



HAL
open science

Les aides européennes aux PECO : Vers une meilleure affectation des fonds ?

Assen Slim, Aude Hapiot

► **To cite this version:**

Assen Slim, Aude Hapiot. Les aides européennes aux PECO : Vers une meilleure affectation des fonds ?. Le Courrier des pays de l'Est, 2003, 4 (1034), pp. 48-60. hal-04464538

HAL Id: hal-04464538

<https://hal.science/hal-04464538v1>

Submitted on 18 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

HAPIOT Aude & SLIM Assen (2003), « Les aides européennes aux PECO : vers une meilleure affectation des fonds », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1034, avril, pp. 48-60.

Les aides européennes aux PECO : Vers une meilleure affectation des fonds ?

Aude Hapiot*

Assen Slim**

* Allocataire de recherche-moniteur, Roses, Cemi, Université de Paris I, ahapiot@univ.paris1.fr

** Maître de conférences, Roses, Cemi, Inalco, assen.slim@inalco.fr Manuscrit clos en mai 2003.

Le cinquième élargissement de l'Union européenne (UE) qui concerne, notamment, huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO) implique de nombreux changements dits de pré-adhésion(1). Ces derniers, qui touchent aussi bien les PECO que l'UE, portent sur des thèmes variés dont les plus médiatiques sont la réforme des institutions, la reprise de l'acquis communautaire, la réforme des politiques communes et la recherche d'une taille optimale pour le budget de l'UE élargie.

L'UE utilise actuellement trois instruments de pré-adhésion pour aider les PECO candidats à se préparer à l'adhésion : il s'agit de Phare (Règlement du Conseil 3906/89), d'Ispra (Règlement du Conseil 1267/99) et de Sapard (Règlement du Conseil 1268/99)(2). Lorsque l'adhésion deviendra effective, ces instruments d'aide seront remplacés par la politique régionale européenne.

Le passage d'une aide de pré-adhésion à une aide structurelle est inédit dans l'histoire de l'intégration européenne. Aucun des élargissements antérieurs n'ayant atteint une telle ampleur, les expériences passées ne peuvent, au mieux, qu'inspirer le processus en cours.

Cet article s'attache à étudier dans une optique comparative l'aide à la transition, l'aide de pré-adhésion et l'aide structurelle. La première partie rappelle le fonctionnement et les principales limites de Phare en tant qu'accompagnement de la transition des PECO. Une deuxième partie aborde la question de l'aide de pré-adhésion (Phare, Ispra et Sapard) et pointe les différences et similitudes avec l'aide à la transition et l'aide structurelle. Une troisième partie analyse les modalités de transposition de la politique régionale aux nouveaux membres.

1. L'aide à la transition (1989-1997)

En 1989, l'UE a lancé un ambitieux programme d'aide qui fut, dans les premiers temps, hâtivement comparé au plan Marshall des années d'après-guerre. Toutefois, tant en ce qui concerne les objectifs, que les montants engagés, ou les principes et procédures d'attribution, le programme européen fut radicalement différent du programme américain. Ces spécificités se sont traduites par l'apparition d'un certain nombre de dysfonctionnements et de limites.

● *Les objectifs du programme Phare*

Lors du sommet de l'Arche à Paris, les 14 et 15 juillet 1989, les pays de l'UE décident de mettre en place un programme d'assistance multilatérale aux PECO. Il s'agit de Phare. Initialement destiné à la Pologne et à la Hongrie, il sera, dès sa deuxième année de fonctionnement, étendu aux autres PECO (sans toutefois changer de nom). Les pays baltes y seront intégrés en 1995. Il concerne quatorze pays.

L'objectif de cette aide multilatérale est clairement énoncé dès 1989 : soutenir les PECO dans leur transition vers le marché. Ces pays viennent de sortir du communisme et se trouvent, au moment du lancement du programme, dans une situation de pénuries généralisées. C'est pourquoi Phare fut construit à l'origine comme une aide de type «transfert de ressources».

● **Les montants engagés**

Le programme Phare fut beaucoup plus modeste que le plan Marshall : en huit ans (de 1990 à 1997), la Commission a engagé au total 7,59 milliards d'euros en faveur des PECO, la part la plus importante ayant été consacrée à la restructuration du secteur public et au développement du secteur privé (43,7 % des montants cumulés totaux). Le financement de chaque secteur était réalisé dans le cadre de sous-programmes spécifiques dont les principaux sont : Jopp pour le développement du secteur privé, Green et East pour l'environnement, Ace, Tempus I et Tempus II pour l'éducation et la recherche, Lien dans le domaine social, Sigma pour la formation professionnelle des fonctionnaires, Démocratie pour la formation des élus et le renforcement de la société civile, etc. Au cours de la période 1990-1997, les PECO ont reçu en moyenne 7,47 euros par habitant et par an dans le cadre du programme Phare (tableau 1).

Tableau 1 : Engagements totaux de PHARE (en millions €)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
475,3	769,7	979,6	966,1	946,1	1114,0	1207,8	1135,1	1153,9	1481,7	1651,5	1635,4	1415

* valeur indicative pour 2002.

Sources : Commission des communautés européennes, SEC(2003)228 pp. 25-26.

Remarque : Le total des engagements PHARE 1990-2001 s'élève à 13516,2 millions €. Sur ce total, 75,1 % (soit 10155,1 millions €) avaient fait l'objet de contrats et 64,3 % avaient été payés (8687,3 millions € soit également 85,5 % des contrats signés) à la fin de 2002.

● **Procédures, principes et programmation**

Phare (1990-1997) était basé sur un principe fort de centralisation, que ce soit pour l'évaluation des projets, pour la gestion, pour le suivi ou pour le contrôle des programmes. Cette centralisation s'explique par la volonté de la Commission d'exercer un contrôle strict sur les capitaux engagés. Contrairement aux fonds structurels ou à la Politique agricole commune (PAC), l'aide à la transition était directement et exclusivement gérée par la Commission (sur la période 1990-1997).

Une fois programmé le budget annuel ainsi que sa répartition géographique et sectorielle, la Commission devait signer un mémorandum financier avec chacun des pays bénéficiaires. Des Bureaux d'assistance technique (BAT) et des Unités de gestion des programmes (UGP), créés auprès des ministères des PECO, étaient chargés d'identifier avec les autorités nationales les objectifs, de planifier leur réalisation, d'organiser des appels d'offres, de superviser la rédaction des contrats, de gérer au quotidien les projets. En principe donc, Phare opérait sur la base de la demande, c'est-à-dire que les pays partenaires (en accord avec les UGP et les BAT) proposaient directement des projets à la Commission qui les approuvait si ces derniers respectaient les critères prédéfinis et les objectifs généraux du programme.

Les UGP et les BAT dépendaient directement de la Commission et étaient tenus, de ce fait, de rendre régulièrement compte à cette dernière de l'état d'avancement des programmes.

Cette procédure s'est traduite dans les faits par l'adoption d'un très grand nombre de petits projets.

● *Limites de l'aide à la transition*

Telle qu'elle a été pratiquée, l'aide de l'UE à la transition des PECO, malgré ses grandes qualités, s'est heurtée à deux types de limites : celles inhérentes à sa gestion et celles liées aux spécificités des PECO en transition.

Dans le premier cas, les limites ont toutes pour origine l'excessive centralisation des procédures de décision et d'attribution des fonds. Cette caractéristique n'est pas sans conséquence sur les délais séparant l'élaboration des programmes indicatifs et l'attribution des premiers financements. La durée moyenne d'exécution des projets/programmes n'a cessé de s'allonger entre 1990 et 1999. Le retard moyen de décaissement des fonds engagés est ainsi progressivement passé de deux ans en 1991 à trois ans en 1995 pour atteindre cinq ans en 1999. Pour certains programmes, l'arriéré d'engagements en cours était estimé à plus de 8,5 années de paiement(3).

L'absence de transparence est une autre conséquence de la centralisation des procédures de décision. Par exemple, en 1995, la Cour des comptes de l'UE a reproché à Phare d'avoir une gestion peu claire et d'avoir perdu le contrôle de certains projets(4). Par ailleurs, d'aucuns soulignent que l'écart excessif entre les honoraires versés aux experts de l'UE et ceux attribués à leurs homologues locaux (écart allant de 1 à 5) a pu faire apparaître le programme Phare comme majoritairement destiné aux consultants occidentaux(5).

Les limites liées aux spécificités des PECO portent sur les montants alloués ainsi que sur la conditionnalité de l'aide européenne. Tous les PECO n'ont pas bénéficié des mêmes montants d'aide à la transition. Ainsi, les pays de l'ancien triangle de Visegrad (Pologne, Hongrie et ex-Tchécoslovaquie) ont reçu, à eux seuls, 39 % des montants Phare de 1990 à 1997. Le prix Nobel d'économie G. Myrdal(6) soutiendrait sans doute aujourd'hui que cette inégalité serait justifiée si l'aide était allouée en priorité aux PECO à faibles niveaux de richesse. Or, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie sont parmi les pays les plus riches, avec respectivement 12 416, 9 051, 13 991 et 11 243 dollars de PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat (PPA), en 2000(7). Toutefois, si l'on rapporte les montants cumulés de Phare à la population respective de chacun, il apparaît (tableau 2), que ce sont les pays des Balkans et de la région balte qui ont obtenu en moyenne annuelle le plus d'aide par habitant sur la période 1990-1997 avec respectivement 9,18 et 10,34 euros par habitant, contre 6,40 euros par habitant pour ceux de l'ancien triangle de Visegrad. Cependant, il subsiste de fortes disparités intrarégionales. Comment expliquer, par exemple, que la Bulgarie ait reçu plus du double d'aide annuelle moyenne par habitant que la Roumanie, pour un montant de PIB par tête (en PPA) comparable ? En second lieu, les montants alloués aux PECO dans le cadre de l'aide à la transition se sont révélés très faibles au regard du processus de transition qu'ils étaient censés soutenir. En termes absolus, l'aide européenne cumulée totale à la transition versée aux PECO dans le cadre de Phare (soit 7,593 milliards d'euros entre 1990 et 1997) apparaît marginale par rapport aux seuls transferts nets intra-allemands (775,7 milliards de DEM, soit 413,9 milliards d'euros entre 1991 et 1995)(8). Rapportés aux PIB des pays bénéficiaires les montants totaux de l'assistance communautaire représentent, en moyenne annuelle, 0,8 % dans le cas des PECO. Ces chiffres sont à considérer avec prudence en raison du manque de fiabilité des données relatives aux PIB. Toutefois, l'ordre de grandeur qu'ils donnent illustre la faiblesse de la contribution de l'aide de l'UE.

Enfin, concernant les conditions d'attribution de Phare, l'UE s'est alignée sur celles appliquées par le FMI, à savoir la mise en place de mesures d'austérité (compression des dépenses publiques, compression de la demande par l'intermédiaire du crédit) ainsi que de mesures d'ajustement structurel (diminution du rôle de l'Etat, réduction du déficit du commerce extérieur, remboursement de la dette extérieure). L'expérience a montré que la production pouvait être fortement affectée par

ce type de politique. Une restriction trop brutale du crédit, dans un environnement économique en transition, peut être à l'origine d'une aggravation de la récession sans forcément casser l'hyperinflation. Rappelons que la plupart des PECO ont traversé des phases d'« inflation inertielle » durant lesquelles les hausses de prix se sont maintenues à un rythme d'environ 50 % par an(9). En ce sens, on peut considérer que le FMI sous-estime systématiquement l'impact d'une variation du crédit sur la production, mais surestime son effet sur l'inflation et la balance des paiements(10).

A partir du Conseil européen de Luxembourg de 1997, l'aide à la transition a cédé la place à une aide dite de « pré-adhésion ».

2. L'aide de pré-adhésion (1989-1997)

A partir de 1997, Phare est transformé en instrument financier de pré-adhésion et est destiné à soutenir les réformes institutionnelles. Contrairement à la période 1989-1997 durant laquelle Phare a consacré son activité à accompagner le processus de transition économique dans les PECO et opérait sur la base de la demande, aujourd'hui le programme se concentre exclusivement sur les priorités de l'adhésion définies par le Conseil dans les Partenariats d'adhésion (PA) pour chaque pays candidat.

Cette transformation a permis à la Commission d'apporter des solutions à la plupart des dysfonctionnements observés par le passé. À partir de 2000, l'action de Phare sera complétée par deux nouveaux programmes de préadhésion : Ispa et Sapard. Quels sont les objectifs de cette nouvelle forme d'aide ? En quoi se distingue-t-elle de la précédente ? Est-elle amenée à disparaître lorsque l'adhésion des PECO à l'UE deviendra effective ?

• Objectifs de l'aide de pré-adhésion

Chaque fonds de pré-adhésion a un (ou plusieurs) objectif(s) propre(s). Ces objectifs ne sont plus liés à l'aide à la transition. D'une certaine manière, l'UE considère que la transition s'est achevée en 1997 et que la phase de convergence vient de débuter. Les programmes de pré-adhésion relèvent entièrement de cette logique et l'UE a cherché à éviter toute redondance ou recoupement entre eux(11).

Phare est désormais utilisé pour « aider les pays candidats à se préparer à bénéficier des Fonds structurels après l'adhésion »(12). Pour ce faire, le programme se concentre sur deux objectifs principaux : le renforcement des institutions et l'investissement nécessaire pour mettre en œuvre l'acquis communautaire (coopération transfrontalière, cohésion économique et sociale). Ispa a pour objectif d'aider à la mise en conformité avec la législation européenne des secteurs de l'environnement et des transports des pays candidats. Enfin, le but de Sapard est de soutenir les efforts de préparation des PECO en matière de développement rural et de mise en œuvre de l'acquis communautaire dans le secteur de l'agriculture.

Dans le cadre de Phare, des allocations nationales pluriannuelles sur sept ans sont déterminées par la Commission en fonction de la population, du PIB par tête, des « résultats passés », du « besoin », de « la capacité d'absorption » et des « progrès dans la mise en œuvre des Partenariat d'adhésion ». Pour Ispa, la Commission utilise les mêmes critères que ceux du Fonds de cohésion, à savoir la population, le PIB par tête (en PPA) et la superficie.

• Montants

Pour 1998 et 1999, l'UE a engagé 2,64 milliards d'euros dans le cadre de Phare(13). Sur la période 2000-2006, l'ensemble de l'aide à la pré-adhésion devrait atteindre en moyenne annuelle 3 milliards

d'euros, la moitié étant allouée à Phare. Pour 2001, par exemple, les montants ont été de 1,62 milliard d'euros pour Phare, de 1,08 milliard pour Ispa et de 0,54 milliard pour Sapard, pour un budget total de 3,24 milliards d'euros(14).

En valeur absolue, l'aide de pré-adhésion se répartit comme suit (pour 2002) : Pologne (35,1 % du total), Roumanie (24,5 %), Bulgarie (10,2 %), Hongrie (8,8 %), République tchèque (6,8 %), Lituanie (5 %), Slovaquie (4,6 %) Estonie (2,7 %), Slovénie (1,9 %) et Lettonie (0,4 %). Rapportés au PIB, les 3 milliards d'euros ne représentent pas plus de 0,3 % du PIB (en PPA) annuel moyen des PECO en 2000. Eu égard à leur population, les PECO bénéficieront, chaque année en moyenne de 23,6 euros par habitant (sur la période 2000-2006), avec de forts écarts entre pays (tableau 2).

Tableau 2 : Moyenne annuelle par hab. des différentes génération d'aide aux pays candidats.

€/habitants (moyenne annuelle sauf pour 2000 où il s'agit des données réelles)	Aide à la transition PHARE (1990-1997)	Aide à la pré-adhésion PHARE, ISPA, SAPARD (2000)	Aide structurelle Obj. 1, 2, 3, Ifop, Interreg, Equal (2004-2006)	Population 1000 hab. (2000)
Albanie	16,11	-	-	3400
Macédoine	9,29	-	-	2000
Bosnie-Herzégovine	7,29	-	-	4300
Slovénie	7,29	26,18	39,66	1990
Bulgarie	10,24	33,89	-	8170
Roumanie	4,84	29,55	-	22435
Hongrie	9,60	23,32	60,49	10211
Slovaquie	5,21	23,05	64,82	5401
Pologne	4,97	24,62	65,86	38646
République tchèque	4,20	17,94	48,39	10272
ex-Tchécoslovaquie	1,64	0,00	-	15673
Estonie	12,90	52,84	82,99	1372
Lettonie	9,97	44,59	80,74	2373
Lituanie	8,16	38,28	78,20	3506
Chypre	-	-	25,36	694
Malte	-	-	50,51	390
Programmes multi-pays	0,77			
Total PECO*	7,47	13,56	62,87	74855

* Remarque : Chypre et Malte ne sont pas concernées par les aides de transition et de pré-adhésion. La Bulgarie et la Roumanie ne sont pas concernées par l'aide structurelle. Albanie, Macédoine et Bosnie-Herzégovine ne sont concernées que par l'aide à la transition. Les totaux tiennent compte de cette remarque.

Sources : calculs des auteurs d'après les données de population en 2000 fournies par le Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale COM(2003)34 final et les chiffres ventilés relatifs aux différents programmes fournis par la Commission.

● Procédures et principes

Les procédures

Les procédures de l'aide de pré-adhésion sont similaires pour Phare, Ispa et Sapard : elles sont basées sur l'existence d'un transfert de ressources de l'UE vers les pays candidats. Toutefois, le transfert est principalement d'ordre financier pour Ispa et Sapard, alors que, dans le cas de Phare, il porte pour une part importante sur du savoir-faire. Ce dernier type de transfert est mis en œuvre par le biais des «jumelages» qui permettent à la Commission d'identifier les lacunes existant dans le fonctionnement des administrations des pays candidats. Ces derniers doivent présenter un projet concret de réforme de leur administration à la Commission qui demande alors aux Etats membres de constituer des équipes d'experts dirigées par un chef de projet et par un conseiller pré-adhésion ; ces équipes sont détachées auprès des pays candidats afin de les aider à développer leur capacité à mettre en œuvre des aspects spécifiques de l'acquis. Entre 1998 et 2001, 503 projets de jumelage ont bénéficié d'un financement communautaire.

Principes

L'aide à la pré-adhésion obéit à de nouveaux principes : la programmation, la décentralisation, le cofinancement et l'évaluation automatique de la gestion des programmes.

Contrairement à l'aide à la transition, celle venant à l'appui de la pré-adhésion obéit à un cadre unique de programmation. Le principe de programmation repose sur les Partenariats d'adhésion (PA) définis par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997. Chaque PA établit une liste des priorités à court et à moyen termes pour chacun des pays candidats. Par « priorités », le Conseil désigne « les faiblesses de chaque pays, pour lesquelles des efforts sont encore nécessaires afin de s'aligner sur les normes européennes »(15). Ces priorités peuvent être modifiées et l'ont déjà été à la fin de 2001. Leur réalisation est une pré-condition à l'adhésion et la Commission publie des rapports réguliers d'évaluation des progrès réalisés par chacun des pays candidats. Ces rapports servent de base aux décisions du Conseil sur la conduite des négociations ou sur leur extension à de nouveaux pays.

Phare, Ispa et Sapard obéissent tous trois à ce principe de programmation. Dans le cadre de Phare, chaque pays candidat élabore son Programme national pour l'adoption de l'acquis (PNAA) qui décrit en détail la manière dont il entend mettre en œuvre les priorités du PA et préparer son intégration à l'UE. Le PNAA n'a pas d'influence sur le PA, mais il le complète en apportant un calendrier précis de réalisation des priorités et en indiquant les ressources humaines et financières à affecter.

Mise en place en 1998, et renforcée en 2001, la décentralisation implique pour la Commission une délégation importante des responsabilités au profit de l'autorité contractante du pays bénéficiaire. Il existe deux types de décentralisation dans la programmation des instruments de pré-adhésion : la décentralisation a priori et la décentralisation a posteriori. Les deux sont pratiquées par la Commission. Dans le premier cas, il y a transfert partiel de responsabilités vers un « coordinateur national »(16) tant au niveau de la programmation qu'à celui du suivi et de l'évaluation des programmes. Phare et Ispa obéissent au principe de décentralisation a priori : les décisions concernant les marchés publics et les contrats sont prises par l'autorité contractante et soumises pour approbation préalable à la délégation de la Commission.

La décentralisation *a posteriori*, qui ne concerne que Sapard, accomplit un pas supplémentaire dans la délégation des responsabilités à l'autorité contractante, l'agence Sapard établie en général au sein du ministère de l'Agriculture de chaque PECO. Celle-ci, qui prend ses décisions sans avoir à demander une approbation préalable de la Commission, répond de l'ensemble des appels d'offres, de la sélection des projets, de leur gestion financière et administrative, de l'octroi des fonds et du contrôle de leur utilisation. Le principe de décentralisation *a posteriori* retenu ici est le même que celui en vigueur au sein de l'UE dans le cadre de la PAC. Les agences Sapard pourraient ainsi devenir, après l'adhésion, des agences pour la PAC.

Dans cet esprit, la Commission a dressé à l'intention des pays candidats, en décembre 2001, une liste d'actions nécessaires à l'application d'un « système étendu de mise en œuvre décentralisé » (EDIS), c'est-à-dire à la généralisation de la centralisation *a posteriori* à l'ensemble des outils de pré-adhésion.

Enfin, dernier signe de la décentralisation, différentes Directions générales (et non une seule) au sein même de la Commission sont impliquées dans la programmation et la gestion des fonds de pré-adhésion. Alors que Phare relève de la DG Elargissement, Ispa et Sapard sont placées respectivement sous la tutelle de la DG Politique régionale et de la DG Agriculture.

Le cofinancement est un principe bien connu par les Etats membres qui bénéficient des Fonds structurels. Il s'agit d'une contribution communautaire qui vient en appui (et non en remplacement)

d'un financement national ou local. Ispa et Sapard répondent à ce principe (Phare est à cet égard une exception). Ispa peut ainsi financer jusqu'à 75 % du coût d'un projet, voire 85 %. Dans le cadre de Sapard, la contribution communautaire peut aller jusqu'à couvrir 75 % des dépenses totales des projets et même 100 %, si les investissements ne sont pas générateurs de revenus substantiels. Dans la plupart des cas, toutefois, l'aide européenne ne dépasse pas 50 % du coût total des projets.

La Commission a introduit, dès 1996, le principe de suivi et d'évaluation systématique de Phare. Ce principe a été étendu en 2001 à l'ensemble des fonds de pré-adhésion et fournit une analyse indépendante de l'efficacité *ex post* des programmes (réalisation des objectifs, performances des parties concernées, capacité des pays candidats à absorber l'acquis). Appliqué de manière systématique, il présente l'avantage d'améliorer la mise en œuvre des programmes en cours et la conception des programmes futurs.

Des recommandations et des mesures correctrices sont formulées afin d'améliorer la conception, la gestion et les résultats des programmes. A la fin de 2001, par exemple, environ 600 rapports avaient été élaborés pour Phare par des cellules d'évaluation indépendantes établies dans chaque pays candidat(17). Ce principe est complémentaire de celui de décentralisation évoqué précédemment.

3. La politique régionale européenne

La politique régionale européenne est le troisième type d'aide qui sera fournie aux PECO, une fois qu'ils auront intégré l'UE. Visant à réduire les déséquilibres structurels existant entre les régions des pays membres, la logique de cette forme d'aide diverge de celles décrites ci-dessus. De même que dans le cas des Partenariats d'adhésion du programme Phare à partir de 1997, la Commission établit des programmations pluriannuelles (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006) qui définissent la politique régionale européenne (objectifs et mode de financement).

● Pour les pays membres

Les objectifs

La programmation 2000-2006 comprend trois objectifs prioritaires à la réalisation desquels s'est engagée la Commission : la mise en œuvre des mesures structurelles nécessaires au développement des régions pauvres (objectif 1), la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle(18) (objectif 2), le développement des ressources humaines dans le cadre de la «Stratégie européenne pour l'emploi» (objectif 3).

L'UE soutient également des Initiatives communautaires et des Actions innovatrices. Les premières visent à promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (Interreg III), la lutte contre les discriminations et les inégalités de toutes natures sur le marché du travail (Equal), le développement rural (Leader +) et la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise (Urban II). Les Actions innovatrices, quant à elles, apportent un appui à des projets de développement régional fondés sur la connaissance et l'innovation technologique, le e-développement et l'identité régionale, ainsi que sur le développement durable.

Les Fonds européens

Les Fonds européens sont au nombre de quatre. Le Feder (Fonds européen de développement régional) octroie des aides aux régions qui sont en retard de développement, en reconversion économique ou connaissent des difficultés structurelles. Le FSE (Fonds social européen) intervient essentiellement dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi. Le Feoga-O(19) (Fonds

européen d'orientation et de garantie agricole – section Orientation) est destiné à soutenir le développement et la mise en œuvre des réformes structurelles dans les zones rurales. L'Ifop (Instrument financier pour l'orientation de la pêche) est censé accompagner les évolutions structurelles de la pêche.

S'y ajoute le Fonds de cohésion. Créé en 1993, il aide les pays les moins prospères de la zone (Grèce, Portugal, Irlande, Espagne, dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire du PIB) à financer des projets concernant l'environnement et les transports.

Selon leur fonction, les Fonds participent au financement des objectifs présentés ci-dessus. Tous assument la charge de l'objectif 1 et des Actions innovatrices selon leur nature. L'objectif 2 reçoit des contributions du Feder, du FSE et de l'Ifop. Le FSE est le créateur exclusif de l'objectif 3 et de Equal, et il en est de même pour Feder à l'égard de Interreg III et de Urban II, et pour le Feoga-O vis-à-vis de Leader +.

Pour la programmation 2000-2006, les interventions dans les régions les moins développées étant l'outil principal de la politique régionale européenne, la plus grande partie des crédits a été réservée au financement de l'objectif 1 (135,95 milliards d'euros soit 70 % des programmes structurels). Le financement des trois objectifs définis par la Commission absorbe 94 % du total des Fonds structurels (182,45 milliards d'euros), 5,38 % allant aux Initiatives communautaires et moins de 1 % aux Actions innovatrices. Au total les Fonds structurels représentent 91,5 % des crédits de la programmation 2000-2006 ; s'y ajoutent les 18 milliards d'euros du Fonds de cohésion.

● *Pour les pays membres*

Une grande similitude avec l'aide de pré-adhésion

Il existe de fortes concordances entre les objectifs de pré-adhésion et ceux des Fonds européens. Les projets financés par Phare sont de même type que ceux pris en charge par le Feder, le FSE et Interreg ; ceux réalisés sous le label Sapard recoupent les réalisations à venir du Feoga-O ; enfin, ceux relatifs à Ispa sont très proches des projets pris en charge par le Fonds de cohésion. En revanche, le renforcement des institutions, qui est l'un des objectifs principaux de l'aide de pré-adhésion, n'est pas repris dans le memorandum des Fonds européens qui, en revanche, financent un grand nombre d'Initiatives communautaires ainsi que des Actions innovatrices. Bien qu'il soit dédié à l'environnement et aux transports, c'est le Fonds de cohésion qui, dans sa fonction de soutien aux pays les moins développés, présente le plus grand nombre de caractéristiques proches de celles relatives à l'aide à la transition.

Une politique régionale de seconde classe

Jusqu'à la nouvelle programmation de 2007-2013, un double système de Fonds structurels dont les règles mais également les montants ne seront pas identiques fonctionnera au sein de l'Union européenne.

Pour les nouveaux pays membres, la classification des objectifs a été modifiée, mais les crédits restent répartis de la même façon (tableau 3). L'essentiel de l'aide portera toujours sur l'objectif 1 (94 % soit 13,23 milliards d'euros) dont bénéficieront 37 régions NUTS II dans les PECO(20), les deux seules régions de Prague et de Bratislava étant exclues. Ces deux «régions-capitale» pourront solliciter, en revanche, les crédits des objectifs 2 et 3 qu'elles seront les seules à recevoir (hormis Chypre qui ne bénéficiera pas non plus des crédits de l'objectif 1). Les Initiatives communautaires se limiteront à Interreg et à Equal (respectivement 3 % et 1,6 % des Fonds structurels), Leader et Urban étant regroupés au sein des objectifs 1 et 2. Les Actions innovantes n'ont pas été étendues aux nouveaux

venus(21). Ces derniers bénéficieront tous du Fonds de cohésion après leur adhésion, pour un montant de 7,59 milliards d'euros, soit 35 % de l'aide totale(22).

Au total, les nouveaux adhérents recevront moins que les pays déjà membres tant en valeur absolue qu'en proportion de leur population. En ce qui concerne les Fonds structurels, ils ne percevront, selon nos calculs, que 59,98 euros par habitant, contre 68,79 euros en moyenne dans les pays actuellement membres. Concernant le seul objectif 1, le *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale* fait également état d'une situation lézant les nouveaux membres : pour la programmation 1989-1993, l'aide s'élevait à 143 euros par habitant en moyenne, pour la période 2000-2006, elle a été portée à 217 euros, alors que pour les nouveaux entrants, elle sera limitée à 117 euros par habitant(23).

Il en va de même pour le Fonds de cohésion. Les pays membres éligibles reçoivent 39,85 euros par habitant en moyenne sur la période 2000-2006, contre 33,80 euros attribués aux nouveaux membres.

Cependant, dans la mesure où les crédits accordés par le biais de la politique régionale intra-européenne seront sans commune mesure avec ceux obtenus au titre des aides antérieures, les dotations de la période 2004-2006 peuvent être considérées comme effectuant une transition entre l'aide de pré-adhésion et la politique régionale européenne, de façon à tester les capacités des nouveaux adhérents à supporter la lourdeur administrative des programmes structurels.

Tableau 3 : Répartition des crédits d'engagement du Fonds de cohésion et des Fonds structurels pour les 10 nouveaux Etats membres, y compris Chypre et Malte

(période 2004-2006 en prix de 1999).

Montants des crédits	En milliards d'euros	En % des Fonds structurels	En % du total	Montant moyen en millions d'euros par an	Montant moyen en euros par an et par habitant
Objectif 1	13,23	93,74	60,97	4 411,43	58,93
Objectif 2	0,12	0,86	0,56	40,40	0,54
Objectif 3	0,11	0,79	0,51	37,20	0,50
Ifop	0,00	0,02	0,01	1,00	0,01
Total des objectifs	13,47	95,41	62,05	4 490,03	59,98
Interreg III	0,42	3,01	1,96	141,47	1,89
Equal	0,22	1,58	1,03	74,33	0,99
Total des IC	0,65	4,59	2,98	215,80	2,88
Total des Fonds structurels	14,12	100,00	65,3	4 705,83	62,87
Fonds de cohésion	7,59	-	34,97 %	2 530,17	33,80
Total de l'Aide	21,71	-	100,00 %	7 236,00	96,67

Sources : CEE, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, 2003 et calcul des auteurs.

● Procédure et principes généraux des aides

Décentralisation du choix des projets

Le processus de mise en application des programmes structurels et de cohésion comprend plusieurs étapes dont la réalisation incombe soit à la Commission, soit aux institutions des zones éligibles.

La Commission intervient en amont. Elle définit la répartition des crédits selon les différents objectifs, initiatives et actions qu'elle a décidé de soutenir, et les zones qui y sont éligibles (étape 1) ; après négociations avec chaque pays membre, elle établit ses programmes d'interventions(24) et fournit une première avance aux pays bénéficiaires (étape 3). En aval du programme d'aide, la Commission contrôle les indicateurs de suivi des programmes et évalue les projets ex post (étape 6).

Les organismes nationaux sont sollicités pour la réalisation des étapes intermédiaires de la procédure. En premier lieu, un Plan de développement régional (PDR) doit être élaboré (étape 2). Puis, en fonction des fonds accordés par l'UE, l'organe de gestion, en procédant lui-même à des appels à projets, à des appels d'offres, etc., sélectionne les projets les plus aptes (évaluation ex ante du projet - étape 4). Enfin, aidé d'un Comité de suivi, il est chargé de surveiller l'avancée des projets (évaluation à mi-parcours) et de soumettre à remboursement les dépenses effectives, déclenchant ainsi le transfert des crédits induits par le cofinancement (étape 5).

Dans la mesure où les étapes quatre et cinq de gestion et de suivi des projets sont assumées par les institutions nationales, le fonctionnement des Fonds européens se situe à un niveau de décentralisation intermédiaire par rapport aux aides de pré-adhésion, Phare et Ispa étant moins décentralisés, Sapard l'étant davantage.

Principes et conditions d'une bonne gestion de l'aide

Le respect des principes de programmation, d'additionalité, de partenariat, de découpage régional et de capacités institutionnelles conditionne une bonne gestion de l'aide.

Etablie par les gouvernements de chaque pays sous forme d'un programme pluriannuel de développement régional (étape 2), la programmation sert de base de négociation entre la Commission et les Etats membres pour la répartition des Fonds (étape 3). Contrairement aux aides de pré-adhésion Phare et Ispa, mais conformément à l'objectif de décentralisation de l'aide, les choix des projets et leur gestion ne sont plus de la responsabilité de l'Union européenne mais relèvent des autorités nationales et régionales des Etats membres(25). La qualité du développement régional dépendra alors des choix stratégiques des institutions locales. Les Fonds européens n'ont pas pour fonction de remplacer les aides nationales, mais visent à les compléter, selon le principe d'additionalité. Pour l'objectif 1, les Fonds structurels peuvent financer au maximum 75 % du coût total éligible (80 % dans les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion). Pour les objectifs 2 et 3, le plafond est fixé à 50 %. L'endettement quasi général des collectivités locales des pays candidats(26) pose alors la question de savoir dans quelle mesure celles-ci pourront réunir les fonds nécessaires au cofinancement.

L'organisation tripartite de l'aide (Commission, Etat, régions) impose le principe d'un partenariat actif entre les différents organismes impliqués dans le processus de distribution. D'une part, la politique régionale européenne nécessite la mise en place d'un partenariat entre les organismes intervenants aux niveaux national, régional et local, à la fois au sein de l'administration et avec tous les partenaires économiques et sociaux et autres acteurs concernés. D'autre part, une coopération entre institutions nationales et institutions européennes doit être développée. L'enjeu est de taille car les transferts de crédits sont conditionnés par les résultats des diverses évaluations dont les règles sont devenues plus exigeantes pour la période 2000-2006 : suppression des crédits communautaires non dépensés dans les deux ans, recouvrement nul ou partiel des dépenses. Pourtant, la diversité des maillages institutionnels nationaux ne facilite pas le repérage des organismes compétents. En effet, la préparation des pays candidats à la gestion des Fonds structurels repose sur les négociations réalisées sur le chapitre 21 de l'acquis communautaire, intitulé « Politique régionale et coordination des instruments structurels ». Cependant, dans la mesure où un modèle unique ne serait pas adéquat compte tenu de la diversité des arrangements institutionnels nationaux, l'UE s'intéresse moins à la nature des institutions mises en place qu'à leur capacité à gérer les programmes structurels.

Dans le but de recueillir les informations statistiques nécessaires à l'activation des Fonds structurels au niveau régional, la Commission a demandé que soit établie une Nomenclature statistique des unités territoriales (NUTS). Ce principe du découpage régional identifie un, deux ou trois niveaux de NUTS par pays en fonction de la population(27). Le découpage statistique en NUTS imposé par l'Union

européenne ne s'accompagne cependant pas de prescriptions administratives en vue de la déconcentration ou de la décentralisation de l'Etat. Selon les pays, il est alors possible que les régions statistiques soient dépourvues d'organes administratifs propres, ce qui peut entraîner une répartition inadéquate des responsabilités à l'égard de la programmation et compliquer les procédures de contrôle.

Enfin, le dernier principe repose sur la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent. Dans la mesure où la politique régionale repose sur une évaluation précise des régions (niveau NUTS II pour l'objectif 1, et niveau NUTS III pour l'objectif 2), les statistiques fournies doivent être fiables. La répartition des compétences et des responsabilités entre organismes doit être claire. Les procédures instaurées dans le cadre de la politique régionale doivent reposer sur un cadre législatif national compatible avec les dispositions de l'UE (pour les appels d'offres notamment). Enfin, les moyens humains doivent être suffisants en nombre, percevoir des rémunérations décourageant les tentatives de corruption et posséder la formation requise à défaut d'une expérience technique.

• • •

L'analyse des générations successives d'aide européenne aux PECO permet de mettre en lumière deux lignes de tensions : l'une entre équité et croissance, l'autre entre décentralisation et contrôle.

La première a été analysée par l'économiste J. Williamson qui notait l'existence d'une contradiction entre la recherche d'un fort taux de croissance du PIB national et la réduction des disparités régionales(28). En d'autres termes,

une augmentation des transferts budgétaires européens vers les PECO entraînerait simultanément une convergence entre les taux de croissance de ces derniers et ceux des pays membres de l'UE et un accroissement des inégalités régionales au sein des PECO. Après l'adhésion, une convergence inter-régionale serait en mesure de s'imposer peu à peu, mais cette fois, au détriment du potentiel de croissance national des nouveaux membres(29). Les derniers rapports d'étape de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale semblent confirmer cette prévision : les disparités en termes de PIB par habitant, si elles se réduisent entre les pays, ont tendance au contraire à augmenter en leur sein, aussi bien dans le cas des pays membres actuels de l'Union que dans celui des nouveaux venus(30). Dès lors, un dilemme pèse sur le choix de la politique régionale à mettre en place : doit-on soutenir les régions les plus prospères pour obtenir un meilleur résultat en termes de PIB national(31) ou doit-on aider les régions les moins développées de manière à faciliter leur rattrapage ? Il appartiendra à l'Union européenne élargie de prendre une telle décision pour l'ensemble des pays de la zone, mais cela s'avère difficile dans le cadre d'une procédure décentralisée. Le cofinancement des Fonds structurels européens et la nécessité de réaliser de nouveaux investissements risquent par ailleurs de contrecarrer l'objectif de réduction des déséquilibres budgétaires imposé par les critères de Maastricht(32). Se focaliser sur la contrainte budgétaire pourrait conduire à financer systématiquement des projets susceptibles d'apporter de nouvelles recettes fiscales (par l'entrée de capitaux étrangers, d'une augmentation de la production, etc.), le choix politique donnant la préférence à des perspectives de croissance forte, au détriment de l'équité régionale, ce qui laisse présager un effet de «congruence»(33).

La seconde ligne de tension se situe à deux niveaux : gestion centralisée et supranationale de l'aide versus responsabilisation des organismes nationaux selon le principe de subsidiarité d'une part, et d'autre part, gestion nationale versus gestion régionale de l'aide. Le premier débat, qui concernait l'aide à la transition, a été clos avec la mise en place d'une plus grande intervention des institutions nationales. Depuis, le débat s'est reporté sur le second type de décentralisation qui suppose une gestion décentralisée de l'aide au sein même des pays. Cependant, dans les deux cas, il existe une

situation paradoxale avec la nécessité de décentraliser d'une part, et celle de contrôler d'autre part. En premier lieu, un désaccord peut séparer les autorités locales (nationales ou régionales) de gestion, qui cherchent à réduire leurs frais généraux, et les institutions européennes qui préconisent un renforcement du contrôle de l'utilisation des fonds européens. Ensuite, la décentralisation implique une simplification des procédures, ce qui peut entraîner une diminution de l'efficacité du contrôle, d'où une controverse au sujet des éléments à fournir à la Commission pour le remboursement des dépenses engagées.

Les différents types d'aide qui se sont succédé ont tenté de trouver des solutions au fur et à mesure aux défauts des programmes antérieurs. Aujourd'hui, pays membres et pays candidats sont confrontés à des problèmes similaires (endettement des collectivités locales, inadéquation des moyens humains aux besoins, en particulier en termes de qualification, mise en place d'institutions compétentes, légitimité des autorités régionales, etc.). C'est pourquoi, il ne semble pas nécessaire que des objectifs spécifiques aux régions des nouveaux venus soient intégrés par la Commission à sa politique régionale, les déséquilibres étant plus quantitatifs que qualitatifs(34).

Notes

(1) Cet article a fait l'objet d'une présentation au Colloque «La transition» du Programme Pluriformation (PPF) qui s'est tenu le 27 mai 2003 à la Maison des sciences économiques (Université de Paris 1).

(2) Phare : Pologne-Hongrie Aide à la reconstruction économique. Ispa : Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Instrument de pré-adhésion pour les politiques structurelles). Sapard : Special Adjustment Program for Agriculture and Rural Development (Programme spécial pour l'adhésion pour l'agriculture et le développement rural).

(3) L'arriéré des engagements à liquider aurait atteint à la fin de 1999 plus de 20 milliards d'euros. Voir « Réforme de la gestion de l'aide extérieure », *Euro-Est*, n° 88, mai 2000, p. IV.

(4) *Euro-Est*, 1995, pp. 25-37. La Cour des comptes cite l'exemple de 25 études portant sur l'agriculture bulgare et ayant coûté 12,5 millions d'euros au total et dont seulement une seule aurait débouché sur un investissement.

(5) A. Mayhew, « L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale : le programme Phare », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 27, n° 4, décembre 1996, pp. 135-158.

(6) G. Myrdal, *Une économie internationale*, PUF, 1958, 507 pages.

(7) Europe centrale et orientale 2001-2002, *Le courrier des Pays de l'Est*, n° 1026, juin-juillet 2002, p. 243.

(8) Ces transferts incluent, en plus de l'aide, l'ensemble des autres dépenses budgétaires nationales. Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht*, 1994, 43/94, p. 732.

(9) W. Andreff, *La crise des économies socialistes*, PUG, 1993, pp. 292-297.

(10) P. H. Dembinski & J. Morisset, «Les politiques de stabilisation du FMI : une tentative d'évaluation pour l'Amérique latine et l'Europe de l'Est», *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 4, décembre 1990, p. 86.

(11) Par la mise en place d'un Comité de coordination (3 réunions en 2001), la publication d'un rapport annuel sur la coordination de l'aide à la pré-adhésion et par la définition d'objectifs clairs et distincts pour chacun des trois programmes de pré-adhésion.

(12) CEE, *Rapport de la Commission : rapport annuel 2001 sur le programme Phare*, SEC(2003) 228, p. 6.

(13) Nous raisonnons ici en « engagement » et non en « décaissement ». Il y a eu des décaissements réalisés en 1998 et 1999, mais correspondant en réalité à des fonds engagés avant 1997.

(14) CEE, *Le processus d'élargissement et les trois instruments de pré-adhésion : Phare, Ispa, Sapard, DG Elargissement*, février 2002, p. 7.

(15) *Ibid.*, p. 10.

(16) Le coordinateur national est, en général, un haut fonctionnaire désigné par le gouvernement de chaque pays candidat.

(17) Sauf pour l'évaluation des programmes multi-pays qui est réalisée par une unité centrale basée à Bruxelles.

(18) Zones industrielles en mutation, zones rurales en déclin, zones de pêche en crise et quartiers urbains en difficultés.

(19) Le Feoga-G (Garanti), destiné à financer la PAC, fonctionne différemment des Fonds structurels.

(20) Nombre de régions du niveau NUTS II par pays : Estonie (1), Lituanie (1), Lettonie (1), Pologne (16), République tchèque (8), Slovaquie (4), Hongrie (7), Slovénie (1).

(21) CEE, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission*, COM(2003)34 final, Bruxelles, 30 janvier 2003, 35 pages.

(22) Par rapport à l'aide de pré-adhésion, les nouveaux membres pourront bénéficier, en sus, de l'initiative Equal et des crédits du Fonds Ifop (pour le moment exclusivement réservés à Chypre).

(23) CEE, COM(2003)34 final, p. 31. La différence entre les chiffres proposés par ce rapport et nos estimations s'explique par le mode de calcul utilisé représentant, ici, plus précisément la réalité. Dans notre calcul, nous tenons compte de l'ensemble de la population des deux zones alors que les calculs de la Commission ne retiennent vraisemblablement (les calculs n'étant pas explicités) que la population des régions éligibles à cet objectif, soit une population plus faible expliquant le plus fort montant par habitant.

(24) Celles-ci prennent la forme de documents nommés CCA (Cadres communautaires d'appui) et Docup (Documents uniques de programmation).

(25) A l'exception près du Fonds de cohésion qui, comme Ispa et Phare, continue de cofinancer des projets ou des phases de projets identifiés dès le départ et soumis à l'accord de la Commission.

(26) Voir DEXIA, *Les finances locales dans onze pays d'Europe centrale, orientale et balte*, Dexia Public Finance Bank, 2000, p. 25.

(27) NUTS I entre 3 et 7 millions d'habitant, NUTS II entre 800 000 et 3 millions et NUTS III entre 150 000 et 800 000.

(28) J. G. Williamson, «Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns», *Economic Development and Cultural Change*, 1965, n° 13, pp. 1-84.

(29) R. Bergs, « EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries », Discussion Paper, Policy Research & Consultancy, septembre 2001, p. 12. M. Hallet, « National and Regional development in Central and Eastern Europe : Implications For Structural Assistance », *EU-DG2 Economic Paper 120*, 1997, Brussels, p. 19.

(30) CEE, Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission, COM(2002)46 final, Bruxelles, 30 janvier 2002, 34 pages. CEE, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, Communication de la Commission, COM(2003) 34 final, Bruxelles, 30 janvier 2003, 35 pages.

(31) Ce qui correspond à l'hypothèse que les régions les plus développées ont une plus grande facilité à absorber les crédits et permettent alors d'obtenir les meilleurs résultats en termes de croissance, alors que les régions les plus pauvres, parce qu'elles ont un PIB relativement faible et qu'elles sont donc considérées comme ayant un taux d'absorption limité, ne pourront recevoir les fonds dont elles ont besoin. A. Slim, « Ten years of Western aid for the CEECs: A mixed outcome », *Revue d'économie financière*, Hors-série, 2001, pp. 251-262.

(32) Les critères de Maastricht ne conditionnent pas l'adhésion des pays candidats. En revanche, ceux-ci s'engagent, après l'adhésion, à adopter l'euro. Pour ce faire, ils devront alors respecter ces critères qui visent à limiter le poids de la dette et le déficit public.

(33) W. Andreff, « Pays de l'Est et Union européenne : convergence ou congruence ? », in J. P. Faugère et al. (eds.), *Convergence et diversité à l'heure de la mondialisation*, ADIS, Economica, 1997, pp. 229-240.

(34) M. Hallet, « National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications For EU Structural Assistance », *EU-DG2 Economic Paper 120*, 1997, Brussels, p. 24.

Signalé par la rédaction :

- François Bafoil, Edith Lhomel, « La préparation aux Fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1033, mars 2003, pp. 28 - 38.
- Jean-François Drevet, « Quel avenir pour les fonds communautaires dans une Europe à 25 ? », *Futuribles*, n° 282, janvier 2003, in *Problèmes économiques*, n° 2804, 9 avril 2003, pp. 15 - 20.
- Edith Lhomel, « Un chantier décisif. Le développement régional dans les pays candidats à l'Union européenne », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 1024, avril 2002, pp. 3 - 42.
- Edith Lhomel, « Vers de nouvelles politiques », in « Le développement régional en Europe centrale et orientale », *Le courrier des pays de l'Est*, n° 432, août-septembre 1998, pp. 3-22.