



Agnès GAUTIER-AUDEBERT
Maître de conférences en Droit public à l'Université Paris 8

La politique régionale européenne, d'un instrument de solidarité vers un instrument d'investissement

Mots-clés : solidarité - cohésion - rentabilité - investissement

Si, à ses débuts, la politique régionale européenne est basée sur deux concepts, la solidarité et la cohésion entre les États et la Communauté européenne, les fonds créés pour la mettre en œuvre y contribuant fortement, la crise économique mondiale et le repli sur soi vont y porter atteinte. Ainsi, la réforme de la politique régionale pour la période 2014-2020 va davantage favoriser la rentabilité au détriment de la convergence. Désormais, seuls les résultats comptent, chiffrables, mesurables et contrôlés pour rendre compte de l'utilisation des fonds : l'investissement est la règle.

Le concept de solidarité va de pair avec la politique régionale européenne : il en est le fondement et l'explication de base, certains États octroyant des financements au bénéfice des autres.

Actuellement, l'Union européenne est riche de 276 régions : c'est un terme générique puisqu'il correspond à toutes les formes d'entités décentralisées que l'Union connaît, aussi bien les départements français que les Länder allemands, les provinces espagnoles ou les districts bulgares ; toutefois, ces nombreuses régions connaissent des écarts importants de richesse. C'est pourquoi la politique régionale est basée sur deux concepts, celui de solidarité et celui de

cohésion : le premier consiste à apporter des aides concrètes aux régions et aux individus les plus démunis et le second est de considérer que réduire les écarts est de l'intérêt de tous. Ainsi, le concept de solidarité équivaut à un échange mutuel. D'ailleurs, depuis 1973, la Cour de justice considère que les États, en devenant membres des Communautés, acceptent des « devoirs de solidarité » : l'adhésion implique pour les pays, en échange des avantages procurés, qu'ils acceptent d'être solidaires entre eux¹.

La politique de cohésion y répond dès son origine et encore aujourd'hui sur certains points ; toutefois, des contraintes importantes pèsent sur les États, ces derniers en étant parfois à l'origine.

¹ CJCE, 7 février 1973, Commission / Italie, aff. 39/72, rec. p. 101.

1 La politique régionale européenne, une solidarité confortée encore aujourd'hui

Historiquement, la politique régionale est conçue comme un instrument de solidarité. Tous les traités successifs vont en ce sens. Et la dernière réforme pour la période 2014-2020 confirme en partie cet élan par le biais de certaines mesures adoptées par la Commission européenne.

A. Un instrument de solidarité issu des traités

Absente des premiers traités, la politique régionale européenne va finalement trouver sa place pour devenir la politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

1. Les débuts de la politique régionale

Le Traité de Rome de 1957 n'instaure pas de politique régionale : toutefois, le Préambule insiste sur « le développement harmonieux des économies des États membres en réduisant l'écart entre les différentes régions » ; les intérêts locaux n'apparaissent que sous des aspects économiques ; mais le Fonds social européen (FSE) est créé, en faveur de l'emploi et par là-même du relèvement du niveau de vie des ressortissants des États membres.

La volonté de mettre en place une telle politique régionale, du fait notamment des élargissements successifs et donc des régions accusant des retards importants, apparaît à la fin des années 1960 : la Commission européenne crée une direction spéciale en son sein ; de plus, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) est instauré en 1975, instrument privilégié de la politique régionale ; cependant, de faibles ressources sont consacrées à cette politique encore inexistante dans les traités.

C'est l'Acte unique européen de 1986 qui inaugure la politique de cohésion économique et sociale : son objectif est de réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. À cette fin, les États membres doivent mener leurs politiques économiques en ce sens. La politique régionale joue ainsi sur deux niveaux, communautaire et étatique, qui doivent également coopérer pour réduire les déséquilibres.

En 1992, le Traité de Maastricht institue le Comité des régions (CDR) : les régions ont désormais leur porte-parole, qui souhaite que le niveau infra-étatique soit reconnu en tant que tel, comme troisième niveau de gouvernance, après l'UE et les États membres. D'ailleurs, ces derniers doivent adapter leurs politiques nationales pour atteindre les objectifs de la politique régionale, tout comme la Commission doit veiller à ce que les

autres politiques communes n'y contreviennent pas. L'élargissement se poursuivant, la solidarité doit jouer encore plus en raison de l'arrivée de nouvelles zones défavorisées et de zones rurales : conséquemment, des régions des pays originaires des Communautés ne sont plus éligibles à certains fonds, les nouveaux arrivants ayant la priorité, ce qui sera renforcé avec l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale quelques années plus tard. En même temps, les budgets des fonds structurels augmentent de manière exponentielle. Le Fonds de cohésion est créé, subventionnant les grands projets consacrés à l'environnement et aux réseaux transeuropéens.

Les Traités d'Amsterdam de 1997 et de Nice de 2001 n'apportent pas de nouveautés à la politique de cohésion. Mais en 2002 est instauré le Fonds de solidarité de l'UE (FSUE), pour répondre à des situations d'urgence, en cas de catastrophes naturelles majeures ayant des répercussions graves sur les modes de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou plusieurs régions d'un État membre ou d'un pays candidat. Il porte bien son nom puisqu'aucune différence n'est faite entre les États. Par contre, le dernier traité en date développe la politique régionale.

2. Le renforcement de la politique de cohésion

Le Traité de Lisbonne de 2007 renforce la politique de cohésion : elle devient la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, associée à la Stratégie Europe 2020. Le CDR devient un requérant potentiel devant la Cour de justice, puisqu'il peut demander l'annulation des actes qui contreviennent au principe de subsidiarité, lequel joue désormais au niveau national, régional et local : ainsi, pour intervenir, l'Union doit prouver une moindre efficacité d'action à ces trois niveaux et non plus seulement à l'échelon étatique.

Les traités prennent donc de plus en plus en compte les territoires et les trois niveaux de gouvernance, européen, étatique et infra-étatique, pour favoriser ce qui est appelé justement la gouvernance multiniveau et qui implique de leur part une solidarité de fait. La réforme de la politique de cohésion votée en décembre 2013 suit le mouvement en simplifiant les procédures d'octroi des fonds pour mieux répondre à la crise.

B. Un instrument de solidarité réformé et simplifié

La crise économique mondiale va provoquer des changements, la solidarité européenne connaissant alors des difficultés importantes pour garder

sa place. La politique régionale est ainsi réformée pour la période 2014-2020 : si plusieurs points l'éloignent de la conception idéaliste de base de politique purement solidaire, des mesures qui favorisent néanmoins cette politique d'aide sont multipliées, dans le cadre des objectifs de croissance et de coopération territoriale.

1. Des mesures de simplification à destination des bénéficiaires des fonds

Ainsi, par exemple, la Commission européenne tend à réduire la charge administrative pour les bénéficiaires des fonds européens en simplifiant les procédures d'octroi et de gestion : elle a ainsi établi des règles communes à tous les fonds ; la combinaison des fonds FEDER/FSE pour un même projet est devenue possible ; la comptabilité est facilitée, les bénéficiaires n'ayant pas à ouvrir de compte bancaire spécial pour accueillir cet argent ni à rendre les intérêts éventuellement produits ; pour les projets inférieurs à 500 000 €, ils n'ont plus à présenter toutes les pièces comptables afin d'être remboursés, la Commission se contentant d'un paiement forfaitaire si le projet s'est concrétisé ; « la cohésion électronique » ou gestion en ligne doit permettre d'accélérer la mise en œuvre de l'aide financière de l'UE, pour que les fonds arrivent plus vite à leurs destinataires.

En outre, pour récompenser les régions qui utilisent au mieux ces financements, la réserve de performance correspond à un pourcentage de la somme totale octroyée, mis de côté et remis au porteur de projet s'il réalise son projet dans les temps, en utilisant correctement les fonds et en respectant les règles européennes.

La politique de cohésion est également territoriale : le dépassement des frontières et leur gestion sont devenus un objectif incontournable.

2. La coopération territoriale favorisée

En matière de coopération territoriale européenne (CTE), la Commission a rédigé un nouveau règlement, propre aux groupements européens de coopération territoriale (GECT), pour en faciliter la création et les moyens d'action, cet outil juridique créé en 2006 qui permet à des régions transfrontalières mais pas seulement, de monter des projets d'envergure en disposant d'un budget propre et d'une seule volonté politique, un véritable instrument solidaire qui tend à trouver des solutions communes à destination de collectivités voisines, comme quoi les frontières ne constituent pas des obstacles mais rapprochent les Européens. À l'opposé, des contraintes importantes s'imposent aux futurs bénéficiaires des FESI.

2 La politique régionale européenne, une solidarité sous contraintes

Pour bénéficier des cofinancements européens, les États doivent atteindre certains objectifs, et ce dans un souci de rentabilité accrue, alors même que le budget de l'Union a subi des réductions.

A. L'octroi des fonds sous réserve d'atteindre des objectifs chiffrés

Pour bénéficier de fonds, les États doivent respecter un schéma rigoureux tout en intégrant leurs demandes en fonction des objectifs prédéfinis par la Commission européenne.

1. Les buts assignés pour l'ensemble du territoire européen

Tout d'abord, l'aide est accordée en fonction de priorités définies pour l'ensemble du territoire de l'UE. L'accent est mis désormais sur les priorités communes à tous, en évitant le saupoudrage des aides, au cas par cas : la politique régionale « doit

mieux soutenir les grandes priorités communes à toute l'Europe au lieu de se concentrer purement sur la réduction des disparités entre régions pauvres et riches »². Ainsi, l'octroi des subventions européennes est conditionné par des axes prioritaires et non plus seulement la réduction des écarts structurels. La politique de cohésion se veut plus sélective pour des résultats plus visibles, chiffrables, mesurables, ce qui implique un suivi rigoureux de la mise en œuvre des programmes et des contrôles organisés par les États eux-mêmes, voire la Commission en cas de défaillance. Il s'agit de vérifier la bonne destination des fonds européens et pouvoir rendre compte au citoyen européen : pour lutter contre les fraudeurs, les États devront garantir la bonne gestion de ces fonds.

Ensuite, l'accent est mis sur la croissance et la compétitivité, et donc sur les régions déjà développées, quelque peu au détriment des régions

² Communication, 19 octobre 2010, Réexamen budgétaire : tirer les leçons aujourd'hui pour le budget de demain (IPO/10/1351).

les plus pauvres. En effet, depuis 2014, trois types de régions ont été identifiés pour mieux prendre en compte les disparités : les régions en retard de développement dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, les régions en transition au PIB entre 75 et 90 % de la moyenne de l'UE et les régions plus développées au PIB supérieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Si chaque État dispose d'une enveloppe, chaque type de région également. Pour simplifier quelque peu, l'aide parvient à ce qui fonctionne déjà. De la sorte, tout en se rapprochant des régions européennes, l'Union s'éloigne de certaines d'entre elles.

Enfin, sont à rechercher les objectifs de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Stratégie elle-même décomposée en cinq volets, emploi, recherche-développement et innovation, changement climatique et énergie, éducation et pauvreté et exclusion sociale. Si l'Union doit y répondre, chaque État doit, individuellement, respecter ces cinq volets chiffrés.

Pour atteindre ces objectifs et donc bénéficier des aides de l'Union, un schéma précis a été défini.

2. Un cadre strict à respecter pour une rentabilité optimale

La Commission européenne a élaboré un cadre stratégique commun, le CSC, dans lequel elle expose les axes prioritaires, les volets de la Stratégie Europe 2020, et y associe onze objectifs thématiques (les OT) de la politique de cohésion, qui développent les cinq volets précités³.

Sur cette base, chaque État rédige un accord de partenariat (un AP) en précisant ses demandes de fonds en fonction de sa situation, ce qui implique qu'il soit critique, et les OT qu'il entend atteindre. Tous les fonds européens structurels et d'investissement, les FESI, sont concernés : les trois fonds structurels, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, ainsi que le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). L'État doit également remplir les conditions *ex-ante* : en effet, il doit démontrer qu'il a déjà œuvré en faveur des objectifs de la politique de cohésion et que des aides supplémentaires favoriseront davantage la démarche entreprise. Ces conditions sont posées avant le versement des fonds, pour que les aides arrivent dans des conditions d'utilisation optimale et soient employées efficacement : aux autorités de prouver, par exemple, que les directives sont bien transposées dans le droit interne, que les règles en matière de marchés publics sont respectées ou encore

que les investissements financés par les fonds s'intègrent dans une stratégie existante au niveau national ou régional. Si, par exemple, l'État souhaite obtenir des aides pour renforcer la compétitivité des PME, il peut préciser avoir déjà réduit le coût et le délai de création des entreprises ; si ce sont des aides à la promotion du transport durable qui sont attendues, son soutien aux systèmes de gestion du trafic et aux véhicules propres sera bienvenu. Ces conditions doivent être remplies avant toute remise de fonds, et dans le cas contraire, les États avaient jusqu'au 31 décembre 2016 pour le faire, sous peine de voir la Commission suspendre les paiements intermédiaires jusqu'à l'achèvement des actions.

Chaque AP remis par les États doit obtenir l'agrément de la Commission, et une fois acquis, les programmes opérationnels (PO) nationaux et régionaux concrétisant l'AP lui sont envoyés pour accord. Ces derniers doivent aussi tenir compte de nombreux impératifs posés par la Commission : ainsi, le FEDER soutient principalement quatre priorités, à savoir les quatre premiers OT (n°1 innovation et recherche, n°2 TIC, n°3 amélioration de la compétitivité des PME, n°4 transition vers une économie à faible émission de carbone). Les montants seront donc alloués en fonction des régions bénéficiaires et en fonction de ces mêmes priorités : les régions les plus développées doivent consacrer au moins 80 % de leur enveloppe FEDER sur deux ou plus de ces OT, les régions en transition 60 % et les régions les moins développées 50 %. En outre, ces régions, dans le même ordre, doivent aussi utiliser respectivement 20 %, 15 % et 12 % de cette même enveloppe FEDER pour l'OT visant la baisse de CO₂. Enfin, au moins 5 % des ressources FEDER doivent être associées à des actions pour le développement urbain durable. Il en est de même pour le FSE qui soutient prioritairement quatre autres OT (n°8 emploi, n°9 inclusion sociale et lutte contre pauvreté, n°10 formation, n°11 capacité administrative) ; et les régions doivent aussi les favoriser.

Ces contraintes chiffrées visent la rentabilité pour optimiser les aides.

B. L'octroi des fonds sous condition de rentabilité malgré un budget de rigueur

L'objectif de convergence disparaît alors que l'investissement pour une rentabilité accrue est recherché. Il va en résulter la recherche de l'utilisation optimale de l'argent européen, les montants ayant été décidés par les États principalement.

³ 11 OT : renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ; améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ; renforcer la compétitivité des PME ; soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans tous les secteurs ; promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ; protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ; promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles ; promouvoir des emplois durables et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ; promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et contre toute forme de discrimination ; investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour favoriser l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie ; renforcer les capacités institutionnelles des pouvoirs publics et des parties prenantes et l'efficacité de l'administration publique.

1. La bonne gestion financière avant tout

Pour optimiser l'utilisation des fonds octroyés, la Commission européenne entend appliquer strictement la règle du dégagement d'office, selon laquelle les États doivent consommer les crédits qui leur sont attribués pour une année donnée, au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant l'année de programmation ; à défaut, les crédits sont « dégagés d'office », c'est-à-dire annulés par la Commission.

Un autre souci que les porteurs de projet peuvent connaître est le jeu de la conditionnalité macro-économique ou macro-conditionnalité : à l'opposé du concept de solidarité, elle fait dépendre la politique régionale du comportement des États. En effet, la Commission propose de geler les financements de l'UE pour les pays qui transgressent le Pacte de stabilité et refuseraient de corriger : la Commission y voit une mesure de prévention, de dernier recours, si l'État ne réagit à aucune de ses mises en garde, ni à celles du Conseil ; toutefois, son exercice peut équivaloir à une double peine pour des pays déjà en difficulté. De plus, en conséquence, les régions, destinataires des fonds européens, ne pourraient faire aboutir leurs projets alors même qu'elles ont obtenu l'accord de la Commission. Si cette mesure a été très critiquée, tant par le CDR que la Cour des comptes européenne et la Commission REGI du Parlement européen, elle a été conservée et même généralisée : elle vaut aussi bien pour les engagements ou promesses de fonds, avant tout versement, que les paiements, ce qui pourrait entraîner une suspension ou un non-remboursement, et pour tous les fonds alors que seul le Fonds de cohésion était visé auparavant. Toutefois, le Parlement européen a réussi à obtenir son droit de regard sur le jeu de la conditionnalité macroéconomique : il peut intervenir auprès de la Commission européenne pour en discuter, et ce avant la décision du Conseil ; de plus, toute suspension de fonds sera désormais adaptée aux circonstances sociales et économiques de l'État membre concerné et les fonds devront être remis à disposition dès que l'État prend les mesures nécessaires⁴. De ce fait, on s'éloigne du pur soutien à l'échelon local et régional, ce dernier dépendant de la politique nationale. Un lien est opéré entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'UE : cela fait partie de la réforme en dix points de la Commission⁵.

Si on conserve cette idée de réciprocité, d'échange sous conditions, de cofinancement des projets sous réserve de la bonne utilisation des fonds, on s'éloigne malgré tout du concept

de solidarité tel qu'il était conçu à l'origine, tenant davantage du concept de contributeur net, donner plus que recevoir.

En imposant une baisse du budget, les États ajoutent des contraintes à la mise en œuvre de la politique régionale.

2. Des fonds en baisse pour une politique en demande

La volonté des États d'apporter leur aide à toutes les régions des pays membres, n'apparaît plus aussi d'actualité. En effet, ils sont également à l'origine de la perte de l'esprit solidaire qui les animait : par le vote du budget et du Cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020, ils ont souhaité et obtenu une baisse importante des ressources de l'Union, la première depuis qu'elle s'est dotée de ressources propres, et ce malgré les efforts inverses de la Commission et du Parlement européen ; les pays membres s'imposant la rigueur à eux-mêmes ont estimé que l'UE devait suivre cette même logique ; voire certains remettent en cause leur statut de contributeurs nets pour récupérer les sommes versées au budget. Ainsi, pour la période 2014-2020, le CFP voté s'élève à 1 083 milliards d'euros, tout en convenant de conserver 351 milliards d'euros pour la politique de cohésion⁶. À cette occasion, les États ont mis en avant la promotion de la solidarité entre membres comme objectif de l'Union, mais ils ne retiennent plus que deux objectifs de la politique de cohésion : la convergence qui était le premier objectif de la période précédente et tendait à réduire les disparités entre régions, disparaît, pour accentuer l'« Investissement pour la croissance et l'emploi » (341 milliards €) comme premier objectif et la « Coopération territoriale européenne » (10 milliards €) comme second objectif ; la compétitivité est favorisée au détriment de la convergence. D'ailleurs, le plan Juncker, ou Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), a été lancé pour y concourir également⁷ mais pour qu'il fonctionne, d'autres fonds ont été « soulagés » : c'est une politique d'investissement, la Banque européenne d'investissement (BEI) y contribuant, et de plus en plus.

Bien évidemment, une telle baisse de budget ou de fonds ne va pas empêcher la politique régionale européenne de se poursuivre ni de se réaliser ; néanmoins, et dès novembre 2012, le Commissaire européen en charge de la politique régionale, Johannes Hahn, le soulignait : « la politique de cohésion change drastiquement pour passer d'un instrument de solidarité à un instrument d'investissement ». Sans être obligatoirement un mal, c'est une nouvelle approche pour accompagner la mondialisation. ■

⁴ La Hongrie a connu une telle suspension de fonds durant quelques mois en 2012 pour infractions répétées aux limites de déficit public fixées par l'UE. Une procédure a été engagée contre l'Espagne et le Portugal à l'été 2016 mais la Commission a assoupli ses conditions acceptant des dépassements des 3% en cas de dépenses exceptionnelles, appelant à investir davantage pour relancer la croissance, et ce en novembre 2016.

⁵ « Réorientation de la politique de cohésion pour maximiser son impact sur la croissance et l'emploi : la réforme en 10 points », 19 novembre 2013 : « 9. Faire en sorte que la politique de cohésion soit mieux liée à une plus large gouvernance économique de l'Union : les programmes devront être compatibles avec les programmes nationaux de réforme et devraient s'attaquer aux réformes pertinentes recensées à travers les recommandations par pays formulées dans le cadre du semestre européen. Le cas échéant, la Commission peut demander aux États membres – en vertu de la « clause de conditionnalité macroéconomique » – de modifier les programmes pour soutenir les principales réformes structurelles. En dernier ressort, elle peut suspendre les crédits si des violations graves et répétées surviennent à l'encontre des recommandations économiques. ».

⁶ Deuxième plus importante politique commune après la PAC, avec plus de 30% du budget de l'UE.

⁷ Plan de 315 milliards à l'origine, augmenté à 500 milliards d'ici 2020 suite à une décision de décembre 2016.