



SAUVONS L'EUROPE (collectif de Bruxelles) : la politique régionale européenne
Mai 2008

Le collectif Sauvons l'Europe de Bruxelles propose dans ce document de synthèse quelques points de repère sur la politique régionale et une synthèse des enjeux et des débats en cours sur cette politique qui met plus que toute autre en œuvre le principe de solidarité européenne.

1. Quelques points de repère

La dimension régionale et de cohésion est mentionnée dès le Traité de Rome, dans son préambule, qui souligne la nécessité de renforcer l'unité des économies des Etats membres et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et les régions des moins favorisés grâce à des interventions publiques. On peut dire que cette approche constitue une réponse communautaire aux inégalités de développement liées à l'ouverture des marchés, qui induit une concurrence très rude.

Et effectivement, à chaque pas du développement de la politique communautaire, il y a eu un pas en direction de la politique régionale. L'Acte unique européen introduit en 1986 la promotion de la "**cohésion économique et sociale**"; pour Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, l'accélération du processus économique d'intégration et la perspective de la monnaie unique nécessitent un effort accru de cohésion. En 1992, le traité de Maastricht consacre l'inscription de la cohésion comme l'un des objectifs essentiels de l'Union (article 158). Ce qui veut dire que la politique régionale peut également résulter de l'infléchissement des autres politiques ayant des effets régionaux. Il faut garder à l'esprit, pour comprendre les enjeux de cette politique, que les principes qui la sous-tendent entrent potentiellement en conflit avec d'autres principes et objectifs de la construction européenne, notamment le principe de concurrence libre et non faussée ou encore celui de la compétitivité, par exemple dans le domaine de la recherche. Pour l'heure, la majorité des politiques sectorielles procurent des avantages moindres aux régions défavorisées – se pose donc la question cruciale de la cohérence entre les différentes politiques sectorielles.

L'outil principal de la politique régionale reste l'incitation financière publique concernant les investissements dans les grandes ou petites infrastructures et l'investissement productif et dans le capital humain. Le premier fonds créé dans ce sens est le Fonds social européen (**FSE**) en 1958. Il faut noter ensuite lien étroit de cette politique avec les élargissements successifs de l'Union Européenne, qui impliquent dans la majorité des cas (exception : l'élargissement de 1995), une forte augmentation des disparités régionales. Ainsi est créé en 1975 le Fonds européen du développement régional (**FEDER**), qui représente à l'époque 5% du budget communautaire (un tiers actuellement). A l'époque, le PIB de la GB était de 85% la moyenne communautaire, et celui de l'Irlande 60%. Le fonds de cohésion est quant à lui créé en 1992, pour financer des projets d'infrastructures de transport et atteindre les objectifs environnementaux, qui supposent de lourds investissements, fixés dans le traité CE. Il profite notamment aux pays qui sont rentrés dans la CEE dans les années 1980 (Grèce, Espagne, Portugal). Les deux derniers élargissements de 2004 et 2007 ont représenté un défi sans précédent en terme de disparités régionales. Les aides dites de pré-adhésion ont permis aux pays en voie d'adhésion de se familiariser avec les procédures et les priorités de la politique régionale.

La politique régionale combine donc l'utilisation de différents fonds, liés à trois objectifs pour la période 2007-2013 (4^e génération de fonds structurels, 307 milliards (2^{ème} budget de l'UE, 35,7 % du total) :

- ❖ 81,5 % pour l'**objectif convergence** (PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire), FEDER + FSE + Fonds de cohésion (Etats dont le RNB est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, priorité transports et environnement), 84 régions + 16 régions "effet statistique"
- ❖ 16 % pour l'objectif **compétitivité régionale et emploi**, FEDER + FSE, 168 régions + 13 régions "phasing in" (c'est-à-dire des régions qui étaient auparavant éligibles à l'objectif 1 ;
- ❖ 4 % pour l'objectif **coopération** (transfrontalière, transnationale et interrégionale), FEDER uniquement

Une évolution importante de ces dernières années est liée à la stratégie de Lisbonne (on parle de « earmarking Lisbonne »). Pour mémoire, la stratégie de Lisbonne, est une stratégie adoptée par le Conseil européen (chefs d'Etat et de gouvernement) en l'an 2000, visant à faire « de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Après un bilan à mi-parcours très décevant en 2005, la Commission européenne a proposé de faire de la **politique de cohésion un instrument privilégié de mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne**. Priorité est donc désormais donnée à l'innovation plutôt qu'aux infrastructures.

Le **Traité de Lisbonne** apporte (apportait ?) quelques changements notables pour la politique régionale : l'objectif de cohésion économique et sociale devient également territorial ; le comité des régions obtient un Droit de recours devant la Cour de Justice pour violation du principe de subsidiarité ; à noter également le poids croissant des Parlements nationaux et du Parlement européen, qui devient co-législateur dans le domaine avec le Conseil de l'UE (procédure de codécision).

Enfin, il faut noter les quatre grands principes qui président à la mise en oeuvre de la politique régionale :

- ❖ programmation multi-annuelle (sept ans, dans cadre communautaire d'orientations stratégiques et de cadres de référence stratégiques nationaux, forte subsidiarité dans le choix et la mise en oeuvre des programmes opérationnels) ;
- ❖ concentration (trois objectifs) ;
- ❖ additionalité et partenariat (taux cofinancement convergence : 75-85%, compétitivité : 50-85%)
- ❖ décentralisation de la gestion, subsidiarité mais aussi contrôle et évaluation

2. Les grands enjeux : les questions à nous poser

- **Faut-il une politique européenne de cohésion...** ou "renationaliser" celle-ci ? Cette question oppose les partisans du marché et les défenseurs du « chèque en blanc » face aux partisans d'une forte politique européenne de solidarité.
- **Politique de cohésion ou politique régionale ?** Pas forcément la même chose. Le Fonds de cohésion a été imaginé pour permettre aux Etats les moins riches de parvenir plus vite à l'union monétaire, il ne vise pas un objectif de développement régional, contrairement au Fonds européen de développement régional. Par ailleurs, la politique régionale a permis de réduire les écarts de richesses davantage entre pays qu'entre régions, au détriment d'une vraie politique d'aménagement du territoire.
- **L'enjeu budgétaire :** Qu'attendre du processus de révision budgétaire 2008-2009 ? Les Ministres des finances domineront-ils encore la négociation de la prochaine génération de Fonds structurels ? Quelle position adopteront les nouveaux « contributeurs nets », c'est-à-dire

les pays qui reçoivent moins d'aides européennes directes (politique régionale, PAC) qu'ils ne contribuent au budget communautaire ?

- L'enjeu de **l'impact de la politique de cohésion** : Il est très difficile d'évaluer une politique soumise à un système de « gestion partagée ». Le succès irlandais, la réussite espagnole, le contre-exemple italien. Finalement on constate une réduction plus grande des écarts entre les pays qu'entre les régions (exemples irlandais et portugais, Europe centrale)
- L'enjeu d'une « **politique citoyenne** » qui ne bénéficie pas toujours de la visibilité qu'elle mériterait. L'obligation de partenariat. L'obligation de plans de communication. La plus-value de la coopération (transfrontalière, transnationale, interrégionale) à travers INTERREG. Malgré cela, qu'en savent la majorité des Français ? Résultats d'un récent Eurobaromètre. 50% des citoyens savent que l'UE soutient leur ville ou région (45% en France). 2/3 y voient des effets bénéfiques (90% en Lettonie, 53% en France). 85% sont favorables à donner la priorité aux régions les plus pauvres, 58% favorables à ce que toutes les régions bénéficient de la politique régionale européenne.
- L'enjeu de la « **multi-gouvernance** ». Un rôle accru de la politique de cohésion, dans une UE qui s'agrandit et tend à se décentraliser (fédéralisme allemand et belge, dévolution britannique, régionalisation espagnole)... la France est-elle dans le mouvement ?
- **Quelles priorités** pour la future politique européenne de cohésion : Convergence uniquement ou également un « objectif 2 » pour toutes les régions ? Quel avenir pour la « stratégie de Lisbonne » ? Rééquilibrage économique / environnemental / social ? Les grands enjeux ne sont pas seulement régionaux : changement climatique, démographie, mondialisation...
- Quel « **delivery mechanism** » ? Cofinancements et/ou ingénierie financière, pour permettre un effet levier accru (coopération avec la Banque européenne d'investissements) / partenariats publics - privés ? Tension entre une volonté de simplification renforcée et les fortes obligations du contrôle budgétaire
- **La place des régions et des villes dans l'ensemble des politiques européennes.** Exemples de l'environnement, de la recherche... Faut-il introduire des analyses d'impact territorial ?

Pour aller plus loin...

- 4eme rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne mai 2007
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_fr.pdf
- 5eme rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, juin 2008
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5/com_2008_371_fr.pdf
- « La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique ». Policy paper de « Notre Europe », 12.06.2008 http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper35-FR-MJouen-CohesionTerritoriale.pdf