

Madrid, 15, 16 & 17 December 1988

LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS

Intervention de M. LANDABURU,
Directeur général de la politique régionale

T.E.P.S.A., Madrid, 16 décembre 1988

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

C'est avec plaisir que j'ai accepté votre invitation à présenter les grandes lignes et à débattre de la réforme des fonds structurels qui, dans le cadre de l'objectif de cohésion économique et sociale, constitue un enjeu capital et d'actualité pour la Communauté.

Sujet d'actualité à n'en pas douter, car l'année 1988 est celle pendant laquelle l'ensemble du dispositif réglementaire de la réforme aura vu le jour et aussi parce que cette réforme va entrer effectivement en oeuvre dans quelques semaines, du moins pour ses grandes lignes.

Enjeu capital, par ailleurs, car du succès de cette réforme et de l'action à venir des fonds structurels dépendent en partie la réussite du marché intérieur et l'intégration européenne. C'est aussi à juste titre que votre programme de la Journée aborde successivement la question du marché intérieur puis celle des politiques d'accompagnement, car ces deux questions sont étroitement imbriquées.

Avant de développer les principes et les modalités qui vont désormais encadrer et guider l'action des fonds structurels en vue d'une plus grande cohésion économique et sociale, je voudrais tout d'abord rappeler le contexte et les fondements de la réforme car il me semble en effet important de considérer cette dernière comme un élément nécessaire pour favoriser la

cohésion économique et sociale, mais non pas suffisant à lui seul. Et plus largement encore, il convient de replacer l'objectif de cohésion parmi les autres objectifs de l'Acte Unique.

Avec l'Acte Unique les Etats membres ont voulu réaffirmer leur volonté de progresser vers l'Union européenne. Pour ce faire, ils se sont fixés un certain nombre d'objectifs concrets de nature à favoriser une plus grande intégration, notamment économique et sociale, face aux défis internes et externes. En premier lieu, il s'est agi de dispositions institutionnelles permettant une plus grande efficacité du processus décisionnel communautaire, en particulier par le recours au vote à la majorité et avec la procédure de coopération avec le Parlement européen; ces améliorations ont déjà fait leurs preuves au cours de l'année 1988. Face au défi que représente la concurrence de nos partenaires mondiaux dans les domaines des hautes technologies, la Communauté s'est dotée d'une politique de recherche et de développement technologique visant le renforcement des bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne. En réponse aux agressions multiples et souvent alarmantes vis-à-vis de notre environnement, et qui conditionnent non seulement la qualité de notre vie et celle des générations futures mais également les potentialités du développement économique, la Communauté s'est engagée sur la voie d'un renforcement de son action en faveur de la protection de l'environnement. A l'égard de la politique sociale on vient de nous faire part tout à l'heure des développements dans ce domaine. Ce matin, votre travail a été consacré à différents aspects de la préparation de l'échéance du 31 décembre 1992; celle-ci constitue sans doute l'élément de l'Acte Unique auquel l'opinion publique et les acteurs économiques à travers l'ensemble de la Communauté, ont porté le plus d'attention. Et j'en arrive enfin aux dispositions de l'Acte Unique qui nous intéressent plus directement: à savoir l'engagement de la Communauté à renforcer sa cohésion économique et sociale.

Pour la Commission, les objectifs du marché unique et de la cohésion sont tout à fait indissociables et ne sauraient aboutir indépendamment l'un de l'autre. Ce lien ne relève d'ailleurs pas d'une conception nouvelle puisque en 1957 l'Article 2 du Traité de Rome indiquait que la Communauté entendait réaliser, je cite: "un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée" par "l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des

politiques économiques des Etats membres". Espace économique commun, croissance et cohésion constituent déjà des objectifs associés. Il est clair en effet, et ainsi qu'on l'a constaté pendant la période de croissance des années 60, que la réduction des disparités économiques et sociales entre les régions et les Etats membres de la Communauté ne sera possible que grâce au climat de croissance autorisé par le grand marché. Mais à l'inverse, le maintien ou l'aggravation des disparités régionales, outre qu'ils sont contraires aux engagements et à l'esprit de solidarité qui constituent les fondements de la Communauté, représenteraient des germes de tensions sociales et politiques dommageables à la réalisation d'un espace économique commun.

Pour parvenir à un niveau de cohésion satisfaisant, il faudra donc que les régions les plus défavorisées de la Communauté bénéficient pleinement du grand marché et connaissent une croissance supérieure à la moyenne communautaire, résultant d'un développement et d'une diversification des activités économiques créatrices de revenus et d'emplois. C'est à cette tâche que l'action des fonds structurels devra se consacrer, d'ici le 31 décembre 1992, avec toutes l'intensité et l'efficacité requises. A cet égard, si la contribution de la politique régionale et des instruments structurels en faveur des régions les moins favorisées constitue l'élément central de la stratégie communautaire de la cohésion, je dois souligner que d'autres moyens ou contributions prévus par l'Acte Unique doivent être sollicités. Ainsi, et conformément à son article 130 B, les politiques économiques des Etats membres doivent être coordonnées entre elles pour assurer un cadre macro-économique stable et favorable. A ce sujet, le rapport économique annuel que la Commission a adopté récemment considère que les grandes tendances économiques actuelles concernant les taux de change, l'inflation, la croissance offrent des perspectives encourageantes, mais il rappelle également que les Etats membres doivent prêter attention à rapprocher certains aspects de leur politique économique notamment en ce qui concerne les équilibres de leurs finances publiques et de leurs balances des paiements. En outre le même article 130 B prévoit que la mise en oeuvre des politiques communes et du marché intérieur doivent prendre en compte et participer à la réalisation de l'objectif de cohésion; il en résulte en particulier, que l'analyse des effets régionaux de ces politiques, déjà mise en oeuvre par la Commission, à l'heure actuelle, dans le cadre des instruments non financiers de la politique régionale, prend une dimension institutionnelle et devra être approfondie.

S'agissant maintenant de la réforme des fonds structurels, celle-ci répond au souci d'efficacité que j'ai mentionné précédemment et qui est clairement explicité par l'article 130 D de l'Acte Unique. Les premières propositions de la Commission à cet égard ont été communiquées dès le début de l'année 1987 dans le document intitulé: "Réussir l'Acte Unique, Une nouvelle Frontière pour l'Europe". Nous verrons plus loin que les grandes lignes de ce document ont été depuis entérinées par le Conseil. Pour ne mentionner que les deux principales, il s'agit d'une part du doublement de l'enveloppe budgétaire globale des fonds sur la période 1987 à 1993, décidé par le Conseil Européen de février 1988, et d'autre part de la focalisation des actions sur cinq objectifs précis.

Le cadre de l'action des fonds structurels à compter du 1er janvier 1989 est maintenant bien connu, il a été arrêté par le Conseil sous la forme d'un règlement d'ensemble, en date du 24 juin 1988, concernant les missions, l'efficacité et la coordination des fonds structurels [entre eux et avec la Banque Européenne d'Investissement et les autres instruments financiers existants]. Les modalités pratiques d'intervention et de coordination sont quasiment au point et devraient être arrêtées par le Conseil, sur proposition de la Commission et après concertation avec le Parlement européen, dans les semaines à venir, sous la forme d'un règlement horizontal comprenant les dispositions communes aux trois fonds, et de trois règlements verticaux, concernant les dispositions spécifiques à chacun d'entre-eux.

Ainsi, à compter du 1er janvier 1989 [et sous réserve de dispositions transitoires assez complexes que je pourrai éventuellement expliciter à l'heure de la discussion] l'action des 3 fonds structurels de la Communauté (FEOGA, Orientation, Fonds Social, FEDER) va se développer selon les grands principes communs suivants:

Premier principe: il s'agit avant toute chose de la recherche de l'efficacité des fonds structurels, souci clairement explicité dans l'Acte Unique. A ce titre, on a délimité la mission des fonds, on a déterminé les modalités de leur coordination et on a enfin établi des procédures communes relatives à leur intervention.

Deuxième principe: les moyens financiers sont très sensiblement augmentés, passant de 7 milliards d'écus en 1987 à 14 milliards en 1993, pour l'ensemble des trois fonds.

Troisième principe: les interventions des fonds vont se concentrer sur un nombre limité d'objectifs et sur les régions connaissant les problèmes les plus graves. Les objectifs d'intervention sont au nombre de 5. L'objectif 1 concerne le développement des régions les plus en retard de la Communauté et l'objectif 2, la reconversion des régions ou zones gravement affectées par le déclin industriel. La lutte contre le chômage de longue durée et contre le chômage des jeunes constituent les objectifs 3 et 4. L'objectif 5 vise l'adaptation des structures agricoles (objectif 5a) et le développement des zones rurales (objectif 5b). Au titre de la concentration géographique, je mentionnerai le fait que la population des régions relevant de l'objectif 1 représente environ 20% de la population communautaire et que jusqu'à 80% des ressources du FEDER pourront y être consacrées.

Quatrième principe: la programmation et la planification des interventions sont renforcées par un processus en trois étapes. Tout d'abord, les Etats membres devront soumettre des plans de développement ou de reconversion régionale, ou de développement rural selon le cas, dans lesquels seront affichés les mesures et axes principaux du développement pour lequel un soutien financier est attendu de la Communauté. Ces plans seront la base d'une négociation entre la Commission, l'Etat membre et les autorités régionales concernées et donneront lieu à l'établissement de cadres communautaires d'appui dans lesquels figureront les axes prioritaires d'intervention et le plan de financement pluriannuel par les différents partenaires. C'est sur cette base que la Commission décidera ensuite d'accorder un concours communautaire aux demandes présentées par les Etats membres, principalement sous forme de programmes opérationnels regroupant des ensembles de mesures cohérentes et complémentaires.

Cinquième et dernier principe: cette réforme de l'action des fonds structurels va être l'occasion de mettre en oeuvre un véritable partenariat par lequel les autorités locales et régionales, en collaboration avec l'Etat membre et la Commission, vont pouvoir davantage contribuer au développement régional. Ce partenariat, auquel la Commission et le Parlement européen attachent la plus grande importance, interviendra aux différentes phases de préparation, de décision, de mise en oeuvre et d'évaluation des différentes actions.

A présent, qu'en est-il de cette réforme pour ce qui concerne la politique régionale et les interventions du FEDER? Il est bien évident que les principes que je viens d'exposer s'appliquent en totalité aux interventions du FEDER, mais du fait de la nature et de l'objet de celles-ci il convient de souligner les spécificités et les nouveautés introduites par la réforme.

En ce qui concerne tout d'abord les zones et régions éligibles, le FEDER va intervenir principalement en faveur des régions en retard de développement et des régions industrielles en déclin, conformément à la mission qui lui est conférée par l'Acte Unique, mais il interviendra également pour le développement des zones rurales, en relation avec les effets de la réforme de la politique agricole commune.

Quant à la stratégie générale de la politique régionale qui guidera les interventions du FEDER, il est affiché une volonté de mettre l'accent sur la croissance économique et la création d'emplois. Dans cette optique, le FEDER participera au financement d'infrastructures contribuant directement au développement économique, au financement d'investissements créateurs d'emplois dans des entreprises, au financement d'un ensemble de mesures d'animation économique au niveau local, en particulier en direction des PME. De cette façon, le FEDER pourra apporter un soutien efficace aux régions structurellement faibles ou vulnérables, dans leur effort à s'ajuster et à tirer le meilleur parti des nouvelles conditions créées par le marché unique.

Sur le plan opérationnel, c'est-à-dire en ce qui concerne la forme des interventions, nous avons également fait en sorte que l'efficacité de ces dernières soit nettement améliorée. Dans la pratique, cela se traduira par un abandon des petits projets au profit d'un recours généralisé aux programmes opérationnels qui regroupent des ensembles de mesures cohérentes et complémentaires. D'autres formes d'intervention sont également prévues pour répondre aux différents besoins: cofinancement de régimes d'aides aux entreprises, subventions globales à des organismes chargés du développement et de l'animation économiques.

Une attention particulière a également été portée aux actions en faveur du développement local. Cette composante de la stratégie de développement régional est déjà expérimentée dans le cadre du règlement actuel du FEDER

mais à l'avenir elle devrait connaître une montée en puissance très significative. Cette approche prend son origine dans le constat que les régions en retard ou en déclin doivent compter, en premier lieu, sur leurs propres ressources - qu'elles soient naturelles, économiques ou humaines - ressources qu'il convient de recenser, d'animer et de valoriser. Le FEDER financera ainsi un ensemble de mesures dites de valorisation du potentiel endogène des régions, concernant en particulier l'animation économique locale et l'émergence ou le renforcement d'un tissu de PME compétitives. Dans ce cadre, il est prévu que la mise en oeuvre et la gestion de ces actions pourront être confiées à des organismes intermédiaires du type "agences de développement régional", lesquelles pourront recevoir des subventions globales dont j'ai parlé précédemment.

Le nouveau dispositif prévoit également que le FEDER pourra financer différents types d'actions concernant le développement régional à l'échelle communautaire. Ces actions prendront la forme d'études, de projets pilotes, de réseaux d'échange d'expériences. Elles ont pour objectif, non pas de se substituer aux responsabilités des Etats membres en matière d'aménagement de leur territoire, mais de promouvoir une meilleure coordination et la prise en compte d'une dimension plus large dans les réflexions et les actions qui sont menées au niveau national. Ces actions seront conduites dans trois directions; premièrement, dans le champ de l'aménagement du territoire par l'analyse des effets des grandes infrastructures de communication, des effets du grand marché sur la localisation des activités ou encore des perspectives d'utilisation du territoire européen; deuxièmement, en vue de la résolution des problèmes spécifiques aux zones frontalières; et enfin par l'échange d'expériences et la coopération interrégionale.

Enfin, outre les interventions financières du FEDER, il est prévu de renforcer les instruments non financiers de la politique régionale, ceci dans la ligne de conduite clairement tracée par l'Acte Unique et en particulier son article 130 B. Pour être plus explicite, il s'agit de la prise en compte par les autres politiques communes et par le marché unique de l'objectif de cohésion. A cet effet, la proposition de règlement du FEDER prévoit l'établissement tous les 3 ans d'un rapport périodique présentant l'évolution de la situation régionale et les effets des politiques régionales communautaires et des Etats membres. Le rapport devra également permettre d'évaluer l'impact régional des autres politiques communautaires, et il servira de base à l'établissement d'orientations pour la politique régionale.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, c'est sur ce dernier point que je conclurai cet exposé. En effet, la Commission est sur le point de communiquer au Parlement, au Conseil et aux E.M. ses orientations pour la mise en oeuvre de la politique régionale communautaire dans le nouveau contexte de la réforme des fonds structurels. Ces orientations s'adressent aux autorités nationales, régionales ou locales compétentes et aux acteurs économiques concernés par le développement régional. Elles vont constituer une référence importante pour ces autorités, à l'heure où celles-ci sont en train d'établir les plans sur lesquels toute la stratégie du développement régional sera fondée.