future*, cahier n°3 du CNASEA, 2003, pp.10.

<sup>38</sup> Dwyer, J, et alii, *Europe's rural futures, the nature of rural development*, Institute for European Environmental Policy, London, 2003 pp.136.

<sup>39</sup> Franz Fischler 13/11/03 Salzburg, conférence européenne sur le développement rural.

particuliers), soit sur les projets les plus remarquables, par leur degré d'innovation, leur partenariat large mobilisé ou leur finalité.

- **Soutien aux territoires ou aux projets ?** Les modalités de distribution des fonds et l'utilisation des critères d'éligibilité font l'objet d'un débat récurrent. Deux thèses s'affrontent régulièrement. Soit on choisit un critère objectif, tel que le niveau du PIB/habitant, le taux de chômage, le niveau de criminalité, la densité de population, l'altitude et la situation géographique, et lorsque le territoire remplit ce critère il a droit à une certaine allocation financière. Soit on préfère un critère politique et l'attribution des fonds n'est faite qu'à certaines conditions touchant à la qualité du projet ou du programme proposé. La première démarche, la plus traditionnelle, répond principalement à un objectif de compensation, alors que la seconde approche a une ambition plus dynamique : elle entend réformer les modes de gestion régionaux, de planification stratégique, mobiliser les acteurs locaux et régionaux, etc. La création d'une sorte de droit de tirage automatique pour certains territoires est largement dénoncée : elle crée des comportements de dépendance qui n'encouragent pas au progrès. La seconde est, par contre, plus élitiste. La solution historiquement retenue par la politique de cohésion réside dans une combinaison des deux approches : les régions les plus en retard et celles en reconversion économique acquièrent leur éligibilité selon les critères pré-définis, mais l'octroi des fonds est conditionné par la présentation d'un programme de développement régional. Pour les PIC et les actions innovatrices, seuls les meilleurs projets sont sélectionnés, à condition toutefois qu'ils soient situés dans certains types de zones (rurales ou urbaines) ou concernent certains groupes sociaux. Pour les volets des coopérations transfrontalière et transnationale d'INTERREG, la démarche s'apparente davantage à celle des programmes des objectifs 1 et 2. Le fait que l'enveloppe nationale soit pré-déterminée en début de période réduit considérablement l'étendue de la compétition entre les projets, celle-ci ne s'effectuant plus qu'entre des projets d'un même pays. Depuis la réduction substantielle en 2000 de l'enveloppe dédiée aux PIC et aux actions innovatrices, on peut constater l'appauvrissement du réservoir à idées et à projets susceptibles de donner un nouvel élan à la politique de cohésion.

- **Le PIB/habitant, indicateur pertinent ?** Le principal critère d'éligibilité aux fonds structurels et de cohésion est le PIB/habitant. Il fait l'objet de nombreuses critiques, que reconnaît volontiers la Commission européenne, pour ce qui est du PIB régional. En effet, il ne tient pas ou peu compte des transferts privés ou publics qui ont pourtant un impact sur la situation de bien-être final des habitants. Par ailleurs, il résulte presque autant des réglementations et des politiques nationales que des problèmes structurels locaux (voir Annexe 1). Cet argument de disqualification est utilisé par ceux qui préféreraient s'en tenir à un objectif de solidarité entre les pays, avec pour corollaire un engagement des autorités nationales de mener une politique de cohésion interne plus active. Cependant, par comparaison aux autres critères tels que le taux de chômage ou le PIB/emploi ou le revenu disponible/habitant, ce critère imparfait du niveau de PIB régional est le moins discutable et le plus global. De nombreux experts ont préconisé la construction d'un indice composite qui reflèterait mieux la situation socio-économique d'une région. Cet exercice n'a pas abouti, tant par manque de données disponibles et comparables dans toutes les régions que par réflexe conservateur, de consolidation des références historiques. La solution retenue par les États membres au Conseil européen de Berlin en 1999 a consisté à pondérer ce critère d'éligibilité par le niveau de richesse du pays et le taux de chômage pour le calcul des dotations budgétaires.

- **Intégration des fonds ou unicité ?** L'intégration des fonds a constitué une avancée majeure de la réforme de 1988. Son but était d'arriver à une meilleure coordination des politiques sectorielles au service du développement territorial. La principale exception a consisté à maintenir des programmes nationaux pour le FSE. Bien que vecteur d'innovation et d'efficacité au plan local, la pratique de l'intégration des fonds s'est avérée difficile. L'élan initial a systématiquement été freiné par les administrations soucieuses de garder la maîtrise de leurs budgets et de la mise en œuvre. A partir de 2000, le recours au FEOGA-Garantie pour le financement du développement rural hors des régions de l'objectif 1 a abouti à un premier retour en arrière, puisque l'intégration du FEOGA dans la politique de cohésion est devenue optionnelle et a conduit 11 pays sur 12 (la France étant l'exception) à y renoncer. Parallèlement, il a été décidé, dans un souci de simplification, de ne financer chaque PIC que par un seul fonds, celui-ci pouvant le cas échéant soutenir des mesures relevant du champ des autres

fonds. La fusion des fonds a récemment été proposée comme une solution alternative<sup>40</sup>. Elle réduirait considérablement les coûts de gestion administrative, à la Commission européenne, comme dans les États membres. Elle permettrait de dégager des effectifs au profit des tâches d'animation, d'analyse et de capitalisation des résultats des programmes, renforçant ainsi la valeur ajoutée communautaire. Au niveau local, elle autoriserait également davantage de souplesse et une plus grande neutralité à l'égard des bénéficiaires. Toutefois, elle obligerait à une profonde réorganisation des services administratifs, des stratégies politiques et surtout elle remettrait en cause un certain clientélisme sectoriel.

- **Comment gérer la fin de l'éligibilité ?** En 1999, les progrès enregistrés principalement par l'Irlande, l'Espagne et le Portugal, dans certaines régions, leur ont permis d'envisager la fin du soutien des fonds structurels au titre de l'objectif 1. Toutefois, la différence des niveaux des dotations aurait pu compromettre le développement acquis et les États membres ont accepté d'instaurer un régime transitoire de *phasing out*, consistant à réduire progressivement d'année en année les dotations, pour finir par atteindre le niveau le plus bas. L'expérience a montré qu'il s'agissait d'une solution raisonnable, conforme à l'esprit de solidarité communautaire. La question prend aujourd'hui une autre tournure, suite à l'élargissement qui provoque la baisse du niveau moyen européen du PIB/habitant de 12,5% et qui rend relativement plus riches certaines régions, alors que leur situation socio-économique ne s'est pas améliorée. Le prolongement du raisonnement tenu en 1999 devrait conduire à leur réserver un sort beaucoup plus favorable que celles qui ont vraiment progressé, voire à considérer qu'elles restent encore pleinement éligibles.

### 3. La préparation de l'avenir

- **Les besoins spécifiques des NEM :** Pour la période 2004-2006, la politique de cohésion a été légèrement aménagée pour répondre aux besoins particuliers des nouveaux adhérents, en matière d'infrastructures lourdes de transport et d'environnement, le fonds de cohésion atteignant 30% des allocations au lieu de 18%, et en matière de développement rural. La méthode de programmation et de gestion a également été modifiée, pour tenir compte de la petite taille de nombreux pays et de leur capacité institutionnelle encore faible. Les PIC LEADER et URBAN n'ont pas été appliqués et la plupart des pays ont élaboré des plans nationaux de développement, au lieu des habituels programmes régionaux. Pour l'avenir la question se pose de l'utilité de poursuivre ce traitement différencié pour les NEM ou d'adapter le dispositif d'ensemble, sachant qu'ils en seront les plus grands bénéficiaires.

Si l'on se base sur l'expérience des quatre dernières années, les NEM apparaissent en moindre capacité de tirer profit immédiatement des fonds structurels que les pays méditerranéens ou nordiques lors de leur adhésion<sup>41</sup>, du fait de la bureaucratie et de la faiblesse des institutions publiques.

Le besoin de diversification économique des NEM est beaucoup plus grand que celui des régions actuelles de l'objectif 1; ils souffrent souvent d'un environnement dégradé du fait des productions industrielles et, plus que dans les AEM, ils sont soumis au risque de l'émigration des jeunes très qualifiés. En fait, leurs besoins ressemblent beaucoup à ceux des régions anciennement industrialisées des AEM

Le développement des dix dernières années en lien avec la privatisation et les IDE a été fondamentalement inégal. Aussi, les décideurs publics sont-ils confrontés à un dilemme entre la concentration des interventions structurelles sur les villes et les régions en croissance, en postulant que par un effet de 'percolation' (*trickle down*) les autres régions seront entraînées, et l'allocation des fonds en fonction des besoins d'investissement ce qui conduit à favoriser les régions les plus en retard. Par ailleurs, le risque de surchauffe des régions déjà en croissance ne peut être exclu et il serait problématique que le développement des zones les moins développées soit stoppé par les goulets d'étranglement des autres régions.

L'ampleur des besoins ne doit pas faire oublier que les priorités doivent être hiérarchisées et que les projets doivent être liés entre eux<sup>42</sup>. Il ne s'agit pas de faire simplement une liste des mesures

<sup>40</sup> CESE, Supplément d'avis d'initiative n°848 du 19 juillet 2002 de la section "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale" sur "L'avenir de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance".

<sup>41</sup> Alphametrics.

<sup>42</sup> Mercier.

nécessaires, mais de construire une stratégie de développement cohérente précisant les objectifs à atteindre sur le long terme. Pour jouer sur les deux tableaux, économique et institutionnel, les dotations pour les investissements doivent être combinées avec un soutien continu à l'amélioration de l'administration sur le terrain, à la formation du personnel et au développement de moyens efficaces de gestion, de coordination, de suivi et d'évaluation des programmes, spécialement au niveau régional. « Un programme de coopération interrégional soutenu par l'UE avec des régions expérimentées des AEM leur apporterait une aide précieuse »<sup>43</sup>.

- **Le SDEC et la cohésion territoriale** : Même si la cohésion territoriale a été introduite dans le futur traité constitutionnel comme nouvel objectif pour l'Union européenne, le concept reste flou et parfois controversé. Sa reconnaissance est le fruit d'un très long processus de coordination intergouvernementale qui a abouti en 1999 au Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) et à la création d'un réseau d'experts nationaux en 2002, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). Il est peu probable que l'évolution de cette coordination de nature intergouvernementale aille dans le sens d'une intégration communautaire renforcée. Par contre, la MOC offre une perspective intéressante permettant d'associer progressivement les NEM (voir Annexe 3).

En ce qui concerne la politique de cohésion, deux approches restent encore possibles. Si le choix est fait de s'en tenir à des critères objectifs pour garantir aux zones géographiquement les plus fragiles un droit à recevoir une compensation sous forme financière ou réglementaire, la situation risque de devenir problématique. D'ores et déjà la liste des territoires présentant des handicaps particuliers et nécessitant un traitement spécifique s'allonge : les régions ultrapériphériques, les frontières externes, les îles, les régions à très faible densité ou arctiques, les zones de montagne, etc. La voie risque d'être ouverte à des revendications sans fin. Une approche plus dynamique de la cohésion territoriale au regard de ces zones pourrait être de les aider à mieux résoudre les problèmes qui leurs sont propres et de mettre en place un vrai programme de coopération interrégionale géré à l'échelle européenne sur le modèle des PIC. A plus d'un titre ce traitement paraît plus souhaitable que celui qui consiste à augmenter leur dotation, par l'accroissement des taux de participation communautaire.

- **La préparation des futures adhésions** : La création des instruments de pré-adhésion en 2000 s'est révélée très judicieuse, de même que les jumelages pour permettre aux NEM de mettre leurs réglementations en conformité avec l'acquis communautaire et leurs administrations en état de gérer les procédures. Néanmoins, les évaluations d'experts des programmes PHARE, ISPA et SAPARD et les rapports de la Cour des comptes<sup>44</sup> sont unanimes à souligner la lenteur du processus d'apprentissage et les résultats assez mitigés engrangés au bout de quatre ans. La plupart du temps le démarrage réel des programmes n'a eu lieu qu'en 2003. La capacité d'absorption est freinée par le manque de personnel compétent et par la bureaucratie. Pour la Roumanie et la Bulgarie qui n'auront pas eu l'expérience de la gestion des programmes entre 2004 et 2006, la gestion des fonds structurels en 2007 risque d'être particulièrement difficile. Avec la proposition de créer un instrument unique de pré-adhésion IPA, la Commission semble avoir tiré les leçons nécessaires. Il n'en demeure pas moins que le déficit d'explications lors des négociations, sur l'importance de la politique de cohésion économique et sociale et de l'élaboration de stratégies de développement régional se paie aujourd'hui lourdement. Les procédures pour les prochains élargissements devraient en tenir compte.

<sup>43</sup> Alphametrics, po.cit., pp. 177.

<sup>44</sup> Cour des comptes.

## CONCLUSION PARTIELLE

Ainsi se dessinent les contours de ce que devrait être la politique de cohésion européenne après 2006.

Très schématiquement, dans ses ambitions, elle devrait contribuer à :

- réduire les disparités régionales
- consolider les développements passés
- contrebalancer les déséquilibres spatiaux et territoriaux
- améliorer le bien-être général
- accroître le sentiment d'appartenance européen
- moderniser la gouvernance européenne
- renforcer la compétitivité dans le cadre d'un développement durable (Lisbonne et Göteborg)
- accompagner les développements futurs des NEM
- préparer correctement les futurs élargissements

Dans son fonctionnement, elle devrait être un instrument pédagogique de développement économique, social et territorial :

- par le respect des contraintes de gestion et de planification stratégique
- par une assistance technique et une animation renforcée au niveau européen
- par une plus grande flexibilité dans le temps
- par une meilleure coordination avec les politiques sectorielles
- par un recours accru aux financements privés



## PARTIE 2: LA DISCUSSION SUR LES RÉFORMES PROPOSÉES

### Chapitre 1: Les précédents compromis et l'état actuel du débat

#### 1. L'élaboration des précédents compromis

Chaque compromis final relatif aux trois premières périodes de programmation des fonds structurels (période 1988-1993, période 1994-1999, période 2000-2006) est le reflet de tensions multiples et parfois contradictoires correspondant aux différentes attentes des États membres à l'égard de la politique de cohésion et aux alliances qu'ils ont été amené à conduire.

Schématiquement, ces tensions peuvent être représentées comme suit :

a/ S'agissant des objectifs assignés à la politique de cohésion :

- la réduction des disparités économiques et sociales – tension A
- l'adaptation aux mutations économique, sociales, technologiques et environnementales – tension B

b/ S'agissant des attentes de la part de ses bénéficiaires potentiels :

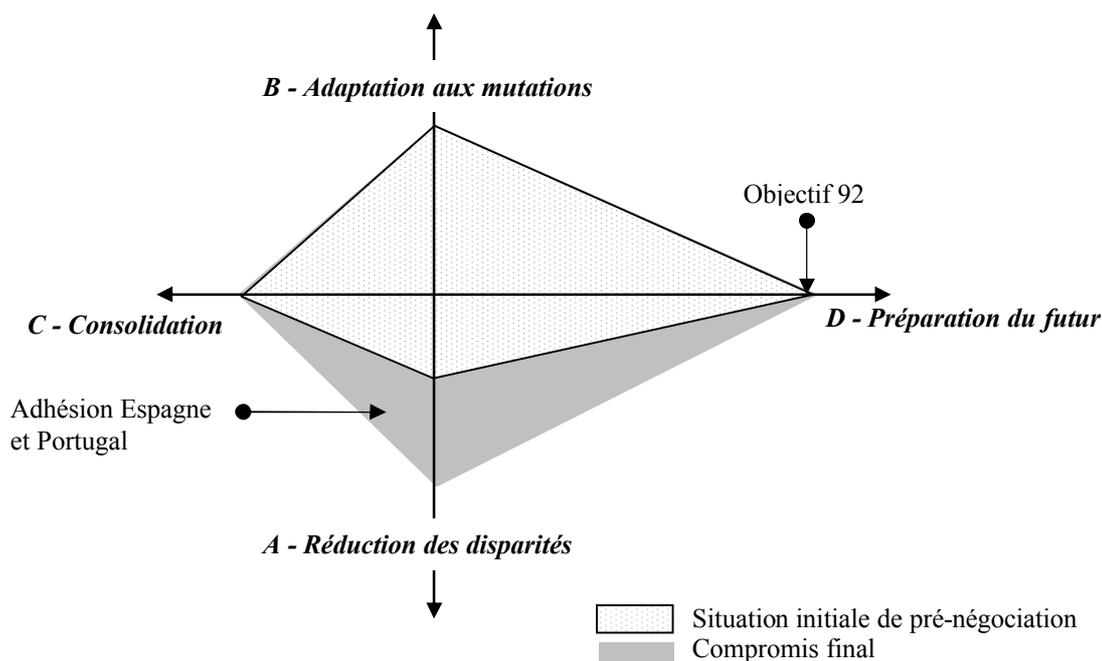
- la consolidation de l'existant – tension C
- la préparation du futur – tension D

A chaque étape, l'UE s'est trouvée en face de défis différents pour lesquels les tensions étaient plus ou moins fortes. Le compromis, souvent initié par la Commission, a permis de réduire les conflits potentiels, soit en accordant tout ce qui était demandé et en « augmentant » le volume total à partager, soit en « externalisant » une partie des demandes vers d'autres postes budgétaires et donc d'autres enceintes de négociation.

La représentation graphique permet de mieux percevoir comment se sont réalisés les compromis et de les comparer à la situation initiale de pré-négociation.

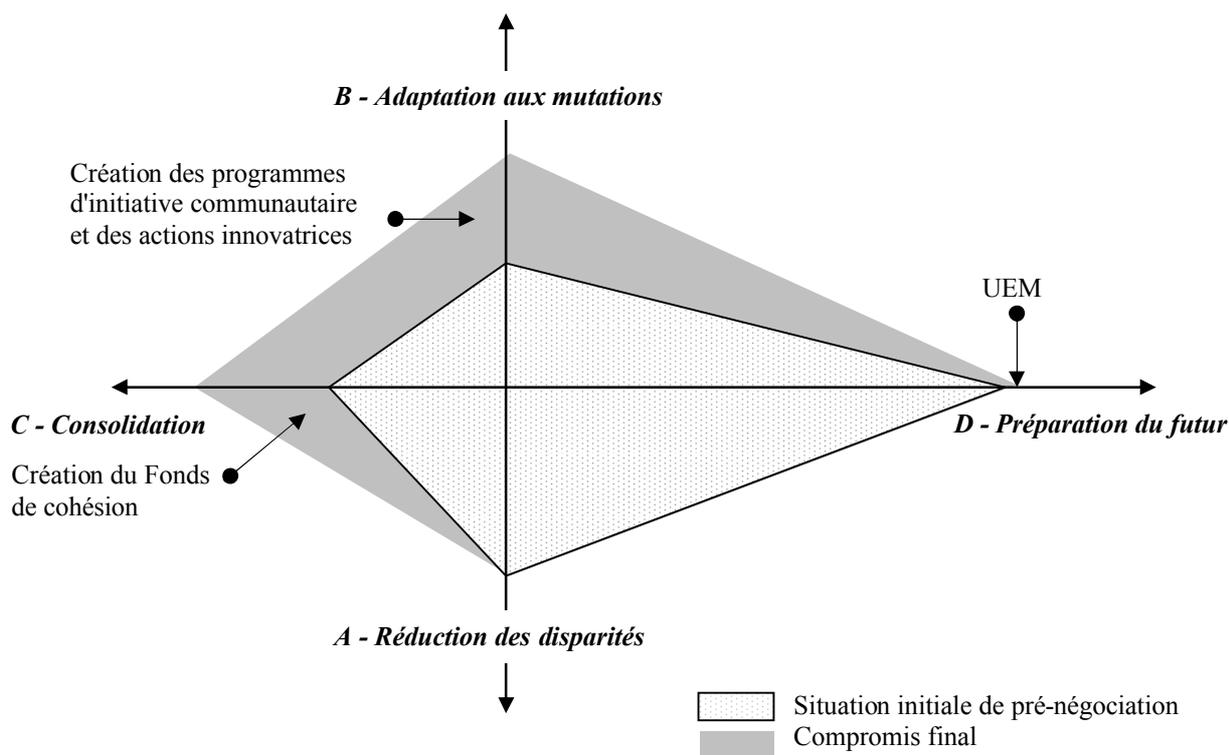
- Pour 1989-1993, deux forces s'affrontaient : l'objectif de réduction des inégalités lié à l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, et la réalisation du marché unique. La solution est venue d'un doublement du budget de la cohésion qui a permis d'aider les régions les plus en retard, sans réduire les efforts pour atteindre les autres buts.

1989-1993

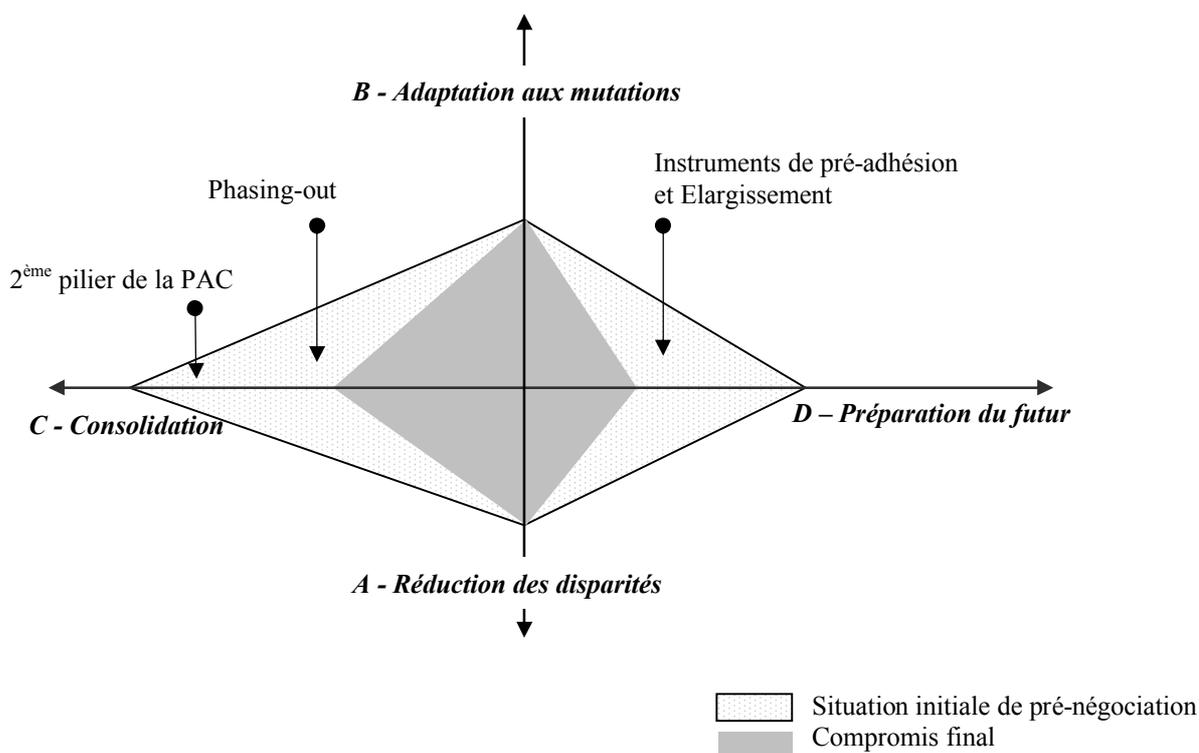


- Pour 1994-1999, alors que les progrès de convergence étaient à l'œuvre, les contraintes liées à l'Union Economique et Monétaire ont poussé les États membres les moins avancés à solliciter la création du fonds de cohésion, pour consolider leur situation économique. Parallèlement, la situation sociale dégradée a provoqué une demande accrue d'autres pays et régions pour accompagner les mutations économiques et sociales en cours et développer des échanges de bonnes pratiques. La solution est venue à nouveau d'un doublement du budget pour satisfaire les différentes demandes.

1994-1999



- Pour 2000-2006, les demandes concernaient principalement la consolidation de l'acquis, tant dans les régions en retard de développement que dans les zones rurales, et la préparation de l'élargissement aux 12 candidats. Cependant, à la différence des deux périodes précédentes, plusieurs États membres ont refusé une augmentation substantielle du budget de la cohésion. La solution a d'abord consisté à retirer le soutien au développement rural du budget des fonds structurels pour les régions ne relevant pas de l'objectif 1 qui est devenu le « deuxième pilier de la PAC ». Ensuite, il a été décidé de créer deux enveloppes distinctes pour les instruments de pré-adhésion et pour la future adhésion des nouveaux États membres. Cette approche sous forme d'enveloppes étanches permettait également aux principaux pays bénéficiaires de l'objectif 1 de disposer d'une assurance quant aux dotations qui leur étaient allouées pour les sept années de programmation et de faire co-exister pour un même type d'objectif des montants d'aide par habitant différents.



## 2. Les positions en présence

En février dernier, la Commission a adopté une Communication sur les futures perspectives financières<sup>45</sup> et, dans la foulée a rendu public le Troisième Rapport sur la cohésion<sup>46</sup> dont les conclusions esquissaient les futures priorités pour 2007-2013. D'importantes réunions réunissant toutes les régions de l'UE se sont déroulées au printemps.

Sur la base du Troisième Rapport, les institutions européennes<sup>47</sup> et les organismes consultatifs<sup>48</sup> se sont prononcés de manière généralement favorables. Ils ont toutefois estimé que des aménagements étaient nécessaires, notamment :

- le budget doit rester suffisant, voire être augmenté pour répondre aux besoins de la cohésion ;
- l'élargissement ne doit pas conduire à léser les régions affectées par l'effet statistique ;
- l'égalité hommes-femmes doit être remise en avant ;
- la coopération interrégionale doit être soutenue par un programme européen ;
- les entreprises doivent être davantage associées et les capitaux privés mobilisés ;
- la règle de dégageant d'office n+2 doit être assouplie à n+3 ;
- le développement rural et la politique de cohésion doivent continuer d'être conçus dans une logique territoriale ;
- les zones urbaines doivent continuer à faire l'objet d'une grande attention ;
- le partenariat entre l'UE, les États membres et les régions doit être renforcé, y compris par un recours accru aux contrats tripartites.

Pour ce qui est des États membres, les négociations n'ont vraiment commencé qu'après la présentation des projets de règlements. Toutefois, les nombreux colloques du printemps ont donné lieu à des discours et à la distribution de documents de réflexion, plus ou moins formels.

<sup>45</sup> (COM(2004)101).

<sup>46</sup> Troisième rapport sur la cohésion.

<sup>47</sup> PE.

<sup>48</sup> CdR / CESE.

De ce foisonnement de textes, il semble se dégager un consensus sur la priorité à accorder aux NEM, sur la création d'un objectif de coopération, sur la poursuite de la programmation pluriannuelle, sur la persistance du FEDER, du Fonds de cohésion, du FSE, sur la création du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour la pêche (FEP). Au-delà de cette base commune, très minimale, les positions les plus variées et les plus extrêmes ont été exprimées.

Une analyse non exhaustive et forcément schématique en est proposée ci-dessous.

## **POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES**

### **PRIORITES POUR LA NOUVELLE POLITIQUE**

#### **Régions en retard**

- Les régions accusant le retard le plus important doivent rester la priorité absolue (Danemark, Belgique, France, Hongrie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie), et en particulier, selon la Suède, l'objectif de la politique de cohésion doit passer de "réduire les disparité entre régions" à "réduire les disparités entre États" (étant donné que les États relativement prospères devraient être en mesure de réduire les déséquilibres territoriaux eux-mêmes), ce qui permettrait à l'Union de se concentrer sur les États qui en ont le plus besoin.

#### **Modernisation des institutions**

- La priorité doit être donnée au renforcement institutionnel, et ce notamment dans les nouveaux États membres (Pays-Bas, Italie, Belgique).

#### **Coopération territoriale**

- La coopération transfrontalière, régionale et interrégionale doit constituer un élément essentiel de la nouvelle politique : **Belgique** (une attention particulière doit être portée à une "société interrégionale améliorée"), **France** (une meilleure prise en compte de cet objectif dans les politiques communautaires et la mise en place d'une méthode ouverte de coordination pour le développement territorial sont nécessaires), **Hongrie** (qui est favorable à l'augmentation des ressources réservées à Interreg sur les nouvelles frontières extérieures de l'UE, tout en veillant à éliminer certaines difficultés liées aux différences de procédures entre le système de gestion des Fonds structurels et celui des programmes d'aide extérieurs), **Italie** (la coopération avec les Balkans doit être renforcée), **Finlande** (importance de garantir un développement stable dans la région frontalière entre l'UE et la Russie, et de développer un instrument transfrontalier concernant les régions frontalières orientales de l'UE), **Lituanie** (un besoin d'avoir un financement TACIS adéquat), **Pologne** (Les soutiens communautaires au renforcement des frontières orientales de l'UE doivent être accrus ; une aide au développement économique et à la stabilisation politique de voisins immédiats de l'UE, y compris non candidats (Ukraine, Biélorussie) est nécessaire), **Slovénie, Grèce**.
- Mais doit demeurer limitée : **Royaume-Uni, Pays-Bas**.

#### **Re-nationalisation des politiques de cohésion et allocation sur la base de la richesse nationale**

- Contre : **Grèce** (aucune région ne doit être privée de l'accès au fonds structurels), **Belgique**
- Pour : L'allocation des fonds ne doit plus se faire sur des bases de disparités régionales mais en fonction de la richesse nationale (**Pays-Bas**). Il faudrait laisser le maximum de marge de manœuvre aux régions pour choisir la bonne stratégie locale et les instruments adaptés et réduire les déperditions d'énergie et de crédits que représentent les mécanismes de redistribution via le budget communautaire (**Royaume-Uni**).

#### **Zones urbaines, Transport, énergie et environnement :**

- Les problèmes rencontrés par les grandes villes doivent être pris en compte (**Hongrie, Malte**), et des efforts doivent être menés pour maintenir, voire renforcer, les projets d'environnement financés par le fonds de cohésion ainsi que les réseaux trans-européens de transport (**Slovaquie, Slovénie, Pologne, Portugal**) et les domaines où le fonds de cohésion s'applique doivent être étendus au secteur de l'énergie (**Lituanie**)

#### **Régions périphériques, handicaps territoriaux et accessibilité :**

- Il est nécessaire de renforcer la compétitivité et l'accessibilité des régions périphériques (**Finlande**) ainsi que l'attention portée à l'accessibilité (**Malte**).

#### **Maintien du soutien aux régions hors Objectif 1 :**

- Une intervention est à imaginer, dans le cadre d'une approche à la carte, sectorielle ou géographique, qui devra privilégier un nombre réduit de thèmes et actions garantissant une meilleure valeur ajoutée communautaire (**Belgique, France, Hongrie, Italie, Suède**), notamment pour résoudre les problèmes de ressources humaines et de restructuration dans les zones rurales, montagneuses, périphériques et insulaires (**Grèce**).

**Synergie – coordination**

- Il convient de favoriser la synergie entre les politiques économiques, sociales et environnementales, en faisant la promotion systématique du développement durable + la pleine valorisation du modèle social européen (**Portugal, Suède, Belgique**). Il importe de lier activement les actions des fonds structurels avec les objectifs stratégiques communautaires, y compris ceux de Lisbonne (**Danemark**). Des priorités strictes doivent être prises (**Pays-Bas**)
- Il faut également s'assurer que les efforts régionaux, nationaux et communautaire se complètent (**Danemark**)

**CRITERES D'ELIGIBILITE****Critère d'éligibilité (75% PIB moyen par habitant en parités de pouvoir d'achat) à l'objectif 1:**

- L'instrument actuel est adéquat, simple et transparent (**Belgique, Slovaquie, Lituanie**). Néanmoins, si l'UE décide de mettre l'accent sur la situation du marché du travail, elle propose d'adopter comme indicateur le taux d'emploi plutôt que le taux de chômage (**Hongrie**)
- Un complément, tel que la prise en compte du taux d'emploi, serait bienvenu (**Italie, Lituanie**)

**Effet statistique :**

- Demande d'un régime spécifique pour les régions éligibles actuellement à l'Objectif 1 qui pourraient ne plus l'être par le jeu de l'effet statistique (**Belgique, Espagne**). Le soutien aux régions de l'UE15 qui ne sont plus éligibles au titre de l'Objectif 1 suite à l'élargissement doit être *phased out* de manière juste et dans un laps de temps limité (**Danemark, Pologne, Grèce**). Il n'est pas possible que des régions des nouveaux États membres puissent être *phased out* de l'objectif 1 avant d'avoir été *phased in* (**Malte**)

**Prise en compte de l'insularité, de l'accessibilité**

- Les zones à faible densité de population éligibles à l'objectif 1 devraient voir leur statut préservé de façon permanente (**Finlande**) ou devraient en tout cas être éligibles dans le cadre de l'objectif 1 comme les zones périphériques et à très faible densité de population (**Suède**). L'insularité doit être prise en compte (**Italie, Malte**).

**RESSOURCES ET ENVELOPPE BUDGETAIRE****Maintien de l'enveloppe budgétaire à 0,45% du PIB communautaire :**

- Contre : **Allemagne** (Des économies pourraient être réalisées en concentrant l'aide sur les zones dont le PIB/ha est inférieur à 75% de la moyenne UE). **Italie, Royaume-Uni** (les fonds structurels et de cohésion devraient être dirigés exclusivement sur les régions dont les pays ont un PIB/hab inférieur à 90% de la moyenne communautaire.
- Pour : **Belgique** (une remise en cause remettrait en cause l'essence et la crédibilité de la politique de cohésion), **Slovénie, Slovaquie**.
- Doit être augmentée : **Grèce, Hongrie, Portugal** (l'enveloppe actuelle correspond au minimum nécessaire).

**Maintien de la capacité d'absorption fixée à 4% :**

- Pour : **Allemagne et Royaume-Uni** (elle ne peut être dépassée), **Grèce, Suède, Slovénie, Belgique**
- Contre : **Lituanie** (la règle des 4% du PIB doit être revue car source d'accroissement des disparités entre régions en accordant la discussion de son application au cas par cas), **Lettonie** (Une trop stricte application de cette règle pourrait conduire à un traitement discriminatoire vis-à-vis de plusieurs pays connaissant des besoins importants en termes d'infrastructures sur l'ensemble du territoire, et notamment de transport.

**Montant de l'allocation budgétaire pour les fonds structurels :**

- Doit être augmenté : **Grèce, Lituanie, Portugal**.
- Divers: Elle doit être établie dans le contexte de l'Agenda 2007, et non avant (**Danemark**); Il est important de définir d'abord les objectifs et les scénarios possibles d'évolution de la politique de cohésion avant d'entrer dans un débat purement financier (**France**). La part des ressources affectées aux zones d'objectif 1 doit augmenter de 5% ,y compris phasing-out adéquat (Italie). L'utilisation des ressources doit être sujette à un test strict de subsidiarité et devrait être complétée par d'autres instruments, comme ceux de la BEI et les réseaux transeuropéens (Pays-Bas)

**Part du budget des fonds structurels en dehors de l'Objectif 1 : 5 à 10% (Allemagne, Suède)**



## Chapitre 2: L'Analyse des propositions de la Commission

### 1. Les propositions de la Commission

La Commission européenne a adopté ses propositions précises pour la future politique de cohésion le 14 juillet dernier<sup>49</sup> bien qu'elle en ait largement défini les contours dès février 2004 dans les conclusions du Troisième Rapport sur la cohésion (voir Annexes 4 et 5)

Pour répondre aux besoins accrus de l'UE liés à l'élargissement, elle suggère de consacrer pour 2007-2013 un budget de 336,1 Md €, en augmentation de 33% par rapport à la période de programmation précédente.

- **Les trois volets de la politique de cohésion**

Dans un but de simplification et de meilleure adéquation avec les Stratégies de Lisbonne et de Göteborg, l'organisation des dépenses serait modifiée avec la création de trois objectifs prioritaires : un objectif de convergence pour les régions et les pays les plus retard, un objectif de compétitivité régionale et d'emploi et un objectif de coopération territoriale européenne.

- L'objectif de convergence, proche de l'actuel objectif 1, serait abondé par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Recevant 78,54% des fonds, il bénéficierait aux régions dont le PIB/ habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire de l'UE-25, aux régions affectées par l'effet statistique de l'élargissement qui diminue la moyenne communautaire de 12,5%, aux pays dont le RNB est inférieur à 90% de la moyenne communautaire attributaires du Fonds de cohésion et au financement d'un programme spécifique pour les régions ultra-périphériques (RUP). Outre les domaines habituels d'intervention, un nouvel accent serait mis sur la recherche, l'innovation et la prévention des risques.

- L'objectif de compétitivité et d'emploi, abondé par le FEDER et le FSE, viserait à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions. Disposant de 17,22% des fonds, il serait susceptible d'aider toutes les zones non couvertes par l'objectif de convergence, conformément aux propositions ultérieurement présentées par les États membres et les régions de l'actuel objectif 1 qui perdent leur éligibilité du fait des progrès économiques accomplis. Les programmes de cet objectif seraient financés à égalité par le FSE et le FEDER. Les interventions du FEDER s'inscriraient dans un triptyque thématique : innovation et économie de la connaissance, environnement et prévention des risques, accessibilité aux services d'intérêt économique général. Pour le FSE, le lien avec la Stratégie européenne pour l'emploi serait renforcé.

- L'objectif de coopération territoriale européenne partant de l'expérience du PIC INTERREG serait doté de 3,94% des fonds et favoriserait le développement équilibré, harmonieux et durable du territoire. Il soutiendrait les actions de coopération transfrontalière, pour les régions situées le long des frontières internes et certaines frontières externes, contribuerait aux volets transfrontaliers des futurs Instrument européen de voisinage et de partenariat et Instrument de pré-adhésion (IPA). Il bénéficierait aux actions de coopération transnationale et aux réseaux de coopération et d'échange. Les actions de cet objectif seraient davantage liées aux priorités des Stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

- **Les territoires spécifiques et la complémentarité avec les autres politiques**

- Pour les zones urbaines, le PIC URBAN II serait intégré dans les programmes opérationnels régionaux et nationaux.

- Pour les zones rurales ou dépendantes de la pêche, l'essentiel des aides viendrait du FEADER et du FEP, avec quelques actions complémentaires issues du FEDER et du FSE.

- Les RUP, les zones à handicap naturel (montagnes et îles), à faible ou très faible densité et les anciennes zones de frontières externes bénéficieraient d'un traitement particulier, à savoir d'un taux de concours communautaire majoré pour la compensation des surcoûts.

<sup>49</sup> (COM(2004)490 final, COM(2004)492 final, COM(2004)493 final, COM(2004)494 final, COM(2004)495 final, COM(2004)496 final et COM(2004)497 final).

- **La participation communautaire**

Sauf lorsque le plafonnement des dotations à hauteur de 4% du PIB joue, les allocations des régions seraient calculées selon la formule dite « de Berlin ».

« Formule de Berlin » :

Montant annuel de l'aide dans les régions éligibles = différence entre le PIB/habitant régional et la moyenne européenne X coefficient de disparité régional (1,05%, 1% ou 0,5%) X coefficient de prospérité nationale (3%, 4% ou 5%) + 100€ / par personne au chômage au-dessus de la moyenne des régions éligibles à l'objectif de convergence

La participation des fonds serait soumise aux plafonds suivants : 85% pour le Fonds de cohésion, 75% pour le FEDER et le FSE dans l'objectif de convergence (pouvant parfois atteindre 80%), 50% pour le FSE et le FEDER dans l'objectif de compétitivité, 75% pour le FEDER dans l'objectif de coopération et 85% dans les RUP et les îles grecques périphériques. En outre, des majorations de quelques points interviendraient pour les actions menées dans les régions à handicap naturel.

- **Un nouveau cadre de mise en œuvre**

Afin de mieux faire jouer la subsidiarité et la décentralisation, la Commission propose d'instaurer un nouveau système de mise en œuvre des programmes, fondé sur des orientations stratégiques de la Communauté et des cadres de référence stratégique nationaux. Chaque année, les institutions européennes examineraient les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des orientations stratégiques communautaires. Cet examen s'effectuerait conjointement avec le rapport de mise en œuvre des « grandes orientations des politiques économiques » (GOPE). Le système de gestion, de contrôle et d'évaluation serait allégé au niveau européen et renforcé au niveau national.

Dans un but de simplification, le principe « un fonds par programme » serait appliqué et le complément de programmation supprimé.

- **Soutien transitoire**

Pour les régions affectées par l'effet statistique du fait de l'élargissement, la Commission propose un dispositif de *phasing out*, en plafonnant la dotation par habitant de 2007 à 85% du niveau de 2006 et ensuite, en la réduisant progressivement selon une pente de 5%. Pour le calcul de la moyenne communautaire, elle s'en tient à la moyenne UE-25 et non UE-27 dans la mesure où, au moment du calcul de l'éligibilité, l'Union comptera seulement 25 membres.

Concernant les régions dont le PIB/habitant a augmenté naturellement au-dessus de 75% de la moyenne communautaire, la Commission suggère un autre dispositif transitoire de *phasing in* dans l'objectif de compétitivité. Il consiste à recevoir en 2007 une dotation par habitant égale à 75% du niveau de 2006 (80% pour les régions faiblement peuplées) et, après avoir régressé rapidement entre 2008 à 2010, l'aide par habitant tomberait au niveau des autres régions éligibles à l'objectif de compétitivité, soit 21 € par habitant en moyenne.

## 2. Les conséquences financières

La proposition de la Commission aboutit à une redistribution substantielle des dotations entre les États membres, par comparaison avec la période 2000-2006. L'effet cumulé de l'élargissement avec les progrès économiques, au niveau national et dans plusieurs régions, induit une baisse très importante pour l'Irlande et l'Espagne des sommes à recevoir. De même, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Luxembourg (sur des montants très faibles) enregistrent des réductions notables.

**DOTATIONS PAR PAYS ET PAR PRIORITES EN FONDS STRUCTURELS ET FONDS DE COHESION POUR  
2007-2013, RESULTANT DE LA PROPOSITION DE LA COMMISSION**

PAYS	2007-2013 (prix 2004)				2000-2006		Evolution 2000-2006/ 2007-2013
	Convergence	Compétitivité régionale et emploi	Coopération	TOTAL	2000- 2006 (prix 1999)	Prix 2004 (+ 11 %)	
<b>Autriche</b>	0	1 330	322	1 652	1 831	2 032	- 19 %
<b>Belgique</b>	1 603	1 290	252	3 145	2 038	2 262	+ 39 %
<b>Danemark</b>	0	658	126	784	828	919	- 14 %
<b>Allemagne</b>	14 078	9 847	1 230	25 155	29 764	33 038	- 24 %
<b>Espagne</b>	24 278	9 149	1 039	34 466	56 205	62 387	- 45 %
<b>Finlande</b>	0	2 032	206	2 238	2 090	2 319	- 4 %
<b>France</b>	3 089	11 184	1 007	15 280	15 666	17 389	- 12 %
<b>Grèce</b>	23 232	587	459	24 278	24 883	27 620	- 12 %
<b>Irlande</b>	0	790	138	928	3 974	4 411	- 79 %
<b>Italie</b>	19 517	6 456	1 048	27 021	29 656	32 918	- 18 %
<b>Luxembourg</b>	0	27	19	46	91	101	- 54 %
<b>Pays-Bas</b>	0	2 243	450	2 693	3 288	3 650	- 26 %
<b>Portugal</b>	19 538	524	328	20 390	22 760	25 539	- 20 %
<b>Suède</b>	0	2 571	289	2 860	2 186	2 426	+ 18 %
<b>UK</b>	4 428	7 826	585	12 889	16 956	18 421	- 30 %
<b>Total AEM</b>				173 825			
<b>Pour mémoire : 10 NEM + 2 candidats</b>							
<b>Estonie</b>				2 534			
<b>Lettonie</b>				5 482			
<b>Lituanie</b>				2 976			
<b>Pologne</b>				63 453			
<b>Rep. Tchèque</b>				25 940			
<b>Slovénie</b>				4 654			
<b>Slovaquie</b>				9 494			
<b>Hongrie</b>				24 609			
<b>Malte</b>				754			
<b>Chypre</b>				274			
<b>Total NEM</b>				140 170			
<b>Roumanie</b>				16 050			
<b>Bulgarie</b>				6 167			
<b>TOTAL</b>				336 212			

(Sans objet)

Source: Commission européenne

### 3. Analyse du contenu de la proposition

Pour mieux comprendre la substance de la proposition de la Commission et sa capacité à répondre aux défis actuels et futurs pour l'UE, il convient de reprendre systématiquement les points clés identifiés à la fin de la Partie 1.

Ambitions	Propositions de la Commission	Appréciation
réduire les disparités régionales	- 78% du budget pour l'objectif de convergence - participation communautaire de 75 à 85%	(+++)
contrebalancer les déséquilibres spatiaux et territoriaux	- 1,8% du budget pour la coopération transfrontalière et les frontières externes - participation communautaire majorée de 5% pour les zones de montagne, les îles États membres, les zones faiblement peuplées et les frontières externes au 30/4/04 ; de 10% pour les RUP en convergence et 30% pour les RUP en compétitivité - création d'un programme spécifique pour les RUP - création du Groupement Européen de Coopération Transfrontalière (GECT)	(+++)
améliorer le bien-être général	- Intégration d'URBAN II, d'EQUAL et des actions innovatrices dans les programmes opérationnels. - Nouveau thème : accessibilité - Subsidiarité totale pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes	(--)- Suppression des priorités transversales communautaires telles que l'égalité des chances, l'environnement et les initiatives locales de développement et d'emploi
accroître le sentiment d'appartenance européen	- Suppression des Programmes d'initiative communautaire et des actions innovatrices - Fin des coopérations pour la réformes des institutions publiques dans les NEM	(--)
moderniser la gouvernance européenne	- Renforcement de la subsidiarité ; les règles d'éligibilité deviennent nationales - Orientations stratégiques adoptées par le Conseil, avec des rapports annuels de progrès nationaux	(--)- La subsidiarité s'arrête au niveau national - Risque de dégradation du système de coordination de la politique de cohésion vers la méthode ouverte de coordination
renforcer la compétitivité dans le cadre d'un développement durable	- Création d'un nouvel objectif « compétitivité régionale et emploi » - Programmes de coopération territoriale alignés sur les priorités de Lisbonne et de Göteborg	(++)
préparer correctement les futurs élargissements	- création de l'instrument de pré-adhésion (IPA) en Rubrique 4	(-)- Dotation insuffisante - Pas de budget pour de nouveaux adhérents, en dehors de la Roumanie et la Bulgarie (Croatie ?)
consolider les développements passés	- <i>Phasing out</i> pour les régions affectées par l'effet statistique - <i>Phasing in</i> pour les régions perdant naturellement leur éligibilité	(+)
accompagner les développements futurs	- néant	(-)- Les actions éligibles à l'objectif de convergence sont

des NEM		identiques pour les AEM et les NEM , alors que les besoins sont différents
par le respect des contraintes de gestion et de planification stratégique	- Suppression du complément de programmation et allègement de la gestion (seulement au niveau des priorités et plus des mesures)	(++)
	- Nouveau système de mise en œuvre avec des orientations stratégiques communautaires, des orientations nationales, des programmes opérationnels pour chaque objectif, nationaux ou régionaux, et un suivi régulier par des rapports annuels.	(-) - Risque d'évolution vers une approche top-down et moins différenciée selon les régions - Multiplication des organismes intervenant dans la gestion financière, le contrôle, l'audit et du nombre de rapports à fournir
par une assistance technique et une animation renforcée au niveau européen	- La Commission n'intervient plus dans le suivi	(--)
par une plus grande flexibilité	- Un fonds par programme, gestion au niveau des priorités et pas des mesures	(-/+ ) Flexibilité relative, multiplication des programmes sur un même territoire et cloisonnement des interventions. - Fin de l'intégration des fonds
par une meilleure coordination avec les politiques sectorielles	- Création d'un fonds unique de développement rural (FEADER) et pour la pêche (FEP)	(-/+)- Affaiblissement de la cohérence territoriale et retour à une gestion sectorielle d'avant 1989.
par un recours accru aux financements privés	Etablissement des programmes en dépenses publiques	(-)- Simplification pour l'objectif de convergence , mais élimine l'effet de levier dans l'objectif de compétitivité

#### 4. Essai d'évaluation de la proposition

Au regard de la négociation actuelle, il est possible d'évaluer également le degré d'acceptabilité de la proposition de la Commission.

<b>Proposition</b>	<b>Justification</b>	<b>Acceptabilité</b>
Eligibilité de toutes les régions en retard de développement	Appliquer le Traité de l'Union	Très forte
<i>Phasing out</i> pour les régions victimes de l'effet statistique et <i>phasing in</i> pour les autres	Consolider le développement des régions encore peu riches.	Forte car les dotations/habitant des régions des AEM sont nettement plus élevées que celles des NEM, même en <i>phasing out</i> .
Soutien à la compétitivité régionale et l'emploi (FEDER et FSE) :	Intervenir en faveur des zones en difficulté économique et sociale hors de l'objectif de convergence. Faire participer tout le territoire européen	Moyenne car les évaluations des actions passées restent peu convaincantes
Intégration des programmes d'initiative communautaire dans les programmes opérationnels régionaux et nationaux ; création d'un objectif de coopération territoriale avec un quasiment x2 des crédits pour la coopération transfrontalière et x5 pour la coopération transnationale	Contribuer à la cohésion territoriale	Faible car il existe de nombreuses demandes pour un volet pour les zones urbaines et pour la coopération interrégionale au niveau communautaire.
Transfert intégral des crédits de développement rural et de pêche au FEADER et au FEP	Ne pas spolier les zones rurales, d'autant qu'elles représentent une forte composante dans les NEM	Moyenne car si le budget de la Rubrique 1B est réduit, il ne serait pas admis que les zones rurales en sortent indemnes

### Chapitre 3: L'Analyse des principales contre-propositions

Différentes demandes d'aménagement des propositions de la Commission ou des propositions alternatives se sont exprimées ; la variété des combinaisons possible est reflétée par le rapport de progrès élaboré par la Présidence néerlandaise en référence à divers modules<sup>50</sup>

#### 1. Contenu des propositions et conséquences budgétaires

Parmi ces variantes, on peut isoler quelques propositions plus sensibles, au vu de leur incidence budgétaire<sup>51</sup> :

- **Seulement les pays en retard de développement** : Cette proposition s'appuie sur l'idée qu'il convient de concentrer davantage les aides aux régions et pays qui en ont le plus besoin. Dès lors, elle entend éliminer de la politique de convergence les régions situées dans les pays où le PIB/habitant dépasse 90% de la moyenne communautaire. En pratique, elle aboutit à ne retenir que les régions des NEM, du Portugal et de la Grèce. Le même raisonnement vaut pour les régions ultra-périphériques. Cette proposition étant avancée par les gouvernements les plus favorables à une réduction substantielle du budget de la cohésion, elle ne s'accompagne pas forcément d'un mécanisme de sortie transitoire, en guise de compensation. Dès lors, au regard de la proposition de la Commission, on peut estimer qu'elle induirait une diminution de l'ordre 38% du budget alloué aux régions en retard de développement, soit de 67 Md €.
- **Pas de plafond à 4% du PIB national** : cette proposition s'appuie sur le constat de l'importance des besoins des NEM, s'inscrit en faux contre l'idée largement répandue de l'incapacité des NEM à dépenser les fonds qui leur sont alloués et postule un apprentissage rapide. Le plafond de 4% fixe le montant maximal des fonds reçus au titre de la politique de cohésion, telle qu'elle existait en 1999, c'est-à-dire la Rubrique 1B, les crédits de développement rural et du Fonds européen pour la pêche (FEP). A titre tout à fait spéculatif, si l'on compare les montants qui devraient être reçus par les régions en retard au titre de l'objectif de convergence, conformément à la formule de Berlin, avec les sommes qui résultent du plafonnement, on peut en déduire un manque à recevoir pour la plupart des NEM – ceux dont le PIB/habitant est faible – . A contrario, la suppression de ce plafonnement aurait pour conséquence une augmentation de l'ordre de 168% des crédits pour les régions en retard, soit 298 Md €.
- **Transfert intégral des crédits de développement rural et de pêche au FEADER et au FEP** : il s'agit de la proposition de la Commission, pour séparer le soutien au développement rural et celui à la pêche de la politique de cohésion, proprement dite. Les transferts portent sur 36,2 Md €, dont 1,4 Md € au titre de l'ancien PIC LEADER+. Il convient toutefois de rappeler que la dotation de LEADER+ pour 2000-2006 était de 2 Md € pour 15 États membres ; elle a donc significativement été réduite puisqu'elle concernera 27 pays dont certains ont une population rurale très importante. Si l'on retient la proposition de recréer des PIC sous la Rubrique 1B et de mener des opérations de coopérations au profit des territoires ruraux, elle peut être budgétairement neutre.
- **Pas de *phasing out*** : la proposition s'inscrivant dans une logique de réduction maximale du budget de la Rubrique 1B, elle consiste à supprimer tout dispositif transitoire. Elle aurait pour conséquence une baisse de 31,7 Md € correspondant au budget initialement prévu pour le *phasing in* et pour le *phasing out*.
- ***Phasing out* « génèreux »** : plusieurs suggestions ont été avancées pour atténuer la diminution brutale des soutiens communautaires, au-delà de la proposition de la Commission. La première concerne le Fonds de cohésion et s'inspire du traitement réservé à l'Irlande en 1999. Il s'agirait de réduire la dotation de manière progressive selon le modèle du *phasing in* proposé pour les régions perdant naturellement leur éligibilité à l'objectif de convergence. Partant d'un montant égal à 75% de la dotation reçue en 2006, l'allocation serait progressive réduite jusqu'en 2010, date à laquelle elle

<sup>50</sup> Conseil, document 15632/04 Cadrefin 155 du 6 décembre 2004.

<sup>51</sup> Cette partie s'appuie sur les travaux préalables de J Batchler et F Wishlade op. cit.

s'arrêterait. Cette proposition se traduirait par une augmentation de 5% du Fonds de cohésion, soit 3 Md € environ. Une deuxième suggestion vise à réserver aux régions victimes de l'effet statistique de l'élargissement le même traitement que les autres régions éligibles à l'objectif de convergence, [sachant que l'application de la formule de Berlin amoindrit de toutes façons leur dotation]. L'effet en est une augmentation de l'ordre de 32% de la dotation réservée initialement au *phasing out*, soit environ 6 Md €. Une troisième proposition consiste à allonger la période transitoire pour les régions en *phasing in*, en attendant la prochaine période de programmation pour les aligner sur le traitement des régions de l'objectif compétitivité. En effet, pour certaines régions le passage en 2011 à une dotation de 21 € par habitant constituerait une chute brutale. Dans cette éventualité, la dotation de *phasing in* augmenterait de 10%, soit environ 1 Md €.

- **Soutien à la compétitivité par l'emploi (FSE seul)** : cette proposition s'inscrit dans un souci de réduction du montant de la Rubrique 1B hors de l'objectif de convergence. Bien qu'elle accepte l'existence d'un traitement transitoire pour les régions qui ne sont plus éligibles, sous forme de *phasing in*, elle considère que seul se justifie sur tout le territoire européen un soutien à l'amélioration des ressources humaines, au titre de la compétitivité. Dès lors, l'intervention du FEDER serait supprimée et le budget de l'objectif de compétitivité (hors *phasing in*) en serait réduit de moitié, soit 24 Md € environ.

- **Intégration régionale du soutien aux reconversions et à l'insertion sociale** : la proposition inverse de la précédente part du constat de l'insuffisante coordination des actions menées par les régions en matière de cohésion sociale avec celles des États membres et de l'Union européenne. La recherche d'une plus grande efficacité en matière d'inclusion sociale conduit à préconiser l'intégration du programme PROGRESS, actuellement inscrit à la Rubrique 1A, dans la Rubrique 1B. Ce transfert est neutre sur le plan financier, mais porteur d'une meilleure synergie dans la lutte contre l'exclusion sociale.

- **Maintien des programmes d'initiative communautaire et de coopération interrégionale communautaire** : la proposition s'appuie sur la persistance de besoins dans les nouveaux et les anciens États membres en matière de stratégie de développement régional et sur la reconnaissance unanime de la valeur ajoutée communautaire dans les actions de coopération et d'échanges, autrement dit les PIC. Elle suggère de rétablir la méthode des PIC pour des nouveaux thèmes (par exemple, relations entre les zones rurales et urbaines, environnement urbain, services d'intérêt général en zones de faible densité, modernisation des institutions publiques des NEM) et de ne pas augmenter autant que le propose la Commission le budget de la coopération transnationale, dont l'efficacité et l'efficacité restent peu convaincantes. Elle consisterait à réduire de 66% le [projet de] budget dédié à la coopération transnationale à 2 Md €, ce qui au regard de la période précédente représenterait tout de même une hausse de 54% et de créer une nouvelle ligne réservée à la coopération interrégionale de 4,3 Md €, montant à peu près comparable à celui consacré en 2000-2006 à EQUAL, URBAN II et aux actions innovatrices. Cette proposition est neutre sur le plan financier, mais peut conduire à un accroissement important de la valeur ajoutée communautaire.

- **Intégration des instruments de pré-adhésion et préparation de l'élargissement** : les récentes décisions du Conseil européen du 17 décembre 2004 d'ouvrir les négociations avec la Croatie et la Turquie en 2005 conduisent à proposer une préparation de ces élargissements selon des modalités financières comparables à ce qui a été réalisé en 2000-2006, soit environ 21 Md €. La proposition initiale de la Commission pour l'Instrument de pré-adhésion (IPA) étant de 12,9 Md €, une suggestion pourrait être d'augmenter cette ligne de 63%. Cette augmentation pourrait être accompagnée d'une intégration dans la Rubrique 1B, l'expérience des instruments de pré-adhésion SAPARD, PHARE et ISPA ayant montré la nécessité d'en faire davantage des outils de préparation au développement économique et social.

**CONSEQUENCES FINANCIERES DES CONTRE-PROPOSITIONS (2007-2013)**

Md €	Proposition de la Commission	Seulement pour les États	Sans plafond 4% PIB	Pas de Phasing out	Phasing out Fds de cohésion	Pleine éligibilité pour régions affectées par l'effet statistique	Phasing in prolongé	Compétitivité par l'emploi	Coopération inter-régionale communautaire	Préparation des futurs élargissements
<b>Objectif de convergence</b>	<b>264,0</b>									
Régions en retard	177,8	-38%	+168%							
Fonds de cohésion	63,0				+5%					
Phasing out (effet statistique)	22,1			-100%		+32%				
Régions ultra-périphériques	1,1									
<b>Objectif de compétitivité</b>	<b>57,9</b>									
Phasing in (régions en progrès)	9,6			-100%			+10%			
Compétitivité régionale et emploi	48,3							-50%		
<b>Objectif de coopération territoriale</b>	<b>13,2</b>									
Transfrontalier interne	4,7									
Transfrontalier externe	1,6									
Transnational	6,3								-66%	
Inter-régional	0								4,3	
Réseaux	0,6									
<b>Assistance technique</b>	<b>1,0</b>									
<b>Total Rubrique 1b</b>	<b>336,1</b>	<b>≈ 269</b>	<b>≈ 634</b>	<b>≈ 304</b>	<b>≈ 339</b>	<b>≈ 342</b>	<b>≈ 337</b>	<b>≈ 312</b>	<b>336,1</b>	<b>336,1</b>
<i>Pour mémoire :</i>										
<b>Rubrique 2 : Développement rural (FEADER)</b>	<b>88,7</b>									
Ex - FEOGA-G ou -O	87,3									
LEADER+	1,4									
FEP	4,9									
<b>Titre 4 : IPA</b>	<b>12,9</b>									<b>+63%</b> <b>≈21</b>
<b>Titre 1a : PROGRESS</b>	<b>0,6</b>									

Source: Commission européenne, calculs EPRC et Notre Europe

## 2. Essai d'évaluation des contre-propositions

Il est possible d'évaluer les contre-propositions au regard de leur acceptabilité.

Proposition	Justification	Acceptabilité
Éligibilité seulement pour les pays en retard de développement	Concentrer davantage les aides européennes	Très faible car elle est contraire au Traité
Pas de plafonnement à 4% du PIB national	Ne pas amputer les NEM de leur dotation	Très faible car elle conduit à l'explosion du budget UE
Pas de <i>phasing out</i> pour les régions affectées par l'effet statistique	Concentrer les aides sur les NEM	Très faible car l'accord de Berlin a créé un précédent
<i>Phasing out</i> pour le Fonds de cohésion	Même traitement que dans l'accord de Berlin	Faible car seule l'Espagne est concernée, mais elle permet de compenser la perte brutale du Fonds
Pleine éligibilité pour les régions affectées par l'effet statistique	Ne pas spolier les régions des AEM qui restent pauvres	Moyenne car elle permet de compenser des pertes très importantes pour D, UK et E, importantes pour GR, I et P.
Prolonger la période transitoire pour les régions en <i>phasing in</i>	Ne pas spolier les régions en progrès	Moyenne car elle permet de compenser des pertes très importantes pour E, UK et IRL, importantes pour EL, I, AU et P, faibles pour FIN.
Soutenir la compétitivité par l'emploi (FSE seul)	Concentrer l'intervention du FEDER là où sa valeur ajoutée est reconnue.	Forte car tous les pays y compris les plus riches ont des besoins en direction des ressources humaines
Intégrer le soutien aux reconversions et à l'insertion sociale (PROGRESS) dans les programmes régionaux	Renforcer la coordination entre la politique de cohésion et les politiques sectorielles	Moyenne car elle remet en cause les compétences des administrations sectorielles
Maintenir des programmes d'initiative communautaire et une coopération interrégionale communautaire :	Rétablir les interventions et les méthodes de travail où la valeur ajoutée communautaire est reconnue	Forte car elle répond à de nombreuses demandes nationales, régionales et des ONG
Intégrer davantage les instruments de pré-adhésion dans les programmes de cohésion	Mieux préparer les futurs élargissements au regard de la politique de cohésion	Moyenne / Faible car elle remet en cause les compétences des administrations sectorielles et que la capacité d'absorption de la Turquie reste incertaine.

## 3. Identification de trois options-types et représentation schématique

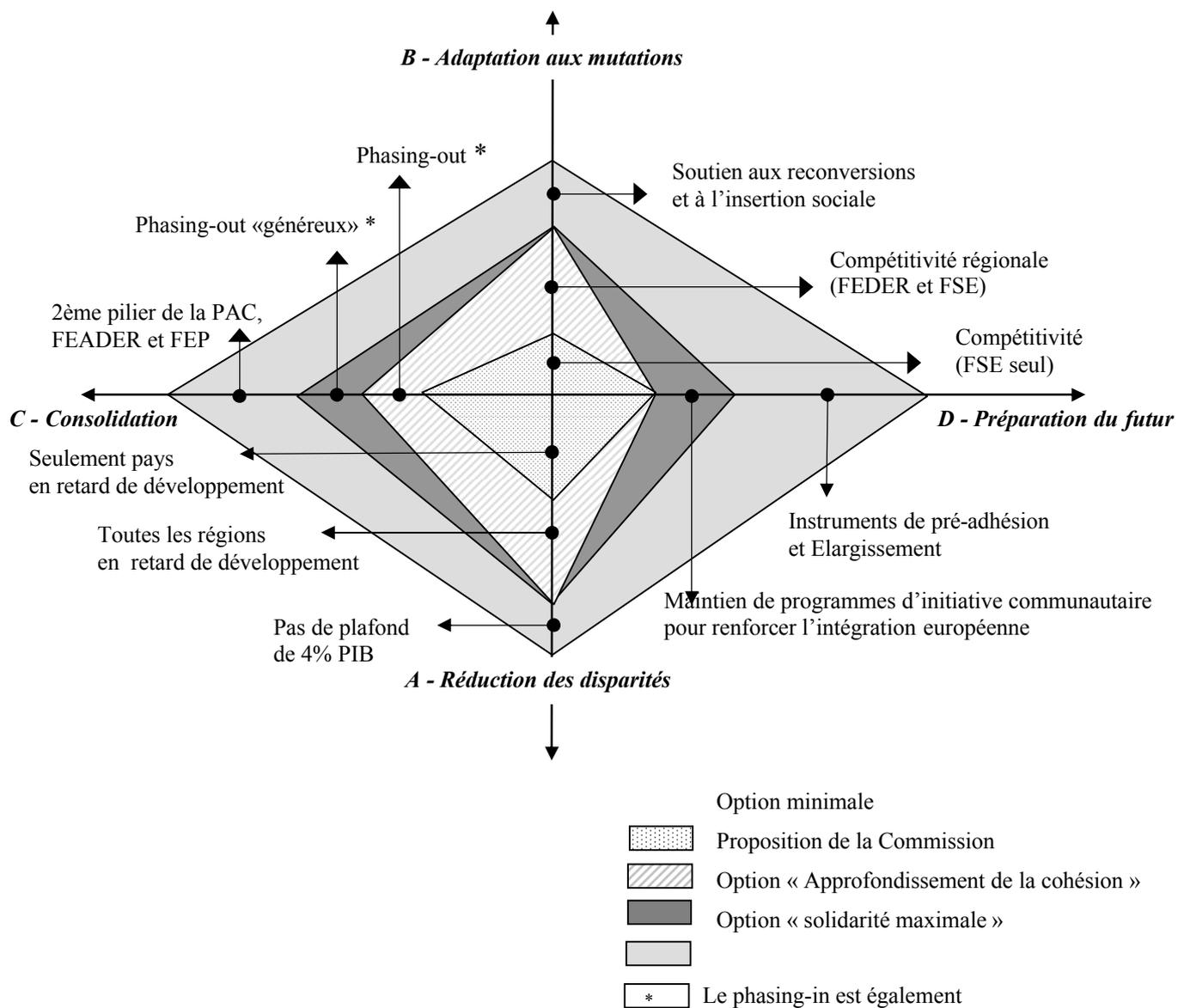
Pour 2007-2013, suite à l'élargissement, la demande pour la réduction des écarts socio-économiques est devenue très forte, alors que parallèlement les stratégies de Lisbonne et de Göteborg poussent à consentir des efforts supplémentaires en matière de compétitivité et de développement durable. Certains États membres insistent sur la nécessaire poursuite des aides structurelles, pour consolider leur situation, parfois artificiellement modifiée par l'élargissement. D'autres États membres souhaitent la disparition du plafond de 4% du PIB, considérant que leurs besoins sont nettement plus importants. Parmi le groupe des six pays ayant réclamé le plafonnement du budget communautaire à 1% du RNB, certains préconisent la renationalisation des aides structurelles et notamment la réduction des fonds destinés à la compétitivité régionale et aux soutiens transitoires de sortie de l'objectif 1. Ils proposent également de réserver la priorité de convergence aux États membres les plus pauvres et d'exclure les régions situées dans des pays plus riches.

La proposition de la Commission consiste à « externaliser » une nouvelle part des crédits antérieurement affectés à la politique de cohésion : le FEOGA-orientation est remplacé par le FEADER qui émerge entièrement à la nouvelle Rubrique 2 (avec toutefois dans ce cas transfert de crédits correspondants mais après application de plafonnement à 4% du PIB national). Il en est de même pour l'IFOP remplacé par le FEP. Les programmes d'initiative communautaire sont remplacés par une priorité de coopération territoriale pour un montant à peu près égal mais moindre qu'en 1994-1999. Le *phasing-out* des régions sortant naturellement de l'objectif 1 est transformé en *phasing-in* dans l'objectif de compétitivité. La préparation de l'élargissement à la Turquie, dont l'ampleur socio-économique et démographique est comparable à l'élargissement précédent est traitée à part et dotée de 13Md € pour les 7 années à venir, soit 62% du budget octroyé précédemment aux PECO. Enfin, au regard des stratégies de Lisbonne et de Göteborg, la nouvelle Rubrique 1 dédiée à la croissance durable inclut une Rubrique 1A destiné à soutenir la compétitivité pour la croissance et l'emploi, alors que la Rubrique 1B est celle de la cohésion.

Il est évidemment prématuré d'imaginer ce que sera le compromis final, mais à titre d'illustration trois options<sup>52</sup> graphiques, qui se démarquent de la proposition de la Commission sont présentées ci-dessous :

- L'option de « solidarité maximale » consiste à inclure tout ce qui relève de la cohésion économique, sociale et territoriale dans un sens large : le soutien au développement rural et aux reconversions économiques (y compris la pêche) sous forme d'aides aux entreprises et la préparation des futures adhésions. Dans cette option, les interventions communautaires ne sont pas plafonnées à 4% du PIB national. Elle conduirait le budget de la Rubrique 1B à la somme totale de 634 Md € et celui du Titre 4 à une augmentation de 8 Md €. Elle aboutirait également à une absolue préservation des montants prévus pour la Rubrique 2.
- L'option « d'approfondissement de la cohésion » s'inscrit dans le prolongement des programmations passées, dans leur philosophie politique comme dans leurs priorités. Elle implique une transition très progressive pour les régions qui ne sont plus éligibles à l'ancien objectif 1 (naturellement ou par effet statistique) et pour les pays (Fonds de cohésion) et une animation forte au niveau communautaire des coopérations thématiques interrégionales, sur le modèle des programmes d'initiative communautaire. De nouveaux thèmes de coopération adaptés à l'UE élargie doivent être définis, tels que la modernisation des institutions publiques, la régénération urbaine, les relations villes-campagne, etc. Elle amène à retenir toutes les options de transition douce, tant pour le Fonds de cohésion (+ 3 Md €), que pour les régions affectées par l'effet statistique (+ 6 Md € (Fonds de cohésion) et les régions perdant naturellement leur éligibilité (+ 1 Md €). Elle est neutre pour les montants consacrés à l'objectif de coopération. Le budget total de la Rubrique 1b serait de 346 Md €.
- L'option minimale traduit la préoccupation de réduction des dépenses budgétaires et, si possible, de renationalisation de certains volets : ainsi les régions en retard de développement situées dans des pays relativement riches ne seraient plus éligibles ; les aides aux mutations seraient limitées aux interventions du FSE au niveau national et les mesures transitoires de sortie d'éligibilité quasiment supprimées. Elle aboutit à une réduction de 67 Md € pour l'élimination des régions situées dans les pays riches, de 5 Md € pour les régions en *phasing out* de la Grèce et du Portugal, de 9,6 Md € pour les régions en *phasing in* et de 24,1 Md € pour le FEDER en objectif de compétitivité : soit un budget de 230 Md €

<sup>52</sup> Il s'agit d'une construction qui n'entend pas refléter la position de tel ou tel Etat membre mais qui regroupe plutôt selon trois familles les positions en présence.



### PARTIE 3: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'adhésion de 10 nouveaux États membres dont le PIB cumulé ne dépasse pas 5% du PIB de l'UE à 15 exerce une forte pression sur la politique de cohésion européenne, de même que les performances de compétitivité médiocres au plan mondial. La Commission propose une réorganisation substantielle et bienvenue de ses priorités pour les accorder davantage aux besoins actuels ; elle réalise aussi d'importants efforts de simplification et de décentralisation dans la gestion des fonds structurels. Néanmoins, au regard des ambitions et du savoir-faire acquis en matière de développement économique, social et territorial, elle renonce à certains instruments qui ont contribué à asseoir la valeur ajoutée communautaire, tels que l'intégration des fonds, les programmes d'initiative communautaire, la mobilisation des fonds privés, etc.

Sur le plan financier, si l'on se réfère aux réactions non seulement des États membres, mais aussi des régions, des municipalités et des partenaires sociaux, la proposition de la Commission apparaît raisonnable. Quelques aménagements semblent souhaitables, principalement pour ne pas léser les régions affectées par l'effet statistique et pour consolider les progrès de développement. Il faut toutefois être conscient que le débat sur la politique de cohésion est maintenant partiellement tronqué, du fait du rattachement de certaines politiques à d'autres rubriques budgétaires, le développement rural par exemple. Les gains ou pertes potentiels sont donc à analyser dans une vue d'ensemble.

Pour résumer les leçons de l'analyse précédente, on retiendra 10 recommandations précises d'action et 4 conseils de vigilance:

1. Rétablir dans l'objectif de coopération territoriale des programmes d'initiative communautaire, sous un volet de coopération interrégionale animé au niveau européen, à hauteur de 4,3 Md €. Parmi les nouveaux thèmes de coopération adaptés à l'UE élargie, on peut citer la modernisation des institutions publiques, la régénération urbaine, les relations villes-campagne, etc. Cette opération peut être neutre financièrement par un ré-ajustement du volet de coopération transnationale.
2. Réserver aux régions affectées par l'effet statistique un traitement identique aux régions éligibles de plein droit. Cette mesure d'un coût modéré de 6 Md € permet d'atténuer les effets de l'élargissement sur la diminution des allocations reçues pour de nombreux pays, notamment les plus touchés.
3. Maintenir une synergie entre l'objectif de compétitivité dans les zones rurales et le FEADER, par la définition d'orientations stratégiques adéquates.
4. Rétablir la possibilité de mobiliser les contreparties privées en établissant les programmes en dépenses totales, qui incluent les fonds privés. La Commission a proposé de fixer le niveau de la contribution communautaire sur le montant des dépenses publiques, en excluant le cofinancement privé, par souci de simplification. Cette règle adaptée pour l'objectif de convergence prive les autres objectifs d'un effet de levier important.
5. Allonger le délai du dégageant d'office à n+3, d'autant que les NEM auront sûrement encore des problèmes d'absorption dans les premières années.
6. Attribuer des enveloppes de coopération transfrontalière par frontière et pas par pays, afin d'encourager l'innovation et de donner une nouvelle dynamique aux coopérations. A ce titre, la proposition de GECT ouvre des perspectives intéressantes.
7. Rétablir l'évaluation intermédiaire par programme dans les régions en convergence, pour contrôler l'évolution des programmes à un niveau suffisamment fin.
8. Espacer les rapports de progrès nationaux à un rythme biennal, sous peine de créer de nouvelles procédures bureaucratiques

9. Instaurer une véritable révision à mi-parcours, au bout de 4 ans, afin de réviser les priorités communautaires et les stratégies régionales, au vu des progrès réalisés ou des difficultés rencontrées. L'évolution économique et sociale des NEM et leur capacité à tirer bénéfice des fonds structurels reste aujourd'hui difficile à anticiper. Parallèlement, il serait judicieux de prévoir des profils d'évolution des crédits différenciés entre les régions des AEM et les NEM. Les premières auront plus de facilité à démarrer leur programmation alors que les secondes risquent d'être plus lentes.
10. Renforcer la conditionnalité sur les résultats des interventions structurelles et pas sur les évolutions macro-économiques qui ne sont pas forcément corrélées aux programmes.

Les conseils de vigilance portent sur certains risques liés aux résultats des négociations sur les perspectives financières:

- A. L'intégrité du budget du FEADER (au niveau proposé par la Commission), qui constitue un complément indispensable au développement territorial européen dans les zones rurales.
- B. L'intégrité du budget de l'objectif de compétitivité (au niveau proposé par la Commission). Supprimer l'intervention du FEDER sur tout le territoire ou la diminuer à une portion congrue prive l'Union d'un instrument majeur de sa visibilité par les Européens.
- C. L'augmentation du budget de préadhésion, pour le rendre comparable à ce qu'il fut entre 2000 et 2006.
- D. Le maintien de l'acquis communautaire appliqué aux fonds structurels. Il faudra s'assurer que le nouveau système de programmation, prévoyant des orientations stratégiques de la Communauté, des cadres de référence nationaux assortis de rapports annuels, qui est proposé par la Commission pour 2007-2013 n'aboutisse pas à un glissement de la politique de cohésion dans le champ de la méthode ouverte de coordination.

## Bibliographie

ACORD – International s.a., *Evaluation intermédiaire du PIC EQUAL entre 2000 et 2002*, Luxembourg, décembre 2003, p.74

Ahlke, B., INTERREG II C - Transnationale Programme und Projekte zur Umsetzung des EUREK', *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft Nr. 3/4, 2000, S. 157-170

Aiginger, K. et al., *The World Economy, Economic Growth and Restructuring in Transition countries, OECD Proceedings, The Competitiveness of Transition Economies*, Paris, 1998

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklung*, Positionspapier No. 60, Hannover, 2004, S.12-31

Allemagne, *Stellungnahme der Bundesregierung zum 3.bericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Berlin, 19 Mai 2004.

Alphametrics et Applica, *Needs of objective 1 regions in the accession countries and in existing EU 15 Member States in areas eligible for Structural Funds*, Rapport pour la Commission européenne – DG Regio, 2004, p. 177

Arbeitsgruppe Reform der Strukturfonds, *Regionalpolitik stärken – Chancen nutzen, Strategiepapier der CDU/CSU im Europäischen Parlament zur Strukturpolitik nach 2006*.

ARE, 'Opinion de l'ARE sur l'avenir de la Politique Régionale : quelle politique de cohésion dans une Union Européenne élargie ?', réunion de la Commission C, Pola, 2 et 3 novembre 2001

ARE, *Conférence des Ministres régionaux et Présidents de Région sur l'avenir de la Politique Européenne de Cohésion*, Pécs, Baranya, Hongrie, 14 et 15 novembre 2002

ARE, *Conférence sur l'avenir de la politique régionale et de la politique de cohésion de l'Europe, 'Quel est l'avenir de la politique régionale ? Propositions des régions en vue d'une simplification, d'une décentralisation et de la création d'un nouveau partenariat'*, Calabre, Italie, 5 et 6 juin 2003

ARE, 'Quel est l'avenir de la politique régionale ? Propositions des régions en vue d'une simplification, d'une décentralisation et de la création d'un nouveau partenariat', Poznan, Wielkopolska, 27 novembre 2003

ARE, *Conférence sur l'avenir de la politique de cohésion*, Eger, Heves, Hongrie, 15 octobre 2004  
Le phasing-in est également inclus

Arnaud, J-L., et Jouen, M., *Réunifier l'Europe*, Séminaires, Notre Europe, 2001  
(<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Bahrenberg, G., 'Financing federal states in a federal system – the German experience before and after unification, Germany Ten Years after unification', *Beiträge zur Regionalen Geographie*, Nr. 52, Mayr, A., and Taubmann, W. (Hrsg.), Leipzig, 2000, S. 160-174

Bachtler, J., et Taylor, S., *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*, EPRC, University of Strathclyde, 2003, p.49

Batchler, J., et Wislade, F., Searching for consensus: the debate on reforming EU cohesion policy, *European Policies Research Centre, EPRC Paper n°55*, Glasgow, 2004

Baudelet, O., DG Regio, 'Knowledge Based Regional Development', *Conférence : "Knowledge based regional development and innovation : The transition towards a knowledge based economy"*, Florence, Italy, 25 et 26 November, 2004

Baudelle, G. et laboratoire RESO, Cinq scénarios pour l'Europe de 2020, *Études et prospective*, DATAR, No. 6, 2002, pp. 33-45

Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006', *Territoires 2020* (revue d'études et de prospective de la Datar), N. 7, mars 2003, pp.61-74

Bauer, M.W., et Knoell, R., *Die Methode der offenen Koordinierung : Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung ?*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B1 – 2, 2003, pp. 33-38

Begg, I., 'Complementing EMU : rethinking cohesion policy', *Oxford review of economic policy*, Vol. 19, N. 1, 2003, pp.161-178

Beine, M., and Docquier, F., *La convergence régionale: théorie et analyse des politiques économiques*, De Boeck Université, Bruxelles, 2000, p.435

Belgique, *Position en vue du Conseil européen des 25 et 26 mars 2004*, Bruxelles, Mars 2004 (<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=33665>)

Belgique, *Contribution*, Mai 2003 ([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/cohesiebeleid\\_belgisch\\_standpunt\\_080503\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/cohesiebeleid_belgisch_standpunt_080503_fr.pdf))

Berg, J-P. (Head of Unit Innovative actions, Regional Policy Directorate General, European Commission), 'The role of Innovative actions in sustainable regional development', discours

Bergs, R., 'EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries', *Policy Research & Consultancy*, Discussion Paper September 2001, (<http://papers.ssrn.com/abstract=297437>)

Beutel, J., *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, Final Report for the European Commission – DG Regio, Konstanz, 2002

Birg, H., *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, *Becksche Reihe*, Bd. 1426, München, 2001

Blanchard, O., The economic future of Europe, Working paper 10310, *National Bureau of Economic Research*, Washington, 2004

Bode, E., et al., 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature', *The impact of European integration and enlargement on regional structural change and cohesion, workpackage N. : comprehensive theoretical and methodological framework*, Eureco, 2003

Bradley, J., 'Cohesion and Transition : comparing the Irish experience with the prospects of the Central and Eastern European countries', *An expanding Europe? A conference on the enlargement of the European Union*, colloque UFSIA-RUCA, 2001

Bradley, J., 'Comment évaluer l'impact des interventions structurelles communautaires depuis 1994 ?', *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?*, séminaire EPC – Notre Europe, 2001

Bradley, J. and Morgenroth, E., *A Study on the Macro-Economic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy*, Dublin, 2004

Buchhofer, E., *Die Transformation polnischer Industriefirmen. Räumliche Tendenzen seit Mitte der neunziger Jahre*, Jg. 46, Nr. 2, Marburg, 2002, S. 92-106

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), *Ergebnisse der transnationalen Zusammenarbeit zur Raumentwicklung (Interreg III B/ESPO)*, Bonn, 2004

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, *Transnationale Zusammenarbeit zur Raumentwicklung, Sechster Sachstandbericht zur EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg IIC/Interreg IIIB*, Bonn, 2003

Bundesministerium der Finanzen, Wirtschaftslage und -entwicklung in den neuen EU-Mitgliedsstaaten und Kandidatenländern der EU, *Monatsbericht*, No. 5/2004, Berlin, 2004, pp. 67-72

Cambridge Econometrics, ECORYS-NEI, and Martin, R., *A study on the factors of regional competitiveness*, Draft final report for the European Commission – DG REGIO, 2004, p.184

Cappelen, A., et al., 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N.4, 2003, pp.621-644

Carluer, F. et al., 'Quelles politiques structurelles pour les nouvelles régions d'Europe?', *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits*, XLème Colloque de l'ASRDLF, Bruxelles, septembre 2004

CCRE/CEMR, *La valeur ajoutée de la politique de cohésion de l'Union européenne*, Bruxelles, octobre 2002.

Centre for Strategy & Evaluation Services, *Mid Term Evaluation of the East of England 2000-2006 Objective 2 Programme*, September 2003, p.149

CNASEA, Application of the rural development regulations in Europe : proposal for the future, *Cahier n°3 du CNASEA*, 2003, pp.10

Coherence, *Economic evaluation of quantitative objectives for climate change*, Report for the European Commission, 2004

Comité des régions, *La dimension locale et régionale dans la création de nouvelles formes de gouvernance en Europe* - Etude réalisée par Bruno Dente, Marjorie Jouen, Marco Lopriore, Robert Leonardi, Vittorio Macchitella, (Office des publications officielles des communautés européennes – OPOCE, 2002, QG-51-03-625-FR-C)

Comité des régions, *Die Leipziger Erklärung – Die künftige Kohäsionspolitik der Europäischen Union*, CdR 118/2003 fin (FR) AK/bb, 2003

Comité des régions, *Avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COTER-022, Bruxelles, 6 juillet 2004

Comité économique et social européen, *"Evaluation de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable – Avis exploratoire"*, CESE 661/2004, Bruxelles, 28 avril 2004.

Comité économique et social européen, *"Avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale – Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité et coopération"*, CESE 962/2004, Bruxelles, 30 juin 2004

Commission européenne, *"Les actions structurelles 2000-2006 – Commentaires et règlements"*, Bruxelles, 1999.

Commission européenne, DG Regio, *The impact of Member States policies on cohesion*, Bruxelles, p.190  
[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact\\_member.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf)

Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, *The Mid Term Review, Performance Reserve and Mid Term Evaluation of ESF Interventions 2000 – 2006*, Bruxelles

Commission européenne, *"Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable"*, Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg, COM(2001) 264 final/2, Bruxelles, Juin 2001

Commission européenne, DG Regio, *Impact des politiques communautaires sur le territoire et coût de l'absence de coordination*, Bruxelles, 2001  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial_fr.pdf)

Commission européenne, DG Regio, *Unité de l'Europe, Solidarité des peuples, Diversité des territoires*, Second Rapport sur la Cohésion, Bruxelles, 2001

Commission européenne, DG Regio, *Actes du deuxième forum européen sur la cohésion*, Bruxelles, 21-22 mai 2001

Commission européenne, DG Regio, *L'impact des politiques communautaires sur le territoire et le coût de l'absence de coordination*, Bruxelles, 2001

([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial_fr.pdf))

Commission européenne, DG Regio, *Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund Innovative Actions 2000-2002*, Bruxelles, 2002

Commission européenne, "Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale", COM(2002)46 final, Bruxelles, Janvier 2002

Commission européenne, *Rapport annuel du Fonds de cohésion* (COM (2003) 697), 2002

Commission européenne, DG Regio, "Les politiques communautaires et la montagne", Actes de la Conférence, Bruxelles, 17-18 octobre 2002

Commission Européenne, DG Regio, *Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion*, Bruxelles, 2003

([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact\\_full.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_full.pdf))

Commission européenne, DG Regio, *Evaluation Ex-post de l'Initiative communautaire INTERREG II (1994-99)*, 2003

Commission européenne, "Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale", COM(2003)4, Bruxelles, Janvier 2003

Commission européenne, "Rapport annuel pour 2002 - SAPARD", COM (2003) 582 final, Bruxelles, 2003

Commission européenne, "Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural", Salzbourg, 14 novembre 2003

(<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>)

Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, "Budgets, objectifs et premières réalisations pour chaque Etat Membre", Brochures FSE, Bruxelles, 2003

Commission européenne, "Troisième rapport annuel concernant la mise en œuvre de mesures innovatrices au titre de l'article 6 du règlement relatif au Fonds social européen", Bruxelles, décembre 2003

Commission européenne, *Bericht über die Gemeinschaftspolitiken und Raumplanung (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen)*, Bruxelles, 2004

([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coordfon/bericht\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/coordfon/bericht_de.pdf))

Commission européenne, "General report on pre-accession assistance (PHARE – ISPA – SAPARD) in 2002", COM(2003) 844 final, Bruxelles, Janvier 2004

Commission européenne, "Proposition de paquet législatif portant révision des règlements applicables à la gestion des fonds structurels et de cohésion « Analyse d'impact élargie »", Document de travail des services, (COM 2004 / 492 à 496 - SEC (2004) 924), Bruxelles, 2004

Commission européenne, *Im Dienst der Regionen*, Bruxelles, 2004

Commission européenne, , *Proposition de règlement du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)*, COM(2004)490 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion*, COM(2004)492 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen*, COM(2004)493 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion*, COM(2004)494 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional*, COM(2004)495 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)*, COM(2004)496 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Proposition de règlement du Conseil relatif au Fonds européen pour la pêche*, COM(2004)497 final, 14/7/2004

Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps – Réalisons Lisbonne – Réformes pour une Union élargie* COM (2004)29 final/2

Commission européenne, *'Qu'est-ce que le Fonds social européen?'*, MEMO/04/18, Bruxelles, le 29 janvier 2004

Commission européenne, *'La Commission accueille un séminaire ministériel concernant le Fonds social européen'*, IP/04/125, Bruxelles, 29 janvier 2004

Commission européenne, *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain*, COM(2004) 60, Bruxelles, 11 février 2004

Commission européenne, *Un nouveau partenariat pour la cohésion 2007-2013. Proposition de la Commission*, Bruxelles, 2004

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/tableauprogrammes\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/tableauprogrammes_fr.pdf)

Commission européenne, DG Regio, *Territorialer Zusammenhalt – Zwischenbericht, Vorläufige Ergebnisse der Studien von ESPON und EU-Kommission*, Luxemburg, 2004, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_de.pdf)

Commission européenne, DG Regio, *"Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération, Troisième Rapport sur la Cohésion"*, Bruxelles, 2004

Commission européenne, *"Intégration des considérations environnementales dans les autres politiques – bilan du processus de Cardiff"*, COM(2004) 394 final, document de travail, Bruxelles, juin 2004.

Commission européenne, *"Rapport annuel 2003 de l'instrument de pré-adhésion ISPA"*, COM (2004) 735 Final, Bruxelles, 2004

Commission européenne, *"Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013"*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM (2004) 101 final), Bruxelles, février 2004.

Commission européenne, *"Public consultation : review of the EU sustainable development strategy"*, SEC(2004)1042, Bruxelles, 2004

Commission européenne, *Building our Common Future, Policy Changes and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM (2004) 101, Bruxelles, 2004

Commission européenne, *Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487, Bruxelles, Juillet 2004.

Committee of Spatial Development, *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Potsdam, 1999

Conseil européen de Göteborg, *Conclusions de la Présidence*, 15-16 juin 2001

COWI – ECA – Scott Wilson, *"Evaluation of approaches to integrating sustainability into community policies"*, Rapport final au Secrétariat Général de la Commission européenne, Bruxelles, septembre 2004.

Cornut, P., and Luyten, S., *'Le programme de recherche ORATE – ESPON : bilan à mi-parcours des recherches sur les dynamiques régionales européennes'*, *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits*, XLème Colloque de l'ASRDLF, Bruxelles, septembre 2004

COREPER, *Analytical Report on the financial framework CADREFIN 11-10219/04*, 2004, p.3.

Cour des Comptes européenne, "*Sapard a-t-il été bien géré?*", Rapport spécial n°2/2004 relatif à l'aide de pré-adhésion, 2002

Cour des Comptes européenne, *Rapport annuel*, 2002

Cour des comptes européenne, *Special Report n°4/2004 on the programming of the Community Initiative concerning trans-European co-operation – Interreg III*, Doc. 14728/04 FIN 521 FSTR 41

Crauser, G. (Directeur général, DG Regio, '*Les actions innovatrices du FEDER 2000-2006*', Discours, Journée d'information sur les actions innovatrices du FEDER, Bruxelles, 19 Février 2001

CRG Research Ltd., *Mid Term Evaluation of the Objective 1 Programme for West Wales and the Valleys*, Final Report, Septembre 2003, p.164

CRPM, '*Propositions de la CRPM à l'occasion occasion du deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale*', Helsinki, 3 juillet 2001

CRPM, '*Un an avant la publication du troisième rapport sur la cohésion : réflexions de la CRPM sur l'avenir de la politique régionale post 2006*', Poitiers, 2/3 décembre 2002

CRPM, '*Une politique régionale équitable pour l'ensemble de l'Europe*', Note technique du secrétariat général, Février 2003

CRPM, '*Quatre années de travail au service de la cohésion économique, sociale et territoriale*', février 2004

Danish technological institute, *Thematic evaluation of the structural funds' contributions to the Lisbon strategy*, rapport pour la Commission européenne – DG Regio, 2004, p. 221

Danemark, *Mémorandum du gouvernement*, Mai 2003

Dauderstädt, M., 'Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 5-6, 2004, pp.15-24

Davezies, L., 'Notes de lecture du 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires', *Territoires 2020* (revue d'études et de prospective de la Datar), N. 5, avril 2002, pp.69-74

De Groot, H.L.F., Nahuis, R. und Tang, P.J.G., 'Is the American Model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon model and a European-style alternative', *CPB Discussion Paper Nr. 40*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2002

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Ostweiterung der EU*, Berlin, 2001

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V., *Kommissionsentwurf der Strukturfondsverordnung 2007-2013*, Berlin, 2004  
[http://www.deutscher-verband.org/seiten/urban-netzwerk/downloads/zusammenfassung\\_sfv-entwurf.pdf](http://www.deutscher-verband.org/seiten/urban-netzwerk/downloads/zusammenfassung_sfv-entwurf.pdf)

De la Fuente, A., '*Does cohesion policy work? Some general considerations and evidences from Spain*', 2002 (<http://pareto.uab.es/wp/2003/56303.pdf>)

De la Fuente, A., '*Inversion Publica Y Redistribucion Regional : El Caso De Espana En La Decada de Los Ochenta*', Barcelona (Papers de Treball 50.96), 1996

Delors, J., *Ce que la France doit faire, l'Europe ne le fera pas*, Journal La Croix, 17 décembre 2004

Diamantopoulou, A., '*Learning from one another – the European Dimension of EQUAL*', Berlin, 24 Juin 2002

Du Granrut, C., *Une constitution pour l'Europe*, LGDJ, Paris, 2004, p. 174

Dunford, M. et Smith, A., 'Catching up or Falling Behind? Economic Performance and Regional Trajectories in "New Europe"', *Economic Geography*, Nr. 76 (2), 2000, pp.169-195

Dunford, M., *Growth, Inequality and cohesion : a comment on the Sapir Report*, RSA papers, Angers, 2004

DREE-Dossier, *Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché*, 2004  
(<http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/publications>)

Ederveen, S., et Gorter, J., *Does European cohesion policy reduce regional disparities ?*, CPB Bureau, the Hague, 2002, p.21

Ederveen, S., et al., *Fertile soil for structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, CPB Bureau, the Hague, 2002, p.28

Ederveen, S., Gorter, J., Mooji, R. et Nahuis, R., 'Funds and Games', *The Economies of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, La Haye, 2002

El Ouardighi, J., et Kahn, R., 'Les régions et la politique régionale européenne', in Dévoluy, M., *Les politiques économiques européennes : Enjeux et défis*, Edition du Seuil, Paris, 2004, pp.277-313

EPEC, *Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy*, Report for the European Commission – DG AGRI, 2004, p. 106

Espagne, *Contribution au débat*, 2001  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/memorandumespagnol\\_01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/memorandumespagnol_01_en.pdf))

Espagne, *Speech by Minister Miguel Angel Fernandez Ordonez, Secretary of State for Finance and Budget, Spain, to the Third Cohesion Forum*, Bruxelles, 10-11 Mai, 2004.

EPSON, "The territorial impact of CAP and rural development policy", Third interim report, Executive summary, Août 2003.

ESPON, *ESPON in progress.Preliminary results by autumn 2003*, Luxembourg,2003,  
<http://www.espon.lu/online/documentation/programme/publications/>.

ESPON, 'Diversity within the European territory, A selection of new European maps', *ESPON Briefing 1*, Luxembourg, 2004,  
<http://www.espon.lu/online/documentation/programme/publications/.010-20>.

EU Working Group on Spatial and Urban Development, *Managing the Territorial Dimension of EU Policies after Enlargement – Expert Document*

Eurocities, *Dortmunder Erklärung zur Zukunft der Kohäsionspolitik in Europa nach 2006*, Dortmund, 2003

Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth, Discussion paper for the EU informal ministerial meeting on territorial cohesion, Rotterdam, 29/11/04

Ewringmann, D., et Perner, A., 'Nachhaltige Raumentwicklung in Europa - Schlussfolgerungen aus dem EUREK', *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 3/4, 2000, pp.171-182

Faludi, A., Ein unterbrochener Fortsetzungsroman? Die Zukunft des Europaeischen Raumentwicklungskonzepts, Raumordnung im Umbruch – Herausforderungen Konflikte, Veraenderungen, *Soonderserie Raum & Region Heft 1, OEROK-Schriftenreihe*, Wien, pp. 34-40

Faludi, A., and Peyrony, J., The French pioneering role, *Built Environment*, No. 27, 2001, pp. 253-263

Faludi, A., and Waterhout, B., The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan, *The RTPI Library Series*, Routledge, London, 2002

Faludi, A., Unfinished Business: European Spatial Planning in the 2000s, *Town Planning Review*, 74 (1), 2003, pp.121-140

Fayolle, J., 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape', *La Cohésion sociale sur les territoires – Donner sens à l'Union des Européens : Agenda social et maîtrise de l'économie européenne*, Colloque européen, mai 2000, pp.3-34

Finlande, *The Position of the Finnish Government Regarding the European Commission's Communication on the new Financial Framework Issued on 10 February, 2004*, Helsinki, 11 Février 2004.

Finlande, *Discours du Ministre des Affaires régionales, 3<sup>ème</sup> forum sur la cohésion européenne*, Bruxelles, Mai 2004

[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/forum2004/manninen.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/forum2004/manninen.pdf)

Finlande, Position, Mai 2003

[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/finnish\\_position\\_en\\_140503\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/finnish_position_en_140503_en.pdf)

Fischler, F., *Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural*, Salzbourg, 14 novembre 2003

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/544&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

France, 'Mémorandum du gouvernement sur l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne', décembre 2002

([http://www.datar.gouv.fr/datar\\_site/datar\\_europesom.nsf/c984053dcf73e548c125689c003bc4e0/3d5c7f48c4fee09dc1256f2d0030a8fe/\\$FILE/Memorandum.pdf](http://www.datar.gouv.fr/datar_site/datar_europesom.nsf/c984053dcf73e548c125689c003bc4e0/3d5c7f48c4fee09dc1256f2d0030a8fe/$FILE/Memorandum.pdf))

France, *Discours Gilles de Robien, 3<sup>ème</sup> forum sur la politique de cohésion*, Bruxelles, mai 2004

([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/forum2004/robien.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/forum2004/robien.pdf))

Fritsch, M., 'Kooperation in regionalen Innovationssystemen. Ein interregionaler-internationaler Vergleich', *Regionale Innovationsnetzwerke im internationalen Vergleich*, 2001, pp.3-18

Gaubert, N., 'La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques', *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits*, XLème Colloque de l'ASRDLF, Bruxelles, septembre 2004

Gorzalak, G., 'Regional Development in Central Europe and European Integration', *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 11/12, 2001.

Grasland, C., et Hamez, G., 'Vers la construction d'un indicateur de cohésion territorial européen ?', *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits*, XLème Colloque de l'ASRDLF, Bruxelles, septembre 2004

Greenslade, B. (AER Vice-President), speech, Open Days, 27 septembre 2004

Halkier, H., *The Structural Funds and the Transformation of Danish Policy*

Helander, E. (Director DG Regio), 'The North Sea programme achievements and perspectives', speech, INTERREG III B North Sea – Annual Conference, Gothenburg, 16 juin 2004

Helander, E. (Director DG Regio), 'Co-operation and integration among the regions of Europe', *The Union's regional priorities: Defining community value added – Workshop No 3*, Brussels 27 Mai 2002

Héritier, A., *News modes of governance in Europe : Policy making without legislating ?* Institute for advanced studies, n°81, Vienna, 2002 ([http://www.his.ac.at/political\\_sciences/publications](http://www.his.ac.at/political_sciences/publications))

Hongrie, *Position du gouvernement*, juillet 2003

([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/hungarian\\_memorandum\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/hungarian_memorandum_fr.pdf))

Houard, J., et Marfouk, A., 'Portrait socio-économique des régions européennes', in Beine, M., and Docquier, F., *La convergence régionale: théorie et analyse des politiques économiques*, De Boeck Université, Bruxelles, 2000, pp.19-53

Hooghe, L., et Marks, G., *Unraveling the Central State, but how ?*, Institute for advanced studies, Vienna, 2003, ([www.his.ac.at/political\\_sciences/publications](http://www.his.ac.at/political_sciences/publications))

Hübner, D., *Lisbon and cohesion policy : complementary objectives*, UNICE – competitiveness day, Bruxelles, 9 décembre 2004

Hummel, M. et al., 'Staerken und Schwaechen Deutschlands im internationalen Wettbewerb um Einkommen und Arbeitsplaetze', *Schriftenreihe des ifo-Instituts*, Nr. 142, Dresden, 1996

Husson, C., *"L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale"*, DATAR, Editions de l'Aube, Paris, 2002.

Infogregio, *Cohesion Policy: the 2007 watershed*, Bruxelles, 2004

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf)

Institute of Public Administration (IPA) & National Development Plan Information Office, *The Cohesion Fund in Ireland*, mars 2004, p.78

Italie, *Contribution*, Décembre 2002

([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/second\\_italian\\_memorandum\\_dec\\_02\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/second_italian_memorandum_dec_02_en.pdf))

Italie, *Second Italian Memorandum. The Reform of the EU Cohesion Policy: notes about the Italian position and the orientations in the forthcoming period*, 2003

Jamieson, B. et Szamuely, H., *Coming Home or Poisoned Chalice*, Centre for Research into Post Communist Economies, Londres, 1998

Jouen, M., *Diversité européenne - mode d'emploi*, Editions Descartes & Cie, Paris, 2000, p.223

Jouen, M., *"Quel modèle socio-économique pour une Europe élargie ?"*, Notes, Notre Europe, 2000, (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Jouen, M., alii. *L'Europe s'invente-t-elle sur ses marges ? Coopération transfrontalière et transnationale*, Etudes, Notre Europe, 2001

(<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Jouen, M., *Comment renforcer la cohésion économique et sociale après 2006 ?* Compte-rendu du séminaire EPC - Notre Europe, 2001 (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Jouen, M., 'L'Europe rurale au tournant du troisième millénaire, un mot-clé : diversité' *Le modèle rural européen*, LEADER Magazine n°25, 2001

Jouen, M., 'Elargissement, prochaines étapes pour l'Union', *Pour* n°176, Paris, 2002

Jouen, M., *'Réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion économique et sociale européenne après l'élargissement'*, décembre 2002 (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Jouen, M., 'Comment l'Europe influence-t-elle les relations Etat-collectivités locales ?' *Pouvoirs Locaux* n°1035, Paris, 2002

Jouen, M., Moutier, S. et Welsch, K., 'Cinq petites Europe, des flux commerciaux recomposés', *Le Courrier des pays de l'Est* n°1039, Paris, 2003

Jouen, M., et Navarro, L., *Les implications financières de l'élargissement et des réformes des politiques de l'UE*, Séminaires, Notre Europe, 2003, (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

Jouen, M., "The picture of a new Europe as portrayed by cross-border cooperation initiatives" in *Northern European Baltic Sea Integration - NEBI Yearbook 2003*, L. Hedegaard et B. Lindström Eds, Berlin, Springer, 2003

Jouen, M., *'La coopération trans-européenne, esquisse pour la nouvelle Europe'*, Budapest, 2004, (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

- Jouen, M., 'Le futur budget européen: la renationalisation est-elle évitable?', *Pouvoirs Locaux* n°60, Paris, 2004
- Jouen, M., 'La stratégie européenne pour l'emploi local', *L'Europe sans Bruxelles ?, la méthode ouverte de coordination*, Dehousse, R., ed., L'Harmattan, Paris, 2004.
- Kaczmarek, T., 'Europäische Integration Polens auf kommunaler und regionaler Ebene', *Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt*, Neuss, B., Jurczek, P. und Hiltz, W. (Hrsg.), EZFF Occasional Papers No. 27, Tübingen, 2004, pp. 88-106
- Kaempfe, M., 'Die wirtschaftliche Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Länder am Vorabend der EU-Osterweiterung', *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 4, Halle, 2004, pp.92-97
- Karl, H., 'Transformation, Integration und Regionalentwicklung der ostdeutschen Volkswirtschaft. Eine Bilanz nach zehn Jahren deutscher Einheit', *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft Nr. 2/3, 2001, pp.71-80
- Kohler-Koch, B., *La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité*, RSC-EUI Florence, Working paper, RSC n°98/38, 1998
- Kohler-Koch, B., et Eising, R., *The transformation of governance in the European Union*, Routledge, Londres, 1999
- Kok, W., (Rapport du groupe de haut niveau présidé par), "Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi", novembre 2004.
- Krätke, S., 'Stärkung und Weiterentwicklung des polyzentralen Städtesystems in Europa. Schlussfolgerungen aus dem EUREK', *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft Nr. 3/4, 2000, pp.117-126
- Kühne O., 'Ökologie und Ökonomie in Ost- und Ostmitteleuropa'. *Sozialistisches Erbe und Systemtransformation*, Volume 46, Heft 2, Mainz, 2002, pp.73-91
- Kuznets, S., *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Harvard University Press, Cambridge, 1971
- Labour Asociados SLL, *Impact of Community policies on social and economic cohesion*, Report for the European Commission – DG REGIO, 2003, p. 425 – Executive summary p. 27
- Lamblin, M. (INTERREG IIIC – West Joint Technical Secretariat Lille), 'INTERREG IIIC – Progress update', Forum, Rotterdam (NL), 6 December 2004
- Leeds Metropolitan University – University of Hull, *Mid Term Evaluation of the Yorkshire and Humber 2000-06 Objective 2 Programme*, September 2003, p.263
- Lettonie, *Position paper*, février 2004
- Lippert, B., 'Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union', *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, Weidenfels W. und Wessels, W. (Hrsg.), Baden-Baden, 2003, pp. 417-430
- Lituanie, *contribution, non-paper*, mai 2003  
([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/non\\_paper\\_republic\\_of\\_lithuania\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/non_paper_republic_of_lithuania_en.pdf))
- London Economics, "A Synthesis of the Mid-Term Evaluations of the FIG 2000-2006", Rapport, Conference: "Steering towards 2007-2013 - What financial support for the common fisheries policy and coastal zone development?", 27-29 Mai 2004  
([http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/liste\\_publi/reports/synthesis\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publi/reports/synthesis_en.pdf))
- Lönroth, J. (Directeur Général adjoint, Direction Générale de l'Emploi et des Affaires sociales, Commission européenne), 'Belgique : séminaire national FSE', Bruxelles, 3 décembre 2003
- Loth, W., et Wessels, W., *Theorien europäischer Integration*, Opladen, 2001

Louis, O., 'L'avenir de la politique de cohésion', *Revue Elargissement*, N. 52, <http://www.dree.org/elargissement/RapportsSite/REA52.pdf>, octobre 2003

LRDP Ltd, *Mid-term evaluation of the Interreg IIIC programme*, Final Report submitted to the INTERREG IIIC North Managing Authority, 8 December 2003, p.67

Maciulyte, J. et Daugirdas, V., 'Décentralisation et collectivités territoriales en Lituanie', *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.35 n°3, 2004

Magnier, P., *Fonds structurels européens et politiques régionales*, Commissariat général du plan, 2004

Malte, *Contribution*, septembre 2003  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/malta0803.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/malta0803.pdf))

Martin, P., 'Are European regional policies delivering?', 1999  
(<http://www.enpc.fr/ceras/martin/eibpaper.pdf>)

Martin, P., 'Politiques publiques et inégalités régionales', *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ?*, séminaire EPC – Notre Europe, 2001, pp.30-36

Mayr, A., 'Regionale Disparitäten im wieder vereinigten Deutschland', *Petermanns Geographische Mitteilungen*, Nr. 5, Gotha, 2000, pp.30-42

Mercier, G., 'Quelle politique de développement régional avec les nouveaux pays membres?', *L'élargissement de l'Union européenne : enjeux, effets et perspectives*, Conférence internationale Medee, Lille, décembre 2004

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, *Evaluation du PIC EQUAL en France 2001 – 2003*, septembre 2003, p. 104

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, *Le Fonds social européen en France et la Stratégie européenne pour l'emploi : panorama et perspectives*, dossier de presse, 16 décembre 2003, p.22

Morata, F., 'De l'évaluation qualitative aux propositions politiques', *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ?*, séminaire EPC – Notre Europe, 2001, pp.47-49

Morgan, B., 'Intégration économique et croissance régionale', *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ?*, séminaire EPC – Notre Europe, 2001, pp.37-44

Mosher, J., Open Method of Coordination : Functional and Political Origins, *ECSCA Review*, No. 13, 2000, pp. 2-7

Mundell, R., 'A Theory of Optimum Currency Areas?' *American Economic Review*, 1961.

O'Dowd, L., *Negotiating State borders: a new sociology for a new Europe?* Inaugural lecture, Belfast, Centre for international borders research, 1998

OECD Territorial outlook, *Territorial economy*, Paris, 2001

Ohr, R. et Theurl, T., *Kompandium Europäische Wirtschaftspolitik*, Munich, 2001

ÖIR – Managementdienste GmbH, "*Méthodes et Succès du ainstreaming des Innovations et de l'Approche Leader dans les Programmes de Développement Rural*", Rapport pour la DG Regio, avril 2004  
[http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/sum_fr.pdf)

Orchard, A., 'Next Steps: Furthering Regional Innovation Strategies : A West Midlands Perspective', Conférence : "Knowledge based regional development and innovation : The transition towards a knowledge based economy", Florence, Italy, 25 et 26 Novembre, 2004

Organisation Gestion Marketing, Idea Consult & Euro Initiatives, *Evaluation intermédiaire INTERREG III A 2000 – 2006, FRANCE – WALLONIE – FLANDRE*, décembre 2003, p.76

Parlement européen, *Rapport sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 7 avril 2004.

Parlement européen, *Resolution on the progress achieved by Bulgaria under the way for accession*, 16/12/04

Parlement européen, *Resolution on the progress achieved by Roumania under the way for accession*, 16/12/04

Parlement européen, *Working document n°3 on Financial perspectives: First analysis of the Commission Communication COM(2004)487 final*, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, Bruxelles, 18 Octobre 2004

Parlement européen, *Working document n°6 on Trans European Networks*, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, PE 349.973, Bruxelles, 22 Novembre 2004

Parlement européen, *Working document n°7 on Education and Training*, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, PE 349.885, Bruxelles, 22 Novembre 2004

Parlement européen, *Working document n°2 on Financial perspectives: State of play*, Temporary Committee on policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013, Bruxelles, 18 Octobre 2004

Pástor, R., 'Die Slowakische Republik vor dem EU-Beitritt – Chancen und Probleme aus regionalökonomischer Sicht', *Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt*, Neuss, B., Jurczek, P. and Hilz, W. (ed.), EZFF Occasional Papers No. 27, Tübingen, 2004, pp.107-125

Pays-Bas, *Position paper*, Mai 2003

([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/dutchposition1.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/dutchposition1.pdf)  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/dutchposition2.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/dutchposition2.pdf))

Petzold, W., 'Zur Debatte und den Perspektiven der EU-Strukturpolitik nach 2006', *Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Tübingen, 2004, pp. 437-452

PLS Ramboll "*Phare: évaluation ex post de l'aide apportée aux pays candidats entre 1997-1998 et 2000-2001*", rapport final consolidé, Etude réalisée pour la Commission européenne,  
([http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare\\_evaluation\\_pdf/con\\_sum\\_fr\\_30\\_final\\_15may.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_pdf/con_sum_fr_30_final_15may.pdf))

Pogatsa, Z., *Europe Now: Hungary's Preparedness for the EU's Structural and Cohesion Funds*, Savaria University Press, Szombathely, 2004

Pohl, R., 'Ostdeutschland im 12. Jahr nach der Vereinigung', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 37-38, 2002, pp.30-38.

Pohl, R., 'Ist die Wiedervereinigung an der Wachstumsschwäche schuld? Ein Kommentar', *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 8, Halle, 2003, pp.226

Pologne, *Non-paper – Position sur le rapport de la Commission*, Avril 2004

Portugal, *Position*, Juillet 2003

([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/portugal\\_030709\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/portugal_030709_fr.pdf))

Quintin, O. (Directeur général de l'Emploi et des Affaires sociales, Commission européenne), '*EQUAL : travailler en réseaux pour l'inclusion*', Conférence organisée par la Commission européenne, Barcelone, le 16 mai 2002

Raveaud, G., "La stratégie européenne pour l'emploi : une première évaluation", Euzéby, C., et al., *Mondialisation et régulation sociale*, L'Harmattan, 2003, pp.159-173.

République tchèque, *Draft speech by Czech Prime Minister Vladimir Spidla to the Third Cohesion Forum*, Bruxelles, 10-11 Mai 2004.

Réseaux des Régions et Villes capitales et « Cities for Cohesion », 'Règlements relatifs aux Fonds structurels : propositions de la Commission européenne – Réactions des grandes zones urbaines', Bruxelles, septembre 2004

Rodriguez, M.J., *Vers une société européenne de la connaissance : La stratégie de Lisbonne (2000-2010)*, Editions de l'Université de Bruxelles, Janvier 2004

- Rothacher, A., 'Die EU 25 – Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 5-6, 2004, pp.25-34
- Royaume-Uni, *A Modern Regional Policy for the United Kingdom*, HM Treasury, Department of Trade and Industry, and Office of the Deputy Prime Minister, Mars 2003.
- Royaume-Uni, *Position du gouvernement*, septembre 2003  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/ukgov\\_position\\_0903\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/ukgov_position_0903_en.pdf))  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/ukgov\\_position\\_2nd\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/ukgov_position_2nd_en.pdf))
- Sabel, Ch., *Irlande - Partenariats locaux et innovation sociale*, Publications, OCDE, Développement territorial, 1996.
- Sailer, U., 'Auslaendische Direktinvestitionen in Ungarn. Katalysatoren der wirtschaftlichen Entwicklung?' *Geographische Rundschau* No. 53 (7-8), Braunschweig, 2001, pp. 38-43
- Scharpf, F., *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2000
- Schindegger, F., 'Was ist EUREK?', *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, Bd. 141, 1999, pp.53-66
- Schmidt, V., *Democratic legitimacy in a Regional State ?*, Institute for advanced studies, Vienna, 2003, ([www.his.ac.at/political\\_sciences/publications](http://www.his.ac.at/political_sciences/publications))
- Slovaquie, *Position*, Décembre 2003  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/slovak\\_position1103\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/slovak_position1103_en.pdf))
- Slovénie, *Contribution*, Mai 2003  
([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/memo\\_slovenia\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/memo_slovenia_en.pdf))
- Sorbi, S., 'Coordination of Italian Innovative Actions', Conférence : "Knowledge based regional development and innovation : The transition towards a knowledge based economy", Florence, Italy, 25 and 26 November, 2004
- Stephan, J., 'EU accession countries' specialisation patterns in foreign trade and domestic production: can we infer for catch-up prospects?', *Discussion papers* n.184, Halle institute for economic research, p. 20
- Suède, *New Challenges, New Priorities: Swedish Reflections on the Next Financial Perspective*, Octobre 2003.
- Suède, *Contribution, Non-paper*, Mai 2003  
([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/non\\_paper\\_sweden\\_may\\_2003\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/non_paper_sweden_may_2003_en.pdf))
- Tarschys, D., *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2003, p.106
- Umek, A., 'Sind die Beitrittsprobleme Sloweniens spezifisch?', *Die MOE-Staaten vor dem EU-Beitritt*, Neuss, B., Jurczek, P. und Hiltz, W. (Hrsg.), EZFF Occasional Papers No. 27, Tübingen, 2004, pp.143-151.
- Unioncamere, *La dimension locale et régionale dans la création de nouvelles formes de gouvernance en Europe* - Etude pour le Comité des régions, Office des publications officielles des communautés européennes – Luxembourg, 2002, p.112
- Van Cauwenberghe, J-C., (Ministre-Président du Gouvernement wallon), *Objectif 1 – Hainaut : bilan de la période 1994-2001*, 2003
- Van der Ploeg, J., *Rural mobilisation and the mobilisation of local actors*, Conférence européenne sur le développement rural, Salzbourg, 12-14 novembre 2003  
(<http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/panels/ploeg.pdf>)
- Van der Beek, G., et Neal, L., 'The dilemma of enlargement for the EU's regional policy', *The World Economy*, Vol. 27, N. 4, 2004, pp.587-607

Weidenfeld, W., *Die Bilanz der Europäischen Integration 2003/2004, Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, Weidenfels W. und Wessels, W. (Hrsg.), Baden-Baden, 2004, pp. 13-26

Weise, C., 'Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU', *Beiträge zur Strukturforchung*, Nr. 167, Berlin, 1997

Wells, P., *South Yorkshire Objective 1 Programme Mid Term Evaluation*, September 2003, p.62

Wishlade, F., *Eligible Areas and Financial Allocations under the New Structural Funds: Quarts, Pint Pots and Half Measures?*, RRCEG, 1999

Witte, L., *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, FES, Bonn, 2001

## ANNEXE 1

### **Efficacité et efficience de la Politique européenne de cohésion**

"Does cohesion policy work?". C'est ainsi que l'économiste espagnol A. De la Fuente intitule un article publié en 2002<sup>53</sup>. La politique européenne de cohésion a-t-elle atteint ses objectifs? Plus généralement, quel bilan peut-on tirer de cette politique?

Au-delà de cette question du diagnostic et donc de l'efficacité avérée de la politique de cohésion, il sera très utile de se pencher, dans un second temps, sur les conditions mêmes de cette efficacité, autrement dit sur l'efficience de l'intervention communautaire.

## **PARTIE I: BILAN DE LA POLITIQUE DE COHESION**

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « Le bilan de la politique régionale est à situer sur différents plans : économique, politique, méthodologique »<sup>54</sup>.

### **I. 1. Quel bilan sur le plan économique ?**

La majorité, sinon l'ensemble, des analyses se focalisent principalement sur le bilan économique de la politique de cohésion.

#### **I. 1. 1. Le Diagnostic de la Commission européenne**

*I. 1. 1. 1. Le bilan dressé par la 3<sup>ème</sup> partie du 2<sup>ème</sup> rapport cohésion, 2001*

Un sous-titre de cette 3<sup>ème</sup> partie résume tout à fait le bilan de la politique de cohésion menée jusqu'alors : « L'impact des politiques structurelles : des résultats positifs mais inégaux ». Ainsi, « Dans les régions de l'Objectif 1, l'écart de revenu par habitant par rapport à la moyenne communautaire s'est réduit d'un sixième entre 1988 et 1998. Leur PIB par habitant est passé de 63 à 70% de la moyenne de l'Europe des Quinze. [...] Néanmoins, les taux d'emploi et les taux de chômage au niveau régional n'ont pas convergé. [...] Sur la période 1989-1999, l'augmentation du PIB imputable aux interventions structurelles a eu des effets importants en Grèce et au Portugal, le PIB étant à la fin de la période plus élevé de 9,9% dans le premier pays et de 8,5% dans le second à la suite de ces interventions. [...] Cette contribution importante significative à la croissance économique s'accompagne d'effets plus limités sur le niveau de chômage ».

*I. 1. 1. 2. Le bilan dressé par la 4<sup>ème</sup> partie du 3<sup>ème</sup> rapport cohésion, 2004*

Le rapport se propose de se pencher sur l'Objectif 1 et sur « L'effet des interventions sur la convergence réelle et l'intégration économique ». Selon ses auteurs, « Les analyses empiriques montrent que non seulement la croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité a dépassé dans les régions d'Objectifs 1 celle observée dans le reste de l'Union européenne, notamment depuis le milieu des années 1990, mais aussi que la convergence a été la plus marquée dans les moins prospères de ces

---

<sup>53</sup> De la Fuente, A., 2002, 'Does cohesion policy work? Some general considerations and evidences from Spain'

<sup>54</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'

régions. [...] Les interventions structurelles ont stimulé la croissance dans les pays de la cohésion à la fois en augmentant la demande et en renforçant le côté de l'offre dans l'économie. Ainsi, en Espagne, on estime que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 1,5% à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention, supérieur de plus de 2% en Grèce, de près de 3% en Irlande et de plus de 4,5% au Portugal ».

### **I. 1. 2. Le Diagnostic des scientifiques : « convergence globale – divergence locale » ?**

*I. 1. 2. 1. Si beaucoup d'auteurs soulignent le phénomène de « convergence globale – divergence locale »...*

Dans son compte-rendu relatif au séminaire EPC – Notre Europe « Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006? », M. Jouen écrit : « A l'échelle européenne, on assiste à une certaine convergence entre les pays, mais plus on étudie ce qui se passe aux niveaux inférieurs, plus on constate que les inégalités persistent et parfois se creusent »<sup>55</sup>. Ainsi, « La réduction des inégalités nationales a été substantielle. Cependant, au niveau régional, certains écarts se sont creusés, soit parce que les régions les moins développées ont eu des difficultés à rattraper la moyenne communautaire, soit parce que les régions les plus avancées ont enregistré une forte croissance. Certains pays ont ainsi enregistré une dégradation de la cohésion économique interne »<sup>56</sup>. Au cours du même séminaire, B. Morgan insiste à son tour : « Depuis 1973, les États membres ont enregistré une convergence des niveaux de revenus. [...] Mais, au cours de cette même période et malgré des dépenses significatives, il n'y a pas eu convergence au niveau régional puisque le fossé entre les régions riches et les régions pauvres s'est élargi »<sup>57</sup>.

De nombreux autres scientifiques mettent en exergue ce même diagnostic. Citons quelques uns d'entre eux pour mémoire.

Pour J. El Ouardighi et R. Kahn : « Alors que l'on constate une tendance à la convergence des situations économiques nationales, on observe à l'échelle régionale un relatif accroissement des disparités »<sup>58</sup>.

In the same way, A. Cappelen et al. state : « There appears to have been a decrease in regional dispersion (i.e convergence) after 1990. However, this does not hold if the 3 new Southern members are excluded from the sample. In this case, there appears to be a slight trend towards increased differences over time. Moreover, it does not apply to dispersion within countries. [...] The decrease in regional dispersion for the sample as a whole after 1990 is entirely accounted for by the catch up of the 3 new Southern States towards the European level. Within countries, there is, on average, no convergence »<sup>59</sup>.

According to E. Bode et al., « while convergence is observed more clearly among EU countries, divergence is more often observed within countries. This is because convergence between countries has been, in many cases, enforced by the dynamism of the national metropolitan centers causing dualistic phenomena inside the countries »<sup>60</sup>.

D. Tarschys also underlines the fact that « The disparities between countries have diminished over time whereas disparities among regions have proven to be more stubborn. [...] A formula often used to capture the situation is “global convergence, local divergence” »<sup>61</sup>.

J. Houard et A. Marfouk confirment finalement : « Le processus de convergence des régions vers la moyenne communautaire peut s'accompagner d'une accentuation des disparités au sein des différents États membres »<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> Jouen, M., 2001, 'Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?', Compte-rendu du séminaire EPC – Notre Europe

<sup>56</sup> Jouen, M., 2001, 'Ce que nous apprend le 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion'

<sup>57</sup> Morgan, B., 2001, 'Intégration économique et croissance régionale'

<sup>58</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'

<sup>59</sup> Cappelen, A., et al., 2003, 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union'

<sup>60</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'

<sup>61</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy*

Face à ce diagnostic, J. El Ouardighi et R. Kahn concluent : « La permanence relative des déséquilibres régionaux en dépit des efforts consentis pour résorber les écarts entre les régions riches et les régions pauvres, laisse sceptique quant à l'efficacité réelle de la politique régionale européenne »<sup>63</sup>.

### *I. 1. 2. 2. D'autres semblent adopter une vision plus optimiste quant au degré de réussite économique de la politique de cohésion*

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « Le rattrapage économique progressif de chaque pays de la cohésion et de l'ensemble des régions de l'Objectif 1, en terme de PIB par rapport à la moyenne communautaire, est incontestable depuis 1986 »<sup>64</sup>. De la même manière, J. Fayolle affirme : « Concernant l'Objectif 1, la dominante est plus nettement en faveur du rattrapage des régions concernées »<sup>65</sup>.

Quant à S. Ederveen, H. De Groot et R. Nahuis, auteurs d'un rapport intitulé « Funds and Games : the economics of European cohesion policy » (2002), ils remettent clairement en cause cette vision d'une « convergence globale – divergence locale ».

According to them, « Convergence exists both between and within countries. [...] The widely-quoted Italian experience may have led people to believe that divergence is a common phenomenon in European countries. However, Italy is a noteworthy exception to the rule. In the majority of countries, there is clear evidence for convergence among regions »<sup>66</sup>.

The three authors reaffirm a bit later : « Clear evidence is found for the convergence-hypothesis both on the country level and the regional level : poor countries and poor regions tend to catch up with richer ones at a rate of approximately 2% per year. Furthermore, the evidence supports convergence within countries : in the majority of EU countries regional disparities in income have declined over the last decades »<sup>67</sup>.

### **I. 1. 3. L'existence de nombreux problèmes méthodologiques en termes d'évaluation de l'impact de la politique de cohésion**

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « la convergence des niveaux de PIB nationaux, et régionaux dans une moindre mesure, est mise en avant par la DG Regio pour appuyer la pertinence de son action »<sup>68</sup>.

Faisant directement référence au 3<sup>ème</sup> rapport cohésion, N. Gaubert parle pour sa part d'un « bilan flatteur » avant d'expliquer que « sur le plan méthodologique, ces données sont à prendre avec précaution »<sup>69</sup>.

Or, cette question de la « méthodologie » apparaît prépondérante dans la mesure où, comme l'indiquent J. El Ouardighi et R. Kahn, « l'appréciation de l'impact des Fonds structurels dépend en partie des méthodes d'analyse et du choix des indicateurs »<sup>70</sup>. E. Bode et al. confirment : « Conclusions regarding the effectiveness of EU regional and cohesion policies depend crucially on how the policies are defined in terms of their targets and instruments used to measure the EU contributions »<sup>71</sup>.

<sup>62</sup> Houard, J., et Marfouk, A., 2000, 'Portrait socio-économique des régions européennes'

<sup>63</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'

<sup>64</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'

<sup>65</sup> Fayolle, J., 2000, 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape'

<sup>66</sup> Ederveen, S., et al., 2002, *Funds and Games : the economics of European cohesion policy*

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'

<sup>69</sup> Gaubert, N., 2004, 'La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques'

<sup>70</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'

<sup>71</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'

### I. 1. 3. 1. Le PIB, un indicateur controversé

L. Davezies explique à la suite de la parution du 2<sup>ème</sup> rapport cohésion : « la Commission ouvre le débat sur ce point majeur qu'est l'appareil de mesure des problèmes de disparités de développement régional. Elle défend le PIB régional, parce qu' « objectif » et « disponible », ce qui est vrai même s'il n'est pas « juste ». [...] La Commission note clairement que le PIB régional ne tient que peu ou pas compte des transferts publics et privés dont l'impact sur le niveau de développement régional avait pourtant été mesuré dans le premier rapport [...]. En revanche, elle argumente de façon assez convaincante sur les limites de l'usage de données régionales de revenu des ménages qui, de toutes façons, n'existent pas à l'échelle des régions européennes. En bref, si la commission s'affirme « droite dans ses bottes » en la matière, elle admet et même déplore les limites des conventions qu'elle est obligée d'accepter ».

« Il est vrai que la question de la mesure du développement régional reste très problématique, pour la Commission européenne mais aussi, et c'est plus grave, dans les laboratoires de recherche universitaire. [...] L'analyse de la littérature européenne, nationale ou académique ne rend pas compte d'une définition établie et solide de ce que doit être l'équilibre de développement régional : est-ce l'égalité des PIB/habitant (comme le rapport sur la cohésion l'indique implicitement en fixant une perspective d'égalisation en une génération des situations régionales dans l'Europe des quinze), ou du PIB par emploi (productivité), ou du revenu disponible des habitants ou encore de leur revenu « global » (net des transferts publics, compte tenu des consommations collectives) ? »<sup>72</sup>.

Dans le même ordre d'idées, M. Beine et F. Docquier pensent que « le PIB est un indicateur très imparfait de bien-être et de performance, pour des raisons de mesure ou d'interprétation ». Ils ajoutent : « Le PIB comporte des limites et son interprétation exige une certaine prudence. Le PIB doit être interprété comme une mesure de la production totale d'une région et non de son niveau de richesse ou de bien-être »<sup>73</sup>. Indeed, as reported by D. Tarschys, « The underlying assumption of a Structural Policy based on GDP figures is obviously that the essential convergence to strive for is an equality of production. Regions are considered to be lagging behind if their output of goods and services falls below the EU average »<sup>74</sup>.

Enfin, au cours d'un Séminaire organisé en 2001 par European Policy Centre et par Notre Europe, « La discussion a confirmé la fragilité des bases économiques de l'évaluation. Certains participants se sont même interrogés sur la pertinence du PIB par habitant comme critère d'éligibilité et comme donnée de base pour l'évaluation économique »<sup>75</sup>.

Les géographes pointent également du doigt les faiblesses de cet indicateur. Ainsi, N. Gaubert remet en cause le « PIB régional en terme de juste mesure du niveau de développement territorial »<sup>76</sup>. En outre, C. Grasland et G. Hamez, s'interrogeant sur la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen, affirment de manière tout à fait intéressante : « L'union européenne privilégiant le développement économique aux dépens de la cohésion sociale et du développement durable, elle se donne les moyens statistiques de mesurer la première dimension mais pas les deux autres »<sup>77</sup>.

### I. 1. 3. 2. Comment démontrer la contribution de la politique de cohésion au processus de convergence ? Les difficultés associées au choix d'une méthode d'évaluation...

De nombreux scientifiques rappellent la difficulté qu'il existe à évaluer l'impact réel de la politique de cohésion, et donc son efficacité.

Pour J. Fayolle, « La mise en évidence de l'efficacité spécifique des Fonds Structurel à l'égard du développement régional pose des problèmes méthodologiques. [...] Comment distinguer, dans les

<sup>72</sup> Davezies, L., 2002, 'Notes de lecture du 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires'

<sup>73</sup> Beine, M., and Docquier, F., 2000, *La convergence régionale: théorie et analyse des politiques économiques*

<sup>74</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy*

<sup>75</sup> Jouen, M., 2001, 'Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?', Compte rendu du séminaire EPC – Notre Europe

<sup>76</sup> Gaubert, N., 2004, 'La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques'

<sup>77</sup> Grasland, C., and Hamez, G., 2004, 'Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ?'

facteurs d'un rattrapage, ce qui est dû aux Fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ? »<sup>78</sup>.

Beaucoup d'auteurs insistent sur ce point.

S. Baudet-Michel et J. Peyrony expliquent à leur tour : « L'impact et l'efficacité globale de la politique de cohésion sont d'autant plus délicats à évaluer qu'il est très difficile à l'heure actuelle, de faire la part, dans le processus de convergence des PIB régionaux et nationaux, entre ce qui revient à l'effet des politiques macro-économiques des États, à la diffusion spatiale de la croissance ou à la politique régionale de l'Union Européenne »<sup>79</sup>. In the same way, A. Cappelen et al. assert that « Empirical evidence of convergence may not immediately reveal the role of regional and cohesion policies, since convergence may be the outcome of other processes that are unrelated to specific regional policies »<sup>80</sup>. Et pour O. Louis : « Il est scientifiquement difficile d'isoler, dans la croissance d'une région ou d'un pays, un facteur parmi tous ceux qui ont pu y contribuer. Ce qui explique les doutes de certains analystes sur l'efficacité de cette politique »<sup>81</sup>.

Au final, « l'impact des interventions communautaires ne pourrait être formellement établi que si l'on pouvait imaginer ce qu'aurait été la situation en leur absence, ce qui n'est guère envisageable »<sup>82</sup>. As revealed by D. Tarschys, « A previous Commission report conceded that “in reality, it is impossible to know what would have happened without the support of the Union” (EC, 1999) »<sup>83</sup>.

D'autres auteurs mettent en avant les différentes méthodes d'évaluation et leurs limites respectives du point de vue méthodologique.

According to E. Bode et al., « Despite the existence of numerous empirical studies of the EU regional convergence, the insights that policymakers can gain from them is limited since there are a number of problems which are common to the bulk of existing empirical research that address policy evaluation.

1. Until recently a lack of a sound EU-wide regional database led to the fact that most of the analyses were biased by inevitable selectivity of regions and time periods for investigation.

2. The EU has been developing gradually, with integration occurring steadily between various states at various times. This leads to evolving convergence benchmarks and blurs the assessment of policy impacts.

3. Since most of the countries have implemented independent regional policies prior to introduction of EU structural and cohesion funds in 1994, it is almost impossible to conduct comparative analysis across EU regions without also taking into account national policy impacts. This difficulty appears to be even more serious given different objectives pursued by national regional policies and given the long-term impacts of regional policies.

4. Most studies neglect several unintended but important side-effects of regional policies. For instance, aids might become effective in other regions than is intended due to backward and forward linkages, they might lead to an unintended and adverse change of allocation (e.g. an increase of capital intensity of productions), they might crowd out other policy measures (e.g. a tax cut) due to financial restrictions, they might favor moral hazard and lobbying, and they might promote an unfavorable development path due to the lack of sufficient information for an efficient direction of funds »<sup>84</sup>.

E. Bode et al. present the various evaluation methods : « On the methodology side, several evaluation approaches are commonly used to assess the effectiveness of EU regional and cohesion policies: case studies, cost-benefit analysis, I-O models, CGE models, single equation econometric models and multi-equation econometric models »<sup>85</sup>.

<sup>78</sup> Fayolle, J., 2000, 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape'

<sup>79</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'

<sup>80</sup> Cappelen, A., et al., 2003, 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union'

<sup>81</sup> Louis, O., 2003, 'L'avenir de la politique de cohésion'

<sup>82</sup> Jouen, M., 2001, 'Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?', Compte rendu du séminaire EPC – Notre Europe

<sup>83</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy*

<sup>84</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical litterature'

<sup>85</sup> *Idem.*

The authors underline the inadequacy of these evaluation methods : « Micro and Meso level evaluations cannot account for all effects of large policy programmes such as the Structural Funds, and this methodology is therefore not well suited for the overall evaluation of the Structural Funds. [...] Evaluation based on fully specified macroeconomic models is discussed »<sup>86</sup>. (*QUEST model ? HERMIN macro-modelling framework ?...*)

S. Ederveen et al. also tackle this issue : « Many evaluation studies have sought to shed light on the extent to which cohesion policy indeed reduces differences in welfare regions. (...) This section discusses studies based on either case studies, model simulations or econometric estimates, respectively, to evaluate the effectiveness of cohesion policy »<sup>87</sup>. The authors review several evaluation methods and underline their results and limits :

- Case studies : « Most case studies bring up some kind of reservation about the effectiveness of cohesion policy, but they rarely present quantitative estimates of its impact. It is therefore impossible to make an objective assessment on the basis of these individual project appraisals ».

- Model simulations : « The model simulations complement the case studies by providing the counterfactual how the regions would have fared without the cohesion support. They all suggest that cohesion policy has a large *potential* to foster growth and convergence. This provides a convenient benchmark against which growth of regional GDP per capita can be measured. They say, however, little about their *actual* impact. The next section discusses econometric analyses that mostly do estimate this actual impact ».

- Econometric studies : « A few studies have econometrically estimated the actual impact of cohesion support of convergence. The evidence is mixed: some studies report a positive, some an insignificant, and some even a negative effect ».

## EN CONSEQUENCE:

L'absence de consensus autour de la question de l'impact de la politique de cohésion sur le processus de convergence nous oblige à lire le discours officiel de la Commission avec précaution.

As showed by S. Ederveen et al., « There is no consensus about the impact of cohesion policy on convergence. A large number of case studies, model simulations, and some econometric analyses do not paint a consistent picture : researchers draw different conclusions from different studies, ranging from a dismal negative impact of cohesion policy on economic growth of lagging regions to wildly positive assessments of projects, yielding rates of return that are unheard of in the private sector »<sup>88</sup>.

D. Tarschys underlines the fact that « there is a whole range of different studies with more or less encouraging results as far as Structural Policy impact on growth and convergence is concerned »<sup>89</sup>.

For his part, D. Tarschys recognizes that « Some convergence has no doubt occurred but probably to a large extent because of factors other than Structural Policy ». He actually puts the emphasis on the crucial role played by the Single Market. He explains : « Looking at economic cohesion, it seems evident that the European Union has already played a major part in furthering integration and interaction between the various economies and will retain a crucial place in this process. The elimination of customs barriers, the extension of access to previously closed market segments and the co-ordination of many rules of the game are key factors in recent European economic development. While Structural Policy interventions may have given some impetus to this growth process and may perhaps make a particularly useful contribution to the adaptation of the new Member States to the common standards, the main force within the EU propelling integration is certainly to be found in the regulatory frameworks for trade and mobility and in the monetary union »<sup>90</sup>.

Certains auteurs admettent qu'il est très difficile de savoir si, oui ou non, la politique de cohésion est en mesure d'atteindre les objectifs fixés. According to I. Begg, « Certainly, there is only limited

<sup>86</sup> *Idem.*

<sup>87</sup> Ederveen, S., et al., 2002, *Funds and Games : the economics of European Cohesion Policy.*

<sup>88</sup> Ederveen, S., et al., 2002, *Funds and Games : the economics of European Cohesion Policy.*

<sup>89</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy.*

<sup>90</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy.*

evidence about whether or not cohesion policy works »<sup>91</sup>. E. Bode et al. also explain that « Overall, the empirical evidence of the success of the EU structural and regional policies has been mixed. [...] Most of the empirical evidence on policies' effectiveness should be treated with caution ». E. Bode et al. give an example of this uncertainty : « On the one hand, De le Fuente (2002) finds that the overall positive impact of the EU policies was quite sizeable in Spain ; eliminating 20% of the initial gap in income per capita between the assisted regions and the rest of the country. [...] On the other hand, a number of studies indicate a failure of EU regional policies to reduce regional income disparities »<sup>92</sup>.

As far as they are concerned, Cappelen et al. state that « The evidence presented suggests that EU regional support through the SF has a significant and positive impact on the growth performance on the European regions and, hence, contributes to greater equality in productivity and income in Europe »<sup>93</sup>. This is also case of J. Bachtler and S. Taylor according to whom : « Structural Funds interventions in the cohesion countries and other major Objective 1 regions have had the most significant and tangible net economic impacts. Recent evaluations demonstrate the significant effects attributable to the Structural funds in terms of GDP growth, investment and employment. The ex post evaluation of the 1994-1999 Objective 1 programmes concluded recently that, while the impact varied significantly between programmes, the overall picture was a reduced gap in various economic development indicators between Objective 1 regions and the rest of the EU over the programming period »<sup>94</sup>.

## I. 2. Quel bilan sur les plans politique et méthodologique?

Certains scientifiques nous mettent en garde : « Vouloir fonder la légitimité de la production de cohésion uniquement sur des résultats économiques peut s'avérer contre-productif »<sup>95</sup>.

So according to J. Bachtler and S. Taylor, « There is a common, evidence-based understanding of the nature of the European contribution to regional development through the SF that goes beyond measures of GDP, investment, job creation and other quantifiable impacts »<sup>96</sup>.

As revealed by them, there is indeed « a cohesion added value » thanks to a macroeconomic and a microeconomic impacts of the Structural Funds, but also :

- a « political added value »,
- a « policy added value »,
- an « operational added value »,
- and a « learning added value ».

### I. 2. 1. Une réelle valeur ajoutée de la politique de cohésion sur les plans politique et méthodologique

#### I. 2. 1. 1. « A political added value »

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « Au plan politique, les actions menées par la DG Regio s'appuient sur les collectivités locales, principalement régionales. En cela, elles donnent à l'Union européenne une visibilité politique. Dans un contexte où cette dernière ne reçoit pas une adhésion massive de la population, cette dimension n'est probablement pas négligeable pour la poursuite du processus de construction de l'Union »<sup>97</sup>.

In the same way, J. Bachtler and S. Taylor assert : « An important intangible effect of the SF is to make the EU more visible to citizens, communities and public authorities. Among the perceived

<sup>91</sup> Begg, I., 2003, 'Complementing EMU : rethinking cohesion policy'

<sup>92</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'

<sup>93</sup> Cappelen, A., et al., 2003, 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union'

<sup>94</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*

<sup>95</sup> Jouen, M., 2001, 'Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?', Compte rendu du séminaire EPC – Notre Europe

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'.

benefits is stronger support for the European economic and political integration. There are tangible outcomes in terms of the encouragement given to regional and local organisations to become involved in European political and policy debates and to “internationalise” their operations »<sup>98</sup>.

#### *I. 2. 1. 2. « A policy added value »*

J. Bachtler and S. Taylor show that « The EU programming approach has promoted a strategic dimension in regional development policymaking. Regional development has become more integrated and coherent, through the multi-sectoral and geographically focused approach of programmes. Multi-annual programming periods have also provided a more stable policy environment ».

In their view, « For the most part, the EU programmes do not appear to have “bent” expenditures against the direction of national policy trends. However, they have played an important part in pioneering new types of intervention. These include innovative actions undertaken on a pilot basis, as well as applying new economic development principles to allocation of resources »<sup>99</sup>.

Dans le même ordre d'idées, F. Morata affirme : « Les politiques de cohésion ont représenté un facteur d'eupérisation des procédures et des pratiques administratives des États membres. [...] En outre, le système de gestion des FS semble avoir contribué à l'adaptation et à la modernisation des régions européennes les moins développées moyennant l'introduction de techniques innovatrices de programmation et d'évaluation, ce qui a sans doute contribué progressivement à améliorer les processus de mise en œuvre »<sup>100</sup>.

#### *I. 2. 1. 3. « An operational added value »*

J. Bachtler and S. Taylor first underline the fact that « the EC has promulgated a number of distinctive principles and practices, including the programming approach, the principle of designing and delivering economic development in partnership, the embedding of learning and feedback into policy through monitoring and evaluation. Other distinctive features are a culture of accountability and sound financial management, reflected through the strong emphasis on transparency and audit, and positive and negative incentives for effective programme management, notably the performance reserve and the n+2 rule ».

Consequently, « The structural Funds have been associated with several institutional innovations in the management of regional development. The most frequently cited area of added value associated with the Structural Funds is partnership. This fundamental principle of structural Funds programming is considered to have brought enhanced transparency, co-operation and co-ordination to the design and delivery of regional development policy, and better quality regional development interventions as a result. The evolution of monitoring and evaluation practices over time demonstrates how added value has been progressively enhanced »<sup>101</sup>.

F. Morata admet également que « le partenariat revêt une importance particulière dans la mesure où il est sensé conduire au développement de nouvelles formes de gouvernance dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions structurelles. (...) Incontestablement, le principe du partenariat a obligé les acteurs publics à se concerter plus largement que pour les politiques nationales ou régionales. (...) Le partenariat favorise la composition de dispositifs formels de consultation et de décision »<sup>102</sup>.

#### *I. 2. 1. 4. « A learning added value »*

According to J. Bachtler and S. Taylor, « Learning is an integral and ongoing ingredient of structural Funds programming. The structural Funds have helped to institutionalise a learning reflex as part of the routine delivery of regional economic development policy. Analysis, reflection and learning have

<sup>98</sup> *Idem.*

<sup>99</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*

<sup>100</sup> Morata, F., 2001, 'De l'évaluation qualitative aux propositions politiques'.

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> *Idem.*

been encouraged through regulatory requirements placed on programmes to monitor and evaluate their activities ».

They add : « Many structures have been established at programme, national and international level to facilitate the process of ongoing learning and capacity building. The structural Funds have been an exceptionally yet adaptable policy framework, which has helped to consolidate a dynamic of learning and innovation across 15 years »<sup>103</sup>.

## I. 2. 2. Les limites de cette valeur ajoutée

J. Bachtler et S. Taylor démontrent que la valeur ajoutée des FS et ipso facto l'impact de la politique de cohésion en termes politique et méthodologique, varient d'une région à une autre.

Certains facteurs influencent ainsi cette valeur ajoutée :

- « the financial and geographical scale of programmes »

The largest programmes, in terms of their geography and resources allocations, namely the larger and nationwide Objective 1 programmes, have greater scope to achieve and demonstrate economic added value in areas such as GDP growth, investment and employment.

In contrast, the medium-sized and smaller programmes, whether regional Objective 1 programmes, Objective 2 programmes or Community Initiatives, tend to highlight the more qualitative aspects of added value.

- « the Administrative system » : The type of implementation system has a bearing on the scope for generating added value.

Under “subsumed” systems (Germany, Spain, Austria), added value may be less visible and more difficult to achieve, since the allocation of resources is more strongly determined by domestic priorities and decision-making procedures.

“Differentiated” systems (Belgium, Denmark, Sweden, UK...), by contrast, generally have more scope for using EU funding to pursue distinctive strategic priorities and to innovate, establishing new processes and systems. In these countries, separate ‘differentiated’ resource allocation systems have been put in place specifically to implement SF programmes (kind of ‘ad hoc’ implementation).

Les deux auteurs reconnaissent ainsi certaines limites de cette valeur ajoutée des Fonds structurels sur les plans politique et méthodologique :

« Structural Funds programmes are not uniformly visible. The degree to which “visibility” added value is achievable depends on certain factors ».

« It has not always been possible to realise the potential strategic benefits arising from the geographical focus, especially where eligible areas are small, fragmented, fail to encompass the potential economic drivers in a region or coincide badly with administrative boundaries ».

"The ability of the structural Funds to make an operational difference is more easily identifiable in regions taking a “differentiated” approach".

"The degree to which evaluation has been integrated into policy environments has not been uniform".

<sup>103</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*.

## **PARTIE II: COMMENT RENDRE LA POLITIQUE DE COHESION PLUS EFFICIENTE?**

### **II. 1. Le modèle centre – périphérie et l'arbitrage inhérent « équité – efficacité »**

#### **II. 1. 1. L'explication du modèle centre – périphérie par le phénomène d'agglomération**

De nombreux auteurs expliquent le diagnostic “convergence globale – divergence locale” par l'application d'une théorie dite « émergente », la New Economic Geography de Krugman, qui reprend la théorie de Williamson (1965) sur les effets d'agglomération.

Ainsi, selon M. Beine et F. Docquier, « La configuration de l'espace économique résulte de deux forces opposées : les forces de dispersions (ou forces centrifuges) et les forces d'agglomération (ou forces centripètes) [...] qui poussent les entreprises et les ménages à se regrouper sur des espaces restreints. Ces facteurs centripètes résultent de trois faits majeurs : l'existence d'externalités liées à la concentration des activités ; la présence de coûts fixes et de rendements croissants et les interactions stratégiques associées à la concurrence spatiale. Ces effets [d'agglomération] sont primordiaux pour la compréhension des phénomènes de convergence et de divergence des régions, d'autant plus que l'évolution de ces vingt dernières années a probablement eu pour effet d'accroître leur ampleur par rapport aux effets centrifuges »<sup>104</sup>. De la même manière, J. El Ouardighi et R. Kahn pensent que « Les nouvelles stratégies des entreprises génèrent des déséquilibres et des conflits dont les formes les plus évidentes sont la concentration des activités autour des grandes métropoles, la réorganisation spatiale des établissements et la concurrence à laquelle se livrent les régions pour capter les flux économiques et attirer des investissements internationalement mobiles. Le constat de la concentration spatiale des activités en Europe s'explique par une nette domination des forces d'agglomération sur les forces de dispersion »<sup>105</sup>.

E. Bode et al. also explain the emergence of a “core – periphery” pattern<sup>106</sup> :

« Since the 1980s, the emerging new theories [...] have shed new light on the opportunities and risks associated with the integration process. [...] Earlier stages of integration tends to bring larger gains for already more industrialised regions, as firms exploit economies of scale by concentrating production close to markets where they have more customers and suppliers. This process tends to increase differences between rich and poor regions ». « Agglomeration overrules the initially even dispersion of economic activities in spacs as well as the equalization of factor prices; the emergence of an explicit and highly specialized core – periphery pattern is a likely outcome of the model ». « The core – periphery pattern results from an intermediate stage of integration, i.e after the transition from high to medium transportation costs. But with very low transportation costs at the final stage of integration, agglomeration effect is no longer advantageous as scale economies can be exploited at any place in space. [...] Note that this theory does not imply any automatism working towards a degree of integration sufficient to enter the dispersion stage. There may be barriers to integration that may persist in spite of institutional and technical progress in reducing them : e.g. geographic distances, language, cultural, and institutional differences. If integration come to a standstill at an intermediate stage, high regional disparities will persist ». « The studies indicate existence of different grouping of regions. For example, Quah (1996) and Fagerberg and Verspagen (1996) find evidence of club convergence in EU, Lopez-Bazo et al. (1999) point to a permanent polarization pattern between rich regions in the North and poor regions in the South ». « Many authors detect a dualistic (north – south or core – periphery) phenomenon in the European space, described by various authors and reports as a “banana”, “blue star”, “green grape”, or “house with seven apartments” pattern development. The core regions tend to specialize and export to the periphery high-tech manufacturing and producer services, while the periphery tends to export to the core regions low-tech manufacturing or extracting activity products ».

<sup>104</sup> Beine, M., and Docquier, F., 2000, *La convergence régionale: théorie et analyse des politiques économiques*.

<sup>105</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, ‘Les régions et la politique régionale européenne’.

<sup>106</sup> Bode, E., et al., 2003, ‘European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature’.

Consequently, « Some authors propose the classification of European regions into different development groups (clusters) that have their own developmental dynamic and potential. EU regions are driving themselves up in several clusters, each one with its own asymptotically stable per capita income level »<sup>107</sup>. B. Morgan met également en exergue « l'existence de clusters ou systèmes productifs locaux » : « la concentration géographique d'entreprises, de fournisseurs spécialisés et d'entreprises de services dans les secteurs concernés offrent aux firmes l'opportunité de développer leurs avantages comparatifs, mais aussi d'exploiter les bénéfices de la coopération »<sup>108</sup>. Par conséquent, d'après J. Houard et A. Marfouk : « Il pourrait en résulter la constitution, au sein de l'espace européen, de 'clubs de régions' regroupant des zones prospères, mieux dotées en capital humain et possédant un grand potentiel en matière de R&D, d'une part, et des régions marginalisées, d'autre part, frappées de déficit chronique en facteurs de croissance. [...] Ainsi, Capron (1998) a montré qu'un nombre limité de régions riches captent l'essentiel de la croissance et que les autres régions convergent vers une position moins favorable située en deçà de la moyenne européenne »<sup>109</sup>.

En effet, la croissance semble engendrer un processus cumulatif qui conduit au renforcement des déséquilibres régionaux.

As showed by E. Bode et al., « Growth is a spatially cumulative process, which is likely to increase inequalities. [...] Economic growth has a tendency to be associated with some sort of agglomeration and requires a minimum threshold of resources and activities in order to take place. Once it starts however, it is likely [...] to be self-sustained, spatially selective and cumulative in nature ». E. Bode et al. quote Martin and Ottaviano (2001) according to whom « growth and agglomeration are mutually self-reinforcing. Thus growth increases agglomeration and agglomeration increases growth »<sup>110</sup>.

Le recours à la théorie des effets d'agglomération permet in fine de mieux comprendre le phénomène de « convergence globale – divergence locale » : « While convergence is observed more clearly among EU countries, divergence is more often observed within countries. This is because convergence between countries has been, in many cases, enforced by the dynamism of the national metropolitan centers causing dualistic phenomena inside the countries »<sup>111</sup>.

## II. 1. 2. L'arbitrage « équité – efficacité »

### II. 1. 2. 1. *Qu'est ce que l'arbitrage « équité – efficacité » ?*

Face à ce constat, A. De la Fuente pose le problème très clairement quant à la redistribution des fonds communautaires et à leurs destinataires : « However, focusing on lagging regions entails a sizeable efficiency cost and may not be optimal from a national perspective. [...] The estimated returns on public investment are much higher in some of the richest Spanish regions than in most of the territories that are eligible for assistance under Objective 1. [...] The overall impact of EU aids would have been considerably higher if efficiency considerations had been given greater weight in the allocation of these funds. But this would certainly entail some cost in the form of greater inequality in output per capita »<sup>112</sup>.

De nombreux auteurs en viennent ainsi à se poser la question.

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « En l'absence d'un budget européen significatif, vaut-il mieux que la politique régionale européenne aide exclusivement les régions les moins développées, à faible productivité, ou est-il préférable, du point de vue de la croissance globale et de la convergence entre les économies régionales européennes, d'aider les régions riches de ces pays ? »<sup>113</sup>. J. El Ouardighi et R. Kahn se demandent également « si la convergence nationale ne s'obtient pas au prix d'un

<sup>107</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'.

<sup>108</sup> Morgan, B., 2001, 'Intégration économique et croissance régionale'.

<sup>109</sup> Houard, J., et Marfouk, A., 2000, 'Portrait socio-économique des régions européennes'.

<sup>110</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'.

<sup>111</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'.

<sup>112</sup> De la Fuente, A., 2002, 'Does cohesion policy work? Some general considerations and evidences from Spain'.

<sup>113</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'.

accroissement d'une certaine divergence régionale »<sup>114</sup> tout comme J. Bradley : « Mais devons-nous peut-être admettre qu'une détérioration initiale de la cohésion intra-nationale est indispensable si l'on veut améliorer la cohésion inter-nationale ? »<sup>115</sup>.

E. Bode et al. explain : « There is a negative correlation between equality and effectiveness, for developing countries. [...] All countries choose effectiveness over equality, in the first stages of their development. Davies and Hallet (2002) found evidence of a trade-off between national growth and regional dispersion in the cohesion countries and especially Spain and Ireland. An empirical study in Spain revealed that regional inequalities could have been reduced by 13,54% for the period 1981–1991, if the Spanish government had “accepted” the reduction of the country GDP by 1,62% (De La Fuente 1996a) ». In the same way, « Petrakos and Rodriguez-Pose (2002) show that regional inequalities increased in the 1990s, which is exactly the period in which the Greek economy exhibits a strong growth performance and converges towards the EU average ». « Finally, there can be a potential trade-off between equity and efficiency policy objectives. As shown in Williamson (1965), promoting national growth may require concentration of economic activity in the core region at the expense of lagging periphery. Some empirical evidence from the cohesion countries has supported the existence of the trade-off between equity and efficiency (e.g. De la Fuente, 1996, in a study of Spain ; Morgenroth, 2002, in a study of Ireland) »<sup>116</sup>.

P. Martin asserts as well : « Il would be illogical to claim that diminution of regional inequalities supposedly facilitated by regional policies will generate efficiency gains at pan-European level. [...] The effects of agglomeration are positive in terms of efficiency but potentially negative in terms of equity ». As showed by him, « Quah's results (1996) suggest that there is indeed a trade-off between regional equity and a country's aggregate growth. He finds that, among the Cohesion group of countries, the two countries that have achieved a high rate of growth and converged in per capita income terms towards the rest of Europe (Spain and Portugal) have also experienced the most marked regional divergence. A recent study by INSEE (1999) shows also that the countries with a per capita GDP level above the EU average also experience above-average regional disparities ». To conclude, P. Martin confirms that « Regional policies face a trade-off between equity and efficiency. In the case of the Cohesion countries, this suggests that it will be difficult to attain through these policies the objective of higher national growth (and therefore fast convergence towards the rest of Europe) and at the same time the objective of a decrease in regional inequalities »<sup>117</sup>.

Pour J. Fayolle, « Des considérations d'efficience peuvent inciter à limiter la redistribution primaire associée aux Fonds structurels. Certaines régions, de richesse proche de la moyenne communautaire, sont assez bien dotées en Fonds structurels, car on escompte que le soutien de leur développement entraîne la croissance nationale et celle des régions retardataires elles-mêmes. Une répartition plus redistributive des Fonds structurels atténuerait spontanément les inégalités régionales mais pourrait aussi freiner la croissance collective »<sup>118</sup>.

## II. 1. 2. 2. *Quelles sont les implications politiques de cet arbitrage ?*

Il semble exister deux objectifs incompatibles pour la politique de cohésion : soit garantir la convergence de tous les pays membres vers la moyenne communautaire, soit éviter à tout prix que les écarts ne se creusent entre les régions d'un même pays.

So according to P. Martin, « Policy makers should decide whether their main objective is to decrease inequalities between the different countries and therefore give priority to national growth and efficiency, or to decrease inequalities between the different regions inside countries and therefore to give priority to growth in poor regions and to spatial equity »<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'.

<sup>115</sup> Bradley, J., 2001, 'Comment évaluer l'impact des interventions structurelles communautaires depuis 1994?'.

<sup>116</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical litterature'.

<sup>117</sup> Martin, P., 1999, 'Are European regional policies delivering?'.

<sup>118</sup> Fayolle, J., 2000, 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape'.

<sup>119</sup> *Idem*.

Pour J. Fayolle, « Si la différenciation régionale traduit le jeu normal de la dynamique du développement, il serait dommageable, en termes d'efficacité et de croissance européennes globales, de vouloir la contrer par des politiques correctrices forçant à l'excès la diversification et abaissant ainsi l'excellence des réseaux et des métropoles »<sup>120</sup>. Dans le même ordre d'idées, B. Morgan conseille : « Les implications politiques pour le futur Elargissement sont que les politiques régionales d'investissement devraient se focaliser sur les pôles de croissance plutôt que sur les besoins des zones pauvres et qu'il faudrait accepter de faire un choix entre la maximisation des taux de croissance régionale et la réalisation de la convergence »<sup>121</sup>. Cela pourrait néanmoins laisser à penser, ainsi que L. Davezies l'affirme, que « La problématique de la cohésion sociale entre régions s'efface aujourd'hui devant celle de la convergence économique entre Nations »<sup>122</sup>.

De leur côté, S. Ederveen et al. préconisent à l'opposé : « The main objective of European cohesion policy is to reduce welfare differences among regions. Hence, equity rather than efficiency should govern the allocation of funds »<sup>123</sup>.

### II. 1. 2. 3. Peut-on sortir de ce dilemme?

P. Martin's answer seems to be affirmative. Indeed, « it will be difficult to attain through these policies the objective of higher national growth (and therefore fast convergence towards the rest of Europe) and at the same time the objective of a decrease in regional inequalities. **HOWEVER, a policy aimed at reducing regulatory barriers to innovation or the costs of innovation makes it possible simultaneously to achieve objectives of reducing regional inequalities and increasing the rate of growth.** The policies involved could consist in RD subsidies, education infrastructure, lowering barriers to entry on goods markets, making capital markets more conducive to new start-ups »<sup>124</sup>.

La clé semble être là : l'innovation et au delà même, la valorisation du capital humain.

Ainsi, dans le même ordre d'idées, J. El Ouardighi et R. Kahn insistent : « En cas d'incapacité de certaines régions à capter les innovations technologiques, les pouvoirs publics qui veulent inverser ces tendances sont incités à agir davantage sur les conditions initiales du développement : les infrastructures d'éducation, le niveau de qualification de la main d'œuvre, la réduction des coûts de l'innovation, les capacités d'absorption technologique et la R&D »<sup>125</sup>.

Pour B. Morgan, « les gains de productivité liés à l'innovation technique sont devenus les principaux moteurs de la croissance. L'innovation technique englobe une multitude de facteurs tels que les compétences et l'adaptabilité de la force de travail, l'utilisation efficiente des ressources, le niveau de l'innovation de premier rang et l'adaptation rapide aux nouvelles techniques. Cela signifie que l'investissement dans l'éducation et la formation pour améliorer l'efficacité du travail dans le processus de production est un déterminant important de la croissance régionale. [...] La politique d'intervention la plus efficace au niveau régional consiste à encourager l'innovation en améliorant le taux de diffusion et les transferts de technologie ». En conclusion, après avoir rappelé l'arbitrage « équité – efficacité », B. Morgan, à l'instar de P. Martin, ajoute : « Les politiques visant à réduire les barrières à l'innovation et à accroître les taux de diffusion peuvent à la fois doper la compétitivité des régions les moins favorisées et les aider à attirer des investissements »<sup>126</sup>.

De nombreux auteurs mettent également en avant l'importance du capital humain.

According to I. Begg, « Further enhancement of human capital will be needed if the potential for catch-up is to be realized »<sup>127</sup>. E. Bode et al. also demonstrate that « the role of human capital is a vital field of research since human capital can be viewed as an essential prerequisite to the adoption of new

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> Morgan, B., 2001, 'Intégration économique et croissance régionale'.

<sup>122</sup> Davezies, L., 2002, 'Notes de lecture du 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires'.

<sup>123</sup> Ederveen, S., et al., 2002, *Funds and Games : the economics of European cohesion policy.*

<sup>124</sup> Martin, P., 1999, 'Are European regional policies delivering?'.

<sup>125</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'.

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> Begg, I., 2003, 'Complementing EMU : rethinking cohesion policy'.

technologies and the impact of globalisation »<sup>128</sup>. A. Cappelen et al. finally confirm : « Empirical work on cross-country samples confirms the importance of national technological capabilities for successful catch-up »<sup>129</sup>.

## II. 2. Une nécessaire coordination de la politique de cohésion avec les autres politiques sectorielles communautaires et les politiques nationales

Au cours du 3<sup>ème</sup> forum sur la cohésion, organisé à la suite de la publication du 3<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion, J-C. Van Cauwenberghe, Ministre-Président du Gouvernement wallon, s'exprimait : « L'efficacité de la politique de cohésion ne dépend pas que d'elle-même. [...] [Cette politique] ne portera pas tous ses fruits sans la contribution des autres politiques »<sup>130</sup>.

### II. 2. 1. Une efficacité des Fonds structurels fonction de la bonne coordination des politiques communautaires

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « Sont à mettre au débit de la politique régionale actuelle [...] certaines contradictions entre la politique régionale et les autres politiques communautaires. [...] Certaines politiques communautaires ont un impact qui va parfois à l'encontre de l'objectif de cohésion. Il importe donc de renforcer et de mieux coordonner ces politiques au regard de la cohésion »<sup>131</sup>.

En effet, comme le confirme le Rapport de la DG Regio de 2001 sur *L'impact des politiques communautaires sur le territoire et le coût de l'absence de coordination*, « le manque de coordination des politiques communautaires à forts impacts territoriaux avec la politique de cohésion induit des conséquences affectant l'efficacité de ces politiques »<sup>132</sup>.

Ce rapport donne ainsi l'exemple de la Région Champagne – Ardennes en France où la combinaison PAC – politique régionale ne fournit pas d'impulsion aux disparités de revenus. L'effet bénéfique de la politique régionale est totalement annihilé.

Or, comme le révèle N. Gaubert, « le glissement vers une véritable politique de cohésion territoriale implique une plus grande coordination des politiques sectorielles ». Certains scientifiques, comme N. Gaubert, regrettent ainsi que « la politique de planification spatiale à l'échelon communautaire ne reste à des balbutiements à défaut de réelle volonté politique »<sup>133</sup>. Pour P. Cornut et S. Luyten, « l'aménagement du territoire à l'échelle européenne est fondamental pour atteindre les objectifs de cohésion »<sup>134</sup>. Enfin, S. Baudet-Michel et J. Peyrony insistent à leur tour sur la « nécessité d'améliorer la cohérence d'ensemble des politiques communautaires pour réaliser l'objectif de développement durable du territoire européen » et la « nécessité de penser et de mettre en œuvre des objectifs de développement territorial communs à l'ensemble de l'UE dans le cadre de la politique régionale »<sup>135</sup>.

<sup>128</sup> Bode, E., et al., 2003, 'European integration, regional structural change and cohesion: a survey of theoretical and empirical literature'.

<sup>129</sup> Cappelen, A., et al., 2003, 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union'.

<sup>130</sup> Van Cauwenberghe, J-C., 2004, Discours, 3<sup>ème</sup> forum sur la Cohésion.

<sup>131</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'.

<sup>132</sup> DG Regio, 2001, *L'impact des politiques communautaires sur le territoire et le coût de l'absence de coordination*.

<sup>133</sup> Gaubert, N., 2004, 'La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques'.

<sup>134</sup> Cornut, P., and Luyten, S., 2004, 'Le programme de recherche ORATE – ESPON : bilan à mi-parcours des recherches sur les dynamiques régionales européennes'.

<sup>135</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'.

## II. 2. 2. Une efficacité des Fonds structurels conditionnée par l'appartenance nationale des régions

### II. 2. 2. 1. L'importance prépondérante du cadre national

Le Rapport *The impact of Member States policies on Cohesion* met en exergue la complémentarité des politiques nationales et de cohésion au service du développement régional. According to its authors, « Disparities between regions are affected by a wide range of factors. [...] Both Community and Member States policies play a role in these processes, and consequently have an impact on cohesion »<sup>136</sup>.

Ainsi, pour J. Fayolle : « l'efficacité des Fonds structurels, pour le rattrapage des régions retardataires (Objectif 1) ou pour le maintien des régions menacées (Objectif 2) ne paraît guère dissociable du contexte économique et institutionnel propre à chaque pays, qui conditionne la distribution, l'exécution et l'usage des Fonds structurels engagés ». « L'efficacité spécifique des FS pour la croissance régionale interfère avec l'appartenance nationale des régions destinataires. [...] Lorsque l'appartenance nationale est neutre, voire exerce un effet plutôt positif, l'efficacité des Fonds structurels peut jouer à plein, sans être contrecarrée ». « Les performances de croissance régionale sont naturellement influencées par l'appartenance nationale. Cette appartenance joue à un double titre : d'une part, chaque région bénéficie de la performance de la Nation à laquelle elle appartient ; d'autre part, l'inégalité de développement régional est très variable d'un pays à l'autre. [...] Il y a une forte spécificité nationale de la dynamique des inégalités territoriales »<sup>137</sup>.

J. El Ouardighi et R. Kahn admettent également que « La convergence régionale apparaît fortement corrélée avec les performances économiques nationales »<sup>138</sup>. Et S. Baudet-Michel et J. Peyrony d'ajouter : « Le rattrapage économique progressif de chaque pays de la cohésion et de l'ensemble des régions de l'objectif 1, en terme de PIB par rapport à la moyenne communautaire, (...) est territorialement différencié et dépendant du milieu national dans lequel il se produit »<sup>139</sup>.

J. Bradley rappelle que « le montant des Fonds structurels est très faible par rapport à la solidarité nationale ». « Presque toutes les politiques déterminantes en matière fiscale, industrielle, d'emploi, d'éducation (...) sont arrêtées au niveau national (...). Les interventions structurelles communautaires sont juste une politique parmi un large éventail d'autres, qui déterminent la nature et l'étendue de la convergence »<sup>140</sup>.

A l'instar de J. Bradley, d'autres auteurs insistent sur l'importance des transferts nationaux. Citons pour mémoire L. Davezies pour qui « L'essentiel des mécanismes de cohésion interrégionale en Europe restent intra nationaux et ne franchissent pas les frontières des États »<sup>141</sup>, N. Gaubert qui rappelle que « La réduction des inégalités sociales et spatiales restent de facto en grande partie liées aux mécanismes nationaux et marginalement aux politiques européennes »<sup>142</sup> ou encore J. El Ouardighi et R. Kahn selon lesquels « La cohésion sociale dépend toujours principalement des transferts interrégionaux de revenus organisés à l'échelle nationale »<sup>143</sup>.

In the same way, D. Tarschys stresses the importance of the regional impact of the national policies. The authors describes the « present distribution of responsibility, with far more extensive programmes implemented within the Member States than within the EU. Even allowing for the overlap brought about by co-operation and co-financing, the centre of gravity for this kind of intervention has always been the national political arena. Gauging the scope of national efforts is difficult because only a fraction of these programmes are expressly labelled "regional policy". Other forms of inter-regional redistribution and legally enforced transfer mechanisms are embedded in the various sectoral policies, in the costing and charging principles of public utilities, in the fiscal system and in the sphere of

<sup>136</sup> DG Regio, *The impact of Member States policies on cohesion*.

<sup>137</sup> Fayolle, J., 2000, 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens: un bilan d'étape'.

<sup>138</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'.

<sup>139</sup> *Idem*.

<sup>140</sup> Bradley, J., 2001, 'Comment évaluer l'impact des interventions structurelles communautaires depuis 1994?'.

<sup>141</sup> Davezies, L., 2002, 'Notes de lecture du 2<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires'.

<sup>142</sup> Gaubert, N., 2004, 'La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques'.

<sup>143</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 2004, 'Les régions et la politique régionale européenne'.

income maintenance entitlements. With national equality as a general distributive norm in many parts of the national budget and with fiscal burden-sharing consciously designed to equalise conditions between different strata of the population, any modern state is characterised by important inter-regional flows of resources »<sup>144</sup>.

### II. 2. 2. 2. *Eviter absolument le désengagement des États*

According to S. Ederveen et al., « Cohesion policy is not necessarily effective in fostering convergence. Note that its positive impact under either strand of models is conditional ». They clarify a bit later : « Structural funds and the Cohesion Fund are not necessarily effective in this respect. Indeed, there are several possible caveats that may reduce the growth effect of cohesion support, such as crowding out [...] ». So, « Cohesion policy has the potential to foster regional convergence within the EU. Crowding out (...) may, however, dampen or even annihilate its positive impact ». « Crowding out of national regional policy is often blamed for the alleged lack of effectiveness. It seriously undermines the impact of cohesion policy. If Member States withdraw their own funds from lagging regions once they receive support from Brussels, then cohesion policy sets the cart before the horse »<sup>145</sup>.

### II. 2. 2. 3. *Quelle attitude promouvoir?*

Un premier facteur déterminant est le degré d'ouverture internationale du pays.

As showed by S. Ederveen et al., « The success of cohesion proves to be conditional on openness. In particular, an open economy like Ireland profits from support through the ERDF, while a more closed economy like Spain does not gain at all. For less open economies, the results again suggest a negative impact of cohesion support on their growth performance »<sup>146</sup>. J. Bradley also seems to support this view : « It is the policy of openness and the use of Structural Funds that served to distinguish Ireland from, say, Greece which had a similar distance to travel has only recently set its wider policy framework in the context of embracing internationalisation »<sup>147</sup>.

De manière plus générale, il faut une concertation accrue entre les Institutions afin de mettre en place des stratégies de développement régional plus cohérentes et efficaces.

Indeed, according to J. Bachtler and S. Taylor : « The influence of the Structural Funds is affected by many factors. There is more potential for issues such as the environment or the Information Society to be actively taken up in the fabric of programmes and in their active implementation where they accord with domestic priorities »<sup>148</sup>.

I. Begg underline the necessity of an improved coherence between the European cohesion policy and national policies : « Persistent regional disparities typically reflect a lack of competitiveness that will only be altered by concerted policy action, suggesting that improved coherence between national policies and the Structural Funds should be a priority »<sup>149</sup>.

Dans le même ordre d'idées, J. Fayolle va jusqu'à affirmer que « la qualité de la coordination entre les instances communautaires, nationales et territoriales conditionne l'efficacité des Fonds structurels »<sup>150</sup>.

Une meilleure concertation et une plus grande cohérence, certes, mais au service de quelle politique?

Comme l'avance J. Fayolle, « La concentration géographique n'est pas forcément créatrice d'inégalités territoriales de nature sociale, elle le devient si font défaut les mécanismes de diffusion

<sup>144</sup> Tarschys, D., 2003, *Reinventing Cohesion – The Future of European Structural Policy*.

<sup>145</sup> Ederveen, S., et al., 2002, *Funds and Games : the economics of European Cohesion Policy*.

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> Bradley, J., 2001, 'Cohesion and Transition : comparing the Irish experience with the prospects of the Central and Eastern European countries?.

<sup>148</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*.

<sup>149</sup> Begg, I., 2003, 'Complementing EMU : rethinking cohesion policy?.

<sup>150</sup> Fayolle, J., 2000, 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape?.

primaire des gains de productivité et des hausses de salaires au sein de l'espace considéré »<sup>151</sup>. Il faudrait donc s'assurer que ces mécanismes sont viables.

Parallèlement, un gouvernement national sera confronté à l'arbitrage « équité – efficacité ». Or il semble exister une solution envisageable pour sortir de ce dilemme. Ainsi, selon A. Cappelen et al. : « To get the most of the EU support, this needs to be accompanied by policies that improve the competence of the receiving environments, for instance by facilitating structural change and increasing R&D capabilities in poorer regions »<sup>152</sup>.

Les gouvernements nationaux ont donc un rôle prédominant à jouer dans la mise en place de politiques de promotion de l'innovation et du capital humain dans les régions les moins avancées.

## II. 2. 3. Autres facteurs déterminants

### II. 2. 3. 1. Une critique récurrente : la complexité du système

As reported by J. Bachtler et S. Taylor, « The implementation of the SF is overly complex, bureaucratic and requires the commitment of excessive administrative resources at both national and regional levels »<sup>153</sup>.

Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, cette complexité peut porter préjudice à la politique de cohésion et à son impact politique, finalement ambigu. Ainsi, si « les apports méthodologiques sont soulignés par les évaluateurs ou par les instances nationales, les acteurs locaux semblent plus insister sur la lourdeur et les contraintes procédurales »<sup>154</sup>.

J. Bachtler et S. Taylor add : « From a corporate perspective, the European added value of the SF is mixed. Business tends to regard the jargon and bureaucracy associated with European funding in negative terms »<sup>155</sup>.

### II. 2. 3. 2. La question de la capacité politique des régions concernées

F. Morata met en avant l'importance d'une Administration publique performante, tant du point de vue inter-organisationnelle (capacité de générer des formes nouvelles de participation et de coopération avec les acteurs sociaux) qu'intra-organisationnelle (nouvelles méthodes internes de gestion et d'apprentissage)<sup>156</sup>.

J. Bachtler and S. Taylor confirm this importance : « The process of building effective management systems is important in maximising the potential impact of the resources deployed : the stronger the institutional structures, the greater is the impact of the SF in supporting regional growth »<sup>157</sup>.

De son côté, le Rapport Tarschys « souligne de manière intéressante que le contenu de la valeur ajoutée communautaire reconnue par les pays varie considérablement selon leur degré de développement et de perfectionnement administratif ou politique »<sup>158</sup>.

### II. 2. 3. 3. Les dérives potentielles entraînées par les règles relatives à l'évaluation et au suivi

En effet, « La tentation reste forte de financer des infrastructures lourdes dont la visibilité est grande et qui peuvent facilement être évaluées et contrôlées »<sup>159</sup>.

<sup>151</sup> *Idem.*

<sup>152</sup> Cappelen, A., et al., 2003, 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union'.

<sup>153</sup> *Idem.*

<sup>154</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 2003, 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006'.

<sup>155</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., 2003, *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective.*

<sup>156</sup> Morata, F., 2001, 'De l'évaluation qualitative aux propositions politiques'.

<sup>157</sup> *Idem.*

<sup>158</sup> Jouen, M., 2004, 'Le futur budget européen : la renationalisation est-elle évitable?'.

<sup>159</sup> Jouen, M., 2001, 'Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?', Compte-rendu du séminaire EPC – Notre Europe.

Or, as revealed by J. Bachtler and S. Taylor, « There is danger that « n+2 » is promoting speedy programme delivery but at the expense of quality, strategic coherence and innovation ».According to them, « the main drawback of current systems is their rigidity »<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> *Idem.*

## ANNEXE 2

<b>Efficacité des instruments et programmes pour la période 2000-2006</b>
---

## FONDS DE COHÉSION

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Le Fonds de cohésion finance des projets visant à améliorer l'environnement et l'intégration aux réseaux trans-européens de transport dans les États membres qui ont un PIB par habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire. Par ces actions, il contribue au développement durable des États concernés et au renforcement de la cohésion dans l'Union européenne.</p> <p><b>Les projets environnementaux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement</li> <li>- la protection de la santé humaine</li> <li>- un usage prudent et rationnel des ressources naturelles.</li> </ul> <p><b>Les projets d'infrastructures de transport :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- projets visant à établir ou à développer les infrastructures de transport au sein du Réseau transeuropéen de transport (RTE) ou les projets procurant un accès au RTE.</li> </ul> <p>Chaque projet est sélectionné et mis en œuvre par l'Etat concerné qui exerce la responsabilité de la gestion et du contrôle financier.</p>
<b>Budget alloué</b>	<p>Entre 2000 et 2006, le budget alloué au Fonds de cohésion s'élève à 18 milliards d'euros. Ce budget est passé de 1,5 milliard d'euros en 1993 à plus de 2,6 milliards d'euros en 1999.</p> <p>Pour la période 2000-2006, les quatre pays bénéficiaires sont, comme pour 1993 -1999, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce.</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>An important source of finance for infrastructural investment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The eligible Member States have embraced the <u>opportunity to significantly increase their expenditure in the areas of environment and transport infrastructure</u> since Cohesion Fund assistance first became available in the early nineties. Selon l'ancien Commissaire Michel Barnier, « The Cohesion Fund has been particularly useful for Ireland, as well as for the three other countries concerned – Greece, Spain and Portugal – because its rules of operation allow it to contribute a very high proportion of the total cost of an individual project. It was therefore helpful to the national authorities by <u>permitting new investment to take place at a time when the national finances available were under greater pressure than today</u>. The results can be seen in the existence of many new facilities in sectors such as road and rail transport, ports and water services ».</li> </ul> <p><b>Greater rigour to the analysis of the cost and benefits of projects</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amongst the impacts of Cohesion Fund requirements have been a <u>more regular and sophisticated use of Cost Benefit Analysis on large infrastructure projects</u>. According to the Irish Minister of Finances, Charlie McCreevy, « As well as being an important source of finance for infrastructural investment, the Cohesion Fund has had other important benefits. It brought greater rigour to the analysis of the cost and benefits of projects. The regular monitoring of projects by the Cohesion Fund Monitoring Committee was a <u>useful tool in the early identification of implementation problems and cost over-runs</u> ».</li> <li>▪ As a result of the positive impact these requirements have had through experience with managing Cohesion Fund projects, mechanisms such as Cost Benefit Analysis are now increasingly utilized on projects that are financed wholly by the Irish Exchequer.</li> </ul> <p><b>The development of the Administration's capacity to manage major project</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The Commission also believes that the experience of the Cohesion Fund has helped the national administration to develop their capacity to manage major projects. This can be seen in the fact that, in Ireland, during the initial period 1993-1999, the average project grant was 12 million, while in the recent period, 2000-2003, it was 58 million.</li> </ul> <p><b>Key lessons learned through Ireland's experience of managing Cohesion Fund expenditure<sup>161</sup></b> In general, some of the more incisive lessons include the importance of :</p>

<sup>161</sup> *The Cohesion Fund in Ireland*, National Development Plan, mars 2004.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contacts and liaison with the Commission;</li> <li>- compliance with relevant EU requirements and cross-cutting issues;</li> <li>- coordination and communication between Government Departments, intermediate bodies, local authorities and other implementing bodies;</li> <li>- good practice in public administration generally.</li> </ul> <p><b>Nombres d'États et de régions se mobilisent ainsi pour la pérennisation de l'action du Fonds de cohésion :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Exemple de la CRPM : « Il faut maintenir le fonds de cohésion tel que sur la période actuelle »<sup>162</sup>.</li> <li>▪ Exemple du Portugal : « L'importance du Fonds de Cohésion, qui découle surtout de sa concentration thématique et de la nature et de la dimension des interventions soutenues, devra être accentuée lors de la prochaine période de programmation »<sup>163</sup>.</li> </ul>
--	---

<sup>162</sup> CRPM, "Quatre années de travail au service de la cohésion économique, sociale et territoriale", février 2004.

<sup>163</sup> Gouvernement portugais, '*Position portugaise relative à la réforme de la politique de cohésion économique et sociale*', [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/debate/document/futur/member/portugal\\_030709\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/portugal_030709_fr.pdf)

**OBJECTIF 1****Soutenir le développement des régions les moins prospères**

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>L'Objectif 1 des Fonds structurels est la principale priorité de la politique de cohésion de l'Union européenne. Plus de 2/3 des crédits des Fonds structurels sont alloués au rattrapage des régions les plus défavorisées, éligibles à l'Objectif 1 en raison de leur produit intérieur brut (PIB) inférieur à 75% de la moyenne communautaire.</p> <p>Ces fonds serviront à soutenir le décollage des activités économiques de ces régions en les dotant des équipements de base qui leur font encore défaut, en adaptant et en élevant le niveau de formation des ressources humaines, et en y favorisant les investissements dans les entreprises.</p> <p>Ces programmes se concentrent sur <b>trois catégories d'actions</b> susceptibles d'engendrer un processus de croissance endogène et durable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les infrastructures (28% des crédits), dont la moitié environ pour les infrastructures de transport ;</li> <li>- les ressources humaines (30% des crédits) avec une priorité accordée aux politiques en faveur de l'emploi et aux systèmes d'éducation et de formation ;</li> <li>- les interventions en faveur du secteur productif (42% des crédits).</li> </ul>
<b>Budget alloué</b>	<p>Pour la période 2000-2006, une cinquantaine de régions représentant 22% de la population européenne sont concernées. 70% des crédits des Fonds structurels leur sont réservés, soit plus de 135 milliards d'euros.</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>Un bilan économique positif mis en avant par le Troisième Rapport sur la cohésion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les analyses empiriques montrent que non seulement la croissance du PIB, de l'emploi et de la productivité a dépassé dans les régions d'Objectif 1 celle observée dans le reste de l'Union européenne, notamment depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, mais aussi que la convergence a été la plus marquée dans les moins prospères de ces régions. Elles indiquent aussi que les interventions structurelles ont stimulé la croissance dans les pays de la cohésion à la fois en augmentant la demande et en renforçant le côté de l'offre dans l'économie.</li> <li>▪ Les interventions structurelles ont aussi encouragé la croissance des échanges commerciaux entre les pays de la cohésion et les autres parties de l'Union et une intégration plus étroite.</li> </ul> <p><b>Un exemple de succès économique: le Hainaut 1994 – 2001<sup>164</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les principaux objectifs de l'Objectif 1 portaient sur une réduction significative du chômage, une croissance annuelle supérieure à la moyenne européenne de 0,5% du PIB, la création de 5.000 emplois dans le tissu productif ou encore l'accroissement du nombre de PME et des investissements consentis dans le domaine de la R&amp;D. Aujourd'hui, on peut en conclure que les objectifs fixés ont été atteints pour une bonne partie, malgré une conjoncture pas toujours favorable sur la période concernée.</li> <li>▪ Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, le Hainaut a pu, grâce à l'Objectif 1, renverser la spirale négative dans laquelle son économie était plongée. En effet, alors qu'il tirait jusqu'à présent vers le bas la Wallonie dans l'ensemble des principaux indicateurs de prospérité, la tendance semble aujourd'hui renversée. Les données dont nous disposons pour les dernières années démontrent clairement un renversement de tendance spectaculaire de l'économie hennuyère, tant en matière d'emploi que d'investissements ou d'évolution de la richesse produite.</li> </ul> <p><b>Une réelle valeur ajoutée des programmes Objectif 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'évaluation à mi parcours du 'South Yorkshire Objective 1 Programme' met en exergue les fondements de cette valeur ajoutée<sup>165</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Scale of Programme Resources:</b> It is evident that the major determining factor in each of the above areas has been the scale of funding provided by the Structural Funds and the commitment to deliver the programme in a way consistent with a sub-regional strategy. Without this scale of funding many of the above areas of added value would not have happened.</li> <li>- <b>Sub-region wide Partnerships:</b> The programme has provided the catalyst for organisations in the public, private and community and voluntary sectors to collaborate at a sub-regional level to deliver the Objective 1 Programme. This has had knock-on effects in different fields, such as planning, transport and community economic development, with the formation of new partnerships, strategies and projects.</li> <li>- <b>Sub-regional Programme Administration:</b> The credibility of the Objective 1 programme and the sub-regional approach it takes, has been underpinned by the creation of the Objective 1</li> </ul> </li> </ul>

<sup>164</sup> Van Cauwenberghe, J-C, Ministre-Président du Gouvernement wallon, *Objectif 1 – Hainaut : bilan de la période 1994-2001*, 2003.

<sup>165</sup> Leeds Metropolitan University – University of Hull, *Mid Term Evaluation of the Yorkshire and Humber 2000-06 Objective 2 Programme*, September 2003, p.263.

	<p>Programme Directorate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sub-regional Projects:</b> The sub-regional focus of the programme has led to major initiatives being developed to cover the whole of South Yorkshire. This is a marked difference to previous programmes where projects tended to focus at the local district level, particularly in the field of business support and infrastructure.</li> <li>- <b>Increased Project Quality and Rigour:</b> Emerging evidence, particularly from interviews and the review of key documents suggests that projects will be of a substantially higher standard than in previous programmes. Moreover, the priority assessments suggest that projects are being developed in a far more rigorous way and that there is more consistency with the programme's goals and that there is greater compliance with wider policies.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le bilan du programme Objectif 1 – Hainaut met également en avant cet apport : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au niveau du Gouvernement wallon, la méthode de travail utilisée dans le cadre de l'Objectif 1 (réalisation d'une analyse socio-économique, définition d'une stratégie après concertation des partenaires sociaux, évaluations régulières, approche pluriannuelle etc.) a permis d'induire « des <b>effets d'apprentissage énormes</b> » puisque selon l'évaluateur, l'administration wallonne qui était confrontée avec de nouvelles méthodes de travail et de nouvelles tâches en 1994 a intégré ces méthodes de manière « remarquable ».</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Déficiences</b></p>	<p><b>Une « efficacité territorialement différenciée »<sup>166</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pour S. Baudet-Michel et J. Peyrony, « Le rattrapage économique progressif de chaque pays de la cohésion et de l'ensemble des régions de l'Objectif 1, en terme de PIB par rapport à la moyenne communautaire, est incontestable depuis 1986. Il est [cependant] territorialement différencié et dépendant du milieu national dans lequel il se produit ».</li> <li>▪ La convergence régionale apparaît fortement corrélée avec les performances économiques nationales<sup>167</sup>. J. Fayolle parle d'une « efficacité nationalement conditionnée des fonds structurels »<sup>168</sup>.</li> <li>▪ Autre facteur 'conditionnant' : pour J. Bachtler, « the stronger the institutional structures, the greater is the impact of the SF in supporting regional growth »<sup>169</sup>.</li> </ul>

<sup>166</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006', *Territoires 2020* (revue d'études et de prospective de la Datar), N. 7, mars 2003, pp.61-74.

<sup>167</sup> El Ouardighi, J., and Kahn, R., 'Les régions et la politique régionale européenne', in *Les politiques économiques européennes : Enjeux et défis*, 2004.

<sup>168</sup> Fayolle, J., 'Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape', 2000.

<sup>169</sup> Bachtler, J., et Taylor, S., *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective*, 2003.

## OBJECTIF 2

### Relancer les zones en difficulté structurelle

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>L'Objectif 2 des Fonds structurels vise à re-dynamiser des zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Ces zones sont situées à l'intérieur de régions dont le niveau de développement se situe autour de la moyenne communautaire mais, à leur échelle, elles connaissent différents types de difficultés socio-économiques qui sont souvent à l'origine de taux de chômage élevés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mutation de secteurs de l'industrie ou des services;</li> <li>- un déclin des activités traditionnelles en zones rurales;</li> <li>- une situation de crise en milieu urbain;</li> <li>- des difficultés affectant l'activité de pêche.</li> </ul>
<b>Budget alloué</b>	Pour la période 2000-2006, l'Objectif 2 est doté de 22,5 milliards d'euros (11,5% du total) à la charge partagée du FEDER et du FSE.
<b>Réussites</b>	<p><b>Un bilan positif mis en avant par le 3ème Rapport sur la cohésion</b><sup>170</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Globalement, les interventions structurelles dans ces régions ont conduit à la création de quelque <u>700.000 emplois</u> au cours de la période et d'un peu moins de 500.000 emplois en termes nets, tandis qu'environ 300.000 PME ont reçu une aide pour améliorer leurs méthodes de production et chercher de nouveaux marchés. En partie sous l'effet de ces mesures, le chômage a diminué un peu plus dans ces régions que dans le reste de l'Union européenne.</li> <li>▪ L'aide à la <u>R&amp;D</u>, à l'<u>innovation</u> et au <u>transfert de technologie</u> a été particulièrement efficace dans la création de nouveaux emplois ou le maintien d'emplois existants.</li> </ul> <p><b>Case study : the East of England 2000-06 Objective 2 Programme</b><sup>171</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overall, the 2000-06 East of England Objective 2 programme is performing well. The Objective 2 programme is making a significant contribution to a number of Regional Economic Strategy themes. Projects that are being supported should make a <u>significant contribution to the regeneration of disadvantaged areas in the region</u>. Au delà des considérations économiques, l'intervention communautaire a eu une <b>valeur ajoutée réelle à travers les méthodes de gestion</b> qui, au fil de la décennie, ont connu des améliorations progressives. Il faut notamment relever la <b>mise en place de partenariats actifs et diversifiés</b>, des méthodes de sélection des projets plus rigoureuses et la mise en place de systèmes informatisés de suivi<sup>172</sup>.</li> <li>▪ <i>East of England 2000-06 Objective 2 Programme</i> : Objective 2 projects appear to be demonstrating good added value. Feedback from local partnerships and from the survey of project sponsors suggests that most Objective 2 projects demonstrate high levels of financial additionality, i.e. Structural Fund aid makes a genuine difference in terms of the scale and/or timing of projects. <u>Objective 2 funding is seen as having a 'catalytic' effect</u>, i.e. helping to unlock financial support from other sources and in other cases there has been a 'top-up' effect. There are also important non-financial aspects to Objective 2 added value, particularly in terms of partnership development and capacity building.</li> <li>▪ <i>Yorkshire and Humber 2000-2006 Objective 2 Programme</i><sup>173</sup> : Positive effect of Objective 2 on <u>developing and promoting sub-regional partnerships</u> as vehicles for co-ordination of interventions + role of Objective 2 in <u>building community and strategic capacity</u>.</li> </ul> <p>En conséquence, l'Assemblée des Régions d'Europe recommande que « la <b>valeur ajoutée des financements au titre de l'objectif 2 soit reconnue</b> et que ce type de financement soit assuré après 2006 pour les régions qui sont dans une phase de restructuration dans le secteur industriel et dans d'autres secteurs »<sup>174</sup>.</p>
	<p><b>Une « efficacité territorialement différenciée »</b><sup>175</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pour A. Cappelen et al., « EU support is more efficient in 'advanced' regions. These regions may be</li> </ul>

<sup>170</sup> Commission européenne, DG Regio, *3ème Rapport sur la cohésion*, Bruxelles, Février 2004.

<sup>171</sup> Centre for Strategy and Evaluation Services, *Mid Term Evaluation of the East of England 2000-06 Objective 2 Programme*, September 2003.

<sup>172</sup> Site Internet de la DG Regio, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm).

<sup>173</sup> Leeds Metropolitan University – University of Hull, *Mid Term Evaluation of the Yorkshire and Humber 2000-06 Objective 2 Programme*, September 2003.

<sup>174</sup> ARE, "Conférence des Ministres régionaux et Présidents de Région sur l'avenir de la Politique Européenne de Cohésion", Pécs, Hongrie, 14-15 novembre 2002).

<sup>175</sup> Baudet-Michel, S., et Peyrony, J., 'Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006', 2003.

<b>Déficiences</b>	<p>assumed to have more developed 'social capabilities' »<sup>176</sup>.</p> <p><b>Les problèmes liés au zonage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ D'après le 3<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion, « Si les interventions ont eu des effets positifs, ils auraient pu être encore plus forts si les zones éligibles à l'aide et l'ampleur des opérations financées avaient été plus grandes et si l'horizon temporel des projets (trois ans) avait été plus long. Ces changements permettraient de soutenir des programmes ayant une plus grande importance stratégique pour le développement régional ».</li> <li>▪ <i>Le cas de la France</i><sup>177</sup> : Le choix a été fait d'un zonage du territoire plus fin que le niveau NUTS III de la nomenclature des unités territoriales. On a ainsi abouti à un zonage qui, parce qu'il était très fin, n'était pas incontestable et n'entrait pas dans la logique des contrats de Plan. Le choix des zones qui relèvent de l'objectif 2 et du soutien transitoire a procédé de la mise en oeuvre de critères objectifs. Cependant, si sophistiqués qu'ils apparaissent, les critères utilisés soulèvent des interrogations. Ainsi, l'application des critères déterminant les zones éligibles peut être trompeuse : des zones en difficulté, qui perdent de la population et des emplois, sont pourtant susceptibles de conserver un taux de chômage stable et être inéligibles aux fonds structurels.</li> <li>▪ L'Assemblée des Régions d'Europe a d'ailleurs salué « la proposition d'abandonner le zonage sous-régional dans les futurs programmes régionaux »<sup>178</sup>.</li> </ul> <p>Le traitement à part du développement durable</p>
--------------------	--

<sup>176</sup> Cappelen, A., et al., 'The impact of Eu regional support on growth and convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N.4, 2003, pp.621-644.

<sup>177</sup> Magnier, P., *Fonds structurels européens et politiques régionales*, Commissariat général du plan, 2004.

<sup>178</sup> ARE, "Conférence sur l'avenir de la politique de cohésion", Heger, Heves (Hongrie), 15 octobre 2004.

## LE FONDS SOCIAL EUROPÉEN

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Le FSE a pour mission de prévenir et de lutter contre le chômage ainsi que de développer les ressources humaines et encourager l'intégration au marché du travail.</p> <p>Champs d'action du FSE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration professionnelle des chômeurs de longue durée</li> <li>- Intégration professionnelle des jeunes chômeurs</li> <li>- Intégration professionnelle des personnes exclues du marché du travail</li> <li>- Promotion de l'égalité des chances pour tous face au marché du travail, via l'Initiative <u>EQUAL</u></li> <li>- Mesures spécifiques pour améliorer la situation des femmes dans le marché du travail</li> <li>- Renforcement des systèmes d'éducation et de formation</li> <li>- Promotion d'une main d'œuvre compétente</li> <li>- Renforcement du potentiel humain dans le secteur de la recherche et du développement.</li> </ul> <p>Principes clés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus grande responsabilité des États membres</li> <li>- Simplification de l'administration</li> <li>- Partenariat, action locale et évaluation de l'efficacité</li> <li>- Favoriser la recherche de solutions locales à des problèmes locaux.</li> </ul>
<b>Budget alloué</b>	Entre 2000 et 2006, le FSE octroiera à des citoyens et à des projets européens des aides totalisant 80 milliards d'euros. Les projets et initiatives soutenus par le FSE bénéficient parallèlement de l'aide financière des secteurs public et/ou privé de leur pays.
<b>Réussites</b>	<p><b>Séminaire ministériel concernant le Fonds social européen, janvier 2004<sup>179</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ « Le message clair des États membres est que <u>le FSE joue un rôle vital dans la création d'emplois</u>. Son rôle est aussi essentiel dans la lutte contre l'exclusion de certains groupes défavorisés au niveau régional et local. Son approche décentralisée de la mise en oeuvre des programmes a favorisé une <u>bonne gouvernance</u> et sensibilisé l'opinion à la stratégie européenne pour l'emploi. <u>Performance et résultats se sont améliorés</u>, surtout grâce à un alignement plus serré du FSE sur la stratégie européenne pour l'emploi et les plans d'action nationaux pour l'emploi et l'inclusion sociale, dont il constitue le principal soutien financier ».</li> </ul> <p><b>Positive role and contribution of the ESF<sup>180</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ to the development of the regions by supporting the development of human capital and reforms and modernisation in the field of labour market, education and training. The ESF makes an important contribution to the development of skills and qualifications, in line with the needs of the regional labour markets. The ESF programmes therefore serve as a <u>regional development tools</u>.</li> <li>▪ to the growing acknowledgement in many policy fields of the importance of human resources development;</li> <li>▪ to the <u>introduction of employment policy reforms</u> as well as to their implementation; and</li> <li>▪ to product development whereby the ESF acts as a laboratory.</li> </ul> <p><b>Des politiques nationales plus actives, au service de la Stratégie européenne pour l'Emploi (SEE)<sup>181</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un des principes directeurs de la stratégie européenne pour l'emploi consiste à transformer les mesures passives relatives au marché du travail en politiques actives. Le Fonds social européen représente un moyen d'action important pour encourager et aider les États membres à rendre leurs politiques plus actives. Selon les estimations, le FSE fournit, dans toute l'Union européenne, 8 % des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail. L'effort combiné des États membres et de l'Union européenne représente un investissement significatif pour l'avenir de l'Europe.</li> </ul> <p><b>Mise sur pied de nouvelles formes de coopération et de réseaux, participation de nouveaux acteurs, amélioration des méthodes de recrutement et instauration de nouvelles méthodes et approches<sup>182</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implication des autorités et partenariats locaux dans la création et la mise en oeuvre des actions (FRA)</li> </ul> <p><b>Need to clarify the structure of the programmes as well as the management and delivery systems, to improve monitoring and evaluation and to fine-tune the financial allocations<sup>183</sup></b></p>

<sup>179</sup> "Séminaire ministériel concernant le FSE", Bruxelles, 29-30 janvier 2004.

<sup>180</sup> Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, *The Mid Term Review, Performance Reserve and Mid Term Evaluation of ESF Interventions 2000 – 2006*.

<sup>181</sup> Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, "Budgets, objectifs et premières réalisations pour chaque Etat Membre", 2003

<sup>182</sup> *Ibid.*

<b>Déficiences</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The main recommendations thus relate to the <u>reduction of the complexity and bureaucracy</u>, to the <u>simplification and clarification of the implementation structures</u> and provisions, to the streamlining of certain measures, and to the <u>need to increase the co-operation and involvement of all actors</u><sup>184</sup>.</li> <li>▪ « Il importe de clarifier et de simplifier les règles d'application ainsi que de réduire la bureaucratie »<sup>185</sup>.</li> </ul>
--------------------	--

<sup>183</sup> Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, *The Mid Term Review, Performance Reserve and Mid Term Evaluation of ESF Interventions 2000 – 2006*, DG Emploi et Affaires sociales.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> "Séminaire ministériel concernant le FSE", Bruxelles, 29-30 janvier 2004.

## Actions Innovatrices du FSE

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Actions innovatrices FSE pour des actions innovantes en matière d'emploi menées par les autorités locales. Les projets doivent s'inscrire dans l'une ou l'autre des thématiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'adaptation à la nouvelle économie dans le cadre du dialogue social,</li> <li>- les stratégies locales pour l'emploi et l'innovation.</li> </ul> <p>Pour la période 2004-2006, la Commission a opté pour un seul thème général : <b>approches novatrices en matière de gestion du changement.</b></p>
<b>Budget alloué</b>	<p><b>Adaptation à la nouvelle économie dans le cadre du dialogue social</b><sup>186</sup> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le budget mis à disposition était d'un maximum de € 30.000.000. La subvention communautaire demandée devait se situer entre un minimum de € 300.000 et un maximum de € 3.000.000, sur une période de deux ans.</li> </ul> <p><b>Stratégies locales pour l'emploi et l'innovation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le budget mis à disposition en 2002 est d'un maximum de € 40.000.000 tout comme en 2003. La subvention communautaire demandée devrait se situer entre un minimum de € 300.000 et un maximum de € 3.000.000, sur une période de deux ans.</li> </ul> <p><b>Approches novatrices en matière de gestion du changement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le budget total mis à disposition est d'un maximum de € 40.000.000 pour chacune des trois séries de demandes. La subvention communautaire demandée devrait se situer entre un minimum de € 300.000 et un maximum de € 3.000.000, sur une période de deux ans. Environ 5% du budget annuel disponible pour les mesures au titre de l'article 6 du FSE en 2005 et 2006 seront réservés à des mesures de diffusion destinées à favoriser l'intégration des innovations et des bonnes pratiques au titre de l'article 6 du FSE.</li> </ul> <p>Les projets doivent avoir une portée transnationale.</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>Des effets positifs sur l'emploi et l'insertion sociale</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le 3<sup>ème</sup> Rapport sur la cohésion indique que « les actions innovantes financées par le FSE ont eu des effets positifs sur l'emploi et l'insertion sociale ».</li> <li>▪ Exemple : le projet pilote Capital social local, doté de 3,5 millions d'euros par an de fonds du FSE, a soutenu 3350 microprojets qui ont chacun touché un grand nombre de personnes qui n'avaient guère de chances d'obtenir d'autres types d'aide.</li> </ul> <p><b>Coopération transnationale</b><sup>187</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les échanges d'expérience et la mise en réseau des acteurs confrontés à des situations analogues constituent une valeur ajoutée considérable pour les projets et accroît le potentiel de généralisation des idées novatrices dans le Fonds social européen. Ainsi, dans le cadre du dialogue social, les projets transnationaux ont été l'occasion d'éprouver des approches novatrices et d'orienter la transférabilité des actions innovatrices et les connaissances spéciales.</li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>L'existence d'obstacles</b><sup>188</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il a également été observé que la disposition des promoteurs de projet à interagir par-delà les frontières et les secteurs permet des échanges certes féconds mais souvent entravés par des obstacles bureaucratiques et culturels.</li> </ul>

<sup>186</sup> Site Internet de la DG Emploi et Affaires sociales, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/article\\_6\\_2000\\_2006\\_programme-fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/article_6_2000_2006_programme-fr.htm).

<sup>187</sup> Commission européenne, *Troisième rapport annuel concernant la mise en œuvre de mesures innovatrices au titre de l'article 6 du règlement relatif au Fonds social européen*, Bruxelles, décembre 2003.

<sup>188</sup> *Ibid.*

## Actions Innovatrices du FEDER

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Les Actions innovatrices ont pour premier objectif de détecter et de proposer des solutions nouvelles en matière de développement régional transférables aux grands programmes du mainstream des fonds structurels, afin d'influencer la qualité de ces derniers.</p> <p>Les actions innovatrices doivent donc aider les régions à réorienter leurs priorités de développement vers les thèmes stratégiques identifiés au niveau de l'Union, qui sont au nombre de trois :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le développement régional fondé sur la connaissance et l'innovation technologique</b>: aide aux régions moins favorisées pour développer les atouts concurrentiels de l'innovation technologique.</li> <li>- <b>EEurope-regio – la société de l'information au service du développement régional</b> : valorisation de la société de l'information appliquée au secteur productif, ainsi qu'aux services publics et aux habitants.</li> <li>- <b>L'identité régionale et le développement durable</b> exemple : valorisation du patrimoine naturel et du patrimoine culturel des régions.</li> </ul> <p>Les régions éligibles peuvent soumettre un projet de programme à la DG REGIO jusqu'au 31 mai de chaque année entre 2001-2005. Les nouveaux programmes sont établis sur la base d'un partenariat entre les acteurs régionaux et proposent un cadre stratégique pour la mise en œuvre des projets individuels. La gestion et la mise en œuvre des programmes incombent aux régions.</p>
<b>Budget alloué</b>	<p>Le FEDER alloue à chacun des programmes régionaux retenus entre 300 000 et 3 millions d'euros pour une période maximale de deux ans. Le budget réservé aux Actions innovatrices pour la période 2000-2006 sera d'environ 400 millions d'euros (soit 0,4% du budget du FEDER).</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>Introducing innovation into the economic development agenda of less favoured regions<sup>189</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Most projects contributed to raise awareness and enlarge the scope of the concept of innovation as well as to integrate it within their regional economic development strategies as a priority task.</li> </ul> <p><b>Mainstreaming into the Structural Funds for increasing the quality of public expenditure</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Most projects have managed to guarantee a good mainstreaming of their priority actions into Operational Programmes for objective 1 or 2 areas by providing new project ideas and identify partnerships to implement them.</li> </ul> <p><b>An institutional framework for a more efficient use of public and private funds</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ The « policy » dimension of the projects contributed to improve the institutional capacity of regional administrations in charge of innovation thanks to a better co-ordination of public financiers of innovation.</li> </ul> <p><b>Promotion of public and private partnerships and business networks</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ This is one of the most visible results. These networks help translate knowledge (codified or tacit) into economic opportunity, while at the same time build up the necessary bonds and linkages among persons and institutions so as to exploit the synergies that catalyse regional innovation.</li> </ul> <p><b>Internal coherence of the regional innovation system through a better match between the RDTI supply and demand from firms</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hundreds of SMEs have been involved in the process of identification of innovation business needs through participation in working groups and all sorts of surveys. On the supply side, most regions have undertaken a thorough critical analysis of their current innovation policies and the contribution of their R&amp;TDI institutions to regional development, including universities and technology centres in particular.</li> </ul> <p><b>Improvement of innovation support tools by exchanges between regions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interregional exchanges of good practice have been quite frequent among regions with many of them involved in study visits, working groups and other means of communication. This has clearly brought a European value added to these projects.</li> </ul>

<sup>189</sup> Commission européenne, DG Regio, "Regional Innovation Strategies under the European Regional Development Fund Innovative Actions 2000-2002", Bruxelles, 2002.

	<b>Success due to<sup>190</sup> :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Strategic approach</li><li>- Implemented directly by the regions</li><li>- Cooperation / networking / partnership</li><li>- Simplified rules</li></ul>
--	--

---

<sup>190</sup> Baudalet, O. (DG Regio), 'Knowledge Based Regional Development', Conférence : "*Knowledge based regional development and innovation : The transition towards a knowledge based economy*", Florence, Italy, 25 et 26 Novembre, 2004.

## IFOP

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>L'IFOP, l'Instrument financier d'orientation de la pêche, créé en 1993, a pour mission de contribuer à atteindre l'équilibre entre les ressources du secteur de la pêche et leur exploitation et en cela contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP. Il vise également à accroître la compétitivité du secteur et le développement des zones qui en dépendent et à renforcer la cohésion économique et sociale du littoral</p> <p>Dans les régions éligibles à l'Objectif 1, les financements de l'IFOP sont intégrés aux programmes de développement régional avec les autres Fonds. Dans les zones situées en dehors des régions Objectif 1, les interventions de l'IFOP font l'objet d'un financement particulier.</p> <p><b>Le financement des actions est régi par deux principes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le cofinancement (une contribution minimale des autorités régionales et nationales concernées, et le cas échéant du bénéficiaire privé, est exigée)</li> <li>- l'intervention différenciée selon les régions (cf "Secteur géographique");</li> </ul> <p>Des comités de suivi, composés de représentants au niveau régional, national et communautaire sont responsables du suivi et de l'évaluation intermédiaire de toute action.</p> <p><b>Champs d'action :</b> Ajustements des efforts de pêche ; modernisation de la flotte ; développement de l'aquaculture ; protection des zones marines ; équipement des ports de pêche ; transformation et commercialisation des produits de la pêche ; promotion des produits<sup>191</sup></p>
<b>Budget alloué</b>	<p>L'allocation budgétaire globale pour 2000-2006 est de 3.7 milliards d'euros (2,6 milliards pour les régions éligibles à l'objectif 1 et 1,1 milliards pour les autres régions)<sup>192</sup></p> <p>L'allocation budgétaire globale pour les NEM sera de 272 millions d'euros pour la période de mai 2004 à décembre 2006.</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>Une gestion de l'instrument efficace :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mais il pourrait être tiré profit d'un renforcement des capacités administrative et des ressources humaines, ainsi que d'un allègement des procédures.<sup>193</sup></li> </ul> <p><b>Protection des ressources aquatiques :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'impact devrait être globalement positif.<sup>194</sup></li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Nécessité d'une réforme de la PCP :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Décidée en janvier 2003, cette réforme était nécessaire car les <u>instruments existants ne suffisaient pas à atteindre les objectifs fixés à la PCP</u> en termes de préservation des stocks et de l'environnement marin et de garantie de la viabilité économique des flottes de l'Union. Il fallait aussi, suite à l'affaire de la vache folle et à d'autres problèmes de sécurité alimentaire, assurer aux consommateurs des garanties sur la qualité des produits issus de la mer.</li> </ul> <p><b>Nécessité d'une participation renforcée des pêcheurs et des acteurs intéressés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La réussite de l'instrument passe par un travail en commun des acteurs concernés. La participation renforcée devrait pouvoir se faire grâce à la <u>création de conseils consultatifs régionaux</u>. Ces derniers couvrent des zones marines relevant de deux États membres de l'UE au moins. Ils permettront aux pêcheurs, aux scientifiques et autres intervenants de travailler ensemble afin de garantir une exploitation raisonnable des ressources aquatiques permettant de créer des conditions de durabilité sur les plans économique, environnemental et social.</li> </ul> <p><b>Raisons administratives et systémiques à la base du ralentissement de la mise en œuvre efficace<sup>195</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Problèmes liés à la disponibilité de fonds en provenance des autorités co-financières.</li> <li>▪ <u>Procédures complexes, longues et décourageantes</u>. Manque de promotion de l'IFOP.</li> <li>▪ Déclin des ressources naturelles et futur incertain de l'industrie de la pêche, qui décourage de nouveaux investissements dans le secteur.</li> <li>▪ Manque d'organisations regroupant les intérêts de l'ensemble de la profession.</li> </ul> <p>Par ailleurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manque général d'intérêt</li> <li>▪ Besoins surestimés en raison du fait que de nombreux investissements avaient d'ores et déjà été entrepris durant la</li> </ul>

<sup>191</sup> Site Europa / brochure sur l'IFOP : [http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/liste\\_pUBLI/facts/ifop03\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_pUBLI/facts/ifop03_fr.pdf).

<sup>192</sup> Site d'Info-europe : [http://www.info-europe.fr/seb\\_dir/seb25\\_dir/seb25.htm](http://www.info-europe.fr/seb_dir/seb25_dir/seb25.htm).

<sup>193</sup> London Economics, Rapport "A Synthesis of the Mid-Term Evaluations of the FIG 2000-2006" - Conference: "Steering towards 2007-2013 - What financial support for the common fisheries policy and coastal zone development?", 27-29 Mai 2004).  
[http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc\\_et\\_publ/liste\\_pUBLI/reports/synthesis\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_pUBLI/reports/synthesis_en.pdf).

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

	<p>précédente programmation.</p> <p><b>Une contribution au développement durable incertaine<sup>196</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les mesures sociales accompagnant la restructuration ne sont que très faiblement incluses dans les programmes financés par l'IFOP. L'instrument ne fait pas de contribution significative aux objectifs d'inclusion social et de développement rural. Les impacts des actions de l'IFOP sont perçus comme positifs et négatifs.</li></ul> <p><b>Recommandations :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les financeurs potentiels de projets devraient être mieux soutenus à travers des actions d'assistance technique durant la phase de développement du projet.</li></ul>
--	---

---

<sup>196</sup> *Ibid.*

## EQUAL

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Lutter contre toutes les formes de discrimination et d'inégalité dans la sphère du travail et de l'emploi, est l'ambition d'EQUAL, l'initiative du Fonds social européen.</p> <p>Les principes clés d'EQUAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le partenariat</b>: réunir, sur base géographique ou sectorielle, des acteurs clés au sein de Partenariats de développement (PDD) autour d'activités stratégiques de lutte contre des discriminations et inégalités.</li> <li>- <b>L'approche thématique</b>: concentrer les actions sur base thématique en s'inscrivant dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).</li> <li>- <b>L'innovation</b>: explorer et tester, dans les politiques de l'emploi et de la formation, des approches innovantes, en termes d'objectifs poursuivis, de méthodes utilisées ou de systèmes de mise en oeuvre.</li> <li>- <b>L'empowerment (participation active)</b>: renforcer la capacité d'action de tous les acteurs concernés, y compris des bénéficiaires, en les associant sur un pied d'égalité.</li> <li>- <b>La transnationalité</b>: associer au-delà des frontières les PDD entre eux et les autorités nationales dans une volonté d'apprentissage mutuel et de coopération productive.</li> <li>- <b>La diffusion et l'intégration dans les politiques</b>: générer et valider des solutions nouvelles afin d'intégrer les meilleures pratiques dans les politiques de l'emploi et de l'inclusion sociale.</li> </ul>
<b>Budget alloué</b>	La contribution de l'UE s'élève pour la période 2000-2006 à 3,274 milliards EUR en plus de la contribution nationale. Tout le territoire de l'UE peut bénéficier d'un financement au titre d'EQUAL
<b>Réussites</b>	<p><b>Les groupes ciblés par l'actuelle programmation ne sont pas recouverts par d'autres programmes nationaux ou communautaires</b><sup>197</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayant été conçu après l'Objectif 3, EQUAL tente de combler les domaines insuffisamment couverts par ce dernier afin d'assurer la complémentarité entre ces deux programmes et de couvrir tous les besoins nationaux. Les mesures mises en oeuvre dans le cadre d'EQUAL sont conçues afin d'éviter un double financement et en conséquence, sont sensées se concentrer sur des groupes de personnes différentes ou proposer des activités différentes : c'est précisément à ce niveau que se mesure la valeur ajoutée communautaire.</li> </ul> <p><b>Un laboratoire pour l'élaboration d'approches nouvelles de mise en oeuvre des politiques de l'emploi</b><sup>198</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Des <u>méthodes novatrices</u> ont été générées. Il s'avère en effet que de nouveaux outils pédagogiques ont été créés ainsi que des dispositifs en matière de nouveaux modes de garde.</li> </ul> <p><b>La valeur ajoutée associée aux principes de partenariat et de transnationalité</b><sup>199</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il faut constater qu'un nombre important de partenaires nationaux et transnationaux ont participé aux mesures EQUAL et que cette interaction a permis de faire émerger une <u>dynamique nouvelle en terme de développement des secteurs concernés</u>. La plus-value perceptible à ce stade correspond au <u>transfert d'exemples de bonne pratique au niveau national et communautaire</u>. La comparaison entre les différentes approches adoptées à différents niveaux permet une remise en question constante et l'adoption des meilleurs concepts. Même si les projets ne survivent pas à l'actuelle programmation, ils auront au moins contribué à faire émerger des liens entre des acteurs sociaux influents au niveau national qui pourront se constituer en une <u>plate-forme de promotion de l'innovation sociale</u>.</li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Le mainstreaming manque de cohérence et de transversalité</b><sup>200</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Effet de seuil</u> : plusieurs initiatives fédérant des PDD autour de groupes thématiques de capitalisation sont en cours dans le cadre du PIC français. La répartition des projets dans 8 thématiques limite la capacité des régions à compter un nombre suffisant de PDD dans un même thème, ne serait-ce que sur un seul.</li> <li>▪ En outre, il apparaît au stade actuel d'avancement d'EQUAL qu'il n'y a <u>pas d'articulation visible entre les différents niveaux de mise en oeuvre de la capitalisation</u> ; de ce fait la cohérence des différentes initiatives les unes par rapport aux autres n'est pas certaine. De plus, il y a un risque évident de perte d'information et d'acquis méthodologiques.</li> </ul>

<sup>197</sup> ACORD – International s.a., "Evaluation intermédiaire du PIC EQUAL entre 2000 et 2002", Luxembourg, décembre 2003, p.74.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid* et Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, "Evaluation du PIC EQUAL en France 2001 – 2003", septembre 2003, p. 104.

<sup>200</sup> Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, "Evaluation du PIC EQUAL en France 2001 – 2003", septembre 2003, p. 104.

	<p><b>L'action des assistances techniques est très hétérogène d'une région à l'autre<sup>201</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ La déconcentration du PIC à l'échelon régional et la mise en place d'assistances techniques indépendantes les unes des autres par chaque service gestionnaire conduit à une grande diversité de leurs interventions. Cette hétérogénéité porte autant sur les modes d'intervention (appui personnalisé, réunions collectives...) que sur les sujets traités et le calendrier mis en place. Il en résulte une <u>information très variable des PDD d'une région à l'autre, dont découle une application très différente des principes et des attentes du PIC</u>. Ainsi, les PDD des 26 régions françaises avancent à des rythmes et avec des objectifs qui n'assurent pas une production homogène des projets au regard des différentes exigences et des enjeux d'EQUAL.</li></ul>
--	---

---

<sup>201</sup> *Ibid.*

## URBAN II

<b>Ambitions et principes clés</b>	URBAN II est l'initiative communautaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du développement durable des villes et quartiers en crise de l'Union européenne pour la période 2000-2006. Après une première phase Urban en 1994-1999, Urban II vise plus précisément à <b>promouvoir la conception et la mise en oeuvre de modèles de développement innovants en faveur d'une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise</b> . Elle renforcera également l'échange d'informations et d'expériences relatives au développement urbain durable dans l'Union européenne.
<b>Budget Alloué</b>	104 millions d'euros par an pour la période 2000-2006 (pour 70 villes).
<b>Réussites</b>	<p><b>Un intérêt fort sur plusieurs aspects<sup>202</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>La flexibilité et la subsidiarité</u> : elles découlent du zonage décidé par les États membres en fonction de critères socio-économiques objectifs définis par la Commission européenne.</li> <li>▪ <u>Le haut degré de partenariat</u> : les villes ont la responsabilité principale dans la gestion du programme dans deux tiers des cas, des associations locales y sont impliquées dans 80% des cas.</li> <li>▪ <u>La simplicité administrative</u> : URBAN II n'est financé que par un seul fonds (le FEDER) alors qu'URBAN I était financé par deux fonds (FEDER et FSE); une <i>programmation plus simple</i>; le regroupement des administrateurs des programmes URBAN dans une seule unité de la Commission européenne.</li> <li>▪ Un indicateur est la <u>rapidité relative d'adoption des programmes de l'initiative URBAN</u> - supérieure à ce que l'on observe dans le "mainstream" ;</li> <li>▪ La <u>mise en avant de priorités communautaires</u> comme l'intégration des populations issues de l'immigration, le développement durable, la sécurité et la prévention de la délinquance, l'égalité des chances ou encore la société de l'information ;</li> <li>▪ Un <u>processus d'apprentissage permanent</u>, permettant notamment de tester des démarches innovantes et la mise en réseau pour échanger les expériences. <u>URBAN II apporte là une grande valeur ajoutée.</u></li> </ul> <p><b>Une approche intégrée de la revitalisation urbaine :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ URBAN II est un concept simple qui a tissé un lien entre les villes et l'UE et a adopté une approche intégrée de la revitalisation urbaine, faisant participer une variété d'acteurs au processus décisionnel; a été très visible au niveau urbain, a visé des groupes sociaux désavantagés, a construit un capital social au niveau local<sup>203</sup>.</li> <li>▪ Fonctionne sur la base d'une <u>approche intégrée et cohérente</u> répondant aux besoins variés des quartiers urbains en crise : régénération physique et environnementale, développement de l'esprit d'entreprise et la lutte contre l'exclusion sociale sont traités de pair.</li> <li>▪ Le Comité des régions apprécie les efforts consentis afin d'envisager les problèmes urbains dans le cadre d'une stratégie nationale et régionale plus large mais invite la Commission à mieux définir les critères d'éligibilité des zones urbaines<sup>204</sup>.</li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Plusieurs éléments exclus du champ d'application :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le champ d'application du programme est limité aux interventions éligibles en vertu des règlements des fonds structurels. En général, il a exclu certains éléments importants des difficultés urbaines telles que le logement, la lutte contre la criminalité et le transport.</li> </ul> <p><b>Une participation à consolider de la société civile à la gestion et mise en œuvre du programme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les programmes doivent faire participer autant que possible la société civile à la gestion et la mise en œuvre du programme ; Il faut un large partenariat local et encourager la pratique des réseaux à l'échelle transnationale. Il serait préférable que les interventions soient dirigées par les autorités municipales. La VA de l'intervention URBAN fut souvent plus importante lorsqu'elle s'inscrivait dans une politique urbaine et des stratégies plus vastes. Il faudrait mettre en place des systèmes efficaces de suivi et d'évaluation.</li> </ul>

<sup>202</sup> M. Barnier, Conférence "Villes et Cohésion", Londres, 8 juillet 2002.

<sup>203</sup> Luciano Caveri, President of the Committee on Regional Policy, Transport and Tourism, European Parliament.

<sup>204</sup> Comité des régions, "Avis sur le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale", COTER-022, Bruxelles, 6 juillet 2004.

## LEADER +

<p><b>Ambitions et principes clés</b><sup>205206</sup></p>	<p>LEADER+ a été conçu pour aider les acteurs concernés du monde rural à prendre la mesure des possibilités offertes à longue échéance par leurs régions respectives. Il encourage la mise en œuvre de stratégies originales intégrées aux fins du développement durable, et fait une large place au partenariat et aux réseaux permettant d'échanger des expériences.</p> <p>Il joue un rôle de laboratoire destiné à encourager l'émergence et l'expérimentation, dans le contexte du développement intégré et du développement durable, d'approches nouvelles qui influenceront, compléteront ou renforceront la politique de développement rural dans la Communauté.</p> <p>Il s'articule autour de trois actions, sans préjudice de l'assistance technique:</p> <p><b>Action 1: Aide en faveur de stratégies intégrées expérimentales de développement territorial, faisant appel aux actions de la base.</b> Les sujets prioritaires sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tirer le meilleur parti des ressources naturelles et culturelles et valoriser les sites;</li> <li>• améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales;</li> <li>• faire en sorte que les produits locaux bénéficient d'une valeur ajoutée, notamment en facilitant l'accès des petites unités de production aux marchés, grâce à des actions collectives;</li> <li>• utiliser les connaissances et les techniques nouvelles pour accroître la compétitivité des produits et des services dans les zones rurales.</li> </ul> <p><b>Action 2:</b> Soutien de la <b>coopération entre collectivités territoriales rurales</b>. Sa réalisation a commencé en 2003.</p> <p><b>Action 3: Mise en réseaux.</b> Les réseaux nationaux font bénéficier les GAL des informations disponibles au niveau national, permettent des échanges d'informations. Ils apportent également une aide qui facilite la coopération locale et transnationale.</p> <p><b>Fonctionnement :</b> Chaque GAL élabore un plan de développement pour la mise en œuvre d'une stratégie de développement intégrée, basée sur un partenariat représentatif du territoire et s'articulant autour d'un thème fédérateur de l'identité du territoire; le porteur de projet doit remettre une présentation de son projet au GAL dont il dépend et trouver un cofinancement.</p>
<p><b>Budget alloué</b></p>	<p>Au total, 5046,5 millions d'euros seront dépensés pour la période 2000-2006, dont 2105,1 millions d'euros à la charge de la section orientation du FEOGA, le reste provenant de contributions publiques et privées<sup>207</sup>.</p>
<p><b>Réussites</b><sup>208</sup></p>	<p><b>Une valeur ajoutée</b><sup>210</sup> Il y a une valeur ajoutée des approches de type LEADER comparativement aux programmes et mesures classiques de développement rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les actions financées ont atteint un <u>éventail plus large de bénéficiaires potentiels</u>, ceci y compris parmi des micro-entrepreneurs, des femmes, des jeunes et des personnes avec des besoins spécifiques. Tout porte à croire que la principale raison ayant permis d'intégrer des femmes, des jeunes et d'autres bénéficiaires ayant des besoins spécifiques a été la <u>participation de ces groupes dans les procédures de planification, dans les séances de formation, et par leur engagement au niveau du GAL aussi bien que dans des projets</u>. De plus, on tient davantage compte des besoins de sous-régions plus faibles et le financement du développement est davantage dirigé vers des opérations plus petites, vers un renforcement de l'éducation et de la formation et des projets collectifs.</li> </ul> <p><b>Une approche territoriale "sur mesure"</b></p>

<sup>205</sup> Jouen, M., 'L'Europe rurale au tournant du troisième millénaire, un mot-clé : diversité' *Le modèle rural européen*, LEADER Magazine n°25, 2001.

<sup>206</sup> Fischler, F., *Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural*, Salzbourg, 14 novembre 2003 <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/544&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>  
<sup>207</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/50/50\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/50/50_fr.pdf)

<sup>208</sup> ÖIR – Managementdienste GmbH, Rapport pour la DG REGIO, Méthodes et Succès du Mainstreaming des Innovations et de l'Approche Leader dans les Programmes de Développement Rural, Avril 2004, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/sum\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/leader/sum_fr.pdf).

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Van der Ploeg, J. , *Rural mobilisation and the mobilisation of local actors, Conférence européenne sur le développement rural*, Salzbourg, 12-14 novembre 2003 (<http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/panels/ploeg.pdf>).

Réussites <sup>209</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La méthode LEADER utilise mieux les ressources locales et produit des projets pilotes d'excellence dans les domaines des infrastructures rurales, de la valorisation culturelle, du transfert des connaissances et du développement organisationnel. Cette approche territoriale "sur-mesure" améliore aussi l'accès aux mesures orientées vers l'exploitation agricole tels que les investissements dans la production agricole et sylvicole, la transformation et la commercialisation des produits ainsi que l'accès aux financements en matière d'agroenvironnement.</li> <li>▪ Une gestion et un financement décentralisés plus efficaces dépendent de l'action concertée des autorités et institutions au niveau national, régional et local pour renforcer les organes de mises en œuvre – partenariats locaux – et les structures supports intermédiaires. Cependant, cette approche a besoin de temps pour produire des résultats et les Pays avec une tradition de systèmes de décision décentralisés sont avantagés à cet égard. La phase de lancement d'un programme intégré de type LEADER dure plus longtemps et requiert plus de moyens en terme de formation, de négociation et d'organisation du développement. C'est pourquoi, il faut accepter une période durant laquelle le ratio coûts – efficacité sera réduit, avec cependant un enrichissement du capital social par l'apprentissage et un gain d'expertise important.</li> </ul> <p><b>Une participation locale renforcée</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les acteurs locaux et institutionnels profitent du processus d'apprentissage interactif initié par l'approche LEADER. Les autorités comprennent et perçoivent mieux le fait que la coordination transversale ainsi que la gestion des interfaces horizontales et verticales constituent une méthode efficace de gestion des ressources publiques. Ceci est perçu comme un gain de qualité pour la gouvernance régionale et influence positivement le savoir-faire des personnels des administrations publiques.</li> <li>▪ Les approches de type LEADER renforcent la participation locale et une véritable appropriation des activités de développement au niveau local. Les programmes de type LEADER sont capables de mobiliser plus de ressources communautaires et associatives, grâce à un meilleur éventail et à une adaptation plus grande des mesures.</li> <li>▪ La mise en oeuvre de l'approche ascendante, du partenariat local, de la mise en réseau, de la gestion et du financement décentralisé est perçue comme une innovation territoriale de premier plan par les acteurs locaux et les administrateurs.</li> </ul> <p><b>Synergies</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les programmes de type LEADER produisent des synergies avec d'autres mesures de développement régional particulièrement dans le cadre de l'Objectif 1, ainsi que dans les zones de l'Objectif 2 en France. Les groupes locaux et les structures d'appui régionales créent parfois des synergies en élaborant des schémas de soutien "sur mesure".</li> </ul> <p><b>Gestion et évaluation du programme : recommandations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Au regard de l'important turn-over dans les GAL et de la mobilisation inégale des moyens, la <u>formation et la mise en réseau</u> de ces gestionnaires ainsi que la mobilisation des animateurs PRESAGE semblent prioritaires.</li> <li>▪ Pour faciliter le travail d'autoévaluation et permettre un suivi consolidé de LEADER, la mise en place de quelques <u>indicateurs</u> - un minimum set - se concentrant sur une liste réduite et transversale d'indicateurs de résultats a été proposée.</li> <li>▪ Le programme LEADER laisse en effet une <u>large part à l'initiative et à l'autonomie locale</u> à partir d'un système de dotation globale. Ce système permet de confier à un acteur local – une communauté de communes par exemple – la gestion pour compte commun d'une enveloppe de crédits. LEADER + est donc pilote sur le plan de la mutualisation des crédits et des projets. Une affaire à suivre pour tous les territoires qui s'intéressent à la contractualisation européenne, nationale et régionale.</li> </ul> <p><b>The LEADER lessons: building blocks for 'rural futures'<sup>211</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ It is widely acknowledged that the now considerable LEADER experience (that accumulates LEADER I, LEADER II and LEADER +) is a success story. The LEADER programme has created, throughout Europe, a range of interconnected and often highly productive nurseries/laboratories, which together produced a considerable amount of novelties: new insights, new solutions, new arrangements, new networks, new models, new innovative trajectories, etc. The involvement of local actors, the mobilisation of local knowledge and the search for flexible public-private partnerships, have all contributed to this success. Equally important (albeit less visible) is that the LEADER programme has also had a highly positive effect on the underlying socio-economic patterns on which the different projects build. Cooperation, exchange of knowledge and experience (often at the community level), and learning trajectories have increased significantly. Thus, LEADER contributed to the strengthening of social capital and to the search for new forms of governance.</li> </ul>
--------------------------	---

<sup>211</sup> Van der Ploeg, J. , *Rural mobilisation and the mobilisation of local actors, Conférence européenne sur le développement rural, Salzbourg, 12-14 novembre 2003* (<http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/panels/ploeg.pdf>).

<b>Déficiences</b> <sup>212</sup>	<b>Des effets d'accoutumance possibles :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Dans certains cas, les programmes du mainstream de type LEADER sont sujets à des effets d'accoutumance susceptible d'engendrer une érosion de « l'esprit LEADER » : <u>l'amélioration des compétences de gestion et l'efficacité opérationnelle peuvent être contrecarrées par un manque de pouvoir visionnaire et d'orientation stratégique. En outre, une instrumentalisation politique pourrait supplanter et dénaturer l'approche ascendante.</u></li></ul>
-----------------------------------	--

---

<sup>212</sup> Conclusions de la conférence européenne sur le développement rural, Salzbourg, 14 novembre 2003  
(<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/236&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>).

## INTERREG III

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>INTERREG III est l'initiative communautaire du (FEDER) en faveur de la coopération entre régions de l'Union européenne pour la période 2000-2006. L'objectif de la nouvelle phase d'INTERREG est de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en promouvant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ainsi que le développement équilibré du territoire. Une attention particulière est accordée à l'implication des régions ultrapériphériques et des régions situées aux frontières externes de l'Union avec des pays candidats à l'adhésion.</p> <p>Trois volets d'intervention distincts permettent la mise en œuvre de l'Initiative communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Volet A "coopération transfrontalière"</b> : promotion d'un développement régional intégré entre les régions frontalières, y compris dans le cas des frontières externes et de certaines zones maritimes ;</li> <li>▪ <b>Volet B "coopération transnationale"</b> : contribution à une intégration territoriale harmonieuse dans toute la Communauté ;</li> <li>▪ <b>Volet C "coopération interrégionale"</b> : amélioration de l'efficacité des politiques et outils de développement régional et de cohésion, par le biais d'une coopération interrégionale.</li> </ul> <p>La coopération menée dans le cadre d'Interreg III est régie par les principes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Programmation</b> : Les régions ou territoires souhaitant coopérer présentent à la Commission un Programme d'Initiative Communautaire (PIC) qui définit leur stratégie commune de développement et met en relief la valeur ajoutée transfrontalière des interventions envisagées.</li> <li>▪ <b>Partenariat</b> : il a lieu entre les autorités nationales, régionales et locales et les partenaires sociaux-économiques et favorise l'émergence d'approches ascendantes ("bottom up") de développement.</li> </ul>
<b>Budget alloué</b>	<p>Pour la période 2000-2006, Interreg III est dotée d'un budget total de 4 875 millions d'euros (5 180 millions d'euros indexés jusqu'en 2003) à la charge exclusive du <u>FEDER</u> .</p>
<b>Réussites</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les trois volets d'INTERREG II avaient rempli leurs objectifs et l'efficacité d'ensemble d'Interreg II était considérée comme très élevée. L'évaluation d'ensemble d'INTERREG II avait ainsi montré que les programmes de tous les volets avaient généré une riche valeur ajoutée<sup>213</sup>.</li> <li>▪ A son tour, <b>le programme Interreg III semble avoir généré une véritable valeur ajoutée, unanimement reconnue par les associations de collectivités et les États</b> : « Le maintien d'Interreg dans la future politique de cohésion fait l'unanimité »<sup>214</sup>. Pour l'Assemblée des Régions d'Europe, « La future politique structurelle et de cohésion devrait apporter un soutien plus important à la coopération interrégionale transfrontalière et transnationale »<sup>215</sup>. Pour la CRPM, « Le développement de la coopération interrégionale en Europe fait partie des avancées significatives de cette dernière décennie, notamment dans sa capacité à multiplier les échanges d'expériences, les synergies et les bonnes pratiques en matière de politique publique, que ce soit dans les volets A, B et C des programmes Interreg »<sup>216</sup>. De son côté, le CCRE affirme : « INTERREG est un programme clef pour appliquer la philosophie de développement polycentrique »<sup>217</sup>.</li> </ul> <p><b>Quelques exemples de réussites...</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Volet A "coopération transfrontalière"</b> Exemple du programme INTERREG III A France – Wallonie – Flandre<sup>218</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avantages d'échelle et effets de synergies: résultats plus élevés, réduction des coûts, disposition de plus de ressources (financières et humaines).</li> <li>- Un échange d'expériences et de connaissances, des effets d'apprentissage.</li> <li>- Apprendre la manière de travailler et les structures de l'autre.</li> <li>- La mise en réseau, l'élargissement de son réseau</li> <li>- Un échange culturel.</li> <li>- Une dynamique de dialogue et de collaboration transfrontalière.</li> </ul> </li> <li>• <b>Volet B "coopération transnationale"</b> INTERREG IIIB North Sea: a "success story"<sup>219</sup></li> </ul>

<sup>213</sup> Commission européenne, DG Regio, *Ex-post Evaluation INTERREG II Community initiative (1994-1999)*.

<sup>214</sup> Groupe de réflexion sur l'avenir de la Politique de Cohésion, Bruxelles, 17 Février 2003.

<sup>215</sup> ARE, « *Quel est l'avenir de la politique régionale ? Propositions des régions en vue d'une simplification, d'une décentralisation et de la création d'un nouveau partenariat* », Poznan, Wielkopolska, le 27 novembre 2003.

<sup>216</sup> CRPM, *Un an avant la publication du troisième rapport sur la cohésion : réflexions de la CRPM sur l'avenir de la politique régionale post 2006*, Poitiers, 2/3 décembre 2002.

<sup>217</sup> CCRE, « *La valeur ajoutée de la politique de cohésion de l'Union européenne* », prise de position du CCRE, octobre 2002.

<sup>218</sup> Organisation Gestion Marketing, Idea Consult & Euro Initiatives, *Evaluation intermédiaire INTERREG III A 2000 – 2006, FRANCE – WALLONIE – FLANDRE*, décembre 2003, p.76.

<sup>219</sup> Helander, E., DG Regio, « *INTERREG IIIB North Sea Annual Conference* », 16 juin 2004.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strong partnership around the North Sea</li> <li>- Well functioning implementation structure</li> <li>- Projects with genuine transnational value</li> <li>- Programme's engagement going beyond its area (Northern Maritime Corridor, Water area, umbrella operation for maritime safety)</li> </ul> <p>▪ <b>Volet C "coopération interrégionale"</b></p> <p>ROBINWOOD: integrated forestry development and creation of a woodland chain process in rural areas<sup>220</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Local development</li> <li>- Biodiversity protection</li> <li>- Forests improvements and mitigation of hydrogeological risk</li> <li>- Lower CO2 emissions</li> <li>- Improvements to local awareness of environmental/forestry issues and of forestry-related themes and to public acceptability of interventions in that field.</li> <li>- Closer cooperation between the administrative offices involved</li> <li>- Better socio-economic situation of rural areas (employment, migration trends, etc.)</li> <li>- Cooperation between local stakeholders and international ones (from partner regions)</li> </ul>
<p><b>Déficiences</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La mise en place de la période de programmation 2000-2006, noyée dans une <b>complexité accrue</b>, ne permet pas cependant d'avoir aujourd'hui le recul nécessaire pour tirer un premier bilan de sa mise en oeuvre. Les derniers secrétariats communs Interreg IIIC se mettent en place actuellement, soit près de 3 ans après le démarrage théorique des programmes et certains programmes Interreg III B n'ont pas encore pu démarrer. La volonté de simplification des politiques communautaires n'a pas encore fait ses preuves dans ce domaine. Il en résulte parfois un <u>certain découragement pour les porteurs de projet</u>, sans que cela ne remette en cause le bien-fondé des objectifs. S'agissant de pratiques relativement nouvelles, confrontées à des problèmes juridiques loin d'être résolus, il convient certainement de laisser un peu de temps aux différents acteurs pour s'approprier ces dispositifs<sup>221</sup>.</li> <li>▪ Par ailleurs, l'objectif d'une plus grande <b>implication des États dans la coopération transnationale</b> sur certains objectifs stratégiques mis en avant dans les travaux du SDEC (compétitivité équilibrée, transport, développement durable) est encore <b>loin d'être effective</b> et ne tient pas toutes ses promesses<sup>222</sup>. Rui Azevedo de la CRPM met en avant des cas de <u>projets transnationaux bottom-up peu orientés vers le traitement des enjeux transnationaux ou peu articulés avec le mainstream</u><sup>223</sup>.</li> <li>▪ Dans le but de favoriser la coopération, les ressources destinées au financement des initiatives Interreg ne doivent plus être allouées aux États membres et le travail mené sur les instruments de coopération législative doivent amener à la création de nouvelles structures de mise en œuvre des PIC.<sup>224</sup></li> </ul>

<sup>220</sup> Minetti, D., 'Operation showcase: RobinWood', INTERREG IIIC Forum & Lead Partner Workshops in Rotterdam, 10 décembre 2004.

<sup>221</sup> CRPM, "Un an avant la publication du troisième rapport sur la cohésion : réflexions de la CRPM sur l'avenir de la politique régionale post 2006", Poitiers, 2/3 décembre 2002.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Azevedo, R., "La coopération transnationale vers une amélioration de la qualité des programmes et leur contribution aux objectifs de Lisbonne et Göteborg", Séminaire sur la coopération européenne après 2006, Taormina, octobre 2004.

<sup>224</sup> Cour des Comptes européenne, "Programmation de l'initiative communautaire concernant la coopération trans-européenne – Interreg III", Rapport spécial N°4/2004, 2004.

## ISPA

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Créé en 2000, l'ISPA est fondé sur les mêmes principes que le Fonds de cohésion et soutient des projets d'infrastructure dans le cadre des priorités communautaires relatives à l'environnement et aux transports.</p> <p>Ses objectifs sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- familiarisation avec les politiques, procédures et règles de financement de l'Union,</li> <li>- assistance pour la mise à niveau aux normes environnementales de l'UE,</li> <li>- modernisation et extension des liaisons avec les réseaux de transport transeuropéens.</li> </ul> <p>Les projets financés étaient en adéquation avec les stratégies sectorielles définies au niveau national et représentaient chacun un coût minimal de 5 millions d'euros.</p>
<b>Budget alloué</b>	<p>Pour la période 2000-2006, l'ISPA est doté d'un budget de 1 040 M EUR par an. L'aide fournie s'élève à 7 milliards EUR pour des projets d'une valeur totale de 11,6 milliards EUR. La Commission a alloué au cours des quatre premières années d'activité d'ISPA plus de 90% des fonds affectés à ISPA pour la période 2000-2006.</p> <p>À la suite de l'élargissement en 2004, seules la Bulgarie et la Roumanie demeurent bénéficiaires de l'ISPA, les autres pays étant devenus éligibles au Fonds de cohésion.</p> <p>Outre les investissements en infrastructures, diverses formes d'assistance technique ont été financées, pour un total de 200 millions d'euros, principalement dans les domaines où l'application des normes communautaires présentait des difficultés particulières pour les pays bénéficiaires</p>
<b>Réussites</b>	<p><b>Réalisation de plus de 300 projets d'infrastructure de transport et d'environnement</b><sup>225</sup></p> <p>Au cours des 4 premières années (2000-2003), cet instrument a cofinancé plus de 300 projets d'infrastructures de transport et d'environnement.</p> <p>Plus de 200 projets environnementaux, liés pour l'essentiel à l'approvisionnement en eau, aux réseaux d'égouts, au traitement des eaux usées et à la gestion des déchets ont été consacrés tandis que les 100 autres ont porté sur les infrastructures dans les corridors paneuropéens, y compris les équipements transfrontaliers tels que les lignes ferroviaires, routes, aéroports, systèmes de gestion du trafic.</p> <p>L'ISPA a apporté une contribution importante à la mise en oeuvre de la politique environnementale dans les pays bénéficiaires. L'expérience acquise grâce à l'élaboration et la mise en oeuvre de projets a renforcé la capacité administrative et accéléré la réforme du secteur de l'environnement. Des progrès réguliers ont également été réalisés dans la mise en oeuvre correcte de la directive EIE, y compris les aspects liés à la consultation publique. En outre, un projet pilote a encouragé une meilleure qualité de certains services publics dans les sous-secteurs de l'eau et des eaux usées. De ces différentes manières, le programme ISPA a contribué à réaliser des progrès significatifs dans la protection de l'environnement dans tous les pays bénéficiaires.</p> <p><b>Développement des capacités administrative et financière</b><sup>226</sup></p> <p>ISPA a contribué à édifier un savoir faire et une capacité administrative au sein de pays alors candidats, qui ont été aidés par une assistance technique en matière de formation aux procédures d'achat, à la gestion financière, à la préparation de projets, à l'élaboration de la documentation technique, à l'analyse coûts-avantages et à l'utilisation d'EDIS<sup>227</sup> (EDIS désigne le processus envisagé pour les pays bénéficiaires dans le cadre de la transition vers un système étendu de mise en oeuvre décentralisée pour l'ISPA).</p> <p>La plupart des pays bénéficiaires ont donc pu, grâce à ce programme, progresser sur le plan de la capacité financière et ainsi mieux respecter les normes et procédures des instruments classiques de la politique de cohésion européenne, à savoir les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.</p> <p><b>Suivi de projet amélioré et nécessité d'accorder des ressources supplémentaires</b><sup>228</sup></p> <p>En 2003, la principale constatation du suivi de projets est que, en moyenne, de nouvelles améliorations ont été apportées en termes de capacité directe des pays bénéficiaires en ce qui concerne la mise en oeuvre. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour pallier les lacunes qui persistent parfois. Il est très important que des ressources humaines et financières supplémentaires soient accordées pour assurer la planification, la préparation et la gestion des mesures ISPA, en particulier dans le secteur de l'environnement.</p>

<sup>225</sup> Commission européenne, "Rapport annuel 2003 de l'instrument de pré-adhésion ISPA", COM (2004) 735 Final, Bruxelles, 2004.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> Commission européenne, "Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité. Coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale", Bruxelles, février 2004.

<sup>228</sup> Commission européenne, "Rapport annuel 2003 de l'instrument de pré-adhésion ISPA", COM (2004) 735 Final, Bruxelles, 2004.

<b>Réussites</b>	<p><b>Un instrument de benchmarking efficace et initiateur de partenariat</b><sup>229</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Des progrès importants en termes d'efficacité dans la gestion et la mise en œuvre de projets financés par ISPA ont été constatés durant les dernières années. A travers l'approche "learning-by-doing", ils ont progressivement réussi à atteindre les standards et procédures qui s'appliquent aux instruments traditionnels de la politique de cohésion.</li> <li>▪ La BEI et la BERD sont restées les partenaires privilégiés pour ce qui est des prêts accordés aux projets ISPA en 2003. Quant à la Nordic Investment Bank (NIB), elle intervient en priorité dans les projets financés au titre de l'ISPA dans les pays baltes. L'expertise de ces banques en matière de préparation et de mise en œuvre de projets a continué à se révéler utile pour améliorer la qualité des projets financés par l'ISPA.</li> </ul> <p><b>Un instrument accélérant les réformes</b><sup>230</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La préparation et la mise en œuvre des projets se sont avérées être des instruments importants pour aider les bénéficiaires à comprendre et mettre en œuvre la législation européenne dans le domaine des transports et de l'environnement.</li> <li>▪ ISPA a contribué à l'accroissement de la prise de conscience au sein des NEM que la transposition de la législation communautaire n'est pas suffisante en soi et que, plutôt, de profonds changements structurels sont nécessaires pour rendre la politique de mise en œuvre véritablement efficace.</li> <li>▪ Développement de la pratique des PPP.</li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Amélioration des systèmes de supervision et de contrôle</b><sup>231</sup></p> <p>Tous les éléments clés des systèmes de gestion et de contrôle financiers dans les secteurs de l'environnement et des transports n'avaient pas été mis en place dans tous les pays bénéficiaires au début 2004, mais la Commission pensait que cela allait progressivement se faire.</p> <p>Une évaluation globalement positive sur la conformité des dépenses peut être formulée<sup>232</sup>. La nécessité de poursuivre l'amélioration des systèmes de supervision et de contrôle pour l'aide de l'UE demeure, mais la plupart des pays bénéficiaires avaient accompli de sérieux efforts ces dernières années pour mettre ces systèmes en place.</p> <p><b>Nécessité de renforcer les compétences des ressources humaines</b><sup>233</sup></p> <p>Les qualifications du personnel ne sont pas toujours au niveau requis pour gérer des projets complexes tels que ceux financés par ISPA. La Commission poursuit ses efforts de développement d'activités d'assistance technique, spécialement dans le renforcement des compétences techniques et elle continue d'organiser séminaires, formation, et de diffuser des guides pratiques.</p>

<sup>229</sup> *Ibid.*<sup>230</sup> Commission européenne, "Rapport annuel 2003 de l'instrument de pré-adhésion ISPA", COM (2004) 735 Final, Bruxelles, 2004.<sup>231</sup> *Ibid.*<sup>232</sup> Cour des Comptes européenne, *Rapport annuel*, 2002.<sup>233</sup> Commission européenne, "Rapport annuel 2003 de l'instrument de pré-adhésion ISPA", COM (2004) 735 Final, Bruxelles, 2004.

## SAPARD

<b>Ambitions et principes clés</b>	Le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural est opérationnel depuis 2000 pour aider les pays candidats à se préparer à la politique agricole commune, notamment aux normes de qualité alimentaire et de protection des consommateurs et de l'environnement.
<b>Budget alloué</b>	500 millions d'euros par an.
<b>Réussites</b>	<p><b>Edification d'une capacité administrative renforcée et efficacité du management décentralisé</b> Sujettes à des contrôles ex-post de la Commission, les autorités nationales des 10 pays bénéficiaires ont été entièrement responsables de la gestion des fonds. SAPARD a eu des effets positifs sur les NEM<sup>234</sup> en les encourageant à établir des structures financières et des systèmes de contrôle semblables à ceux qui existent dans l'ancienne UE15, et a ainsi contribué à l'édification d'une capacité administrative<sup>235</sup>. Ce système a donc eu un impact positif sur la capacité d'absorption des fonds de développement rural après l'adhésion. Tous les pays ont relevé le défi sur ce point<sup>236</sup>.</p>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Une mise en œuvre initiale plutôt lente<sup>237</sup>.</b> La décentralisation a été un bon choix mais s'est réalisée de façon trop lente<sup>238</sup>.</p> <p><b>Un premier bilan très mitigé<sup>239</sup></b> Il semble, selon la Cour des comptes européenne, que la Commission ait été défailante dans le suivi, la direction, l'orientation, la méthodologie et l'assistance technique nécessaires à une mise en place efficace de l'instrument, ce qui n'a pas par ailleurs permis l'apprentissage pourtant prévu<sup>240</sup>. La Commission n'a pas mis les moyens humains nécessaires à ce dispositif et n'a pas mené d'évaluation qualitative relative aux résultats de la mise en œuvre de SAPARD. Sont également évoqués la lourdeur bureaucratique au sein des nouveaux pays membres et le fait que l'instrument semble trop aider les organismes les plus riches et les plus importants au détriment des autres.</p>

NB : Il est difficile de pouvoir réaliser ici une analyse précise de l'efficacité de l'instrument, les documents étant peu nombreux et les rapports d'évaluation à mi-parcours des pays bénéficiaires mentionnant des réussites en conformité directe avec les objectifs de l'instrument, sans précision complémentaire, et n'évoquant pas de possible déficiences.

<sup>234</sup> CNASEA, Application of the rural development regulations in Europe : proposal for the future, *Cahier n°3 du CNASEA*, 2003, pp.10.

<sup>235</sup> Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Février 2004.

<sup>236</sup> Commission européenne, "Rapport annuel pour 2002 sur SAPARD", COM (2003) 582 final, Bruxelles, 2003.

<sup>237</sup> Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Février 2004

<sup>238</sup> Cour des Comptes européenne, "Sapard a-t-il été bien géré?", Rapport spécial n°2/2004 relatif à l'aide de pré-adhésion, 2002.

<sup>239</sup> Dwyer, J., et alii, *Europe's rural futures, the nature of rural development*, Institute for European Environmental Policy, Londres, 2003, pp.136.

<sup>240</sup> Cour des Comptes européenne, "Sapard a-t-il été bien géré?", Rapport spécial n°2/2004 relatif à l'aide de pré-adhésion, 2002.

## PHARE

<b>Ambitions et principes clés</b>	<p>Le programme PHARE accompagne la modernisation des PECO depuis plus de dix ans. Il a été adapté en 1997 et 1999 pour mieux répondre aux exigences de l'adhésion et faciliter la transition vers les Fonds structurels. Il finance déjà de nombreux projets, y compris la <u>coopération transfrontalière</u>, qui couvrent le champ d'action futur des Fonds structurels.</p> <p>Alors qu'ISPA et SAPARD sont remplacés depuis l'adhésion, par le Fonds de cohésion et le FEOGA, aucun dispositif bien défini n'a été prévu pour succéder directement au programme Phare. Pour réaliser cette transition inédite entre l'aide de préadhésion et le soutien structurel, une stratégie spécifique a été adoptée par la Commission, le 6 septembre 2002, pour le retrait progressif du programme Phare<sup>241</sup>.</p>
<b>Budget alloué</b>	1,7 milliards d'euros pour l'année 2002
<b>Réussites</b>	<p><b>Renforcement de l'administration publique<sup>242</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les impacts obtenus ont une pérennité élevée, du fait que les modifications législatives resteront inscrites dans la législation nationale, et une grande partie du savoir-faire acquis dans l'administration publique sera probablement maintenue. Le développement institutionnel nécessite de nombreuses années, et qu'il ne peut pas s'accomplir dans la limite de trois ans qui est la durée de vie d'un projet.</li> </ul> <p><b>Acquis communautaire<sup>243</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <u>Bons résultats, avec de meilleurs signes de pérennité dans les secteurs du transport, de l'environnement, de la justice et des affaires intérieures.</u> Mais le tableau est moins positif dans les domaines sociaux et de l'éducation, ainsi que industrie &amp; PME (dans ces secteurs, les projets visaient non seulement à créer de nouvelles institutions, mais le processus impliquait également la mise en réseau d'organisations de la société civile et d'entreprises, dans un environnement semi-public. Souvent, ces projets ont mis du temps à s'implanter et ont rencontré des problèmes pour trouver leurs propres ressources financières, d'où une moindre pérennité).</li> </ul> <p><b>Impacts sur l'économie, la société et l'environnement<sup>244</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ils sont restés inférieurs aux attentes contenues dans les objectifs des projets, bien que ces attentes n'aient pas toujours été exprimées clairement. Cependant, dans les cas où des impacts ont été constatés, il est considéré qu'ils ont plutôt de <u>bonnes chances de perdurer</u> et l'on peut s'attendre à des impacts socio-économiques plus importants à long terme, grâce à la contribution de Phare aux changements de législation et au renforcement de l'administration.</li> <li>▪ Parmi les différents domaines, ceux qui montrent les <u>impacts les plus nets et les plus forts sont ceux où les aides vont à des investissements liés aux normes européennes (comme l'environnement et l'agriculture) ou à de grandes infrastructures (comme le transport)</u>. En revanche, les impacts socio-économiques sont plus faibles dans le domaine de la politique régionale et dans celui de l'industrie &amp; PME. Dans ces domaines, les projets Phare concernaient des investissements liés aux actions structurelles qui mêlaient le développement institutionnel et le développement socio-économique avec une stratégie et une pondération des objectifs souvent assez confuses.</li> </ul> <p><b>Un effet d'intégration patent<sup>245</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'effet d'intégration, la clef de la réussite de la réunification de l'Europe, est patent dans les cas étudiés. L'apprentissage de nouvelles méthodes de gestion publique, l'échange d'idées et le partage des ressources pour le montage de projets communs jouent à plein.</li> <li>▪ Les projets relatifs à la coopération transfrontalière se sont révélés dans l'ensemble satisfaisant</li> </ul>
<b>Déficiences</b>	<p><b>Principales sources d'inefficience<sup>246</sup> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les <u>faiblesses du processus de définition des stratégies</u>, conduisant à des difficultés de gestion et à des coûts de mise en oeuvre élevés durant la période de gestion;</li> </ul>

<sup>241</sup> Commission européenne, 3<sup>ème</sup> rapport général sur l'assistance de pré-adhésion. COM(2003) 844 final., [http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/report\\_pre\\_acc\\_2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/report_pre_acc_2002_en.pdf)

<sup>242</sup> PLS Ramboll "Phare: évaluation ex post de l'aide apportée aux pays candidats entre 1997-1998 et 2000-2001", rapport final consolidé, Etude réalisée pour la Commission européenne, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare\\_evaluation\\_pdf/con\\_sum\\_fr\\_30\\_final\\_15may.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare_evaluation_pdf/con_sum_fr_30_final_15may.pdf).

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Jouen, M., et alii. *L'Europe s'invente-t-elle sur ses marges ? Coopération transfrontalière et transnationale*, Etudes, Notre Europe, 2001 (<http://www.notre-europe.asso.fr>).

<sup>246</sup> Ibid.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la <u>longueur du retour sur expérience</u>, ce qui conduit à maintenir un soutien financier à des actions qui devraient être réformées ou interrompues;</li> <li>- un <u>apprentissage coûteux</u> dans le cadre des régimes d'aides,</li> <li>- une <u>attention insuffisante portée aux contraintes démocratiques</u>, conduisant à soutenir des projets qui, par la suite, ne produisent pas les impacts attendus, ou sont annulés ou retardés.</li> <li>- un <u>manque de réelle possibilité de partenariat</u>. Le processus n'a pas permis aux partenaires, de s'approprier pleinement les objectifs ni les priorités du programme, ni les projets qui ont suivi.</li> </ul> <p><b>Une implication insuffisante des institutions nationales<sup>247</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De nombreux projets Phare ont souffert de ce que les objectifs n'étaient pas clairement définis, mais également d'un manque d'engagement de la part des institutions nationales responsables dans les premières phases de mise en oeuvre. En plus des retards induits, ces problèmes ont créé des besoins de réajustements, parfois très sensibles, des projets durant leur cycle de vie. L'évaluation montre que les ajustements ont été plus particulièrement effectués lorsqu'il y avait un risque pour l'absorption des fonds.</li> </ul> <p>La conclusion générale est que les régimes d'aide ont eu des conséquences assez bénéfiques en termes d'apprentissage, mais que le coût de l'apprentissage a été trop élevé, et que les retombées socio-économiques ont été trop faibles.</p>
--	--

<sup>247</sup> *Ibid.*

## ANNEXE 3

### TERRITORIAL COHESION, ESDP AND OPEN METHOD OF COORDINATION

The ESDP is “soft law” and has to be seen as a policy guideline. Most authors state that the ESDP process has been rather successful as it gave inspiration to policy making with a spatial relevance (ARL, Faludi 2003).

Regarding the big challenge of dealing with a EU 27 instead of EU 15, it seemed to be a normal consequence to continue the ESDP process. Especially as the new member states didn't have an opportunity, yet to work with it, there is a certain lack of legitimation, anyway (ARL 2004) and it is necessary to transform the ESDP or make an ESDP II.

But the continuation of ESDP isn't that clear or “normal”. Instead the term of “territorial cohesion” in the treaty of Amsterdam caused new initiatives and ways of thinking. This “intervention” of “territorial cohesion” might also be seen as a consequence due to the missing competence for a common policy of spatial development. If the history of ESDP is taken into consideration, one should not forget the fact that ESDP has always been “soft law” in mutation. There have been four variants of ESDP until today and – although the commission does refer quite often to the ESDP – the commission does not accept it; and with creating the idea of “territorial cohesion” the commission even seems to withdraw it's support from the ESDP process.

This comes just at a point where a complete revision of the ESDP towards something like “ESDP II” has been put on the agenda.

Instead “territorial cohesion” now “is the thing”. France, the Federal Republic of Germany and the Netherlands are even thinking over in a rather positive way, if there should be some small competence given to the community (Faludi 2003).

Another interesting aspect is the case that the ESDP process until now could be seen as a successful implementation of the open method of coordination, which has been promoted by the commission in 2001 (COM 428) as well. What is not clear yet (besides the question what territorial cohesion does exactly mean), if this open method would be applied to the achievement of territorial cohesion, then.

Why there is a certain problem in the ESDP process is due to the fact that there is a certain friction of the feeling for competence: spatial development and planning is a task of the member states. Regional policy – interfering into spatial planning – meanwhile is a field of competence to the European community. Since the late 1980ies the commission (or to be more precise: a small, “french lead” [influenced by DATAR scenarios] group within old DG XVI; later Regio) did make attempts to work on spatial issues as well. Faludi (2003) is convinced that the DG Regio was supporting the ESDP process until 1999, just before a big revision became necessary (due to EU 27), in order to obtain “precious” work. This revision itself, although 2004 wasn't that far away, has not been encouraged, as from then they wanted to make this kind of work more “by themselves”. So in 2000 the work-program of the DG did officially stop the support for ESDP and ESPON has been only agreed to after long negotiations, in a way the commission does have some influence on it (on the ESPON network).

These attempts – certainly – are seen very critically in countries such as Germany with strong regional political and administrative structures. Especially the Länder and the ministry of economy (Minister Clement said No to territorial cohesion in Leipzig) were against: spatial planning and development is a national duty and responsibility. But it does not mean that European spatial policy is refused totally! The idea is to have it organised amongst the member states but out of responsibility of the Commission. But these German attempts (last time promoted at the Potsdam meeting in 1999) haven't been accepted.

Instead “territorial cohesion” (TC) came up in the second cohesion report. TC had a “prominent” place for the first time. And what is important: not within the framework it was designed (Artikel 7 D later 16; concerning common economic interest) but as a part of the cohesion objective.

In an informal way TC has been declared to be an objective already in 1995 by Robert Savy who benefited from a scientific support by the university of Limoges (Husson, C.).

In early 2003, DATAR gave an statement to DG Regio about the reform of the policy for economic and social cohesion, in which the use of “open method of coordination” is promoted as well (Faludi 2003). As baseline for this reform have been mentioned the ESDP and it’s indicators (the creation of these indicators is work done by ESPON). Territorial cohesion hasn’t been mentioned directly, but was “in the background” all the time. So it wasn’t that surprising, that under the Dutch presidency there have been certain (small) attempts to work for a certain competence of the Community on this topic.

Anyway, it seems to be rather clear that the Commission won’t be able to continue the ESDP created agenda by it’s own. So it is dependent on the member states collaboration on issues of spatial development or TC, whatever. So this is the reason, why probably the “open method of coordination” is the only way for TC; also as the ESDP process showed how it can work. Especially in social policy – where the open method has been used successfully, as well – it was used by exchanging “best practice” and “benchmarking”. Using the open method for territorial cohesion another dimension “strategy” or “Leitbild” is necessary. TC needs a clear strategy. This strategy does not necessarily mean one clear Masterplan, but could contain also several strategies by several members states for different types of regions. What would be important certainly is that the strategies somehow match together and work together. In order to achieve this state of art, an ESDP process or ESDP II would be an very suitable way. So it is not really appropriate to sacrifice ESPD (and maybe even ESPON one day) to territorial cohesion; especially as both can work and match together very well.

What could be a certain problem is the acceptance of the open method of coordination. OMC is not without risks: so the objectives of a program are worked out together by the member states; the way how to achieve it, is left to the responsibility of each member state. The responsibility of the whole program meanwhile is left to the Community.

Positive is the way how all member states work on achieving one common goal of convergence although the individual ways chosen might be very different. So we would have some kind of centralised coordination with – at the same time – a respect of the individual will (for Community) of the member states. Problem: those who do not work on the agenda followed later at European level (this might be the European Parliament, national and regional Parliaments or other pressure groups) will feel as put under centralized pressure. “Brussels as the big power which won’t respect regional interests in an appropriate way”.

Another aspect: horizontal structures will be extended and the making of policy comes more to the level of the executive powers. Regional forces might (or will) loose influence on European policy, although they do have to implement it (the European policy) and although they are fully responsible for it! This might be a problem, but there is still the possibility to make the open method more sophisticated and create ways and mechanism for better control.

But we should not forgot that open method is an reaction to the need for flexible processes with high efficiency and the respect of national autonomy. It will be judged later on it’s results, and the ones we have are not that bad until now.

## ANNEXE 4

## MAIN CHANGES FOR COHESION POLICY

<u>Current situation</u>	<u>Commission proposals for the new programming period</u>
Priority objectives for EU structural actions	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Objective 1: Regions lagging behind (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG) 67% of the overall appropriation €195 billion + €18 billion for the Cohesion Fund</li> <li>– Objective 2: Regions undergoing restructuring (ERDF, ESF) 11% of the overall appropriation</li> <li>– Objective 3: Employment: structural adaptation (ESF) 12% of the overall appropriation</li> <li>– Community Initiatives LEADER + (EAGGF) URBAN II / INTERREG III (ERDF) EQUAL (ESF) 5,3% of the overall appropriation</li> <li>– Innovative Actions (ERDF, ESF) 0,65% of the overall appropriation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Convergence objective: (ERDF, ESF and Cohesion Fund<sup>248</sup>) 78% of the overall allocation of €336 billion</li> <li>– Regional competitiveness and employment objective: (ERDF, ESF) 18% of the overall appropriation</li> <li>– European territorial cooperation objective: (ERDF) 4% of the overall appropriation</li> </ul>
Main steps and provisions related to the programming	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Indicative guidelines prepared by the Commission</li> <li>– Community support framework for objective 1 adopted by the Commission</li> <li>– Regional and sectoral operational programmes (OP) (established at priority axis and measure levels) for objective 1 and Single Programming Documents (SPD) for objective 2</li> <li>– Programme complement (established at measure level and detailing under each measure the selection criteria applied for choosing projects) for OP and SPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Community strategic guidelines adopted by the Council subject, if necessary, to mid-term review</li> <li>– National framework document adopted by the Commission</li> <li>– Operational programme for each of the three objectives and mono-fund (except ERDF and Cohesion fund in convergence objective) established at priority level including indication of the co-financing rate</li> <li>– No programme complement</li> </ul>

<sup>248</sup> Integration of the Cohesion Fund in the mainstream programming and implementation of the “N+2 rule”

“ N+2 rule”	
If budget commitment has not been used for payment, de-commitment at the end of the second year following the year of commitment	Idem
Classification of ERDF major projects	
Whose total costs exceeds €50 million	€25 million in the case of the environment €50 million in other fields
Pre-financing and indexation	
– Single pre-financing amount of 7% when the Commission decision establishing the contribution from the funds to an operational programme is approved (3,5% for the Cohesion Fund) – Indexation 2%	– Idem  (10,5% for the Cohesion Fund) – Idem
Contribution from the Funds	
– Objective 1: ceiling of 75% ceiling of 85% for the Cohesion Fund but possibility to go beyond – Objective 2: ceiling of 50% – INTERREG: 75 % in objective 1 countries/regions 50% in objective 2 and non classified regions/areas	– Convergence objective: idem No possibility to exceed the ceiling of 85% for the Cohesion Fund – Competitiveness objective: Idem – Cooperation objective: 75% in objective 1 countries/regions 50% in other regions; may rise to a maximum of 75% if some regions classified under the convergence objective belong to the cross border territory
Increase in contribution	
Facultative; may be used for example to promote gender equality (but possibility left to Member States ; no percentage of increase detailed in the regulation)	– +5%: Mountain areas, island Member States, sparsely populated areas, areas which were external borders of the Community on 30 April 2004 – +10% (convergence) +30% (competitiveness): Outermost regions – +10%: Interregional cooperation (convergence or competitiveness objectives)

Eligibility rules	
Community eligibility rules	National eligibility rules
Financial management	
Designation of a managing authority and of a payments authority	Designation of a managing authority, of a certifying authority, of an independent audit body, of a body for receiving the payments made by the Commission and of a body for making payments to the beneficiaries
Evaluation	
<i>Ex-ante</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– To be organised under the responsibility of the Member State (for the preparation of the plan or draft of OP/SPD, the type of actions to be included, and the programme complement)</li> <li>– Included in the programmes and accompanied by an environmental profile of the region/area and an assessment of the situation on a gender perspective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Idem (to be carried out for the national strategic reference framework and for each operational programme), under the convergence objective</li> <li>– Included in the programmes: shall identify the extent to which the Community's priorities have been taken into account</li> <li>– For competitiveness objective, possibility to cover all the OP, or each fund or each priority (thematic)</li> </ul>
<i>Intermediate</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– To be organised under the responsibility of the Member State in relation to a mid-term review of the programmes and the allocation of the performance reserve (to be done before 31/12/03)</li> </ul>	<p>To be carried out by Member States at the latest in 2010 to appraise the progress of programming (in relation to the commitments taken, to the integration of the Community strategic guideline and the national strategic reference framework)</p> <p>During the programming period, MS (or the Commission) carry out ad hoc evaluation linked to the monitoring of OP where the monitoring of programmes reveals a significant departure from the goals initially set and where proposals are made for the revision of OP</p>
<i>Ex post</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– To be organised under the responsibility of the Commission ; report on the use of the resources, on the effectiveness and the efficiency of the interventions and to draw up lessons for the future of the policy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Idem ; to be done before 31/12/15, to cover all OP under each objective; Examine the extent to which resources were used, the effectiveness and efficiency of Fund programming, the socio-economic impact and the impact on the Community's priorities</li> </ul>

Reserves	
<p>National performance reserve at national level: 4% of the national appropriation (commitments); distribution at the latest by 31/12/03 on the basis of a reduced number of monitoring indicators reflecting effectiveness, management and financial execution and measuring the mid-term results with regards to the initial specific objectives</p>	<p>Community reserve for quality and performance: 3 % of the financial resources (to be allocated in 2011 by the Council):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- For the Convergence objective, allocation according to the growth in the per capita gross domestic product at regional/NUTS II level, in relation to the Community average, and to the growth in the employment rate at NUTS II level</li>   <li>- For the Competitiveness objective, allocation pro rata to those regions having spent, between 2007 and 2010, at least 50% of their ERDF allocation on innovation-related activities and according to the growth in employment rate at NUTS II level</li> </ul> <p>National contingency reserve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- For the Convergence objective: 1%</li> <li>- For the Competitiveness objective: 3%</li> </ul> <p>To cover unforeseen local or sectoral crises linked to economic and social restructuring or the consequences of trade opening; each Member State proposes specific operational programmes for the budgetary commitments covering the entire programming period</p>
Reports	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesion report submitted every 3 years by the Commission to the other institutions on the progress made on economic and social cohesion</li>   <li>- Annual and final reports on the implementation of each programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Idem; shall contain proposals concerning any adjustments linked to new Community policy in the strategic guidelines on cohesion. Cohesion report to replace the annual report for the year in which the Cohesion report is issued.</li>   <li>- Idem</li> <li>- Annual report on each Member State on the progress made in implementing its strategy and on achieving its goals, taking particular account of the indicators set and the contribution of the results towards implementing the Community strategic guidelines on cohesion</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Annual report of the Commission on the implementation of the regulation (record of the activities of the funds, list of major projects, results of the interventions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Annual report of the Commission summarising the main developments, trends and challenges relating to the implementation of the Community strategic guidelines and the national reference frameworks;</li> <li>– To be sent to the Council together with the BEPG<sup>249</sup> implementation report, the joint report on employment and the internal market strategy implementation report</li> </ul>
---	---

---

<sup>249</sup> Broad Economic Policy Guidelines



## ANNEXE 5 - DOMAINES D'AIDES ET LEURS CONTRIBUTIONS AUX STRATEGIES DE LISBONNE ET DE GÖTEBORG POUR 2007-2013<sup>250</sup>

	Stratégie de Lisbonne					Stratégie de Göteborg					
	TIC	R&D / Innovation	PME	Formation	Emploi	Climat	Santé	Transport	Ressources naturelles	pauvreté	Age
<b>FEDER</b>											
<b>Article 4 - CONVERGENCE</b>											
Recherche et développement technologique (RDT) / Société de l'information	X	X	X								
Environnement / Prévention des risques naturels et technologiques						X			X		
Tourisme			X		X				X		
Transports et énergie						X		X	X		
Education et santé				X			X			X	
Aide directe aux investissements dans les PME			X		X					X	
<b>Article 5 - COMPETITIVITE REGIONALE ET EMPLOI</b>											
Innovation et économie de la connaissance		X	X			X			X		
Accès aux services de transports et de télécommunications	X		X			X		X		X	
Environnement et prévention des risques						X	X		X		
<b>Article 6 - COOPERATION TERRITORIALE EUROPEENNE</b>											
Développement d'activités économiques et sociales transfrontalières	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
Développement de la coopération transnationale	X	X	X			X	X	X	X		
<b>Article 8 - LA DIMENSION URBAINE</b>											
Stratégies participatives et intégrées/ Réhabilitation de l'environnement physique/ Services à la population			X		X			X	X	X	
<b>Article 9 - ZONES RURALES ET ZONES DEPENDANTES DE LA PECHE</b>											
Accessibilité / réseaux et services de télécommunications / nouvelles activités / liens entre les zones urbaines et les zones rurales / tourisme	X		X		X			X	X		
<b>Article 10 - ZONES A HANDICAPS NATURELS</b>											
Accessibilité / Patrimoine culturel / Utilisation durable des ressources naturelles / Tourisme.			X		X			X	X		
<b>Article 11 - REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES</b>											
Transport de marchandises / appui lié aux contraintes de stockage / appui lié à l'entretien des outils de production et à l'insuffisance de capital humain				X				X			
<b>FONDS DE COHESION : ARTICLE 2 - CHAMP D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE</b>											
Réseaux transeuropéens de transport ;			X		X			X			
Domaines favorisant le développement durable et présentant une claire dimension environnementale			X		X	X	X	X	X		
Priorités attribuées à la politique communautaire de protection de l'environnement			X		X	X			X		

<sup>250</sup> Propositions de la Commission COM(2004) 495 (FEDER) ; COM(2004) 494 (Fonds de cohésion)