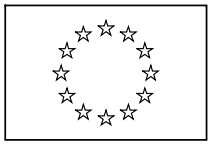

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.8.2003
COM(2003) 499 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

LES FONDS STRUCTURELS ET LEUR COORDINATION AVEC LE FONDS DE COHÉSION

ORIENTATIONS INDICATIVES RÉVISÉES

TABLE DES MATIÈRES

1. Les conseils européens – le suivi effectué par la commission 5

1.1. Emploi et investissement en ressources humaines 5

1.2. Développement durable, prévention des risques et environnement 9

1.3. Recherche et développement 11

1.4. Société de l'information 12

1.5. Politique de l'entreprise 13

2. Les politiques ayant fait l'objet d'une modification de leur cadre réglementaire depuis l'adoption des orientations indicatives en 1999 15

2.1. Agriculture et politique de développement rural 15

2.2. Pêche 17

2.3. Énergie 18

2.4. Concurrence 19

2.5. Recherche et développement 21

3. les politiques communautaires en cours de modification 22

3.1. Réseaux trans-européens dans le secteur de l'énergie 22

3.2. Politique des transports 23

4. Pour une plus grande efficacité de la mise en œuvre de la politique structurelle 24

4.1. Impact de la simplification sur la révision à mi-parcours 24

4.2. Partenariat public/privé 25

4.3. Financement des grands projets 25

LE CADRE REGLEMENTAIRE

Conformément aux dispositions de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil [1] portant dispositions générales sur les Fonds structurels, la Commission a adopté le 1er juillet 1999, des orientations indicatives générales[2] sur les Fonds structurels fondées sur les politiques communautaires pertinentes convenues. Ces orientations visaient à aider les autorités nationales et régionales des États membres dans la préparation de leurs stratégies de programmation au titre des objectifs 1, 2 et 3 des Fonds structurels ainsi que leurs liens avec le Fonds de cohésion. C'est ainsi que la Commission a présenté ses priorités résultant tant des expériences passées lors de la mise en œuvre des programmes que des politiques communautaires liées aux interventions structurelles.

Les dispositions réglementaires susvisées invitent la Commission à procéder à une révision de ces orientations indicatives avant la révision à mi-parcours. Cette révision constitue une étape cruciale dans la période de programmation de sept ans (2000-2006). Elle vise à permettre aux États membres d'adapter leurs documents de programmation en tenant compte d'une part, des éventuels changements intervenus en matière sociale, économique et du marché du travail et d'autre part, des conclusions de l'évaluation à mi-parcours visée à l'article 42 du règlement précité.

La Commission invite les États membres à introduire des révisions dans des cas dûment circonstanciés. D'une manière générale, il convient de souligner que **les lignes directrices adoptées en 1999 restent valables.** Quant à ces orientations indicatives révisées, leur objet n'est que d'offrir aux Etats membres un menu d'orientations complémentaires qui leur permette en tout état de cause de contribuer valablement à l'identification de priorités de développement cohérentes et équilibrées des interventions. Les orientations révisées visent à mettre en exergue les modifications majeures intervenues dans les politiques menées par l'Union européenne susceptibles d'avoir une incidence sur la programmation des Fonds structurels. Elles permettront d'aider les autorités nationales et régionales compétentes lors de la révision éventuelle de leurs interventions.

La révision à mi-parcours pourra ainsi conduire à des infléchissements qualitatifs dans un certain nombre de domaines prioritaires. Bien que les Fonds structurels visent à aider en priorité le renforcement des facteurs de compétitivité, et donc, à l'investissement, il n'en demeure pas moins que la conjoncture économique s'est sensiblement dégradée depuis l'adoption des orientations indicatives. Les analyses suggèrent que les cadres communautaires d'appui sont constitués pour l'essentiel d'investissement publics. Ceux-ci ont une incidence faible sur les soldes budgétaires nationaux. Toutefois, la situation budgétaire prévalant dans les Etats membres est susceptible de conduire à une sélectivité accrue des projets et des programmes.

La révision à mi-parcours pourra également bénéficier des avancées importantes réalisées dans le cadre de l'exercice mené par l'ensemble des autorités compétentes visant à simplifier, clarifier, coordonner et rendre plus flexible la gestion des Fonds structurels. Cette question est traitée dans le présent document.

---

1 JO L 161 du 26.6.1999 p.1

2 COM(1999) 344 final du 1er juillet 1999

Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 7 du règlement précité, invite la Commission à procéder, si nécessaire, à l'indexation des dotations financières prévues pour les années 2004, 2005 et 2006 à titre d'ajustement technique sur la base des dernières informations économiques disponibles. La Commission a procédé aux calculs devant conduire à l'ajustement technique annuel des perspectives financières pour l'année 2004. Il apparaît que l'écart entre le déflateur théorique des Fonds structurels (10.4%) et le déflateur cumulé effectif (10.7%) est particulièrement réduit. Si l'adaptation à l'inflation à mi-parcours était réalisée sur cette base, il en résulterait un supplément pour les Fonds structurels de 90 millions pour chacune des trois dernières années de la période de programmation, montants qui devraient être répartis au prorata sur l'ensemble des programmes cofinancés dans les quinze États membres. Compte tenu du faible écart enregistré, la Commission conclut qu'il n'y a pas lieu de procéder à une révision de la base de l'indexation pour les Fonds structurels.

Les **quatre axes** identifiés par la Commission pour la révision des orientations à mi-parcours sont :

– les Conseils européens – le suivi effectué par la Commission;

– les politiques ayant fait l'objet d'une modification de leur cadre réglementaire;

– les politiques communautaires pour lesquelles la Commission a proposé des modifications;

– les mesures visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des Fonds structurels.

Il convient de souligner que ces Orientations constituent un des éléments de la révision à mi-parcours. Il appartient aux autorités de gestion et aux États membres de soumettre des propositions de modification des interventions qui seront conclues avec l'accord de la Commission en tenant compte notamment des résultats des évaluations. L'attention des États membres est attirée sur le fait que toute modification des documents de programmation devra prévoir, le cas échéant, la mise à jour des tableaux de bord relatifs au suivi des régimes d'aides d'État.

La Commission a par ailleurs, adopté[3] des orientations indicatives complémentaires pour les pays candidats qui prennent en considération leur situation spécifique ainsi que la durée réduite de leur période de programmation des Fonds structurels.

[3] COM(2003) 110 final du 12 mars 2003

1. LES CONSEILS EUROPEENS – LE SUIVI EFFECTUE PAR LA COMMISSION

Certaines priorités communautaires ont été mises en lumière très peu de temps après le début de l'actuelle période de programmation. La Commission considère qu'il conviendrait de les affiner dans le cadre de la révision à mi-parcours, en particulier au vu des développements constatés à l'occasion des divers Conseils européens.

Ainsi, lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, un nouvel objectif stratégique de l'Union européenne a été défini pour la décennie à venir : "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale". La réalisation de cet objectif nécessite une stratégie globale qui "doit permettre à l'Union de rétablir les conditions propices au plein emploi et de renforcer la cohésion régionale en son sein".

La reprogrammation des Fonds structurels peut être l'occasion de renforcer la contribution communautaire à cet objectif stratégique, notamment à travers le cofinancement des investissements visant à améliorer l'emploi, la cohésion économique et sociale ainsi que la compétitivité des différentes régions de l'Union. Cet objectif pourrait se traduire par une adaptation des documents de programmation afin de mettre davantage l'accent sur les facteurs de compétitivité tels que l'accessibilité, la société de la connaissance, l'innovation, la recherche et le développement, l'environnement, l'emploi, l'insertion sociale et l'éducation et la formation au long de la vie, particulièrement dans un contexte de restructurations économiques et sociales résultant de mutations technologiques et d'un processus de rattrapage économique dans l'Union.

Par ailleurs, il convient de noter l'impact de l'objectif arrêté à Lisbonne sur certaines politiques. A ce titre, on retiendra :

1.1. Emploi et investissement en ressources humaines

La nouvelle **stratégie européenne pour l'emploi**, a été réorientée pour devenir un instrument essentiel en vue de la mise en œuvre, dans l'Union européenne élargie, de la stratégie arrêtée à Lisbonne. Des nouvelles lignes directrices, adoptées en juillet 2003, dont l'horizon est orienté sur le moyen terme, devraient demeurer stables jusqu'en 2006. Elles poursuivent les trois objectifs généraux de l'agenda de réforme de Lisbonne : réaliser le plein emploi, y compris les objectifs fixés à Lisbonne en matière de taux d'emploi ; promouvoir la qualité et la productivité du travail, reflétant le besoin d'emplois de meilleure qualité dans une société basée sur l'économie de la connaissance et le besoin de promouvoir la compétitivité de l'Union ; favoriser la cohésion et l'inclusion dans le marché du travail, en réduisant les disparités sociales et régionales en matière d'emploi. Dix domaines d'action prioritaires ont également été identifiés, venant étayer les trois objectifs : activation et prévention ; création d'emploi et esprit d'entreprise ; adaptabilité et mobilité ; capital humain et apprentissage tout au long de la vie ; disponibilité de la main-d'œuvre et vieillissement actif; égalité entre hommes et femmes ; intégration des personnes défavorisées ; rendre l'emploi financièrement plus attrayant ; travail non déclaré ; et disparités régionales. Les lignes directrices appellent à une mise en œuvre effective de ces mesures au niveau régional comme au niveau local ; l'importance de

services opérationnels effectifs et efficients est d'autant plus soulignée dans le contexte d'une bonne gouvernance. Les Etats membres sont invités à exploiter pleinement le potentiel des Fonds structurels pour soutenir la mise en œuvre des politiques et pour renforcer les capacités institutionnelles en matière d'emploi.

La révision à mi-parcours est une occasion d'améliorer la prise en compte des priorités de la SEE réactualisée et la contribution apportée à la réalisation des objectifs arrêtés à Lisbonne, sans perdre de vue l'expérience acquise pendant la période de programmation actuelle ni les spécificités de chaque État membre.

Promouvoir activement l'emploi en privilégiant le volontarisme et la prévention

Les Fonds pourraient être mis à contribution pour soutenir les trois étapes de l'approche préventive et active ainsi que les objectifs correspondants définis dans les lignes directrices révisées, en commençant par des services personnalisés à une étape précoce du chômage, suivis par un « nouveau départ » avant les seuils de 6 et 12 mois et par des mesures d'activation pour pallier le chômage de longue durée. Les **mesures d'activation devraient être accessibles en faveur de toutes les personnes sans emploi -** qu'elles émargent ou non à la catégorie des chômeurs indemnisés -, l'objectif étant de mieux les réinsérer dans le marché du travail. Il conviendrait également d'être plus attentif à la situation des personnes particulièrement exposés au risque de chômage.

Les Fonds devraient continuer à soutenir davantage à la modernisation et à l'efficacité des services publics de l'emploi dans les États membres, y compris leurs actions dans les domaines de l'information , le courtage et les mesures propres à améliorer l'efficacité sur le marché de l'emploi, leur capacité de gestion et d'évaluation.

Accroître l'efficacité de la main d'œuvre et favoriser l'insertion des personnes les plus fragilisées dans le marché de l'emploi

Les Fonds devraient soutenir des initiatives conduisant à accroître la participation au marché du travail en utilisant le potentiel de tous les groupes de population, notamment les femmes et les travailleurs les plus âgés, par exemple à travers l'amélioration des conditions ou formes d'organisation du travail. Dans l'esprit qui a conduit à faire de 2003 l'année européenne des handicapés, il convient de porter une attention accrue aux mesures en faveur des handicapés, qu'il faut encourager à prendre ou à reprendre place sur le marché de l'emploi. Il y a également lieu de mobiliser les Fonds structurels pour accroître la participation des **immigrés légaux** et des minorités ethniques au marché de l'emploi, et de faire un effort particulier pour les femmes, qui se heurtent souvent à des difficultés particulières en matière d'accès au monde du travail.

Les Fonds doivent demeurer attentifs à la situation des chômeurs de longue durée, car ce type de chômage se solde fréquemment par un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. Enfin, il convient également que les Fonds structurels intensifient la coopération entre les services de réinsertion sociale et les services de l'emploi pour faciliter l'intégration des victimes de l'exclusion sociale dans le marché du travail.

Promouvoir les ressources humaines, l'apprentissage tout au long de la vie et le vieillissement actif

Le **développement de l'apprentissage tout au long de la vie**, qui recoupe certaines des priorités retenues dans les actuels programmes d'assistance, pourrait être intensifié : les Fonds peuvent continuer à soutenir l'amélioration des systèmes de formation et d'éducation et offrir aux particuliers et aux employeurs des stimulants permettant d'investir dans les ressources humaines.

Il faut également que les Fonds soutiennent financièrement les investissements à réaliser pour concevoir et améliorer les **systèmes de formation et d'éducation,** en particulier dans les régions qui manquent de main-d'œuvre suffisamment qualifiée, afin que les jeunes acquièrent les compétences requises pour affronter les défis d'une société et d'une économie fondées sur le savoir. Conformément à l'objectif retenu à Lisbonne consistant à réduire de moitié d'ici à 2010 le nombre des jeunes qui sortent précocement du système scolaire et universitaire, il convient d'être particulièrement attentif à la nécessité de permettre aux jeunes en proie à des difficultés scolaires d'accéder à l'enseignement supérieur et **de réduire le taux d'exclusion du système scolaire**.

Dans un contexte de vieillissement de la population et de départ précoce de la vie active, il est essentiel de prendre les mesures incitatives requises pour accroître la capacité de travail des salariés âgés ainsi que la durée de la vie active. Les Fonds pourraient soutenir les efforts visant à investir dans l'apprentissage tout au long de la vie et dans la formation des adultes, en particulier les **travailleurs les plus âgés,** afin qu'ils puissent actualiser leurs compétences, et partant, demeurer plus longtemps en activité et demeurer présents en plus grand nombre sur le marché du travail.

Promouvoir l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et la mobilité

L'innovation et l'activité des entreprises constituent des facteurs déterminant pour l'amélioration de la compétitivité, la croissance et l'emploi. Il faudrait tirer pleinement parti des moyens dont disposent les Fonds structurels pour que **les entreprises puissent valoriser leur potentiel de création d'emplois,** notamment de nouvelles entreprises, des sociétés dans le secteur des services et des sociétés spécialisées dans les applications de la Recherche et Développement. À cet effet, il faut notamment promouvoir plus activement les compétences entrepreneuriales et de la gestion, soutenir les services pour favoriser la création d'entreprises, notamment par des femmes et par des chômeurs.

L'action structurelle doit continuer à viser en priorité **l'adaptabilité des individus et en particulier des** employeurs à la restructuration économique et sociale et à l'évolution accélérée du monde du travail. Un meilleur accès à la formation continue devrait être promu pour les travailleurs, particulièrement pour les travailleurs peu qualifiés et les employés de PME. Des modèles innovants d'organisation du travail contribuant à une flexibilité interne, une meilleure productivité et qualité du travail devraient être encouragés, notamment par un accès accru des employeurs aux services de formation et de conseil. Il convient à cet effet de poursuivre les efforts en vue de proposer aux salariés et en particulier à ceux des PME des services de formation et de vulgarisation prenant en compte tous les acquis des nouvelles technologies.

Il est essentiel que les partenaires sociaux s'engagent et qu'ils soient pleinement associés à la politique mise en œuvre si l'on veut obtenir de bons résultats en matière de qualité des emplois et de prévention des risques. Il convient d'être particulièrement attentif aux actions de formation et de sensibilisation des travailleurs et des entrepreneurs dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Les Fonds devraient également être utilisés pour des initiatives visant à soutenir l'anticipation et la gestion positive des restructurations économiques. La mobilité professionnelle et géographique devrait être favorisée par les Fonds.

Égalité des chances

Pour favoriser l'égalité des chances, il faut continuer d'appliquer la **double approche** qui a été retenue, et l'approfondir[4]: en effet, s'il importe de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans toutes les actions bénéficiant de concours des Fonds structurels, il faut aussi compléter la mise en œuvre de ce principe par des actions concrètes.

Les responsabilités qui leur incombent vis-à-vis de leurs enfants et de leurs ascendants demeurent un obstacle considérable à l'intégration des femmes dans le marché du travail. Les Fonds devraient soutenir les efforts accomplis par les États membres pour améliorer l'accès à de tels services en vue de réaliser les objectifs fixés lors du Conseil de Barcelone quant aux structures de garde des enfants.

Les Fonds peuvent jouer un rôle important en continuant à traiter les *inégalités structurelles* sur le marché du travail, en finançant notamment des actions de sensibilisation à la nécessité de **réduire les discriminations que subissent les femmes** dans un certain nombre de secteurs et d'emplois, en particulier **dans le domaine des rémunérations**. Les Fonds peuvent de surcroît soutenir les efforts entrepris par les États membres et par les régions pour promouvoir l'accès des femmes à la direction des entreprises. La Commission a déjà identifié, dans les pays de l'UE et de l'AELE-EEE[5], un certain nombre de bonnes pratiques dont on pourrait s'inspirer aux fins des mesures à prendre en la matière.

Les Fonds devraient intensifier leurs efforts visant à promouvoir la réinsertion et la mise à niveau des **femmes relativement âgées**, dont l'intégration dans le marché de l'emploi est notablement freinée par des discriminations fondées sur le sexe et sur l'âge.

Disparités régionales en matière d'emploi

Il faut continuer à donner la priorité au traitement des disparités régionales en matière d'emploi et de chômage. Les Fonds devraient soutenir des initiatives pour exploiter le potentiel de création d'emploi à échelle locale, notamment dans le secteur de l'économie sociale. Des conditions favorables pour l'activité du secteur privé et l'investissement dans des régions en retard de développement devraient être

---

4 COM(2002) 748 final du 20.12.2002 concernant la mise en œuvre de l'intégration de la dimension hommes-femmes dans les documents de programmation des Fonds structurels 2000-2006

5 http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/bestproject-women.htm

encouragées. Des investissements publics en capital humain ainsi que des infrastructures adéquates sont nécessaires.

1.2. Développement durable, prévention des risques et environnement

Développement durable

En juin 2001, le Conseil européen a adopté à Göteborg une **stratégie de développement durable pour l'Union européenne**. Il s'agissait là d'une concrétisation de l'engagement politique qui avait été pris à Lisbonne.

La stratégie de développement durable offre à l'Union européenne une vision positive à longue échéance, celle d'une société plus prospère et plus juste. En pratique, cela signifie que la croissance économique doit servir le progrès social et respecter l'environnement, que la politique sociale doit contribuer à de bons résultats économiques et que la politique environnementale doit se caractériser par un bon rapport coût-efficacité[6]. La Commission a ultérieurement mis en place un nouvel instrument pour les études d'impact, destiné à améliorer la qualité et la cohérence des processus d'élaboration de sa politique. Cette approche permet d'identifier les conséquences positives et négatives des actions proposées, ainsi que d'éventuelles incohérences entre objectifs concurrents. À partir de 2003, elle sera progressivement généralisée à toutes les grandes initiatives[7].

Par décision n 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002, le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (PAE) a été adopté. Grâce à ce PAE, la Commission dispose d'un cadre qui lui permet de mettre en œuvre le pilier environnemental de la stratégie de développement durable.

Dans ce contexte, la Commission a lancé une évaluation de la contribution apportée par les Fonds structurels au développement durable. Il s'agissait de voir comment procéder pour mieux intégrer dans la programmation des Fonds structurels les dimensions économique, sociale et environnementale du développement régional durable.

Divers problèmes ont ainsi pu être identifiés dans différents domaines: les constructions de routes et leurs conséquences sur l'aménagement du territoire et les rejets polluants; réalisation d'infrastructures diverses et leurs effets sur la biodiversité et sur les rejets; retombées du tourisme sur l'habitat naturel.

Les interventions peuvent d'ailleurs améliorer la situation à plusieurs égards simultanément : investissements réalisés sur des terrains et dans des bâtiments désaffectés, facteurs de développement économique et d'amélioration de l'environnement; investissements en ressources humaines, générateurs de développement économique et d'insertion sociale; investissements dans l'écotourisme, bénéfiques pour le développement économique et pour l'environnement.

---

6 «Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur des développements durables», Communication de la Commission, COM (2001) 264 du 15.5.2001.

7 «Analyse d'impact», Communication de la Commission, COM (2002) 276 du 5.6.2002

Nombreuses sont les régions qui ont choisi de faire un plus large place à la durabilité dans leur programmation des Fonds structurels. Il est recommandé d'aborder la révision à mi-parcours en portant une attention accrue aux mesures permettant d'améliorer la situation à plusieurs égards simultanément. Par ailleurs, il serait bon de revoir - en visant l'objectif du développement durable - les procédures actuelles d'élaboration et de sélection des projets. À noter également que certaines actions de développement rural sont d'ores et déjà directement axées sur le développement durable, qu'il s'agit de promouvoir dans les zones rurales, conformément au programme de Göteborg: il peut par exemple être fait état à cet égard du soutien accordé aux investissements agricoles destinés à préserver et à améliorer le milieu naturel, ou encore de la protection de l'environnement dans le contexte des mesures liées à l'agriculture, à la sylviculture et à la préservation des paysages, mesures visées à l'article 33 du règlement (CE) n°1257/1999 du 17 mai 1999[8].

La prévention des risques

Les catastrophes naturelles survenues, notamment en 2002, qui ont touché plusieurs régions d'États membres et de pays candidats ont amené la Commission à proposer au Conseil l'adoption d'un règlement visant la création d'un Fonds de solidarité communautaire.

La finalité de ce Fonds est de venir en aide aux régions sinistrées afin de permettre, en particulier, la remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements endommagés. Il a donc une vocation "curative" en procédant à la réparation des dommages causés par les catastrophes majeures surtout naturelles.

Des catastrophes écologiques telles que l'Erika et le Prestige ont en outre conduit la Communauté à renforcer son arsenal réglementaire pour lutter contre les pavillons de complaisances et protéger l'Europe des risques de marées noires, notamment par la mise en œuvre accélérée d'une Agence européenne pour la sécurité maritime. Ces initiatives comprennent la création d'un fonds complémentaire d'indemnisation des dommages des marées noires (COPE) qui est en cours d'examen par le Conseil. L'impact des catastrophes récentes sur le tissu économique des régions frappées dépasse toutefois la capacité des mécanismes d'indemnisation existants. Par ailleurs, au titre de la prévention, l'amélioration de la surveillance du trafic exigera des États membres de renforcer et coordonner leur moyens par exemple par la mise en place de ports de refuge. Les instruments financiers structurels devraient apporter une contribution à cette nouvelle priorité politique.

Cependant, la fréquence à laquelle se produisent ces catastrophes augmente, même si toutes n'ont pas la même gravité. Aussi, la Commission considère qu'il convient de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter que les efforts entrepris par des régions, des communes et des villes, parfois avec le soutien des Fonds structurels, pour redynamiser leur économie ou réhabiliter leurs territoires ne soient réduits à néant en raison de ces catastrophes. Le développement régional ne peut aller sans la prévention des risques naturels, technologiques ou environnementaux. La Commission, proposera prochainement une stratégie européenne pour la prévention des risques, mais encourage dores et déjà les États membres à arrêter **des mesures**

8 JO L160 du 26.6.1999, page 80

dans le domaine de la prévention. La révision à mi-parcours pourrait permettre aux États membres de mettre davantage l'accent sur cette problématique.

De telles mesures devraient concerner en particulier les biens économiques collectifs. En effet, le renforcement du tissu économique d'un territoire ne peut réussir qu'en présence d'un environnement sain et préservé pour ses habitants. Les Fonds structurels pourraient ainsi être mobilisés pour cofinancer des actions visant à prévenir des risques naturels. Cela pourrait comprendre par exemple la réalisation d'études géologiques ou de stabilisation ou encore des mesures de développement rural axées sur la prévention des incendies de forêts ou sur la protection des terres agricoles contre les catastrophes naturelles telles que les inondations. Il convient par ailleurs de souligner que les plans de prévention des risques naturels (PPR) constituent l'outil privilégié pour mettre en œuvre des actions de prévention.

Environnement

Une des priorités importantes du 6ème Plan d'action environnemental a trait à la constitution et à la protection du réseau **Natura 2000**. Des investissements ainsi que des actions visant à la protection de ces sites pourraient faire l'objet d'un cofinancement au titre des Fonds structurels.

Par ailleurs, la **directive cadre sur l'eau**[9] constitue, dans le domaine de la protection de l'eau, un modèle nouveau fondé sur une gestion intégrée au niveau des bassins hydrographiques; les mesures spécifiques axées sur le traitement des eaux usées et sur l'approvisionnement en eau potable resteront une priorité, mais elles doivent être considérées comme des éléments d'une stratégie globale visant à préserver le statut écologique de tout le bassin hydrographique en cause, notamment en ce qui concerne la présence de substances chimiques. Les programmes intégrés de gestion d'un bassin hydrographique pourront également bénéficier du concours des Fonds structurels, de même que l'élaboration des plans de gestion prévus en vertu de la directive cadre sur l'eau.

1.3. Recherche et développement

Pour réaliser les objectifs définis à Lisbonne, il était nécessaire d'adopter pour les programmes des Fonds structurels une **approche** plus **stratégique** quant aux problèmes inhérents à la promotion de l'innovation, de la recherche et du développement au niveau régional. Au début de 2003, 122 régions sur 156 avaient établi un programme placé sous le signe des «actions innovatrices». Ces actions sont fondées sur une stratégie mise au point par le partenariat régional afin de rendre plus compétitifs et plus riches de contenu les grands programmes des Fonds structurels en ce qui concerne la recherche et développement, la société de l'information et le développement durable. La révision à mi-parcours pourrait être l'occasion d'étendre ce type d'intervention à toutes les régions qui n'en bénéficient pas encore.

Certaines régions devraient également veiller à ce que leur révision à mi-parcours tienne compte de l'expérience acquise grâce aux programmes existants en matière d'actions innovatrices, et étudier les moyens à utiliser pour intégrer les **bonnes**

9 Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23.10.2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 du 22.12.2000 p.1

pratiques dans leur politique. À cet égard, trois programmes spécifiques de réseaux (un pour chaque domaine prioritaire figurant dans les lignes directrices sur les actions innovatrices[10]) ont été établis de telle sorte que les régions puissent procéder plus systématiquement à des échanges d'expériences. Ce type de coopération pourrait à l'avenir être étendu à des régions des futurs États membres

Un autre aspect intéressant dans le cadre de la révision à mi-parcours est celui inhérent au projet en gestation d'espace de la recherche européen[11]. En octobre 2001, la Commission a adopté une communication portant sur «la dimension régionale de l'espace européen de la recherche»[12]. Il s'agit en l'espèce d'établir à l'échelon local une politique innovante «sur mesure», qui tienne compte de la diversité des situations régionales. Le concept d'espace européen de la recherche nécessite des efforts effectifs à différents niveaux administratifs et organisationnels: européen, national, régional, voire local. Outre qu'il y aurait une plus grande cohérence entre les différentes mesures, celles-ci deviendraient mieux adaptées au potentiel des régions elles-mêmes. En réexaminant le rôle de chacun des acteurs (ceux du secteur public comme du secteur privé), en organisant des synergies et en tirant parti des complémentarités des différents instruments (européens, nationaux et régionaux), il est possible de renforcer le partenariat entre toutes les parties prenantes.

Il conviendrait également de rechercher des synergies entre le sixième programme cadre communautaire en matière de recherche et développement technologique (2002-2006) et les Fonds structurels.

Au Conseil européen de Barcelone en 2002, où étaient passés en revue les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs fixés à Lisbonne, il fut convenu que les investissements consacrés dans l'Union européenne à la recherche et au développement technologique (RDT) devraient être accrus, l'objectif étant de passer de 1,9 % du PIB en l'an 2000 à un chiffre aussi proche que possible de 3 % à l'horizon 2010. Le Conseil de Barcelone a également appelé le secteur privé à prendre en charge une part plus importante des investissements en RTD, à savoir les deux tiers au lieu de la moitié. Les régions devraient jouer un rôle notable en contribuant à la réalisation de ces objectifs[13]. La Commission a adopté le 30 avril 2003[14] un plan prévoyant diverses actions au niveau communautaire et formulant des recommandations à l'intention des États membres.

1.4. Société de l'information

Le Conseil européen de Séville (22 juin 2002) a adopté le plan d'action «e-Europe» à l'horizon 2005, en liaison avec la stratégie définie à Lisbonne. L'objectif général consiste à faciliter largement, sur tout le territoire de l'Union européenne, l'accès à un réseau à large bande ainsi qu'aux services connexes disponibles sur l'internet. Il est indiqué dans le plan d'action que la majeure partie des investissements dans les réseaux à large bande devrait provenir du secteur privé. Les Fonds structurels

---

10 COM(2001) 60 du 30.1.2001

11 «Vers un espace européen de la recherche», COM(2000) 6 du 18 janvier 2000

12 COM(2001) 549 final du 3.10.2001

13 Voir SEC(2003) 813/2 du 8.07.2003 : "Une initiative pour la croissance. Investir dans les réseaux transeuropéens et projets de recherche et de développement majeurs"

14 Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe COM(2003) 226 final du 30.4.2003

peuvent apporter leur concours à la réalisation de cet objectif dans les régions défavorisées, et plus spécialement dans les zones rurales et périphériques.

La révision à mi-parcours offre aux États membres la possibilité de continuer à soutenir le développement du secteur des communications électroniques, notamment celui des infrastructures fixes et sans fil, afin de combler le «fossé numérique» qui se creuse entre régions européennes.

À cet égard, les programmes actuels font l'objet d'adaptations qui devraient tendre à placer le développement de l'infrastructure dans le contexte d'une stratégie régionale pour la société de l'information, stratégie dont la finalité est d'équilibrer des mesures relevant respectivement de la demande (contenu et services) et de l'offre (infrastructure), compte tenu des situations et des nécessités locales. Les règles régissant la concurrence seront respectées en ce qui concerne tant les investissements des Fonds structurels que le nouvel encadrement des communications électroniques, et la neutralité technologique sera assurée.

Les États membres sont encouragés à se doter d'indicateurs régionaux et de systèmes d'évaluation appropriés (notamment en ce qui concerne la demande dans le domaine des TIC) reflétant l'action accomplie en matière de développement régional, étant entendu qu'il conviendrait d'utiliser si possible les indicateurs prévus pour «e-Europe 2005». Les critères et modalités de mise en œuvre des Fonds structurels en faveur du secteur des communications électroniques ont été définis plus précisément dans le document de travail des services de la Commission « Lignes directrices relatives aux critères et modalités de mise en œuvre des Fonds structurels en faveur des communications électroniques » (SEC(2003) 895 du 28 juillet 2003.

1.5. Politique de l'entreprise

Dans les rapports de la Commission de 2001 et 2002 sur la compétitivité[15], des faiblesses ont été mises en évidence dans le secteur entrepreneurial européen (**activité insuffisante dans le domaine de l'innovation, diffusion médiocre des technologies de l'information et de la communication,** etc.), faiblesses qui jouent un rôle déterminant dans l'insuffisance des résultats obtenus par l'Europe quant à la croissance de la productivité et qui sont susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs assignés par le Conseil européen de Lisbonne. La dimension régionale de ces faiblesses sera évoquée dans le rapport de 2003 sur la compétitivité, document qui devrait fournir à son tour des informations supplémentaires sur les problèmes qui restent à traiter au niveau régional.

La politique de l'entreprise a par ailleurs été stimulée par l'adoption de la Charte européenne des petites entreprises lors du Conseil européen de Feira du 20 juin 2000. La Charte appelle les pouvoirs publics à soutenir et à encourager les petites entreprises dans dix domaines clés, qu'il s'agisse d'améliorer l'enseignement ou de proposer des formations pour la direction d'une entreprise, de rendre les créations d'entreprises moins coûteuses et plus rapides, de renforcer les capacités technologiques, de représenter les intérêts des petites entreprises, etc. En adoptant la Charte, les États membres de la Commission se sont engagés à centrer leur politique sur les préoccupations des petites entreprises. Voilà pourquoi il est nécessaire que les

---

15 SEC(2001) 1705 du 29.10.2001 et SEC(2002) 528 du 21.5.2002

Fonds structurels se focalisent davantage sur les besoins des petites et des très petites entreprises. Dans cet ordre d'idées, il était essentiel de mieux comprendre et analyser les besoins des petites entreprises, mais aussi de diffuser davantage les bonnes pratiques. Il est tout aussi essentiel de développer l'esprit d'entreprise. Sur la base de l'analyse récente des progrès accomplis en Europe et notamment à la lumière du rapport sur la mise en œuvre de la Charte[16], le Livre vert sur l'esprit d'entreprise[17] a ouvert un large débat sur les moyens à mettre en œuvre pour encourager l'activité entrepreneuriale et éliminer les obstacles qui entravent la création et la croissance des entreprises. Ce débat devrait déboucher sur un plan d'action définissant les mesures pertinentes à différents niveaux.

Un pilier très important de la politique d'entreprise a été mis en place avec la Communication sur la politique industrielle[18], document où l'innovation et l'esprit d'entreprise sont présentés comme des facteurs essentiels de la compétitivité européenne. La Communication souligne également l'importance de la dimension sectorielle de la politique industrielle et les effets que d'autres politiques, en particulier la politique de cohésion, exercent sur l'industrie. Dans le sillage de la précédente, la Communication sur l'innovation[19] privilégie l'approche systémique pour définir des stratégies qui devraient améliorer les résultats de l'Europe dans le domaine de l'innovation. À la lumière du Tableau de bord européen de l'innovation, il pourrait également être utile de promouvoir l'adoption d'objectifs et de priorités.

Les Fonds structurels pourraient ainsi contribuer au renforcement de l'innovation, des PME, et de la compétitivité industrielle et régionale notamment à travers :

– l'encouragement et la facilitation de l'émergence de grappes régionales ou locales (clusters) et de réseaux innovants de production ; pour ce faire des investissements, spécifiques aux grappes, pourraient être encouragés dans les domaines suivants : infrastructures (physiques, du savoir), éducation, formation professionnelle, mise en réseau, soutien financier aux projets d'entreprise, etc. ;

– la création de plates-formes technologiques pour assurer la synergie entre les pouvoirs publics, les utilisateurs, les autorités réglementaires, l'industrie, les consommateurs et les pôles d'excellence considérés comme des points où la recherche fondamentale et le transfert de technologie sont étroitement liés ;

– la promotion d'instruments de financement efficaces pour les entreprises et la mise en place de services de soutien aux entreprises et plus particulièrement pour les petites entreprises.

Enfin, il convient de souligner que la Commission a adopté une recommandation modifiant la recommandation 96/280/CE concernant la **définition des petites et moyennes entreprises[20].**

---

16 COM(2001) 122 final du 7.3.2001, COM(2002) 68 final du 6.2.2002, COM(2003) 21 final du 21.1.2003

17 COM(2002) 27 du 21 janvier 2003

18 «La politique industrielle dans une Europe élargie», COM(2002) 714 du 11 décembre 2002

19 «Politique de l'innovation : mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne», COM(2003) 112 final du 11.3.2003

20 Recommandation CE 361/2003 du 6 mai 2003, JO L 124 du 20.5.2003 p.36

2. LES POLITIQUES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE MODIFICATION DE LEUR CADRE REGLEMENTAIRE DEPUIS L'ADOPTION DES ORIENTATIONS INDICATIVES EN 1999

La présente section expose les principales modifications du cadre réglementaire susceptibles d'avoir des répercussions sur la mise en œuvre des programmes.

2.1. Agriculture et politique de développement rural

Depuis l'adoption des orientations indicatives de la Commission, l'évolution de la politique menée au niveau communautaire a renforcé l'importance du rôle que doit jouer la politique de développement rural pour promouvoir la modernisation et la diversification du secteur agricole et le développement de l'économie rurale au sens large, eu égard au processus de réforme de la politique agricole commune (PAC), qu'il faut accompagner, et à la nécessité de préserver et d'embellir les paysages si divers de l'Europe.

Dans la stratégie de développement durable adoptée au Conseil européen de Göteborg, il est fait explicitement allusion à la PAC et à son évolution ultérieure, ainsi qu'à l'un des objectifs qui lui sont assignés : «contribuer à un développement durable en encourageant davantage les produits sains et de qualité élevée, des méthodes de production écologiquement viables, y compris la production biologique, les matières premières renouvelables et la protection de la biodiversité». À cet effet, il convient d'insister davantage sur le deuxième pilier de la PAC (le développement rural).

En juillet 2002, la Commission a adopté une Communication sur la révision à mi-parcours de la politique agricole commune[21]; par la suite, en janvier 2003, elle a publié une série de propositions législatives détaillées[22]. Les propositions concernant la réforme de la PAC prenaient en compte les objectifs de la stratégie de développement rural de Göteborg en matière de politique agricole. Elles s'inspiraient également des conclusions adoptées par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002, qui établissait le futur cadre financier applicable jusqu'en 2013 au premier pilier de la PAC. Le sommet de Bruxelles a également rappelé l'importance que revêtent les régions défavorisées et la nature multifonctionnelle de l'agriculture, et il a confirmé le rôle considérable que joue la politique de développement rural mise en œuvre dans le cadre du deuxième pilier de la PAC.

Les propositions de la Commission relatives de la réforme de la PAC ont été examinées dans les diverses institutions et plus généralement dans la société civile. Le Conseil Agriculture est parvenu à un accord politique en juin 2003. En matière de développement rural, à part l'introduction de nouvelles mesures, cet accord comporte des modifications visant à renforcer des mesures existantes, ainsi qu'un début de modulation des aides du premier pilier déjà en 2005, ce qui permettra de dégager des ressources additionnelles au profit du 2ème pilier à partir de 2006. Cet arrangement nécessitera une légère adaptation des perspectives financières 2000-2006.

---

21 COM (2002) 394 final du 10.7.2002

22 Réforme de la PAC – Une perspective à long terme pour l'agriculture durable (COM (2003) 23 final du 21.1.2003)

L’accord politique sur la réforme de la PAC, qui devra permettre d'ouvrir des perspectives claires à longue échéance pour la PAC, est principalement axé sur la nécessité:

– de renforcer la **compétitivité** de l'agriculture européenne (en continuant à réformer certaines organisations de marché dans le cadre du premier pilier de la PAC);

– de promouvoir une agriculture **durable, mieux adaptée aux besoins du marché** (en découplant de la production les paiements directs aux producteurs dans le cadre du premier pilier, et en les remplaçant par un paiement unique calculé en fonction des obligations rigoureuses que l'on impose aux agriculteurs conformément aux nouvelles exigences requises en matière d'écoconditionnalité pour prévenir l'abandon des terres);

– de **renforcer le développement rural** en introduisant pendant la période de programmation actuelle certaines mesures nouvelles encourageant les agriculteurs à participer à des régimes de qualité, à respecter des normes plus ambitieuses en matière de qualité des denrées alimentaires et permettant au FEOGA-Garantie de cofinancer le bien-être des animaux dans l'Union européenne, ainsi qu’en renforçant certaines mesures déjà existantes.

En défendant cette réforme de la PAC, la Commission a insisté une nouvelle fois sur le renforcement tendanciel à long terme du deuxième pilier de la PAC, qu'il s'agisse des moyens financiers ou du champ d'application.

Les États membres et les régions sont invités en conséquence à se demander, lors de la révision à mi-parcours de leur programmation des Fonds structurels, si leur programmation actuelle en matière de développement rural et les diverses mesures proposées conviennent pour aider les agriculteurs et les autres acteurs du secteur rural à s'adapter au nouveau cap de la politique agricole, précédemment décrit. Dans ce contexte, il convient d'être attentif aux secteurs dont on réforme actuellement la réglementation. Il pourrait se révéler nécessaire de renforcer la politique de développement rural dans certaines zones particulièrement tributaires de l'agriculture, ou encore de redéfinir l'économie des différentes mesures proposées dans d'autres régions.

La Commission a par ailleurs préparé un projet de «règlement d'exemption par catégorie» pour les aides d'État au secteur agricole, ce qui permettra aux États membres d'accorder des aides à l'agriculture sans avoir à solliciter l'aval de la Commission. La Commission compte mettre en application ce règlement à partir de janvier 2004, après avoir consulté les États membres et les acteurs concernés.

2.2. Pêche

La réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP) a été entérinée par le Conseil le 20 décembre 2002. Le Conseil a ainsi adopté trois nouveaux règlements qui concernent :

– la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques[23];

– des mesures communautaires d'urgence pour le déchirage des navires de pêche[24];

– les actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche[25].

Les nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 1er janvier 2003. Celles portant sur la conservation et l'exploitation durable des ressources halieutiques remplacent les règles de base qui régissaient la PCP depuis 1993 :

– les objectifs de cette gestion sont réorientés vers l'exploitation durable des ressources halieutiques, sur la base d'avis scientifiques dûment fondés et du principe de précaution. **Une approche à plus long terme** de la gestion de la pêche a ainsi été adoptée, avec l'établissement de plans pluriannuels de reconstitution des stocks qui se situent en deçà des limites biologiques de sécurité, et de plans de gestion pluriannuelle pour d'autres stocks ;

– **un système plus simple** de limitation de la capacité de pêche de la flotte communautaire a été adopté. Il remplace l'ancien système de programmation d'orientation pluriannuels (POP). Il confère davantage de responsabilité aux États membres pour atteindre un meilleur équilibre entre capacité de pêche et ressources disponibles ;

– ce système est complété par des dispositions permettant d'accompagner des mesures d'urgence pour la protection des ressources halieutiques ou des écosystèmes marins, notamment par l'octroi d'aides pour l'arrêt temporaire des activités de pêche.

Le nouveau règlement portant création d'un Fonds d'urgence visant à encourager le déclassement des navires (dénommé « Fonds de déchirage ») vient renforcer ce dispositif. Il apportera une majoration de 20% des primes au déchirage pour les navires dont l'activité de pêche est réduite de plus de 25% par suite de l'adoption d'un plan de reconstitution des stocks. Les besoins financiers pour cette nouvelle mesure communautaire seront évalués par la Commission, une fois que les demandes formulées par les États Membres auront été reçues. L'article 7 de ce règlement prévoit cependant, que pour la période 2004-2006, de nouvelles ressources financières soient rendues disponibles dans le cadre de la reprogrammation des Fonds Structurels au moment de la révision à mi-parcours.

---

23 Règlement (CE) n°2371/2002 du 20 décembre 2002

24 Règlement (CE) n°2370/2002 du 20 décembre 2002

25 Règlement (CE) n°2369/2002 du 20 décembre 2002, modifiant le règlement (CE) n°2792/1999

En ce qui concerne les nouvelles mesures concernant les actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche :

– l'aide au renouvellement des navires de pêche ainsi que celle à l'exportation des navires, y compris dans le cadre de la formation de sociétés mixtes de pêche ne sera plus accordée que pendant deux ans (2003 et 2004) et sera limitée aux États membres ayant atteint leurs objectifs globaux en matière de capacité prévus par le POP IV. De plus elle sera soumise à diverses conditions portant notamment sur la taille des navires ;

– l'aide à la modernisation des navires sera elle aussi soumise à divers critères d'éligibilité visant notamment à favoriser l'amélioration de la sécurité et des conditions de travail à bord, la sélectivité des opérations de pêche et la qualité des produits ;

– l'aide à l'arrêt temporaire des activités de pêche pour des événements imprévisibles est maintenue et toujours soumise à des limites strictes notamment sur le montant total des fonds qui peuvent y être consacrés. Ces dernières peuvent toutefois être levées lorsqu'elles sont accompagnées d'un plan de déchirage ;

– les mesures socio-économiques en faveur des pêcheurs destinées à les aider à se reconvertir sont élargies de manière à leur permettre de diversifier leurs activités, tout en leur permettant de continuer à pêcher à temps partiel.

Le plan d'action pour **pallier les conséquences sociales, économiques et régionales** de la restructuration du secteur de la pêche de l'UE[26] adopté par la Commission montre que suite à ces changements et aux besoins croissants qui résulteraient de plans de déchirage et de mesures d'accompagnement socio-économique, les États membres et les régions dont les flottes seront les plus affectées par l'adoption des plans de reconstitution ou de gestion pluriannuelle des stocks auront besoin de profiter de la révision à mi-parcours pour procéder à une reprogrammation des actions cofinancées par les Fonds structurels.

2.3. Énergie

La directive 2001/77/CE, relative à la promotion de l'électricité produite à partir de **sources d'énergie renouvelables** sur le marché intérieur de l'électricité, a été arrêtée le 27 octobre 2001 [27]. L'objectif assigné à titre indicatif par cette directive est de porter à 22 % en moyenne, à l'horizon 2010, la contribution des énergies renouvelables à la couverture de la consommation brute d'électricité.

Le Parlement européen et le Conseil ont par ailleurs arrêté la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002[28] sur la **performance énergétique des bâtiments**. L'objectif est en l'occurrence d'obtenir d'ici à 2010 une baisse pouvant représenter jusqu'à 20 % de la consommation d'énergie au titre du chauffage des bâtiments à vocation résidentielle ou commerciale, grâce à diverses mesures visant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables. La directive s'applique aux bâtiments neufs

---

26 Document COM(2002) 600 du 6.11.2002

27 JO L 283 du 27.10.2001, page 33

28 JO L 1 du 4.1.2003, page 65

et aux bâtiments anciens, lesquels exigent un considérable effort financier supplémentaire, surtout lors de la rénovation des quartiers anciens.

Enfin, le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord informel sur une proposition de la Commission concernant la promotion des biocarburants dans le secteur des transports. La directive 2003/30/CE, arrêtée le 8 mai 2003, fixe un objectif indicatif pour l'échéance 2010 : porter à 5,75 % la part des biocarburants dans le tonnage global de carburants vendus dans les États membres pour le transport routier.

Les Fonds structurels pourraient être mobilisés pour concourir à la réalisation de ces objectifs.

2.4. Concurrence

Dans ce domaine, cinq points sont particulièrement importants dans le contexte de la révision à mi-parcours :

– Modification des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale [29]

La modification a consisté à rendre plus souples les lignes directrices citées à l'égard des régions ultrapériphériques (RUP). En l'occurrence, des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps pourront être octroyées dans les RUP non seulement éligibles à la dérogation de l'article 87.3.a) CE mais aussi dans les RUP éligibles à la dérogation de l'article 87.3.c), dans la mesure où elles contribuent à compenser les coûts additionnels de l'exercice de l'activité économique inhérents aux facteurs identifiés à l'article 299 § 2 du traité, dont la permanence et la combinaison nuisent gravement au développement de ces régions (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits). Les aides envisagées devront cependant être justifiées en fonction de leur contribution au développement régional et de leur nature, et leur niveau devra être proportionnel aux coûts additionnels qu'elles visent à compenser

– Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement [30]

Prenant le relais de l'encadrement de 1994 venu à échéance, le nouvel encadrement tient compte de l'évolution des actions dans le domaine de l'environnement, sur l'initiative des États membres et de la Communauté ainsi qu'au niveau mondial, notamment suite à la conclusion du protocole de Kyoto. Par rapport aux normes précédentes, les innovations de l'encadrement actuel portent notamment sur les aides dans le domaine de l'énergie (les économies d'énergie, la production combinée d'électricité et de chaleur, les énergies renouvelables). Enfin, l'encadrement actuel maintient aussi une discrimination positive en faveur des régions assistées par le biais d'un bonus pour les entreprises qui y sont localisées.

---

29 JO C 258/5 du 9.9.2000

30 JO C 37/3 du 3.2.2001

– Les aides d'État et le capital-investissement [31]

Les règles en vigueur concernant les aides d'État n'étaient pas adaptées aux types de mesures mises en place par les autorités des États membres visant à stimuler la croissance de l'activité dans le domaine du capital-investissement. C'est pourquoi, cette communication décrit la façon dont elle appréciera, en application des règles sur les aides d'État, les mesures destinées à promouvoir le capital-investissement. Pour promouvoir le capital-investissement, les pouvoirs publics peuvent prendre de nombreuses mesures qui ne constituent pas des aides d'État. Lorsque, en revanche, une intervention publique constitue une aide d'État, la Commission veillera à ce que la mesure serve à pallier une défaillance attestée du marché. Cette condition sera présumée remplie dans le cas des transactions d'un montant réduit (maximum 500.000 €, ou 750.000 € et 1.000.000 € respectivement dans les régions pouvant bénéficier d'aides régionales en application de l'article 87, paragraphe 3, point c) ou point a) du traité CE). Si la condition de la défaillance du marché est remplie, la Commission appréciera la mesure au regard de certains critères, notamment la taille des entreprises visées par la mesure (de préférence pour les petites entreprises en phase de création et de post-création), l'existence de sauvegardes permettant de réduire la distorsion de concurrence entre investisseurs, l'objectif de rentabilité des décisions d'investissement (dont pourrait notamment attester le fait que la mesure prévoit, dans une proportion significative, la contribution de capitaux fournis par des investisseurs privés).

– Encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement [32]

Dans un souci de simplification, le nouvel encadrement porte, d'une part, sur la refonte des règles sectorielles qui étaient dispersées concernant l'automobile, les fibres synthétiques, et la sidérurgie, et, d'autre part, sur la très grande réduction du nombre des projets devant être notifiés par le biais de l'établissement d'un système automatique de détermination des intensités des aides.

Le nouveau système réduira en outre les niveaux d'aide selon une échelle basée sur le montant de l'investissement. En vertu du nouvel encadrement, l'intensité d'aide réelle dont pourra bénéficier un grand projet sera automatiquement déterminé selon une échelle de réduction fonctionnant comme un taux d'imposition progressif: les intensités d'aides maximales prédéfinies sont progressivement réduites pour chaque tranche d'investissement supérieure. Les États membres sont cependant tenus de notifier individuellement tous les cas où l'aide envisagée serait supérieure au montant maximal auquel peut prétendre un projet d'investissement de 100 millions €. Aucune aide ne pourra être octroyée à de tels projets au cas où l'entreprise bénéficiaire augmenterait sa capacité de production au-delà de 5% de la taille du marché ou détiendrait plus de 25% de part de marché. Toutefois, le nouvel encadrement reconnaît également que les grands projets d'investissement peuvent effectivement contribuer au développement régional. C'est la raison pour laquelle il prévoit une prime de cohésion qui sera accordée pour de grands projets cofinancés par les Fonds structurels communautaires. Pour ces projets, un coefficient de 1,15 sera appliqué à l'intensité d'aide admissible calculée selon l'échelle citée. Le nouveau

---

31 JO C 235/3 du 21.8.2001

32 JO C 70/8 du 19.3.2002

système prendra ainsi en considération la valeur ajoutée de ces grands projets cofinancés pour la cohésion économique et sociale de la Communauté. Cette approche permet de concilier l'objectif consistant à réduire les aides d'État entraînant les distorsions les plus graves, d'une part, et les objectifs de cohésion fixés par le traité, d'autre part.

– Règlement (CE) n° 2204/2002 de la Commission du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi [33]

Le règlement met en place un système d'exemption par catégorie pour les aides à la création d'emplois et les aides visant à favoriser l'embauche de personnes défavorisées et handicapées jusqu'à concurrence de certains plafonds, ce qui signifie que les États membres ne devront désormais pas les notifier à la Commission en vue d'obtenir son autorisation. En outre le règlement établit les critères selon lesquels seront appréciées d'autres aides, telles celles visant à maintenir les emplois existants ou à encourager la conversion de contrats d'emploi temporaire ou à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, qui doivent quant à elles continuer à être notifiées à la Commission.

Selon le nouveau règlement, les États membres peuvent octroyer une aide supplémentaire à l'embauche de chômeurs de longue durée et d'autres travailleurs défavorisés, jusqu'à l'équivalent de 50 % des charges salariales et des cotisations obligatoires de sécurité sociale d'une année. Les États membres peuvent prendre à leur charge jusqu'à 60 % de ces coûts pour les embauches de travailleurs affectés d'un handicap. Il convient de souligner que les pourcentages des intensités d'aides à la création nette d'emploi comporteront une majoration lorsque l'emploi bénéficiaire est localisé dans une région assistée.

2.5. Recherche et développement

Il y a lieu de tirer parti des possibilités offertes par le sixième programme cadre, et de rechercher, sous la forme de **financement complémentaire** ou de cofinancement direct en faveur d'opérateurs de recherche des régions relevant de l'objectif 1, des synergies avec des activités de recherche-développement approuvées au titre de l'un des nouveaux instruments du sixième programme cadre (en particulier ceux concernant les réseaux d'excellence et les projets intégrés relevant des sept priorités). À noter en particulier que les organisations issues des régions de l'objectif 1 et correspondant à des propositions retenues après l'évaluation, peuvent bénéficier d'une aide supplémentaire accordée par les Fonds structurels, conformément au règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil, pourvu que la législation sur les aides d'État soit dûment respectée[34].

Enfin, il serait bon de rechercher d'autres synergies avec les actions du programme cadre relatives aux structures du domaine européen de la recherche, notamment en ce qui concerne les infrastructures de recherche-développement, l'innovation, les activités liées aux PME (recherche coopérative et collective), la prospective régionale, ainsi que les actions portant sur la mobilité des chercheurs. Les autorités

---

[33] JO L 337/3 du 13.12.2002

[34] Voir décision 1513/2002/CE du 27.06.2002 concernant le sixième programme cadre, JO L 232/1 du 29.08.02, annexe III

régionales devraient également explorer les possibilités offertes par le programme ERA-NET[35], spécifiquement conçu pour favoriser la coordination et l'ouverture mutuelle des politiques de recherche aux niveaux régional, national et européen.

3. LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES EN COURS DE MODIFICATION

Certains secteurs vont connaître des changements qui influeront sur les programmes des Fonds structurels:

3.1. Réseaux trans-européens dans le secteur de l'énergie

La Commission a proposé, le 20 décembre 2001, un plan d'action visant à supprimer la congestion et les goulets d'étranglement dans la distribution de **l'électricité** et **du gaz** dans l'Union. Ce plan d'action permettra d'assurer un meilleur fonctionnement du marché intérieur, tout en atteignant un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement pour les consommateurs, et visant la réduction des écarts entre les différentes régions dans ce domaine.

La construction et/ou le renforcement des liaisons transfrontalières entre les réseaux nationaux représente la priorité de ce plan d'action. Les investissements dans les 12 projets prioritaires au titre des réseaux transeuropéens d'énergie sont à privilégier, tant par les autorités nationales que par les instruments financiers communautaires, y compris bien entendu les Fonds structurels. Par ailleurs, la Commission a proposé de porter le taux maximum d'aide jusqu'à 20% des coûts éligibles dans le cadre des régimes d'aides d'État, cette mesure étant susceptible d'entraîner des modifications dans les interventions effectuées dans les régions où ces projets prioritaires seront réalisés.

Par ailleurs, la Commission a proposé en mars 2001 de nouvelles mesures pour assurer l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité dans l'Union à l'horizon 2007. Pour cela, la Commission a amendé les directives régissant le marché intérieur du gaz et de l'électricité en proposant le calendrier de réalisation suivant :

2003 : Liberté pour tous les clients non particuliers de choisir leur fournisseur d'électricité ;

2004 : Liberté pour tous les clients non particuliers de choisir leur fournisseur de gaz;

2007 : Tous les consommateurs, sans exception, doivent pouvoir choisir leurs fournisseurs de gaz et d'électricité.

La révision à mi-parcours pourrait permettre, dans le cadre de l'ouverture progressive des marchés, de réorienter certains concours des Fonds structurels vers les projets prioritaires au titre des réseaux transeuropéens d'énergie, en tenant compte de l'élévation du taux maximum en matière d'aides d'État.

---

35 http://europa.eu.int/comm/research/fp6/era-net.html

3.2. Politique des transports

Dans son Livre blanc sur « la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », adopté en septembre 2001, la Commission a proposé une série de mesures visant à rééquilibrer les modes de transport, supprimer les goulets d'étranglement et améliorer la qualité des transports pour les usagers.

Dans ce contexte, la Commission a entrepris une **révision des orientations du réseau transeuropéen** qui devrait aboutir à la présentation d'une proposition sur la base des travaux d'un Groupe à Haut Niveau, composé de représentants des États membres et des pays candidats, présidé par M. Karel Van Miert. Les résultats des travaux du Groupe à haut niveau ont été publiés le 30 juin 2003[36]. La Commission va maintenant conduire une étude d'impact détaillée du programme recommandé et proposera une révision de la décision sur les orientations pour le développement du réseau transeuropéen de transport à l'automne prochain.

Cette révision permettra de cibler les projets à plus forte valeur ajoutée européenne susceptibles d'aider l'essor du transport intermodal sur les grands axes. Cela devrait conduire à privilégier les infrastructures ayant un réel potentiel de transfert du trafic de marchandises de la route vers le rail, la voie d'eau et le transport maritime, ainsi que le développement du réseau transeuropéen ferroviaire rapide pour les voyageurs et ses connexions aux aéroports.

Les Fonds structurels auront vocation à accompagner cette évolution des priorités de la politique des transports[37] mais également d'améliorer **les réseaux secondaires et leurs connexions** aux grands axes du réseau transeuropéen identifiés par les futures orientations.

La Commission a par ailleurs initié une réflexion d'ensemble pour le financement du réseau transeuropéen. Il s'agira d'une part de renforcer l'efficacité et la **coordination des différentes sources communautaires** de financement, et d'autre part d'explorer la faisabilité de nouveaux instruments juridiques et financiers pour, entre autres, encourager le montage de **Partenariats Public-Privé**. Une Communication doit être présentée prochainement par la Commission.

Pour placer les usagers au cœur de la politique des transports dans le cadre d'un transport durable, la Commission a proposé une directive visant à améliorer la **sécurité dans les tunnels routiers** de grandes longueurs. Les autres actions ayant trait au renforcement de la sécurité routière seront également à encourager (introduction de nouvelles technologies, réglementations). La qualité des transports exige par ailleurs de réduire les nuisances générées par les **transports urbains** par la promotion des transports collectifs ainsi que de nouvelles formes de mobilité. L'objectif consiste à développer des transports en commun de qualité et de mettre en exergue de meilleures pratiques. Des mesures complémentaires devraient être prises pour promouvoir les énergies alternatives, introduire des carburants de substitution, suivant la stratégie de la Commission.

---

[36] http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_fr.htm

[37] Voir SEC(2003) 813/2 du 8.07.2003 : "Une initiative pour la croissance. Investir dans les réseaux transeuropéens et projets de recherche et de développement majeurs"

La Commission entend promouvoir les actions suivantes:

– le soutien aux villes et régions pionnières pour introduire des approches intégrées utilisant des paquets de mesures innovantes;

– le recours accru aux véhicules propres utilisant des carburants de substitution;

– l'introduction de systèmes de transport en commun accessibles à tous les usagers (y compris les personnes à mobilité réduite) tant dans les services ferroviaires urbains et régionaux que dans la gestion des infrastructures;

– l'identification et la diffusion des meilleures pratiques de système de transports urbains.

Des modifications des programmes des Fonds structurels sont donc également envisageables dans ce contexte.

4. POUR UNE PLUS GRANDE EFFICACITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE STRUCTURELLE

4.1. Impact de la simplification sur la révision à mi-parcours

La révision à mi-parcours est une occasion d'apporter des éléments de simplification, dans l'esprit de la communication que la Commission a récemment adoptée[38], notamment via la prise en compte du principe de "proportionnalité" dans la mise en œuvre de Fonds structurels.

En ce qui concerne la simplification de la gestion des programmes, les documents de programmation (programmes opérationnels et documents uniques de programmation) pourraient être réduits, s'agissant d'un certain nombre de détails, afin de ne pas faire double emploi avec le complément de programmation qui a, lui, un niveau de détail généralement adéquat. Cette réduction de la taille du document aurait pour principal avantage de diminuer le nombre de demandes de modification concernant des éléments qui normalement ne devraient pas être incorporés dans les programmes mais tout simplement être identifiés dans les compléments de programmation.

Comme la révision à mi-parcours est axée sur l'intervention/document de programmation, la Commission veillera à assurer une cohérence d'ensemble. Ce besoin de cohérence se fait sentir à plusieurs niveaux : cohérence entre les Fonds structurels ; cohérence entre les États membres ; cohérence entre formes d'intervention. Ainsi, lorsqu'une modification d'une décision de la Commission est envisagée pour des raisons de bonne gestion, y compris de gestion financière ou par l'introduction de mesures ou instruments visant à atteindre les objectifs stratégiques de l'intervention et des politiques communautaires qu'elle doit respecter, il n'en demeure pas moins que les engagements financiers publics, nationaux et communautaires, doivent être maintenus, sans porter préjudice aux dispositions réglementaires relative à la gestion financière des Fonds structurels.

---

[38] Communication "Simplification, clarification, coordination et flexibilité de la gestion de 2000 à 2006" du 25 avril 2003, C(2003)1255

Les résultats préliminaires de l'évaluation à mi-parcours (dont les premiers résultats étaient disponibles en juin 2003), seront pris en compte par la Commission et les autorités de gestion pour alimenter les travaux préparatoires à la révision à mi-parcours. En tout état de cause, les services de la Commission ne devraient pas lancer les procédures internes portant sur les décisions de modification des programmes avant que le rapport final de l'évaluation de l'intervention concernée ne soit parvenu officiellement à la Commission et que celle-ci ait apprécié sa qualité. Les interventions ne seront modifiées qu'une seule fois pour prendre en compte l'allocation de la réserve de performance et la révision à mi-parcours.

4.2. Partenariat public/privé

Dans le cadre de la révision à mi-parcours, la Commission encouragera les partenariats entre secteur public et secteur privé, là où il est possible d'y recourir, aux fins des interventions bénéficiant du concours des Fonds structurels.

Le recours au PPP pourrait notamment être encouragé dans le cadre des projets des réseaux transeuropéens de transport (TEN), permettant ainsi une accélération de leur réalisation.

Sur la base de l'expérience des contrats de PPP financés notamment avec l'Instrument structurel pré-adhésion (ISPA) et le Fonds de cohésion, la Commission a élaboré un **Guide pour la réussite du Partenariat-Public-Privé**[39].

4.3. Financement des grands projets

En juillet 2002, la Commission a présenté au Comité pour le développement et la reconversion des régions une note sur la simplification, la transparence et la cohérence de l'évaluation des grands projets, document élaboré en étroite coordination avec les États membres. Cette note exposait, de façon circonstanciée, quatre règles fondamentales concernant le niveau de financement communautaire des projets publics d'infrastructures bénéficiant du concours du FEDER, du Fonds de cohésion et de l'ISPA. Les voici:

- Application d'un **taux d'actualisation financier** égal à 6% en termes réels au maximum (éventuellement porté à 8% pour certains projets). Le taux d'actualisation économique est choisi par chaque État bénéficiaire de manière cohérente entre ses projets.

- Pas de **provisions pour incertitudes**, ou des provisions comptées seulement dans le coût éligible mais pas dans le coût total servant à déterminer le taux d'aide communautaire, et limitées à 10% du coût total hors provisions.

- Dans certains cas dûment justifiés, possibilité de dérogation à la stricte méthode incrémentale [40]dans l'analyse financière en prenant en compte les **reliquats de coûts historiques** calculés comme le montant des emprunts passés qui doivent encore être remboursés.

---

39 Disponible sur le site Inforegio : htpp//europa.eu.int/comm/regional_policy

40 Différence des coûts et des recettes entre le scénario avec projet et le scénario sans projet

– Pour les projets d'assainissement et de gestion des déchets, application de la **méthode modifiée du « financing gap »** qui permet d'encourager l'application du principe pollueur-payeur.

Ces règles sont valables pour les deux méthodes d'analyse financière présentées dans le Guide des analyses coûts-avantages des projets d'investissement[41]

Il est convenu d'appliquer ces règles à partir du début de 2003, ce qui permettra d'accroître l'efficacité des aides communautaires et d'améliorer l'équilibre entre ces dernières et les sources nationales de financement, tout en favorisant l'application du principe pollueur-payeur. Pour certains États membres, il en résultera comparativement à la situation antérieure une modification du taux d'intervention communautaire dans les grands projets environnementaux, ce dont il devrait être tenu compte dans la révision à mi-parcours.

[41] Le Guide est disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/guide_en.htm