

Le 12 octobre 1998

**OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE REFORME  
DES FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES  
A L'HORIZON 2000****PREAMBULE**

Dans deux prises de position récentes, l'UNICE a déjà exposé sa politique générale au sujet de la politique européenne de cohésion économique et sociale (4 mars et 15 octobre 1997).

Le document présenté par la Commission le 18 Mars dernier, en application d'AGENDA 2000, sur le contenu proposé de la réforme des fonds, appelle de notre part des remarques complémentaires, accompagnées de quelques rappels.

En premier lieu, l'UNICE confirme son adhésion à l'objectif de cohésion économique et sociale qui, à côté de la réalisation du marché unique et de l'union économique et monétaire doit assurer le développement harmonieux et durable de l'Union européenne, tout en renforçant son marché intérieur .

Cependant, l'UNICE tient à souligner à nouveau la nécessité de tenir compte des nouveaux objectifs économiques et monétaires engendrés par les disciplines macroéconomiques résultant du pacte de stabilité. Ceci entraîne la nécessité de faire mieux pour les gouvernements avec moins, ce que l'UNICE ne considère pas comme utopique mais essentiel au moment où va s'initier l'élargissement de l'Union européenne à des pays en grand besoin de développement économique.

L'objectif recherché doit être de se concentrer résolument sur le développement des régions en retard ou en difficulté pour qu'ils rattrapent leurs handicaps au plus vite, et non de les enfermer dans une logique de non-développement que ne manquerait pas d'entraîner l'assistance pérenne .

Il est important de souligner par ailleurs que les Fonds structurels, et en général la politique de cohésion économique et sociale, sont des leviers complémentaires de stratégies définies par les Etats membres, sur la base du principe de subsidiarité. A ce titre, la solidarité intra-européenne nécessite l'engagement réciproque de la part des pays aidés. Le champ d'application régional des politiques nationales et l'indépendance des politiques nationales relatives au marché du travail doivent être préservées, pour mieux tenir compte du principe de subsidiarité. Le succès des mesures d'aides européennes dépend avant tout de la réussite ou de l'échec, au niveau national de la création et de la promotion d'un climat économique propice à l'investissement.

Il s'agit là d'un impératif de compétitivité, outil incontournable pour gagner de nouveaux marchés et créer des emplois durables.

## **1. DES ORIENTATIONS INTERESSANTES MALGRE UNE FORMULATION TROP GENERALE**

Pour l'avenir, l'UNICE note avec intérêt que l'impératif de compétitivité figure en bonne place dans les nouvelles propositions de la Commission et partage, globalement, les orientations prioritaires proposées, à savoir :

- l'accroissement de la compétitivité, de l'innovation et de l'appui au développement des PME
- l'emploi par le développement des ressources humaines,
- l'environnement et le développement durable,
- l'égalité des chances

Les priorités politiques proposées par la Commission appellent cependant des remarques quant à leur contenu. Les orientations telles que formulées actuellement par la Commission peuvent servir de lignes stratégiques. Elles doivent toutefois être précisées et mises en forme en collaboration entre la Commission et les Etats membres et avant l'approbation des règlements.

L'UNICE souligne que les fonds structurels ne peuvent en aucun cas venir en appui pour financer des politiques nationales qui divergeraient du socle de convergence défini d'un commun accord entre les Etats membres pour une effective amélioration de la cohésion économique et sociale et de la compétitivité de l'Union. Sur cette question de la convergence, une différence existe entre les programmes du fonds de cohésion, le nouvel instrument ISPA et PHARE - qui prévoient des critères précis de conditionnalité à respecter par les bénéficiaires - et les fonds structurels, pour lesquels des dispositions de ce type ne sont pas prévues. Il y a donc lieu, pour le moins, d'en suivre de façon très vigilante, les résultats.

### **1.1 Priorités d'action**

#### **1.1.1 Accroître la compétitivité, l'innovation et l'appui au développement des PME**

L'amélioration de la compétitivité doit s'axer sur quelques priorités fortes :

- Accessibilité de qualité dans les régions qui en sont dépourvues : infrastructures performantes et bien maillées, qu'elles soient routières, ferroviaires, fluviales, portuaires ou aéroportuaires.
- Equipements reconnus comme des facteurs clefs du développement spatial et régional : réseaux d'énergie, de télécommunications, d'alimentation en eau, outils performants d'ingénierie financière locale et, en général, de services aux PME.
- Soutien intensif aux capacités d'innovation par la stimulation de la recherche-développement et du transfert technologique (R et D) et le développement des nouvelles techniques de la communication (NTIC). Celles-ci doivent être accessibles à toutes les entreprises pour qu'elles profitent pleinement des résultats de la R et D. Elles sont de plus fortement créatrices d'emplois ce qui justifie un soutien particulièrement fort des Fonds structurels.

### 1.1.2. Emploi : le développement des ressources humaines

L'UNICE partage l'avis des Etats membres et de la Commission concernant la priorité à donner à l'emploi, tout en insistant à nouveau sur le fait que l'emploi durable est le résultat du développement et de l'amélioration de la compétitivité. Toute mesure artificielle d'origine nationale ou communautaire financée par des fonds publics (emplois publics ou subventionnés), ayant pour effet de surenchériser le coût du travail ne peut avoir que des effets néfastes sur l'emploi à terme.

Dans l'esprit des lignes directrices pour l'emploi adoptées au Sommet du Luxembourg en novembre 1997, l'UNICE demande que le futur axe de valorisation des ressources humaines soit résolument orienté vers l'employabilité, l'adaptabilité des personnes, pour faciliter leur (ré)intégration - et/ou leur adaptation - dans l'activité professionnelle, l'esprit d'entreprise et l'égalité des chances par la formation professionnelle.

### 1.1.3. Environnement et développement durable

Il faut veiller à ce que les contraintes imposées à ce titre aux entreprises ne soient pas dissuasives et tiennent compte du facteur temps essentiel pour les mises aux normes. Ainsi, la notion de développement durable ne sera pas en opposition avec la création d'emplois durables que nous souhaitons tous.

Les technologies propres doivent être développées pour les nouvelles installations; l'aide à la mise aux normes est essentielle pour les installations existantes. Dans les deux cas, une étroite concertation avec les entreprises s'impose.

1.1.4. L'égalité des chances est un objectif que l'UNICE soutient. Cette disposition doit viser expressément une égalité d'accès au marché du travail aussi bien en termes de promotion de carrière, que de nouvelles possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat.

## **2. ANALYSE DES PROPOSITIONS DE REFORME DES METHODES DANS LA MISE EN ŒUVRE, LE SUIVI ET L'EVALUATION DES PROGRAMMES**

La Commission formule dans son document un certain nombre d'orientations visant :

- à redéfinir le partage des responsabilités entre les autorités responsables de la mise en œuvre des programmes,
- à élargir et renforcer les partenariats,
- à recentrer la responsabilité de la Commission dans la mise en œuvre des politiques structurelles en renforçant la décentralisation des prises de décisions.

D'une manière générale, ces orientations sont accueillies favorablement, compte tenu des lourdeurs de gestion actuelles des trop nombreux programmes et du manque de lisibilité des actions sur le terrain.

L'UNICE souhaite que le nouveau système proposé aille véritablement dans le sens d'une simplification. Ceci n'est pas certain à la lecture du document actuel, sauf si les procédures opérationnelles de mise en œuvre des programmes sont bien précisées en amont entre la Commission –qui doit garder la maîtrise effective de la conception et de l'évaluation- et les Etats membres qui en assureront la gestion.

## **2.1 La redéfinition du partage des responsabilités entre les autorités responsables de la mise en œuvre des programmes**

L'UNICE attend beaucoup de la décentralisation des programmes et d'un nouveau «partage clair » des responsabilités entre les partenaires institutionnels à condition bien sûr que les services déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités territoriales partenaires soient résolument prêts à jouer, autant que de besoin, ce rôle sur le terrain et en aient les moyens.

Au niveau communautaire, il conviendra de veiller à l'exercice effectif de ces nouveaux engagements. Les affirmer n'est en effet pas suffisant pour faire évoluer des pratiques administratives qui sont actuellement loin d'aller dans ce sens. Il est en particulier fondamental dans les futures évaluations de contrôler la réalité du raccourcissement des délais de paiement, actuellement totalement dissuasifs pour les porteurs de projets.

## **2.2 Vers une responsabilité recentrée de la Commission**

L'UNICE prend note de la volonté de la Commission de « repenser et réorganiser » son propre rôle dans la mise en œuvre des politiques structurelles. La Commission souhaite un « recentrage » de sa « responsabilité institutionnelle » aux orientations stratégiques, à l'approbation des programmes ainsi qu'au contrôle de leur bonne gestion. L'UNICE considère néanmoins que la Commission doit continuer à jouer un rôle actif aussi bien dans la conception des programmes structurels que dans la définition en amont des actions éligibles. L'UNICE insiste pour que la Commission soit totalement maître des évaluations et du choix des évaluateurs, de façon à garantir leur totale indépendance par rapport aux décideurs locaux. Il s'agit là d'un élément fondamental si l'on veut développer des évaluations utiles et crédibles.

## **2.3 La concentration des thèmes et des zones aidées**

L'UNICE réaffirme son attachement à une meilleure concentration des ressources également, tant au niveau des thèmes retenus que dans la détermination des zones éligibles. Du fait de la rareté des ressources, le coût d'opportunité de chaque projet devra être pris en considération afin d'optimiser le rapport coût/résultat de l'intervention des fonds européens.

Les propositions faites par la Commission prennent en considération cette nécessité de concentration, notamment par la réduction drastique du nombre d'objectifs et d'initiatives communautaires, ce dont l'UNICE se félicite. Ce souci de simplification devrait, - s'il ne se traduit pas dans les faits par la multiplication de sous-axes - contribuer à améliorer grandement la lisibilité du système.

### **2.3.1 La question statistique**

On peut en cette matière s'interroger sur la cohérence entre :

- L'affichage d'une volonté d'aboutir à un certain taux de couverture de la population éligible, fixé a priori
- Et la volonté d'appliquer des critères statistiques objectifs pour définir les zones éligibles.

Le taux de population éligible devrait découler de l'application de ces critères et non l'inverse. Des éclaircissements sont nécessaires à ce sujet.

Un effort important doit être fait pour améliorer le dispositif de connaissance et de diagnostic des territoires. Cette question est importante, notamment pour la détermination des futures zones éligibles à l'Objectif 2. L'expérience montre, en effet, qu'il serait particulièrement utile de prévoir des statistiques capables d'apprécier au plus juste les critères d'éligibilité à des niveaux inférieurs aux nomenclatures européennes NUTS 2. Ces données n'existent pas actuellement, ce qui aboutit parfois sur le terrain à des découpages territoriaux inadéquats (où l'on voit des poches d'aisance classées comme prioritaires parce que statistiquement situées dans des territoires en difficulté et réciproquement).

En outre, des critères statistiques affinés permettraient, en plus d'un meilleur ciblage des zones aidées, de mieux évaluer l'impact des politiques structurelles sur le développement des territoires retenus, en particulier dans les zones éligibles à l'objectif 2.

L'adaptation de l'instrumentation statistique nationale et communautaire justifierait un point d'intervention spécifique des Fonds structurels.

### 2.3.2 Les zonages

L'UNICE considère que la mise en cohérence des zonages des aides d'Etat et des aides européennes va dans le bon sens. Cette coordination des zonages devrait simplifier les différents systèmes et éviter les incohérences actuellement constatées. Elle devra respecter toutefois les priorités et les politiques régionales nationales en vertu du principe de subsidiarité.

Une bonne coordination entre les actions menées par la DG IV, au titre de l'encadrement des aides et par la DG XVI est nécessaire à l'avenir. Le rôle de ces deux Directions Générales doit être clairement précisé et leurs travaux effectués dans la transparence. Il va en effet de soi que si une bonne coordination est souhaitable entre l'approche communautaire et les approches nationales, il convient de veiller à ce que les territoires éligibles aux aides d'Etat ne soient pas unilatéralement réduits par la Commission sans le consentement des Etats membres.

Toute modification devra se faire dans un délai raisonnable mais économiquement justifié, permettant la réadaptation dans les zones qui sortent d'un régime d'aide déterminé.

Enfin, en matière de zonage, quelques observations complémentaires peuvent être faites :

- La problématique des zones urbaines nécessite à elle seule la détermination des critères particuliers adaptés à la spécificité des situations des zones urbaines en crise,
- La question des « frontières » entre les zones aidées et les zones non aidées est un sujet difficile. Il serait particulièrement utile de prévoir des mécanismes de lissage pour les problèmes de proximité les plus criants (il arrive qu'en pratique, des entreprises situées du côté d'une rue soient aidées et pas celles d'en face...).

## **2.4 Revoir les modes de financement et promouvoir l'investissement**

Selon les nouvelles propositions de la Commission, le taux d'aide - c'est à dire la part de l'Union européenne dans le coût total d'un projet - pourra dans certains cas atteindre des plafonds de cofinancement importants. Si dans certains cas ces taux d'intervention se justifient du fait de la faible capacité contributive des partenaires locaux, il y aura lieu en

revanche de vérifier qu'ils ne créent pas d'effets d'aubaine préjudiciables à l'efficacité des projets retenus.

A cet égard, l'UNICE rappelle son attachement à ce que les politiques structurelles portent essentiellement sur l'investissement, de façon à se prémunir de la simple redistribution, pour aller vers le développement des entreprises et l'orientation vers le marché. C'est dans ce sens qu'il y a lieu de privilégier l'environnement des entreprises.

La Commission souhaite également revoir le mécanisme d'attribution des fonds. Il est proposé de verser une avance forfaitaire de l'ordre de 10 % de la contribution totale prévue, puis de rembourser sur la base de justificatifs échelonnés au cours de l'année.

Le mérite de cette proposition devrait être d'éviter les seuils de déclenchement des tranches de financement, actuellement très paralysants pour la continuité des programmes. Le nouveau mécanisme proposé doit cependant être révisé car, sous réserve d'éléments permettant une analyse plus approfondie, il semble plutôt de nature à réintroduire des complications et des retards, ainsi que de sérieux obstacles à l'engagement des projets à leadership privé. On voit mal en effet comment il pourrait contribuer à améliorer les délais de paiement, alors qu'il suppose a priori de multiples navettes pour la validation des justificatifs entre les porteurs de projets locaux, les services administratifs nationaux et ceux de la Commission.

En tout état de cause et quel que soit le dispositif finalement retenu, l'UNICE demande une période probatoire de 1 à 2 ans, de façon à pouvoir le modifier s'il s'avérait inefficace ou bloquant. Une priorité absolue doit être donnée à des procédures claires, effectivement accessibles, assorties de paiements rapides. A ce sujet, dans certains Etats membres très centralisés, une voie à approfondir pour aller dans le sens d'une simplification des procédures serait certainement de permettre, sous contrôle de la Cour des Comptes habilitée, un versement direct des dotations européennes aux autorités gestionnaires des programmes au niveau régional, c'est à dire sans passage systématique par les budgets nationaux, ce qui est encore le cas dans de nombreux Etats membres. Cette pratique nuit considérablement à l'efficacité du système, en étant à l'origine d'importants retards de versements.

Par ailleurs, l'UNICE renouvelle sa demande d'établissement de procédures simplifiées pour certains projets impliquant des partenaires privés. Il serait utile à cet égard d'élargir la mise en pratique – au moins à titre expérimental et sous contrôle strict - de la procédure dite de « subvention globale », par la délégation par les autorités publiques à des partenaires privés de la gestion de certains dossiers.

La Commission devrait également préciser si les règlements du FEDER et du Fonds de Cohésion offrent suffisamment de flexibilité pour encourager les mécanismes de financement de projets sur une base pluriannuelle dans le cadre du partenariat public-privé (cf. § 4).

## **2.5 L'additionnalité et les contrôles**

L'additionnalité est une dimension incontournable de la politique structurelle. L'Union européenne doit être à tout moment en mesure de vérifier l'application effective de ce principe pour éviter tout effet de substitution, de façon à confirmer aux fonds structurels cette dimension « d'effet de levier » qui est leur seule raison d'être.

Toute initiative visant à s'assurer de la réalité de l'additionnalité va donc dans le bon sens. A ce titre, l'UNICE prend note, faute de mieux, des propositions de la Commission en la matière, visant à mettre en place une « additionnalité négociée », sorte de contrat de bonne

conduite entre les partenaires. La volonté de la Communauté de renforcer la fiabilité des contrôles doit également être soutenue. Les sanctions en cas de fraude doivent être dissuasives.

## **2.6 Redéfinir le rôle des comités de suivi**

L'expérience montre que les comités de suivi auraient avantage à être beaucoup plus stratégiques et beaucoup moins comptables, de façon à les dégager de tout un ensemble de problèmes techniques –de suivi physico-financier pour l'essentiel- pour mieux les recentrer vers des missions d'adaptation et d'évaluation des programmes. La composition même des comités de suivi doit en outre être rééquilibrée au profit des partenaires institutionnels (collectivités nationales, régionales, locales), et consultatifs (Conseils Economiques et Sociaux Régionaux, partenaires économiques et sociaux actifs...).

En particulier dans les régions où cela n'est pas le cas, les comités de suivi pourraient avoir utilement pour tâches :

- d'adapter certaines lignes de mesures ou de décider des redéploiements éventuels, de façon :
  - à ne pas figer l'affectation des crédits (si ceux-ci peuvent utilement être utilisés ailleurs, dans l'esprit des programmes),
  - et à ne pas engendrer de retards dommageables dans les adaptations nécessaires (il existe actuellement une obligation de renvoi systématique à la Commission pour approbation finale);
- d'examiner les problèmes de proximité liés aux « frontières » dues aux zonage (Cf. § 2.3.2), et de prendre éventuellement les décisions dérogatoires qui s'imposent ;
- de procéder régulièrement à l'appréciation des évaluations qui devront être faites en cours de déroulement des programmes. Actuellement, les comités ne disposent pas du temps suffisant pour remplir correctement cette mission pourtant fondamentale;
- de décider, en cas de doute, de l'éligibilité ou non de certains dossiers.

## **2.7 La réserve de 10 % à mi-parcours**

L'UNICE note avec intérêt l'idée d'une réserve de performance à mi-parcours. La proposition de la Commission d'allouer 10% à cette réserve est cependant considérée comme excessive par certains. Il est absolument nécessaire de clarifier ses objectifs et les critères d'attribution - qui ne devraient pas modifier le niveau global de financement au niveau national - ainsi que le processus de décision qui devrait respecter le principe de subsidiarité.

Si une telle réserve est adoptée, elle devrait aussi être utilisée pour adapter les programmes en cours d'exécution. Les critères d'attribution devront tenir compte à la fois des taux de réalisation que des améliorations des performances dans les programmes en cours de réalisation. A cet effet, un dispositif d'étalonnage devra être mis en place. Au-delà d'une émulation salubre entre Etats membres il faudra éviter toute concurrence dommageable entre eux et financer des analyses permettant de remédier aux dysfonctionnements administratifs qui seraient constatés.

### **3. L'ÉVALUATION, UNE NECESSITE RENFORCEE**

L'évaluation et le suivi des programmes structurels sont des tâches difficiles. Il faut à cet égard saluer l'effort actuellement poursuivi pour mettre en place et amplifier le processus. Malgré ces progrès, des améliorations significatives peuvent encore être apportées, aussi bien dans les méthodes que dans l'exercice même de l'évaluation, de façon à mieux asseoir son indépendance. En tout état de cause, deux éléments au moins plaident pour une intégration accrue de l'évaluation en tant qu'élément majeur dans la conduite des politiques structurelles à l'avenir :

- Les nouveaux programmes tels que présentés par la Commission devraient être fondés sur un nouveau type de relations avec les Etats membres, qui devraient voir à l'avenir leur responsabilité opérationnelle renforcée dans la mise en œuvre des actions (Cf. § 2.1). Il ne devrait plus être question de « cogestion » entre la Commission et les administrations nationales, mais bien d'une nouvelle clarification des responsabilités sur la base d'une décentralisation accrue, ce qui de facto plaide pour un renforcement de l'évaluation.
- Plus largement, du fait de la rareté des ressources publiques, il est fondamental de développer des évaluations crédibles, c'est à dire capables de mesurer un certain nombre de paramètres essentiels.
- Il faut s'assurer parallèlement que les mesures supplémentaires d'évaluation n'entraîneront pas d'accroissement bureaucratique disproportionné et concourront effectivement à l'amélioration de l'efficacité au niveau régional.

#### **3.1 L'indépendance de l'évaluation**

L'indépendance des évaluateurs par rapport aux Etats membres est indispensable si l'on veut assurer la pleine objectivité de l'exercice. L'expérience de certains pays montre que c'est loin d'être le cas dans les programmes actuels, où la marge de manœuvre des évaluateurs est fortement réduite en raison du lien de dépendance existant avec les autorités locales gestionnaires des programmes. Les responsables des évaluations sont en effet sélectionnés - et rémunérés - localement. Le risque est alors d'aller vers une justification des options prises, alors que l'objectif est avant tout de contribuer à l'amélioration du dispositif.

Pour y remédier, il faut donc confier à la Commission le soin de choisir et de rémunérer les évaluateurs, au moyen des procédures classiques d'appels d'offres qui existent dans de multiples domaines. Cette méthode permettrait également la définition d'un cahier des charges minimum permettant une certaine convergence des approches et la définition d'objectifs communs d'évaluation.

#### **3.2 Bien définir le cadre de l'évaluation**

L'évaluation ne sera véritablement opérationnelle que si le champ d'action en est correctement défini dès le lancement des programmes :

- des critères d'analyse d'impact – pas forcément nombreux mais caractéristiques – doivent être déterminés au départ par projet,
- l'environnement socio-économique doit être lui-même bien caractérisé et son évolution prise en compte dans l'analyse du déroulement des programmes (pour rappel, ceux-ci



pourront durer jusqu'à 7 ans, ce qui plaide pour une adaptabilité des critères, compte tenu des changements inévitables sur une durée aussi longue).

#### **4. UN PARTENARIAT EFFECTIF AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES, QU'IL S'AGISSE DE LA CONCEPTION, DU SUIVI OU DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES**

Le partenariat par lequel la Commission, les Etats membres et les collectivités territoriales collaborent est un principe fondamental des fonds structurels. Au-delà, l'UNICE considère qu'il faut développer deux types de partenariat complémentaires avec les acteurs économiques, qui se sont d'ailleurs déjà révélés efficaces dans certains Etats membres :

- le partenariat consultatif,
- le partenariat opérationnel,

Aussi peut-il être suggéré la mise en place systématique d'un dispositif consultatif parallèle où les acteurs économiques se retrouveraient avec les décideurs-opérateurs des programmes au plan régional. Ces acteurs sont la clef du développement économique et d'un emploi durable dans l'Union européenne. A ce propos, l'UNICE attire l'attention sur le fait que la multiplication d'interlocuteurs de représentativité inégale voire discutable, loin de renforcer le partenariat, risque au contraire de nuire à l'objectif d'efficacité recherché. En tout état de cause, pour ce qui concerne le développement économique, les entreprises et leurs organisations devraient être des partenaires de premier rang.

Enfin, au titre du partenariat opérationnel, un appel plus décidé aux capitaux privés permettrait d'augmenter notablement les investissements nécessaires au renforcement de la compétitivité de l'Union, dans un partenariat public-privé sans doute trop frileux à ce jour : les grandes infrastructures matérielles et immatérielles transrégionales ainsi que tous les systèmes d'ingénierie financière de proximité à destination des PME devraient y figurer en priorité. L'UNICE s'est exprimée dans une note (25 juin 1998) sur le financement européen des Partenariats Public- Privé (PPP) au niveau communautaire dans le domaine des infrastructures.

#### **5. LES NOUVEAUX OBJECTIFS**

L'UNICE soutient la proposition de la Commission de réduire le nombre d'objectifs de 7 à 3, et le nombre de programmes d'initiative communautaire de 13 à 3.

##### **5.1 L'objectif 1**

Les critères d'éligibilité de l'objectif 1, qui concernent les régions en retard de développement, devraient demeurer inchangés. Ces régions bénéficieront des 2/3 du budget des Fonds structurels. Cet objectif 1 n'appelle pas de remarques particulières de la part de l'UNICE, si ce n'est un renvoi au cadre général dans lequel sa mise en œuvre doit s'inscrire.

##### **5.2 L'objectif 2**

L'actuel objectif 2 concerne les régions touchées par des problèmes de reconversion industrielle. Il va s'élargir à des actions jusqu'ici individualisées dans des programmes

d'initiative communautaire : zones urbaines en crise, programmes sectoriels de reconversion, développement rural.

Ces nouvelles orientations appellent quelques remarques.

- 80 % de la population communautaire se concentre dans des zones urbaines. Il y a lieu d'y porter une attention accrue. Aucun critère spécifique n'est précisé en ce qui concerne l'éligibilité des zones urbaines. Une réflexion spécifique doit être menée en ce sens, prenant en compte le cumul de leurs handicaps spécifiques et tendant à promouvoir leur ajustement économique et l'adaptation de la main d'œuvre aux mutations structurelles. L'UNICE note avec intérêt « l'audit urbain » lancé par la DG XVI pour éclairer cette importante question.
- Dans la mise en œuvre de ces nouvelles orientations, il conviendra de veiller à ce que les actions correspondant aux anciens programmes d'initiative communautaire soient bien intégrées dans une enveloppe globale. Il serait en effet inefficace de reconstituer artificiellement au sein d'un même programme les difficultés rencontrées aujourd'hui avec la gestion de 9 programmes d'initiative communautaire individualisés.

### **5.3 L'objectif 3**

L'UNICE rappelle son attachement à ce que les actions du FSE se concentrent sur l'employabilité. L'objectif 3 étant de nature "horizontale" (non-régionalisé) toutes les actions qu'il prévoit doivent être possibles dans les zones éligibles à l'objectif 1 et 2.

Au regard du nouveau règlement proposé pour le FSE à l'avenir, l'UNICE s'est exprimée dans une note spécifique du 6 octobre 1998.

L'UNICE souligne la nécessité d'une stricte cohérence entre les mesures nationales éligibles dans le cadre du FSE et les lignes directrices pour l'emploi fixées par le sommet de Luxembourg en novembre 1997.

Enfin, l'UNICE souhaite que pour les lignes des programmes réservées aux entreprises le maillage entre le FEDER et le FSE soit très nettement renforcé, sur la base notamment d'une meilleure coordination entre les services concernés de la Commission européenne. Ainsi, par exemple, il serait utile que les aides à l'acquisition de matériel de technologies nouvelles s'accompagnent d'un audit de qualifications dans l'entreprise et le cas échéant d'une aide complémentaire à la formation des personnes à l'utilisation de ces nouveaux matériels.

### **5.4 Les Programmes d'Initiative Communautaire**

La dimension transfrontalière de proximité est une donnée importante pour beaucoup de régions européennes. L'UNICE se félicite du renforcement de cet aspect ainsi que de la possibilité d'élargir les territoires d'éligibilité.

Un certain nombre de priorités devraient être affichées, comme l'incitation à la coopération entre partenaires économiques et sociaux, ou le gommage de l'«effet frontière», préjudiciable à bien des égards, compte tenu des fortes disparités qui subsistent. Il serait à ce titre particulièrement intéressant de développer, sur certaines zones à déterminer, des opérations pilotes de coopération transfrontalière de proximité entre collectivités, individus ou entreprises. Ces opérations, limitées géographiquement, pourraient permettre une

coordination des législations et des pratiques administratives pour réaliser des projets d'intérêt commun.

En toute hypothèse, l'expérience montre que la gestion des programmes INTERREG mérite d'être considérablement simplifiée. Il serait, notamment, utile de prévoir une enveloppe unique transfrontalière, gérée en commun, à destination des porteurs de projets. Cette question, actuellement sans solution, mérite d'être posée à nouveau.

En outre, pour les actions le justifiant, il est souhaitable d'ouvrir la possibilité de mener des opérations communes sur les territoires couverts par plusieurs programmes INTERREG sans avoir à déposer des dossiers différents comme c'est le cas actuellement. Le cloisonnement des programmes complique en effet considérablement le montage des projets et contribue bien souvent à décourager les initiatives susceptibles de s'inscrire dans une dynamique européenne.

Les coopérations interrégionales et transnationales pourraient être un intéressant moyen de soutenir la coordination entre Etats et régions pour le développement de projets transnationaux d'aménagement du territoire au sens large du terme : réseaux de nouvelles technologies de l'information, infrastructures de transport, réseaux d'énergie. Ces programmes devraient prendre une place particulière à l'avenir dans le cadre de l'élargissement de l'UE.

La Commission européenne souhaite, à l'avenir, renforcer un programme existant de coopération interrégionale, dit « INTERREG 2 C » (dont la dénomination mériterait d'être changée pour éviter la confusion avec les programmes Interreg transfrontaliers). Cette proposition, pour intéressante qu'elle soit, appelle quelques commentaires motivés par les premières expériences d'application de ce programme :

- la procédure d'INTERREG 2 C est actuellement beaucoup trop confidentielle : il faut l'ouvrir à l'ensemble des parties intéressées, à commencer par les représentants des entreprises, complètement tenus à l'écart jusqu'ici,
- les actions transrégionales qu'il est proposé de promouvoir devront être menées dans le respect des compétences territoriales et des subsidiarités,
- enfin, l'actuel programme INTERREG 2 C est présenté comme une opération de préfiguration du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC). Cependant, il convient de les dissocier et de rappeler qu'Interreg 2 C n'a pas à s'occuper d'orientations géographiques stratégiques des différents espaces européens.

Sur ces questions de développement et d'aménagement du territoire européen, l'UNICE insiste tout particulièrement sur la nécessité d'ouvrir la réflexion à l'ensemble des partenaires concernés, au premier rang desquels figurent les entreprises, d'autant que le projet de SDEC, actuellement non contraignant, est présenté par ses promoteurs comme devant servir de base, à l'avenir, à la formulation d'un certain nombre de politiques européennes.

## **5.5 L'article 10 du FEDER**

L'enveloppe de 1% des crédits qu'il est proposé d'allouer pour des opérations innovantes devrait être utilisée avec imagination à condition de garantir « une valeur ajoutée certaine ».

## **6. CONCLUSION**

Sur l'ensemble des sujets évoqués dans ce document, l'UNICE souhaite engager un dialogue fructueux et approfondi avec les autorités communautaires.

\*\*\*\*\*

## SOMMAIRE

	PAGES
<i>PREAMBULE</i>	1
<b>1. DES ORIENTATIONS INTERESSANTES MALGRE UNE FORMULATION TROP GENERALE</b>	2
1.1. Priorités d'action	2
1.1.1. Accroître la compétitivité, l'innovation et l'appui au développement des PME.	2
1.1.2. Emploi : le développement des ressources humaines	3
1.1.3. Environnement et développement durable	3
1.1.4. L'égalité des chances	3
<b>2. ANALYSE DES PROPOSITIONS DE REFORME DES METHODES DANS LA MISE EN OEUVRE, LE SUIVI ET L'EVALUATION DES PROGRAMMES</b>	3
2.1. La redéfinition du partage des responsabilités entre les autorités responsables de la mise en oeuvre des programmes	4
2.2. Vers une responsabilité recentrée de la Commission	4
2.3. La concentration des thèmes et des zones aidées	4
2.3.1. La question statistique	4
2.3.2. Les zonages	5
2.4. Revoir les modes de financement et promouvoir l'investissement	5
2.5. L'additionnalité et les contrôles	6
2.6. Redéfinir le rôle des comités de suivi	7
2.7. La réserve de 10 % à mi-parcours	7
<b>3. L'EVALUATION, UNE NECESSITE RENFORCEE</b>	8
3.1. L'indépendance de l'évaluation	8
3.2. Bien définir le cadre de l'évaluation	8

<b>4.</b>	<b>UN PARTENARIAT EFFECTIF AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES, QU'IL S'AGISSE DE LA CONCEPTION, DU SUIVI OU DE L'EVALUATION DES PROGRAMMES</b>	9
<b>5.</b>	<b>LES NOUVEAUX OBJECTIFS</b>	9
	5.1. L'objectif 1	9
	5.2. L'objectif 2	9
	5.3. L'objectif 3	10
	5.4. Les Programmes d'Initiative Communautaire	10
	5.5. L'article 10 du FEDER	11
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION</b>	12

\* \* \*