

**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

Brussels, July 1983

**FOLLOW UP TO THE STUTTGART COUNCIL : REPORT AND PROPOSALS
ON WAYS OF INCREASING THE EFFECTIVENESS OF THE COMMUNITY'S
STRUCTURAL FUNDS (1)**

The persistence of structural imbalances within the Community, the obsolescence of the industrial fabric, trends in agriculture and the development of Community policies make it more necessary than ever for the Community to take structural action through its Funds.

It was for this reason that the Commission proposed to Parliament in February that expenditure under the structural Funds should be doubled in real terms, with this objective being linked to the achievement of the reforms proposed and thus to an increase in the effectiveness of the Funds in serving the purposes of the Community.

More recently, as part of the "broad action to ensure the relaunch of the European Community" which it decided to undertake, the European Council in Stuttgart, similarly anxious to improve the effectiveness of the Funds, asked the Commission to present a report with proposals.

This report is prefaced by a brief review of the three existing Funds (2) : the EAGGF Guidance Section and the European Social Fund, both set up by the Treaty of Rome and the ERDF, established in 1975 by a Council Regulation. In addition, there are the structural financial instruments, viz. the EIB, ECSC loans, the NCI, etc.

The resources mobilized under the financial instruments have shown a four-fold increase in real terms over the last ten years, although it is only since 1975 that they have assumed significant proportions.

Growth of financing for structural purposes

Year	Grants* (million ECU)	Year	Loans** (million ECU)
1973	351.3	1968-72 (annual average)	324.7
1975	827.5	1973-77 (annual average)	966.6
1977	1 197.5	1980	2 950.8
1980	2 765.3	1982	4 244.8
1982	4 235.6		

* (EAGGF Guidance Section, Social Fund, ERDF), commitments

** Loans from EIB own resources within the Community and NCI loans as from 1979 (loans signed).

(1) COM(83) 501

(2) A more detailed description of them is annexed to the report.

These resources, which are modest in terms of Community (GDP around 0.3 %), have, however, been concentrated on the least-favoured countries and regions :

- the proportion of grants received by those countries (Italy , Ireland, Greece, the United Kingdom) rose from 40 % in 1974 to 70 % in 1982;
- Community assistance in priority regions also reached significant levels (2 % to 4 % in the case of GDP per head and 9 % to 14 % in the case of GFCF).

In its examination, the Commission focused on the key concept of the effectiveness of Community structural action. It defined two levels of effectiveness that call for analyses and proposals :

- the first level is the effectiveness of the structural Funds from a Community point of view, i.e. the value added by Community action to national measures in pursuing objectives set by the Community;
- the second level is effectiveness in the management of the Funds, including that which can be achieved through their close coordination.

I. Enhancing the effectiveness of the structural Funds in the interests of the development of the Community

If the effectiveness of the structural Funds is to be enhanced, three main principles must be implemented :

- genuine conditionality of Community action, i.e. the possibility for the Community, through discussions with the Member State concerned, to ensure that the objectives set by it are met and hence to make assistance subject to its own considerations of effectiveness. Community assistance, therefore, must be provided in the form of programme financing whenever the measures in question permit, as opposed to individual project financing.

This means resolutely rejecting any automatic intervention, which would reduce the Community's role simply to that of checking that the requirements have been met;

- the definition of specifically Community objectives for the Funds (both those already laid down in the relevant texts and those that have now become indispensable for the Community as a result of the crisis or because of the development of its other policies), and not mere participation in the financing of national policies, with the associated risk that the Community's role would be no more than one of redistribution;
- the concentration of Community assistance, in order to avoid a mere sprinkler effect - geographical concentration, concentration of targets and concentration of financial resources.

The reform of the social Fund, now underway, is in line with these principles. The restructuring of the CAP will make it necessary to review and concentrate measures under the EAGGF Guidance Section with these same principles in mind.

As for the ERDF, the reform of which - proposed in 1981 - has gradually become bogged down, the Commission is advocating a new approach with the following main features :

./.

- two major, top-priority tasks :
 - . the development and structural adjustment of the less-developed regions;
 - . the conversion of declining industrial areas;
- co-financing measures under programme contracts with Member States;
- abolition of the distinction between quota and non-quota sections;
- the requirement that programmes financed be :
 - . either national programmes of value to the Community satisfying the criteria laid down in the general Regulation.
 - . or Community programmes governed by appropriate legal provisions broadly outlined in the general Regulation.

The ultimate aim is to work solely on the basis of programmes that satisfy specifically Community objectives;

- a growing measure of flexibility in the geographical distribution of Fund assistance, with the quotas eventually losing their raison d'être.

II. Improved coordination and management of the Funds

Every means must be explored for improving coordination and management, but the full benefits will accrue only if the Community approach described above is adopted.

Coordination, of course, is essential and is tied to a strengthening of the complementarity of assistance. The Commission has already adopted this approach with the integrated programmes and operations and for its proposed action to overcome the serious conversion problems in the regions affected by the crisis in the steel industry.

More rational management also requires an ex ante technical, economic and financial assessment and ex post monitoring of the results of operations, the latter not being limited to a mere check but including also an economic assessment. This applies particularly to - co-financed operations under regional, national or Community structural development programmes.

Lastly, the operational nature of Community assistance must be reconciled with rules and procedures that prevent any needless overlapping and unjustified combinations of aid while at the same time reinforcing complementarity and follow-through effects wherever possible.

This constant improvement in management, on which the Commission departments are already working, cannot however erase the legacy of past rigidities and shortcomings.

Rounding off its report, the Commission looks at the budgetary implications.

In the interests of predictability and sound management, the Commission is proposing that the growing resources allocated to the structural Funds should be entered in the budget under a multiannual indicative plan.

It earnestly hopes that both arms of the budgetary authority can be associated in the definition of a medium-term plan which would take account of the structure of the budget, the rate of increase in own resources and the objectives of the structural policies.

As to the volume of appropriations needed, the Commission proposes that the budget plan be such that structural spending increases steadily as a proportion of the Community budget. In view of the magnitude of the task and its context, the Commission has set its sights on a two-fold increase in real terms over a period of five years.

The Commission's proposals to improve the effectiveness of the structural funds introduce an innovation in the history of the Funds, short as it is.

It rejects, on the other hand, approaches which distort the vocation of the Community Funds because they would give priority to their redistributive function over their structural functions.

It wishes to see the three funds, in conjunction with the borrowing and lending instruments, together making a more effective contribution to economic convergence within the Community. This is possible, provided that:

- the links between the fundamental objectives of the Funds and those of the other Community policies are strengthened;
- the joint action of the three Funds forms part of development or conversion plans such as that proposed by the Commission for the Mediterranean regions;
- the Member States grant the Community both the right and the resources to give practical expression to the Community interest as they themselves have defined it;
- the conditionality attaching to Community action is matched by genuine solidarity among the Member States in the allocation of budget resources for structural policy.



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION
ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, juillet 1983

**SUITES DU CONSEIL DE STUTTGART
RAPPORT ET PROPOSITIONS SUR LES MOYENS D'ACCROITRE
L'EFFICACITE DES FONDS STRUCTURELS DE LA COMMUNAUTE (1)**

La persistance des déséquilibres structurels de la Communauté, le vieillissement du tissu industriel, l'évolution dans le domaine agricole, le développement des politiques communautaires rendent plus que jamais nécessaire l'action structurelle de la Communauté, par le biais de ses fonds.

C'est pourquoi la Commission a proposé, en février dernier, devant le Parlement, de doubler en termes réels les dépenses des fonds structurels, tout en liant cet objectif à l'aboutissement des réformes proposées et donc à l'accroissement de l'efficacité communautaire des fonds.

Plus récemment, le Conseil Européen de Stuttgart, dans le cadre de l'"action d'envergure pour la relance de la Communauté" qu'il a décidé d'entreprendre, a demandé à la Commission, dans le même souci d'efficacité, de lui présenter un rapport assorti de propositions.

* *

*

Ce rapport s'ouvre par un rappel des 3 Fonds existants (2): Le FEOGA Orientation et Le Fonds social européen créés par le Traité de Rome lui-même ainsi que Le FEDER créée en 1975 par règlement du Conseil. Viennent s'y ajouter d'autres instruments financiers à vocation structurelle: la BEI, les prêts CECA, le NIC, etc ...

Les moyens mobilisés par les instruments financiers se sont fortement accrus depuis 10 ans (multiplication par 4 en termes réels). Mais ces moyens ne sont vraiment devenus significatifs que depuis 1975.

(1) COM (83) 501

(2) Ils sont décrits plus en détail dans les annexes du rapport

Evolution des financements à finalité structurelle

Année	Subventions * (Mio ECU)	Année	Prêts ** (Mio ECU)
1973	351,3	1968-1972 (moyenne annuelle)	324,7
1975	827,5	1973-1977 (moyenne annuelle)	966,6
1977	1.197,5	1980	2.950,8
1980	2.765,3	1982	4.244,2
1982	4.235,6		

* (FEOGA-orientation, Fonds Social, FEDER) Engagements.

** Prêts sur ressources propres de la BEI à l'intérieur de la Communauté et prêts NIC à partir de 1979 (prêts signés)

Ces moyens, modestes si on les rapporte qu P.I.B. communautaire (environ 0,3 +), ont toutefois fait l'objet d'une nette concentration en faveur des pays et régions les plus défavorisés :

- la part de ces pays (Italie, Irlande, Grèce, Royaume-Uni) est passée pour les subventions de 40 à 70 % entre 1974 et 1982),
- on constate également, dans les régions prioritaires, des niveaux d'intervention significatifs (2 à 4 % du P.I.B./tête; 9 à 14 % de la F.B.C.F.).

*

*

*

L'examen de la Commission s'est concentré sur la notion clé d'efficacité de l'action structurelle de la Communauté. Elle a défini 2 niveaux d'efficacité, qui appellent analyse et propositions.

- Premier niveau : L'efficacité "proprement communautaire" des Fonds structurels, c'est-à-dire la valeur ajoutée que l'action communautaire apporte aux actions nationales dans la poursuite d'objectifs définis par la Communauté.

- Deuxième niveau : L'efficacité dans la gestion des fonds, y compris celle qui peut résulter de leur étroite coordination.

I. Améliorer l'efficacité des Fonds structurels ou service du développement de la Communauté.

Cette amélioration dépend de la mise en oeuvre de 3 grands principes :

- une véritable conditionnalité des interventions communautaires, c'est-à-dire la possibilité pour la Communauté, par un dialogue avec l'Etat membre concerné, de s'assurer du respect des objectifs qu'elle a fixés et de subordonner ainsi ses interventions à des considérations d'efficacité qui lui soient propres. Ainsi l'intervention de la Communauté devra se faire dans le cadre du financement de programmes chaque fois que la nature des opérations s'y prête, plutôt que des projets individuels.

C'est tourner résolument le dos à l'automatisme dans l'intervention qui réduirait le rôle de la Communauté à un simple contrôle de conformité.

- La définition d'objectifs spécifiquement communautaires pour les fonds (ceux qui sont déjà inscrits dans les textes comme ceux qui s'imposent aujourd'hui à la Communauté du fait de la crise ou en raison du développement de ses autres politiques) et non la simple participation au financement des politiques nationales, avec le risques de réduire le rôle de la Communauté à une simple redistribution.

- La concentration des interventions, afin d'éviter le saupoudrage - concentration géographique, concentration des objectifs, concentration des moyens financiers.

La réforme en cours du Fonds social va dans le sens de ces principes. Le réaménagement de la P.A.C. conduira à revoir et à concentrer les actions du FEOGA - Orientation dans cette même optique.

Quant au FEDER, dont la réforme proposée en 1981 s'est enlisée progressivement, la Commission propose une nouvelle orientation dont les traits principaux sont les suivants :

- deux grandes missions prioritaires :

- Le développement et l'ajustement structurel de régions en retard de développement

- la reconversion des régions industrielles en déclin.

- L'intervention en co-financement par le biais de contrats de programmes avec les Etats membres.

- L'abolition de la distinction entre sous-quota et hors-quota.

- L'inscription des actions financées

- soit dans des programmes nationaux d'intérêt communautaire répondant aux critères prévus par le règlement général ,

- soit dans des programmes communautaires, régis par des dispositions juridiques appropriées dont les grandes lignes seront définies par le règlement général.

L'objectif, à terme, étant de travailler uniquement sur la base de programmes répondant à des objectifs spécifiquement communautaires.

- Une flexibilité croissante dans la répartition géographique, faisant perdre, à terme leur raison d'être aux quotas.

II. L'amélioration de la coordination et de la gestion des Fonds.

Tous les progrès possibles en ce domaine doivent être recherchés. Ils ne porteront toutefois pleinement leurs fruits que si l'approche communautaire décrite précédemment est retenue.

La coordination est évidemment essentielle. Elle est liée au renforcement de la complémentarité des interventions des Fonds. La Commission s'est déjà engagée dans cette voie avec les programmes et opérations intégrés ainsi qu'avec l'action qu'elle entend mener pour faire face aux graves problèmes de reconversion dans les régions affectées par la crise de la sidérurgie.

Une gestion plus rationnelle suppose aussi une évaluation technique, économique et financière ex-ante et un contrôle ex-post des résultats obtenus. Ce dernier ne doit pas être limité à une simple vérification mais inclure également une appréciation économique. Ceci vaut notamment pour les opérations co-financées s'intégrant dans des programmes régionaux, nationaux ou communautaires de développement structurel.

Enfin le caractère opérationnel des interventions communautaires doit être concilié avec des règles et procédures qui éviteront les chevauchements inutiles et les cumuls injustifiés tout en renforçant chaque fois que possible les complémentarités et les effets d'entraînement.

Cette constante amélioration de la gestion - à laquelle s'emploient déjà les services de la Commission - ne pourra toutefois suppléer aux rigidités et aux lacunes héritées du passé.

*

*

*

La Commission examine enfin, dans le rapport, les implications budgétaires.

Dans un souci de prévisibilité et de bonne gestion, elle suggère d'inscrire la progression des moyens budgétaires consacrés aux dépenses structurelles dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle indicative.

Dans ce contexte, elle estime qu'il serait hautement souhaitable que les deux branches de l'autorité budgétaire puissent être associées dans la définition d'une programmation à moyen terme tenant compte à la fois de la structure du budget, du rythme d'augmentation des ressources propres et des objectifs assignés aux politiques structurelles.

./.

Quant au volume de crédits nécessaires, la Commission a proposé que la programmation budgétaire, soit telle que la part des dépenses structurelles dans le budget communautaire s'accroisse progressivement. Elle retient, vu l'ampleur de la tâche et le contexte dans lequel elle la conçoit, l'objectif d'un doublement en termes réels, sur une période de 5 ans.

*

*

*

Les propositions de la Commission pour l'amélioration de l'efficacité des fonds structurels introduisent une novation dans l'histoire - somme toute récente - des fonds.

Elle écarte par contre les formules qui dénaturent la vocation des fonds communautaires parce qu'elles privilégient leur fonction de redistribution par rapport à leurs fonctions structurelles.

Elle veut que les trois fonds, associés aux instruments d'emprunts/prêts, puissent ensemble contribuer plus efficacement à la convergence économique au sein de la Communauté. Cela est possible à condition :

- que soient renforcés les liens entre les objectifs fondamentaux des fonds et ceux qui ressortent des autres politiques communautaires ,
- que l'action conjointe des trois fonds s'inscrive dans des schémas de développement ou de reconversion tel celui que la Commission a proposé pour les régions méditerranéennes
- que les Etats membres reconnaissent à la Communauté le droit et les moyens de faire prévaloir dans les faits l'intérêt communautaire tel qu'ils l'ont eux-mêmes défini
- que la conditionnalité de l'action communautaire ait pour contrepartie une réelle solidarité entre les Etats membres dans la mise à disposition des moyens budgétaires de la politique structurelle.