Patrick FAUCHEUR
Expert sur les questions européennes, ancien chef de département au Secrétariat général des Affaires européennes, en charge de la politique de cohésion

La politique de cohésion comme exercice de la solidarité financière européenne

Mots-clés : cohésion - fonds - redistribution - investissement

La politique de cohésion issue de la politique régionale a acquis progressivement son propre statut avec pour objectif la convergence de développement entre les territoires de l'Union européenne. Au fil des périodes de programmation, dans un contexte qui a évolué, l'objectif initial a été ébranlé. La question commence à se poser sur l'après 2020 : les prises de position sont encore loin de partager des visions communes.

Dès les premiers édifices de la construction européenne, la question de la solidarité est posée en même temps que celle d'un développement harmonieux de l'Europe et de ses territoires dont on pressentait qu'il n'était pas inéluctablement acquis et que le développement du marché commun pouvait avoir un impact sur les économies régionales.

Le traité de Rome jette les bases d'une politique visant à promouvoir une politique régionale destinée à réduire les écarts de développement entre les régions et le retard des moins favorisées. Les premiers instruments de solidarité sont créés avec le Fonds social européen et le FEOGA « orientation » pour le développement rural. Toutefois, il faut attendre les années 1970 après le premier élargissement qui voit l'Irlande intégrer l'Europe au côté de la Grande-Bretagne et du Danemark pour qu'un déséquilibre marqué entre les États membres n'apparaisse réellement et génère un besoin d'action, même si au sein de certains pays fondateurs des contrastes existaient déjà, par exemple entre le nord et le sud de l'Italie.

La crise pétrolière de 1974 fragilise certains territoires et accentue les difficultés rencontrées par certaines régions frappées par des reconversions industrielles ou un déclin rural. L'amorce d'une politique de cohésion qui porte alors encore le nom de politique régionale est engagée avec la création de l'un de ses instruments qui perdurera, le Fonds européen de développement régional (FEDER).

doi:10.3166/gfp.2017.00069

Les principes encadrant cette politique vont progressivement se préciser, de même que la mise en œuvre des instruments correspondants va évoluer d'une gestion centralisée au sein de la Commission à une gestion partagée et largement décentralisée auprès des États membres. Ce processus de décentralisation conduit à octroyer aux États membres des enveloppes en fonction des caractéristiques propres à chacun de leur territoire et notamment leur niveau de richesse. Dès lors, elle devient un des outils clés de la solidarité européenne en procédant à des redistributions financières entre États membres au travers des montants du budget européen alloués à chacun d'entre eux. Cet effet de redistribution va s'amplifier avec la part du budget correspondant à cette politique qui augmente à chaque période de programmation. Les élargissements successifs qui intègrent des pays avec des niveaux de développement inférieurs à la moyenne communautaire vont encore accroître son importance et ses effets de redistribution, jusqu'aux derniers élargissements qui, modifiant les équilibres au sein de l'Union européenne, ont un impact particulièrement significatif, ce qui génère des évolutions marquées quant aux objectifs assignés à la politique de cohésion et à ses mécanismes de redistribution.

Avec l'Acte Unique Européen la politique de cohésion prend sa véritable dimension de solidarité

L'année 1986 marque véritablement le démarrage de la politique de cohésion économique et sociale qui s'impose à l'Europe et prend la suite sinon d'une politique régionale européenne, du moins des instruments créés à cet effet. Jusque-là le soutien européen venait, en effet, conforter des dispositions nationales relevant de politiques d'aménagement du territoire perçues davantage comme des politiques internes et menées directement par les États membres, par exemple par la DATAR pour la France.

1986, c'est au 1er janvier l'intégration de l'Espagne et du Portugal renforçant le poids des pays périphériques dans le processus communautaire, pays dont le niveau de richesse contraste fortement avec ceux du centre de l'Europe.

C'est aussi l'année de l'Acte Unique Européen de Jacques Delors qui rappelle que l'Europe doit agir avec cohésion et solidarité. La politique de cohésion prend dès lors toute sa place, notamment au plan budgétaire. Les principes qui la régissent sont définis, deux ans plus tard. Ils sont encore largement d'actualité 20 ans après. Les pays et les régions les moins développés deviennent les principaux bénéficiaires des aides dites structurelles dans un processus où la concentration géographique l'emporte sur les objectifs stratégiques.

Les grands principes de la cohésion sont tracés à la suite de l'Acte Unique Européen

Lors de l'adoption du 1er paquet Delors qui fait passer le montant des instruments financiers de la politique de cohésion à hauteur de 25% du budget de la Communauté, soit 0,3% du PIB communautaire, le cadre règlementaire est adopté par les États membres au sein du Conseil (ce n'est qu'après le traité de Lisbonne que les règlements qui encadrent la politique de cohésion seront adoptés en co-décision avec le Parlement européen).

Cinq objectifs sont assignés à la politique de cohésion. Trois d'entre eux sont ciblés géographiquement au travers d'un zonage et deux autres répondent à des enjeux en matière d'emploi et poursuivent les objectifs assignés au FSE.

– l'objectif 1 destiné à promouvoir l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;

– l'objectif 2 d'aide à la restructuration des régions affectées par la reconversion industrielle ;

– l'Objectif 5 (a) doit accélérer l'ajustement des structures agricoles, (b) promouvoir le développement des zones rurales ;

– l'objectif 3 pour lutter contre le chômage de longue durée ;

– l'objectif 4 destiné à faciliter l'intégration professionnelle des jeunes.

Les États membres continuent à recevoir et gérer une enveloppe pour les trois fonds (FEDER, FSE et FEOGA orientation) en fonction de la situation de leurs territoires au regard des objectifs poursuivis.

Le cadre règlementaire fixe les principes qui vont guider l'utilisation des fonds. Ils perdureront au cours des périodes suivantes. La gestion passant d'un système centralisé à des modalités davantage décentralisées et fondées sur une répartition plus claire des responsabilités, la mise en place d'instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation s'en trouve renforcée. La programmation des aides s'opère désormais dans un cadre stratégique pluriannuel élaboré et mis en œuvre au travers du partenariat qui constitue la « clé de voûte » du système. Il s'agit d'associer tous les acteurs concernés à la préparation, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions communautaires.

La redistribution s'opère au bénéfice des États et des régions les moins développées, le zonage constituant la clé du système

Les dépenses redistributives qui constituent les principaux instruments de la politique de cohésion ont augmenté sensiblement au cours des périodes de programmation 1988-1993 jusqu'à hauteur de 25 % du budget communautaire et pour 1994-1999 jusqu'à hauteur de 31 %. Institutionnalisées dans le cadre des paquets Delors I et II, elles sont ciblées prioritairement vers les régions en retard de développement. Pour ces régions couvrant le quart de la population de la Communauté, elles ont mobilisé environ les deux tiers du budget de la cohésion, apportant un niveau d'aide par habitant dix fois supérieur à celui visant les autres territoires.

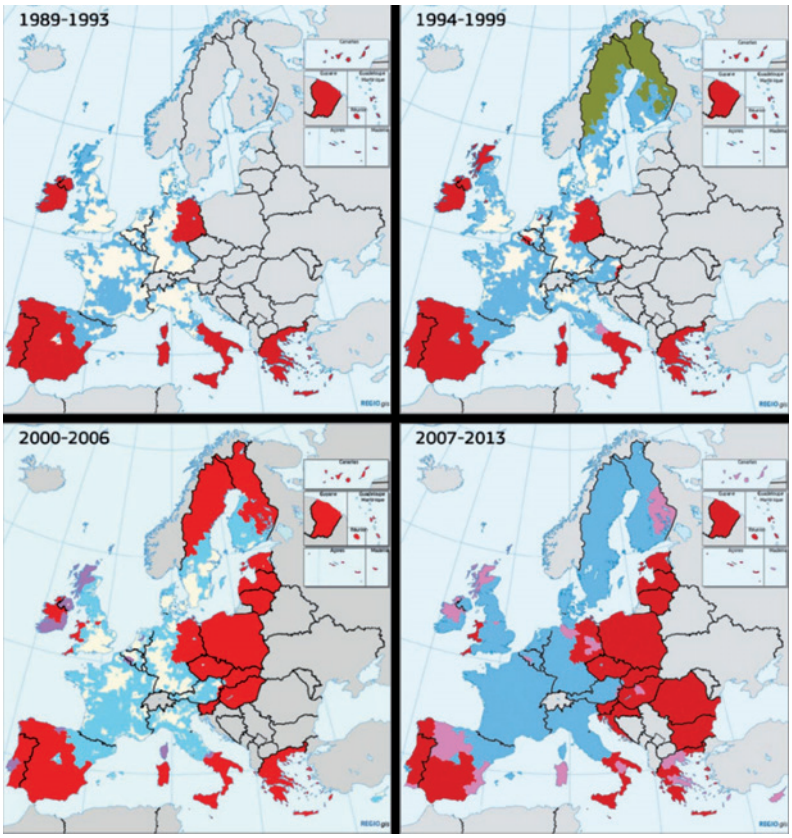
Pour la période 1994-1999, les concours communautaires pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande, pays entièrement couverts par l'objectif 1, ont représenté respectivement 3,3 %, 3,5 % et 2,4 % de leur PIB national. Pour les autres pays partiellement couverts par l'objectif 1, l'Allemagne pour ses länder de la partie est, l'Espagne et l'Italie, ils se sont situés aux alentours de 1 %. Si l'on fait le lien avec les investissements, on observe que les fonds structurels ont contribué à hauteur de 15 % des investissements en Grèce, 14 % au Portugal, 10 % en Irlande et 6 % en Espagne.

Pour ces pays et ces régions, ces dépenses redistributives ont permis une convergence progressive des PIB nationaux et régionaux, et une accélération de la croissance économique. Par exemple, au cours des années 1990, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal ont connu une croissance annuelle du PIB très supérieure à celle des autres pays et à la moyenne communautaire, notamment six fois et demie pour l'Irlande. Cette accélération de la croissance a aussi eu des effets positifs sur l'emploi, compensés parfois dans le même temps par des gains de productivité résultant d'investissements.

Au-delà même de ces évolutions positives en termes de croissance, l'apport des fonds structurels a eu un impact significatif sur les conditions nécessaires au développement économique et à l'attractivité des régions, notamment en matière d'infrastructures ou d'accès aux technologies de l'information.

Au cours de ces périodes, le zonage géographique des territoires éligibles aux fonds structurels a constitué le mécanisme principal de la politique de cohésion. Au-delà de l'objectif 1 qui couvre dans leur totalité les régions en retard de développement, le reste du territoire européen est en principe éligible aux deux autres objectifs territorialisés 2 et 5b. Un zonage conduit, toutefois, à le partager avec une très grande fragmentation entre les territoires ouverts aux objectifs 2 et 5b couvrant environ la moitié de la population hors objectif 1 et les autres pour l'autre moitié, sur la base de calculs complexes établissant des plafonds de population éligibles par État-membre.

Évolution de la politique de cohésion au cours des périodes successives



En rouge : régions de convergence ; En bleu : autres régions éligibles à la politique de cohésion

Il résulte de ce système un processus de redistribution, assez différent de celui intervenant au profit des régions les moins développées et répondant à l'objectif 1. Le tiers du budget de la cohésion est mobilisé au profit du tiers de la population réduisant fortement l'utilité de cette disposition ce qui a conduit certains États membres à contester le bien-fondé des objectifs 2 et 5b et à demander leur renationalisation considérant que la redistribution a vocation à s'opérer mieux en interne.

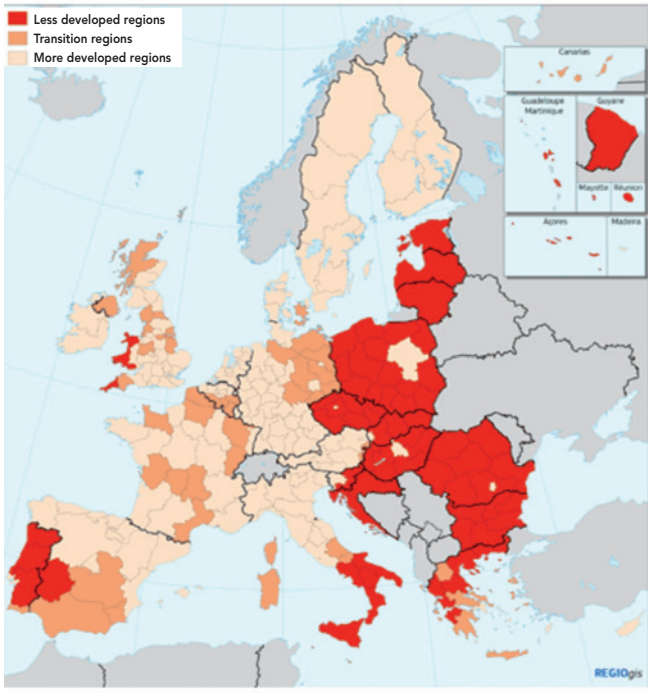
Si lors des deux premières périodes de programmation, l'effet de redistribution et la solidarité européenne au profit des régions en retard de développement a joué pleinement, donnant les résultats escomptés, il n'en a pas été de même pour les deux autres objectifs 2 et 5b au sein desquels la redistribution a pu être perçue davantage comme un effet interne au sein des États membres et non entre les États, limitant l'exercice de solidarité de la politique de cohésion.

La solidarité laisse progressivement la place à l'investissement

Plusieurs éléments vont faire évoluer la politique de cohésion à partir de la période de programmation 2007-2013 et limiter son effet redistributif. Tout d'abord la géographie économique de l'Europe s'est modifiée avec d'une part des États qui ont vu leur PIB augmenter de manière significative (Irlande, Espagne) et, d'autre part, l'intégration de nouveaux pays présentant un niveau de richesse assez largement inférieur à la moyenne communautaire. Cette nouvelle géographie caractérisée par une évolution des équilibres internes à l'Union européenne contribue à redéfinir assez radicalement les objectifs et les modalités de la politique de cohésion. L'évolution du budget européen avec d'une part, une augmentation de la part relative des contributions des États membres et donc du poids des contributeurs nets et, d'autre part, une baisse par rapport au PIB de l'Union européenne va aussi peser dans l'évolution de la politique de cohésion.

La politique de cohésion bénéficie désormais à tous les territoires

Pour la période 2007-2013, Les critères d'allocation des fonds sont basés sur les niveaux de PIB tenant compte de l'élargissement et de son effet statistique qui fait baisser le PIB moyen communautaire. Dès lors, on se rend compte que la poursuite des dispositions des périodes précédentes aurait entraîné une modification substantielle de la répartition des fonds, qui se serait traduit par un fort basculement des aides structurelles vers les nouveaux États membres.



Les trois catégories de régions pour la période 2014-2020

Consciente de cette évolution et face à la réaction des anciens États membres, dont les contributeurs nets attentifs au « juste retour » mais aussi les principaux bénéficiaires de la politique de cohésion, la Commission propose une évolution substantielle, conduisant à un certain affaiblissement de l'objectif de convergence. S'il reste l'objectif prioritaire de la politique de cohésion, la Commission propose de lui adjoindre un objectif complémentaire en faveur de la compétitivité et de l'emploi et de rendre éligible aux aides structurelles l'ensemble du territoire de l'Union européenne au travers de ces deux objectifs de convergence et de compétitivité régionale et d'emploi. Les régions, selon leur niveau de PIB, sont alors classées dans l'un ou l'autre objectif, le seuil entre les deux objectifs étant de 75 % de la moyenne communautaire. Un mécanisme de transition est, par ailleurs, introduit pour les régions se situant en dessous du seuil de 75 % du fait du seul effet statistique résultant de l'élargissement.

Ces nouvelles dispositions, si elles redistribuent différemment les aides structurelles au sein de l'Union européenne, maintiennent cependant un niveau d'aide très important pour les régions en retard de développement puisque plus de 80 % du budget de la cohésion leur est destiné, dont la moitié au profit des nouveaux États membres, en particulier la Pologne qui bénéficie d'un montant très élevé, 67 Md€. Du fait du mécanisme de transition qui a été introduit, les anciens États membres bénéficiaires lors des périodes précédentes conservent un montant très significatif d'aides structurelles.

L'effet de redistribution, s'il est amoindri, reste néanmoins au cours de cette période encore particulièrement important. Ce n'est qu'au cours de la période suivante, la période actuelle, que la redistribution sera plus fortement limitée, au profit d'un certain rééquilibrage.

Le soutien à l'investissement pour la croissance et l'emploi s'est imposé progressivement

La période 2014-2020 est marquée par les suites de la crise de 2008 qui a entraîné un ralentissement de la croissance et de fortes tensions sur les finances publiques freinant les investissements. Il en a résulté une politique de cohésion directement inscrite dans le contexte de l'après crise

avec un budget de l'UE en légère diminution mais aussi avec un objectif de relance de la croissance en particulier par l'investissement et une articulation recherchée avec la gouvernance macro-économique de l'Union européenne.

Le besoin d'investissement étant général, les deux objectifs de la période précédente (convergence et compétitivité) se transforment en un seul objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi, réparti dans 3 catégories de régions selon leur niveau de PIB (plus développées, en transition, moins développées).

Toutes les régions de l'Union européenne sont invitées à investir dans des projets servant la stratégie Europe 2020 ; la différenciation, principe même de la politique de cohésion, s'opérant dans l'intensité de l'aide apportée par l'Union européenne et le niveau de contraintes à respecter pour servir la stratégie Europe 2020. La répartition des aides structurelles s'en trouve modifiée dans le sens d'un plus grand tassement. Les régions les plus aidées reçoivent 67 % du budget de la cohésion au profit de 27 % de la population, à l'inverse les plus développées reçoivent 20 % pour 61 % de la population et entre les deux, les régions intermédiaires reçoivent 13 % pour 12 % de la population. Ces nouvelles dispositions s'accompagnent d'un renforcement des conditions à remplir à l'amont pour bénéficier des fonds et à l'aval de vérifications des résultats attendus.

Les leçons que l'on peut tirer de cet aperçu historique de l'évolution de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne depuis sa fondation avec le Traité de Rome et sa mise en œuvre opérationnelle après l'Acte Unique Européen témoignent de dispositions qui se sont adaptées aux évènements ayant marqué l'Europe depuis une trentaine d'années.

Les élargissements successifs ont, par exemple, eu un impact majeur dans la redistribution opérée lorsque la part des régions ayant un niveau de richesse inférieur à la moyenne communautaire a fortement crû. La solidarité s'en est trouvée ébranlée.

La crise de 2008, crise de la croissance, crise des finances publiques, crise de l'investissement a aussi fortement influencé la période actuelle et contribué à repousser un peu plus la poursuite de la solidarité au profit de la compétitivité. Les objectifs poursuivis restent cependant forts de la recherche d'une Europe plus équilibrée pour être globalement plus compétitive dans la diversité de ses territoires.

L'après 2020 commence à se dessiner. De nombreuses prises de position se précisent au gré des débats engagés. Il apparaît clairement que, même si les modalités de sa mise en œuvre doivent être renouvelées dans un contexte qui ne cesse d'évoluer, la politique de cohésion a vocation à conserver toute sa place au sein de l'Union européenne en restant fidèle à ses fondements, solidarité, coopération, compétitivité, selon les mots de Jacques Delors. ■

Reproduced with permission of copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.