La politique régionale européenne

Jean-Charles Leygues, directeur général adjoint à la DG chargée de la politique régionale (jusqu'en février 2007)

Retour sur la politique régionale

La politique régionale a connu plusieurs étapes.

– 1ère étape : son origine remonte à l'initiative de Jacques Delors.

Pourquoi cette politique ? Le marché intérieur de 1992 a nécessité une mise à niveau des États, les régions présentant entre elles des écarts de développement considérables. La capacité des acteurs économiques à s'inscrire dans un marché libéralisé était très inégale. L'acceptation du marché unique a nécessité le développement de ces politiques de solidarité. La politique de cohésion en 1988 et 1989 est née avec des financements importants (« premier paquet Delors »).

– **Objectif 1** : soutien aux régions en retard de développement

Conformément au traité de Maastricht, qui fait de la cohésion économique et sociale l'un des piliers de l'Union européenne (article 158 du traité sur l'Union européenne), la seconde programmation de fonds structurels (1994-1999) aide les États membres à réduire leurs disparités économiques et sociales et à stabiliser leur économie.

L'Objectif 1 vise à soutenir les régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, auxquelles il faut ajouter les régions peu peuplées de Scandinavie et les régions ultrapériphériques. Il concerne également des régions en soutien transitoire (« *phasing out* ») qui, du fait de nouveaux critères, ne sont théoriquement plus éligibles à l'objectif 1 et sortent progressivement de ce dispositif.

L'objectif 1 s'adresse aussi, à travers le Fonds de cohésion, aux États membres de l'Union les moins prospères dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire sous condition de suivi d'un programme visant à répondre aux conditions de convergence économique définies par le Traité établissant la Communauté européenne (notamment limitation des déficits publics). Le Fonds de cohésion finance, depuis 1994, jusqu'à 85% des dépenses éligibles de projets consacrés à l'environnement ou aux infrastructures de transport. Au 1er janvier 2000, ces « pays de la cohésion » étaient au nombre de quatre : Espagne, Portugal, Irlande et Grèce.

L'Irlande est sortie du dispositif au 1er janvier 2004 à la suite d'une évaluation à mi-parcours concluant à l'élévation de son revenu moyen par habitant au-delà du seuil d'éligibilité (101% du PNB moyen). En revanche, tous les nouveaux États entrés dans l'Union européenne au 1er mai 2004 (Pologne, Hongrie,

République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Chypre) en sont devenus bénéficiaires. 13 États membres sont donc éligibles au Fonds de cohésion entre le 1er mai 2004 et le 31 décembre 2006.

Les régions françaises bénéficiant de l'objectif 1 sont les quatre départements français d'outre-mer (au titre des régions ultrapériphériques), ainsi que la Corse et certains territoires du Nord-Pas-de-Calais (Hainaut français) au titre du dispositif de « *phasing out* ».

Pour les années 2004-2006, le Fonds de cohésion dispose d'un budget de 15,9 milliards d'euros (prix 2004), dont plus de la moitié (8,49 milliards d'euros) est réservé aux nouveaux États membres.

– **Objectif 2** : dynamiser les zones en difficulté structurelle

L'Objectif 2 des fonds structurels vise à redynamiser des zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Ces zones sont situées à l'intérieur de régions dont le niveau de développement se situe autour de la moyenne communautaire mais, à leur échelle, elles connaissent différents types de difficultés socio-économiques qui sont souvent à l'origine de taux de chômage élevés : mutation de secteurs de l'industrie ou des services ; déclin des activités traditionnelles en zones rurales ; situation de crise en milieu urbain ; difficultés affectant l'activité de pêche. Les zones frontalières accèdent également à ces fonds.

Avec les zonages, tous les États sont concernés. La France est bénéficiaire jusqu'en 2013 de cette politique en raison du taux de chômage ou de la désertification de certaines régions.

L'objectif 2 pèse une quarantaine de milliards, soit 15 %. Le reste va à la coopération transfrontalière.

La période 2007–2013

Les fonds correspondant ne sont plus répartis par zones mais concentrés sur des priorités stratégiques. En France, sont donc concernées toutes les régions à l'exception des DOM, de la Corse et du Hainaut.

Conformément à la stratégie de Lisbonne, les programmes cofinancés par la politique de cohésion devront viser à un ciblage des ressources sur les trois priorités suivantes :

- améliorer l'attractivité des États membres, des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant leur potentiel environnemental ;
- encourager l'innovation, l'entrepreneuriat et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, et en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain.

Pour la période 2007–2013, la programmation pluriannuelle des fonds européens correspond à 1 % du PIBC, soit 872 milliards d'euros qui se partagent entre la politique agricole (50 %) et les politiques régionales de cohésion (plus de 35 %, soit 308 milliards). 82 % de l'enveloppe sont consacrés à l'objectif « convergence » dans le cadre duquel les États membres et les régions les plus pauvres reçoivent des aides. sont réservés aux régions et aux États les plus en retard. Les nouveaux entrants sont les plus concernés. Dans les autres régions, environ 16 % des Fonds structurels servent à soutenir l'innovation, le développement durable, l'amélioration de l'accessibilité et les projets de formation au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi». Enfin, 2,5 % sont consacrés à la coopération transfrontalière, internationale et interrégionale au titre de l'objectif «coopération territoriale européenne».

Le système d'attribution des fonds ne change pas : programmation pluriannuelle des États ou des régions, politique de compétences partagées, la commission n'est là qu'en tant que gardien du système.

Discussion

Q : Quel engagement des crédits européens

JCL : Les crédits sont toujours engagés mais pas forcément dépensés en droit européen. En 2005 et 2006, on a observé un très bon taux de réalisation des dépenses et donc des projets. Il y a peu de dégagement d'office.

Q : Quel bilan de l'action menée en Irlande ?

JCL : Ce pays est passé du retard à la spéculation immobilière !

L'intervention de la politique régionale européenne est une action complémentaire, une « politique d'accompagnement ». L'État reste dominant. L'Irlande (3 millions d'habitants) a fait dès 1988 un choix stratégique de développement, en donnant la priorité non pas aux infrastructures, mais à la recherche et à l'innovation et la formation. Situation due à l'insularité sans doute, le développement ne sera pas sui generis mais exogène. Les fonds structurels et les fonds propres ont convergé vers ce même objectif. Par ailleurs, l'absence d'un système fiscal communautaire a permis de développer un système fiscal particulier.

Le choix du Portugal, dès 1988, a été de maintenir dans les industries traditionnelles (textile notamment) une masse de salariés peu payés et peu formés. Cette politique est en train de s'inverser aujourd'hui mais il y a vingt ans à rattraper. C'est une démarche inverse de celle des Irlandais.

Autre cas, la Grèce. Elle progresse moins bien à cause d'un mauvais fonctionnement des systèmes administratifs et politiques.

Avec l'Union européenne, on est dans une situation de compétence partagée. Où est la compétence–responsabilité de l'Europe ? Elle est difficile à cerner. « Nous ne pouvons pas empêcher un État membre de se tromper de stratégie ! ».

Q : Quel est l'interlocuteur de l'UE ?

JCL : L'UE a un seul interlocuteur, les États, ou les États fédéraux quand leurs compétences sont prévues dans la Constitution de leur pays et à hauteur de ce qu'elle prévoit. Les objectifs 2 en France sont régionaux au sens géographique, la négociation est menée avec l'État, central ou déconcentré (Sgar). C'est à la France de décider de l'interlocuteur.

En ce qui concerne les agglomérations, l'association de partenaires multiples est nécessaire et, le plus souvent, se fait. L'association des citadins eux-mêmes est variable selon les pays.

Il existe aujourd'hui, en plus du copilotage, des outils d'évaluation. La gestion et l'évaluation ont fait des progrès avec la programmation pluriannuelle. Mais il est nécessaire d'avoir un décideur unique.

Pour la période 2007–2013, je recommande à la France de suivre le triangle d'or : PME / Innovation, recherche / Formation.

Notes prises d'après l'exposé de Jean-Charles Leygues