

LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE

Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe

Francesco GAETA *

Ancien élève du cycle international long de l'ENA

(Promotion Léopold Sédar Senghor)

Master d'administration publique

La parution au début de l'année 2004 du troisième rapport sur la cohésion économique et sociale¹ a marqué l'accomplissement de la première phase du processus de réforme de la politique régionale européenne. Cette première étape, qui a démarré en 2001 lors de la présentation du deuxième rapport sur la cohésion², avait pour objectif de fixer les éléments clefs de la réforme, au travers d'un débat ouvert au plus grand nombre d'acteurs et de contributions. Au terme de trois ans de vastes consultations, la Commission européenne a finalement présenté son projet pour l'avenir « d'une politique de réduction des disparités et de promotion d'une plus grande cohésion économique, sociale et territoriale de l'Europe »³. Le modèle exposé dans le troisième rapport a été formalisé dans les propositions de règlements soumises au Conseil le 14 juillet dernier⁴.

* Fonctionnaire du ministère italien « Infrastrutture e Trasporti » détaché auprès du ministère français de l'équipement et des transports. Francesco Gaeta est actuellement Chargé de mission Europe au sein de la Mission économie et affaires européennes de la Direction des routes.

¹ Commission européenne, « Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération », *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Communication COM(2004) 107 du 18 février 2004.

² Commission européenne, « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires », *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

³ Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, Préface.

⁴ Proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, COM(2004)492 final du 14 juillet 2004. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen COM(2004) 493 final du 14 juillet 2004. Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de cohésion COM(2004) 494 final du 14 juillet 2004. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional COM(2004) 495 final du 14 juillet 2004. Le Conseil devra se prononcer sur ces propositions avant la fin de 2006.

L'objectif de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union est affirmé à l'article 158 du traité instituant la Communauté européenne (traité CE)⁵ dans le but « de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté » ce qui consiste à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales ». La cohésion territoriale, par contre, n'est pas encore inscrite dans les traités, même si le traité établissant une Constitution pour l'Europe mentionne la dimension spatiale de la cohésion dans la formulation de l'article III-220⁶. Les principes de la cohésion territoriale sont contenus dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) qui indique trois objectifs principaux de l'action européenne : le développement spatial urbain polycentrique et une nouvelle relation ville-campagne, un accès équivalent de toutes les régions de l'Union aux infrastructures et au savoir et une gestion avisée de la nature et du patrimoine culturel⁷.

La politique régionale et la politique de cohésion sont les instruments dont l'Union européenne s'est dotée pour mettre en œuvre la cohésion communautaire. À cet effet, la politique régionale vise à réduire les écarts de développement qui existent entre les différentes régions à l'échelle de l'Union entière alors que la politique de cohésion a pour but de mener une action de soutien ciblée à l'égard des pays caractérisés par un retard particulièrement important. La politique régionale européenne dispose, dans le cadre des fonds structurels (article 159 CE), de quatre sources principales de financement⁸, tandis que la politique de cohésion est financée par le biais du Fonds de cohésion (article 161 CE).

L'enveloppe financière destinée à ces politiques s'est accrue au fil du temps pour atteindre dans l'Union à 15, la valeur de 213 milliards d'euros pour la période 2000-2006, ce qui représente plus d'un tiers du budget communautaire. À l'heure actuelle, les financements sont répartis de la façon suivante : 195 milliards d'euros aux quatre fonds structurels et 18 milliards d'euros au Fonds de cohésion. À ces montants, s'ajoutent les cofinancements nationaux qui sont mobilisés, à différentes hauteurs, par les États membres⁹. Les fonds destinés à la politique

⁵ Art. 158 selon la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne. *JOCE* 2002/C 325/01 du 22 décembre 2002. La solidarité entre les peuples de l'Union européenne, le progrès économique et social ainsi qu'une cohésion renforcée sont aussi inscrits dans le préambule du traité d'Amsterdam.

⁶ Version consolidée provisoire du traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté lors du Conseil européen à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004.

⁷ Le SDEC a été approuvé à Postdam en 1999 par le Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire et de la politique régionale.

⁸ Les fonds structurels se composent du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section « orientation » (FEOGA), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

⁹ En effet, quel que soit le type d'intervention, les aides européennes interviennent pour compléter et non remplacer le soutien national selon le principe d'additionnalité.

régionale sont affectés majoritairement au financement d'objectifs prioritaires décidés par les États membres et la Commission. Pour la période 2000-2006, 70 % des crédits sont réservés à l'objectif 1, à savoir, au rattrapage des régions qui présentent un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, 11,5 % à l'objectif 2 qui soutient la reconversion économique et sociale de zones industrielles, rurale ou urbaines en difficulté structurelle et 12,3 % à l'objectif 3 qui vise à moderniser les systèmes de formation et la promotion de l'emploi en dehors des régions de l'objectif 1. Le Fonds de cohésion est destiné au financement de projets individuels dans le domaine de l'environnement et des transports dans les pays européens où le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. À l'heure actuelle, ces financements sont alloués à l'Espagne, à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal.

Le cadre économique communautaire a été complètement bouleversé par l'élargissement qui a engendré une augmentation sans précédent de l'écart de développement entre régions riches et régions pauvres. Cette situation impose évidemment une refonte des objectifs à poursuivre en matière de cohésion de façon à enrayer la croissante fragmentation économique, sociale et territoriale de l'Union¹⁰. La réforme de la politique régionale constitue, donc, un des enjeux les plus importants de la nouvelle Europe à 25. Les dernières confrontations entre États membres sur l'enveloppe financière et sur la définition des priorités de la future cohésion illustrent parfaitement la diversité des sensibilités et la divergence d'intérêts qui existent à ce sujet. En particulier, les États contributeurs nets craignent un impact excessif de l'élargissement sur les finances nationales tandis que les États percepteurs prônent un soutien communautaire accru en raison du nombre plus important de régions en retard de développement.

Néanmoins, même si les préoccupations budgétaires ont occupé une place importante dans le débat, la démarche de réforme animée par la Commission a été prioritairement orientée vers la recherche d'un nouveau modèle de politique régionale européenne à même de mieux répondre aux exigences et aux aspirations du vaste partenariat impliqué. À ce propos, un rôle primordial a été joué par les collectivités territoriales qui ont réclamé une meilleure application du principe de subsidiarité dans la détermination des objectifs et une décentralisation accrue dans la gestion des financements. En ce sens, la démarche de réforme a subi l'influence d'autres événements majeurs de l'actualité communautaire, notamment :

¹⁰ L'impact de l'élargissement à peut être ainsi synthétisé : la population de l'Union s'accroîtra de 20 % et la superficie de 23 %. Par contre le PIB n'augmentera que de 5 % ce qui engendrera une réduction du PIB moyen par habitant de 12,5 %. Tous les nouveaux pays seront éligibles au Fonds de cohésion.

— l'élaboration de la constitution européenne¹¹, qui a ouvert une brèche sur la reconnaissance des niveaux territoriaux infra étatiques et qui a envisagé des réformes importantes en matière budgétaire ;

— la mise en œuvre du *Livre blanc sur la gouvernance*¹², qui a élargi à l'ensemble des politiques communautaires le principe du partage des décisions avec les différents niveaux institutionnels ;

— et la mise en œuvre de la politique économique promue par les Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg, axée sur la compétitivité et le développement durable¹³.

La démarche de réforme de la politique régionale constitue donc un véritable laboratoire permettant d'analyser la complexité des procédures communautaires en présence d'enjeux multiples et de nombreux interlocuteurs. En ce sens, l'étude de la préparation du troisième rapport permet d'appréhender les éléments retenus par la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative dans le domaine de la cohésion.

BALISAGE ET PREMIERS CONTOURS DE LA RÉFORME

Le deuxième rapport sur la cohésion

Le processus de réforme de la politique régionale se fonde essentiellement sur deux éléments primordiaux : la prise en compte des conséquences économiques et sociales de l'élargissement de l'Union européenne ainsi que l'analyse des premiers résultats de la mise en œuvre des financements alloués pour la période 2000-2006. Sur cette base, la Commission a présenté les enjeux de la réforme dès 2001, suite à la parution du deuxième rapport sur la

¹¹ Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, adopté par le Conseil européen à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, n'a pas d'effets juridiques à l'heure actuelle. En effet, la Constitution n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par tous les États membres.

¹² Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance*, Communication COM(2001) 428 final du 25 juillet 2001.

¹³ Si le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 avait adopté une stratégie axée sur la compétitivité et la croissance (plein emploi, productivité, société de l'information, recherche), le Conseil de Göteborg en juin 2001 insère ces objectifs dans le cadre du développement durable. La stratégie dite de Lisbonne et de Göteborg repose donc sur trois piliers : la réforme économique, la réforme sociale et le développement durable dans le but de faire de l'Union européenne d'ici 2010 « l'économie fondée sur la connaissance la plus concurrentielle et dynamique dans le monde, capable de croissance économique durable et avec des emplois meilleurs et plus nombreux et une plus grande cohésion sociale ».

cohésion¹⁴ en examinant la situation des États membres et de leurs régions dans la perspective d'une Union à 27, incluant la Bulgarie et la Roumanie en plus des 10 pays qui ont intégré l'Union le 1^{er} mai dernier. Le document met en exergue l'accroissement important des disparités découlant de l'élargissement et pose la question de savoir comment contrecarrer ce phénomène¹⁵. Par ailleurs, le rapport signale que la politique régionale a eu jusqu'à présent un impact limité sur la réduction des disparités entre régions européennes tandis qu'une plus grande convergence a été atteinte au niveau des États membres. En outre, la Commission stigmatise les procédures de mobilisation des fonds communautaires qui restent encore très lourdes et affectent l'efficacité globale des financements européens.

En ce sens, le deuxième rapport a été conçu comme une véritable plate-forme de discussion adressée aux différents acteurs et articulée autour d'une première liste de thèmes considérés comme prioritaires, à savoir¹⁶ :

— les investissements dans les régions les moins développées, situées en grande partie dans les pays nouveaux adhérents, ainsi que dans celles de l'Union à 15 affectées par l'« effet statistique »¹⁷ ;

— la prise en compte des déséquilibres territoriaux qui caractérisent l'Union, notamment les problèmes liés au développement urbain et aux graves handicaps géographiques ou naturels (régions ultrapériphériques, îles, montagnes, etc) ;

¹⁴ La rédaction par la Commission d'un « rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale », adressé au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, est prescrite par le traité à l'art. 159, 2^e alinéa. Version consolidée du traité CE, JOCE 2002/C 325/01 du 22 décembre 2002.

¹⁵ Il est important de signaler que des aides spécifiques de pré-adhésion ont été déployées afin de soutenir l'effort important de modernisation réalisé par les pays intégrant l'Union. En particulier, deux nouveaux fonds avaient été créés pour les pays d'Europe centrale et orientale, à savoir ISPA — l'Instrument structurel de pré-adhésion qui calque le modèle du Fonds de cohésion, et SAPARD — le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural qui s'inspire du modèle de la politique agricole commune. Un troisième instrument financier, le programme PHARE, finance depuis 1989 des projets de soutien institutionnel aux administrations publiques des pays candidats. Des aides de pré-adhésion ont été aussi prévues pour Chypre et Malte pour la période 2000-2004. À partir du 1^{er} mai 2004, tous les nouveaux pays sont bénéficiaires des financements au titre des fonds structurels et du fond de cohésion.

¹⁶ Le rapport précédent sur la cohésion date de la fin de l'année 1996. À l'époque, le débat suscité par ce document avait contribué à la réforme de la politique régionale adoptée par le Conseil européen de Berlin en juin 1999. Cette réforme est connue sous le nom d'« Agenda 2000 ». Commission européenne, « *Agenda 2000 : for a stronger and wider Union* », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

¹⁷ L'effet statistique consiste en la réduction de la population éligible à l'objectif 1 dans l'Union à 15 suite à l'abaissement de la moyenne communautaire du PIB dû à l'élargissement. En effet, l'inclusion des 12 pays candidats dans l'Union aurait pour conséquence la réduction du PIB moyen par habitant de 18 % ce qui engendrerait l'exclusion automatique de 27 régions de l'Union européenne actuelle des financements de l'objectif 1 pour des raisons purement statistiques.

— l'intervention communautaire dans les zones en restructuration industrielle, de façon à promouvoir la régénération du tissu productif européen, la modernisation des systèmes de production ainsi que l'investissement dans le capital humain ;

— le développement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale en tant qu'instrument de promotion de l'intégration des territoires européens et de lutte à la fragmentation économique et sociale engendrée par les frontières nationales ;

— la recherche de nouvelles règles d'utilisation des fonds visant une plus grande simplification des procédures et une décentralisation accrue de la gestion.

En termes d'impact de l'élargissement sur le budget communautaire, le rapport se limite à rappeler que depuis le Conseil européen d'Edimbourg en 1992, le montant de référence affecté à la cohésion a été de l'ordre de 0,45 % du PIB communautaire¹⁸. Ce chiffre, donné à titre indicatif, est considéré comme un seuil de crédibilité de cette politique face aux nouveaux défis. Néanmoins, la Commission, afin d'éviter que le débat sur la réforme ne s'enlise dans des escarmouches financières avant d'avoir défini ses nouveaux objectifs, a appelé les différents acteurs à une réflexion préalable sur les besoins auxquels l'Europe devrait apporter son soutien. À cet effet, sont soulevées une série de questions clefs concernant le rôle de la politique régionale dans l'Union élargie, la définition de ses priorités, la recherche de la cohérence entre les politiques européennes, l'accroissement de la valeur ajoutée des interventions communautaires¹⁹, la simplification des procédures de mise en œuvre et une plus grande décentralisation des décisions. La réponse à ces questions est devenue le leitmotiv du débat lancé par la Commission et a animé les discussions au sein du deuxième Forum sur la cohésion, véritable déclencheur de la démarche de réforme.

Le Forum sur la cohésion

Le deuxième Forum sur la cohésion économique et sociale²⁰ a permis à la Commission de présenter à un très large public les enjeux de l'élargissement au regard de la future politique

¹⁸ Le Conseil européen d'Edimbourg précède l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui consacre la cohésion comme une des priorités de l'Union, parallèlement à l'Union économique et monétaire et au Marché unique. Le traité prévoit également la création du Fonds de cohésion et du Comité des régions avec pouvoir consultatif sur la mise en œuvre de la politique de cohésion. Par ailleurs, le traité souligne l'importance de la contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI) à l'objectif de cohésion en lui donnant la mission de financer des « projets envisageant la mise en valeur des régions moins favorisées ».

¹⁹ Le principe de valeur ajoutée mesure l'utilité de l'intervention communautaire par rapport aux critères de nécessité (l'action des États ne suffit pas) et d'efficacité (les résultats atteints sont bénéfiques pour toute l'Union).

²⁰ Le Forum a eu lieu à Bruxelles les 21 et 22 mai 2001 en présence de plus de 1800 personnes, acteurs politiques, économiques et sociaux des États membres et des Pays candidats.

régionale et d'afficher sa ferme volonté de s'investir dans une démarche partagée de réforme, ouverte au plus grand nombre d'interlocuteurs. En même temps, le Forum a été l'occasion d'enregistrer les premières réactions des opérateurs aux propositions et aux questions avancées dans le deuxième rapport sur la cohésion. La participation au Forum des représentants de différentes institutions et organismes a alimenté un intense débat au terme duquel il est apparu qu'un consensus pouvait être trouvé sur un certain nombre de points décisifs et notamment :

— le renforcement de la politique de cohésion communautaire de façon à éviter que le soutien aux pays de l'élargissement ne se fasse au détriment des autres régions européennes en retard de développement ;

— l'opportunité de garder les interventions communautaires dans les régions affectées par la restructuration économique et les handicaps territoriaux et d'éviter ainsi une re-nationalisation de la politique de cohésion dans ces territoires ²¹ ;

— l'urgence d'investir davantage dans l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et dans les ressources humaines, selon les indications données par le Conseil européen de Lisbonne ;

— l'importance de garantir une plus grande participation des acteurs locaux à la mise en œuvre de la politique de cohésion ;

— la nécessité d'associer à une plus grande décentralisation dans la gestion des financements, une meilleure coordination entre la Commission, les États membres et les autorités locales ;

— l'affirmation du principe que toutes les politiques de l'Union, et en particulier l'agriculture, la recherche et le développement, l'environnement et les transports, doivent contribuer à la réalisation des objectifs de la cohésion.

Le bilan des travaux du Forum a été finalement très positif en termes de diffusion et d'acquisition des informations. La définition de ce premier cadre de référence a permis à la Commission d'entamer une nouvelle phase de la procédure, caractérisée par la mise en place d'un système d'échange continu avec les acteurs tout au long de la démarche. Trois instruments principaux ont été utilisés à cette fin : la publication de rapports annuels d'étape, la création d'une base de données en ligne regroupant toutes les contributions ainsi que l'organisation de nombreuses journées d'information et de discussion partout en Europe.

²¹ Les partisans de la re-nationalisation de la politique régionale privilégient, pour des raisons de flexibilité et d'efficacité de la programmation, une approche nationale plutôt que communautaire dans la conception et la mise en œuvre des interventions en dehors des régions en retard de développement.

UN SYSTEME D'ÉCHANGE CONTINU AVEC LES ACTEURS

Les rapports d'étape : un suivi attentif du débat

Annoncé lors de la réunion du Conseil des ministres pour les affaires générales du 11 juin 2001²², l'instrument officiel adopté par la Commission pour rendre compte de l'évolution du processus de réforme a pris la forme de rapports annuels d'étape. Ces documents comprennent à la fois la mise à jour des données statistiques relatives à l'Union à 25²³ et l'état du débat sur la future politique régionale. En particulier, le premier rapport d'étape, paru le 30 janvier 2002²⁴ et le deuxième rapport d'étape, paru le 30 janvier 2003²⁵ font le point sur les nombreuses prises de position qui ont suivi le Forum sur la cohésion. Au niveau communautaire, le Parlement, le Comité des régions et le Comité économique et social ont procédé à une analyse approfondie des perspectives de la cohésion en vue d'émettre leurs avis. Le Conseil informel des ministres de la politique régionale ainsi que le Conseil « Affaires générales et relations externes » ont également examiné les enjeux de la réforme. De même, plusieurs autorités nationales et régionales, aussi bien que les principaux groupements d'intérêt, ont adressé à la Commission des contributions écrites à ce sujet. Cette large participation a permis à la Commission d'arrêter un certain nombre de positions communes à la majorité des acteurs qui ont par la suite inspiré les orientations contenues dans le troisième rapport et les propositions de règlements de juillet dernier. En particulier :

— la demande d'investir prioritairement dans les régions les plus en retard de développement ainsi que dans celles affectées par l'effet statistique s'est concrétisée, dans le rapport, par la création d'un objectif spécifique, dit de convergence, destiné à soutenir la croissance et la création d'emplois dans les États membres et dans les régions les moins développées (à cette priorité la Commission envisage de réserver 78 % du budget de la cohésion) ;

²² Procès verbal de la 2356^e réunion du Conseil « Affaires générales » du 11 juin 2001, annexe II, Déclaration de la Commission. En cette circonstance, la Commission s'est engagée à informer régulièrement le Conseil de l'avancement de la réflexion sur la réforme de la politique de cohésion.

²³ Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 avait arrêté à 10 le nombre de pays prêts à intégrer l'Union, prévoyant pour la Bulgarie et la Roumanie une adhésion plus tardive. Cette décision a été confirmée par le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 qui a établi l'élargissement de l'Union à 25 Pays membres à partir de 2004. Par conséquent, les Rapports d'étape ciblent les analyses sur cette perspective.

²⁴ Premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission européenne COM(2002) 46 final du 30 janvier 2002.

²⁵ Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, Communication de la Commission européenne COM(2003) 34 final du 30 janvier 2003.

— la prise en compte des faiblesses territoriales qui affectent les zones urbaines, rurales, en restructuration économique ainsi que les espaces présentant des handicaps naturels ou démographiques constitue la deuxième priorité de la future cohésion dans le but d'accroître l'emploi et la compétitivité des régions européennes (environ 18 % du budget de la cohésion devrait être destiné à cet objectif) ;

— le renforcement des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale a donné lieu au troisième objectif prioritaire de la réforme qui consiste à promouvoir le développement harmonieux et équilibré du territoire de l'Union (devrait être consacré 4 % du budget de la cohésion ²⁶) ;

— la recherche d'une plus grande cohérence entre les objectifs stratégiques de l'Union et d'une meilleure complémentarité des politiques communautaires font partie des engagements formels pris par la Commission dans le troisième rapport ;

— la simplification des procédures de mise en œuvre des financements et la recherche d'un meilleur partage des responsabilités entre les différents niveaux institutionnels sont au nombre des orientations du rapport par le biais de la subsidiarité dans la gestion, de la concentration des ressources et de l'évaluation des résultats et de la qualité des interventions communautaires ²⁷.

Les projets alternatifs : un modèle différent de réforme

Ces conclusions, bien que largement partagées par le partenariat impliqué dans la politique régionale, ne font pas l'unanimité. Au contraire, elles ont été mises en discussion à plusieurs reprises. En particulier, les principales contestations concernent l'efficacité des propositions de la Commission par rapport aux objectifs économiques établis à Lisbonne et à Göteborg, ainsi que

²⁶ Pour faciliter la coopération transfrontalière, la Commission européenne a proposé l'institution d'un nouvel instrument permettant d'établir sur le territoire de l'Union des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique dénommés « groupements européens de coopération transfrontalière » (GECT). Le GECT pourra agir au nom et pour le compte de ses membres, notamment des collectivités régionales et locales, afin de mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière avec ou sans cofinancement communautaire. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), COM(2004) 496 final du 14 juillet 2004.

²⁷ Des incertitudes restent quant à l'envergure de la simplification et de la décentralisation réalisables par la réforme. En effet, la mise en place d'un système plus flexible et mieux adapté aux exigences de la gestion est conditionnée par les responsabilités de la Commission en matière financière. À ce propos, l'art. 274 du traité affirme que « la Commission exécute le budget, (...), sous sa propre responsabilité » et que « les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière ». La question se pose, compte tenu des normes en vigueur, de savoir dans quelle mesure la Commission pourra confier aux États membres et aux régions la responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle des financements communautaires. De ce point de vue, la révision de l'art. 274 envisagée par l'article III-407 du traité constitutionnel, (« la Commission exécute le budget en coopération avec les États membres »), pourrait consentir un partage différent des responsabilités en matière financière.

l'utilité de poursuivre une politique de soutien européen en dehors des régions en retard de développement. À cet effet, le rapport remis par M. Sapir et le mémorandum du Royaume-Uni préconisent de véritables projets alternatifs au modèle de réforme avancé par la Commission.

L'étude, dirigée par M. André Sapir²⁸ et menée par un groupe d'experts indépendants à la demande du Président de la Commission, Romano Prodi, consiste à rechercher pour les financements européens la meilleure allocation possible en vue de stimuler la croissance et de mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne. En effet, le rapport Sapir, compte-tenu des contraintes budgétaires communautaires²⁹, recommande une réduction importante des fonds destinés à la politique de cohésion de même que la disparition de la politique agricole commune. Les priorités de l'Union sont également revisitées afin de concentrer les interventions sur trois objectifs principaux, à savoir : la recherche et le développement, l'éducation et la formation et les infrastructures. Les financements destinés à la cohésion devraient faire l'objet d'un fonds spécifique dit de convergence (0,35 % du PIB communautaire) qui serait alloué sur base nationale et affecté aux seuls pays en retard de développement pour des opérations de soutien aux administrations publiques (*institutional building*) et de reconversion économique. Un autre fonds, dit de croissance, financerait toutes les autres actions aujourd'hui soutenues par la politique de cohésion. L'allocation de ces derniers financements aurait lieu selon une procédure concurrentielle à l'échelle européenne, sans aucune répartition préalable sur base nationale ou régionale, afin de promouvoir les projets ayant le plus d'impact sur la croissance européenne. Ce modèle, qui remettait totalement en cause le projet de réforme jusqu'alors élaboré, a suscité des réactions négatives auprès d'un grand nombre de régions et, en particulier, du Comité des régions et a fini par être rejeté par le collège des commissaires lors de la réunion du 1^{er} octobre 2003.

Le mémorandum du Royaume-Uni prône pour sa part une politique de cohésion européenne aux objectifs limités et consacrée uniquement au soutien aux pays les plus pauvres et à la coopération entre régions. D'après le Royaume-Uni, les autres finalités de la cohésion devraient faire l'objet d'une programmation déclinée au niveau de chaque État membre (*Devolved Strategy for Regional Policy*). Les autorités nationales seraient donc responsables de définir et de mettre en œuvre, compte tenu des besoins locaux, leur propre politique régionale sur la base d'objectifs communs fixés par le Conseil européen (*Framework Objectives*). Le recours à la méthode ouverte de coordination devrait permettre aux États membres de garder une

²⁸ Étude pilotée par M. André Sapir, "An Agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver", juillet 2003.

²⁹ Le budget communautaire pour la période 2007-2011 est estimé par le rapport Sapir à 1% du PIB de l'Union.

cohérence d'ensemble dans la mise en œuvre des différentes politiques nationales³⁰. À l'heure actuelle, cette position, dite de re-nationalisation de la politique régionale, reste minoritaire au sein du Conseil européen même si d'autres États membres, notamment les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, partagent la perspective d'une restriction des objectifs de la future cohésion. Par ailleurs, il faut signaler que l'hypothèse de re-nationaliser la politique régionale est repoussée par toutes les régions européennes, y compris par le Réseau des régions anglaises (*English Regions Network*)³¹ et par l'Association des autorités provinciales des Pays-Bas (*Interprovinciaal Overleg*)³².

In fine, une critique d'ordre général des propositions de la Commission concerne le coût trop élevé de la future cohésion par rapport aux autres politiques européennes, compte tenu des accords intervenus en matière de financement de la politique agricole commune. Puisqu'un certain nombre de pays, notamment les gouvernements allemand, autrichien, britannique, français, hollandais et suédois, ont officiellement demandé une limitation du futur budget de l'Union à 1 % du PIB communautaire, la question se pose de garantir la viabilité des projets européens en matière de justice et affaires intérieures et de politique étrangère. Néanmoins, la Commission n'a pas tenu compte de ces remarques lors de l'élaboration des perspectives financières pour la période 2007-2013, et a fixé le montant des dépenses futures de l'Union à 1,14 % en moyenne du revenu national brut communautaire dont 0,41 % serait affecté au soutien des trois nouvelles priorités de la politique de cohésion réformée³³.

L'animation du partenariat

La démarche adoptée par la Commission a mobilisé le partenariat tout au long de la procédure au travers d'une base de données en ligne, régulièrement mise à jour, qui a constitué le point de référence sur l'état d'avancement de la réflexion. La diffusion large des idées et des

³⁰ La méthode ouverte de coordination avait été adoptée au cours des années 1990 dans le cadre des politiques concernant l'emploi et les affaires économiques. Cette méthode permet d'orienter les politiques nationales afin d'atteindre des objectifs communs fixés par le Conseil. La stratégie de Lisbonne prévoit l'application de cette méthode aux domaines de la société de l'information, de la recherche, de la formation et de la protection sociale.

³¹ L'« *English Regions Network* » représente les huit assemblées régionales anglaises à l'exclusion de Londres. Dans le document adressé le 1^{er} juillet 2003 au gouvernement anglais, l'ERN souligne son opposition à toute hypothèse de re-nationalisation de la politique de cohésion.

³² L'*Interprovinciaal Overleg* a présenté un mémorandum sur la réforme de la politique de cohésion en juillet 2003 dans lequel il affirme que les collectivités territoriales hollandaises (provinces et municipalités) supportent la mise en place d'une politique régionale européenne en dehors des régions en retard de développement.

³³ Communication de la Commission européenne COM(2004) 101 du 10 février 2004.

propositions a permis aux intéressés de participer pleinement au processus et d'en partager les conclusions.

Parallèlement, la Commission a pris soin d'animer de nombreuses journées de discussion qui ont eu lieu un peu partout en Europe sous l'égide des autorités nationales, régionales, locales ainsi que des associations. Ces réunions ont été souvent consacrées à l'approfondissement d'aspects spécifiques de la réforme de façon à en comprendre la portée et acquérir le point de vue des intéressés. Des séminaires de travail ont également été organisés directement par la Commission sur des thèmes d'intérêts majeurs liés aux priorités de l'Union pour les régions, à la dimension urbaine de la future politique de cohésion, aux priorités liées à l'emploi et à la cohésion sociale, aux territoires de montagne et à la gestion future des fonds structurels. Par ailleurs, une importante conférence sur le thème « Cohésion et Constitution : rôle et responsabilités des régions » a appelé les présidents des régions à une réflexion approfondie sur l'impact de la future Constitution sur l'action régionale en Europe.

La contribution des divers interlocuteurs à la réforme a pris des formes et des contenus différents selon les cas. En ce qui concerne les États membres, ils se sont exprimés par le biais de positions officielles adressées à la Commission sous forme de mémorandum et à l'occasion des réunions du Conseil, notamment du Conseil informel des ministres chargés de la politique régionale³⁴.

Le Parlement européen s'est prononcé sur les trois rapports sur la cohésion élaborés par la Commission en adoptant quatre avis entre 2002 et 2003³⁵. Par ailleurs, le 2 septembre 2003 le Parlement a approuvé un rapport concernant tout particulièrement le soutien aux régions structurellement défavorisées : îles, régions de montagne et régions à faible densité de population.

De la même façon, le Comité des régions a adopté entre 2001 et 2003 des avis sur le deuxième rapport sur la cohésion et sur les deux rapports d'étape. Cet organisme a fait valoir auprès des autres institutions communautaires et des États membres le point de vue des élus locaux. En particulier, le Comité a été à l'origine d'une déclaration conjointe des représentants des collectivités territoriales sur la future politique de cohésion européenne, adressée à la

³⁴ Le Conseil informel des ministres responsables de la politique régionale s'est réuni quatre fois depuis la parution du deuxième rapport sur la cohésion jusqu'à la publication du troisième : à Namur les 13 et 14 juillet 2001, à Bruxelles le 7 octobre 2002, à Chalkidiki le 16 mai 2003 et à Rome le 20 octobre 2003.

³⁵ Les deux premiers avis ont été adoptés en février 2002 (sur le deuxième rapport sur la cohésion et sur la gestion de la politique régionale et des Fonds structurels) ; le troisième avis, adopté en novembre 2002, concerne le premier rapport d'étape et le quatrième, adopté en septembre 2003, concerne le deuxième rapport d'étape.

Commission, aux États membres de l'Union et au Parlement européen³⁶. Par ailleurs, le 2 juillet 2003, le Comité des régions a adopté un rapport de prospective sur le thème « Gouvernance et simplification des fonds structurels après 2006 ». Ce document a marqué une étape importante dans les relations intra-communautaires en matière de cohésion puisqu'il a été élaboré dans le cadre d'un protocole de coopération entre la Commission et le Comité des régions³⁷.

Le Comité économique et social européen a émis un premier avis sur le deuxième rapport sur la cohésion le 25 avril 2001. Par la suite, le Comité a poursuivi son analyse en produisant deux nouveaux avis, un sur « La stratégie de la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne », l'autre sur « Le futur de la politique de cohésion dans la perspective de l'élargissement et de la mutation vers l'économie de la connaissance » qui constituent un supplément à l'avis sur le deuxième rapport sur la cohésion. Le 16 juillet 2003, le comité a adopté un avis sur le deuxième rapport d'étape. Au cours du mois de septembre 2003, le Comité économique et social a élaboré trois avis exploratoires : deux à la demande du Commissaire européen Michel Barnier sur les thèmes « Partenariat pour la mise en œuvre des fonds structurels », et sur « La mise en œuvre de la contribution des autres politiques communautaires à la cohésion économique et sociale », et un à la demande du gouvernement italien, dans le cadre du semestre de présidence de l'Union, sur le thème « Cohésion économique et sociale : compétitivité des régions, gouvernance et coopération »³⁸.

La participation des régions à la réforme s'est traduite par une plate-forme politique commune élaborée grâce au travail de coordination et d'impulsion accompli par les associations de plus grande envergure, telles que la CRPM, la CCRE et l'ARE³⁹, souvent en étroite coopération avec le Comité des régions⁴⁰. Tout au long de la procédure, les régions ont largement contribué aux travaux de réflexion organisés par la Commission européenne et au sein des différents États membres dans le but de faire valoir leurs intérêts spécifiques. À titre d'exemple, les régions touchées par l'effet statistique ou par des handicaps territoriaux et

³⁶ La déclaration a été approuvée au cours de la Conférence organisée par le Comité des régions à Leipzig les 5 et 6 mai 2003.

³⁷ Le protocole portant « sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions » a été signé en 2001 en substitution de la Communication de la Commission du 18 avril 1995 sur les relations avec le Comité des régions. En vertu de ce protocole, « la Commission européenne peut demander au Comité des régions d'élaborer des avis de prospective dans des domaines de haute importance pour lesquels elle estime que le Comité des Régions a les compétences, les connaissances et l'expertise appropriée ».

³⁸ Le Comité économique et social s'est aussi exprimé sur d'autres thèmes relevant du débat sur la réforme des fonds structurels et notamment sur « La stratégie d'avenir pour les régions ultra périphériques » et sur « L'avenir des territoires de montagne dans l'Union européenne ».

³⁹ CRPM : Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe ; CCRE : Conseil des communes et régions d'Europe ; ARE : Assemblée des régions d'Europe.

démographiques permanents (régions ultra périphériques, montagneuses, insulaires, dépeuplées, frontalières, etc.) ont mené une action coordonnée afin de faire prendre en compte à la future cohésion certains cas particuliers. Toutefois, l'impact de la participation régionale à la réforme a été fonction du poids institutionnel de chaque autorité. En effet, les régions disposent de pouvoirs décisionnels très différents selon les États membres. Dans l'Union à 15, on peut distinguer quatre systèmes constitutionnels différents :

— un système fédéral en Allemagne, Autriche et Belgique où les autorités régionales ont une compétence exclusive dans certains domaines liés à la cohésion ;

— un système fortement décentralisé en Espagne, Italie et, dans une certaine mesure, au Royaume-Uni⁴¹ où les compétences régionales sont souvent partagées avec les autorités nationales ;

— un système en transformation vers une plus grande décentralisation en France, Finlande et Suède où les prérogatives de l'État restent très importantes ;

— et un système centralisé en Grèce, Irlande, Luxembourg et Portugal⁴² où l'État détient l'ensemble des compétences en matière de cohésion.

Dans les nouveaux pays membres, de nouvelles collectivités territoriales ont été créées même si le processus de décentralisation reste inachevé⁴³. En effet, ces régions manquent encore des compétences et des moyens nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie administrative si bien que leur contribution à la réforme a été secondaire.

*

* *

Le modèle de politique régionale défini par la Commission dans le troisième rapport sur la cohésion constitue le point d'arrivée d'un vaste débat mené au cours des trois dernières années. Les propositions avancées par la Commission reflètent les souhaits de la plupart des acteurs concernés si bien qu'on peut les considérer comme un aboutissement cohérent de la démarche de réforme. Certes, les questions financières ainsi que les modalités de mise en œuvre des fonds

⁴⁰ De la même manière, les municipalités ont fait connaître leur point de vue sur la réforme par le biais d'associations telles que Eurocities, Villes capitales, Villes pour la cohésion, etc..

⁴¹ Dans le cas du Royaume-Uni, il est à signaler que des degrés d'autonomie différents ont été accordés à l'Angleterre, au Pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord.

⁴² A l'exception des régions autonomes des Açores et de Madère jouissant de pouvoirs accrus en la matière.

⁴³ On enregistre 6 nouvelles régions en Bulgarie, 8 en République Tchèque, 7 en Hongrie, 16 en Pologne, 8 en Roumanie et 4 en République Slovaque.

feront l'objet d'une confrontation ultérieure au sein Conseil européen⁴⁴ mais d'ores et déjà les propositions de règlements présentés en juillet dernier ainsi que la communication de février sur les perspectives financières ont fixé des repères incontournables.

L'intérêt de la démarche suivie par la Commission réside dans le choix d'impliquer un très large partenariat tout au long de la procédure et en particulier les collectivités territoriales qui constituent les véritables destinataires de la future politique régionale. Cette attitude est d'autant plus intéressante qu'elle correspond à une forte attente de la part des autorités locales même si elle ne fait pas l'objet d'une norme contraignante. En effet, si l'article 1^{er} du traité UE affirme que dans l'Union européenne « les décisions sont prises dans le plus grand respect du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens », le principe de subsidiarité, qui en est le corollaire, fait référence aux seules relations entre l'Union et les États membres : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres » (article 5 du Traité CE). Le traité constitutionnel apporte une modification significative à cet article en étendant la notion d'État membre au pouvoir central, régional et local (article I-11)⁴⁵.

De ce fait, la consultation des collectivités territoriales dans le domaine de la cohésion n'est que le résultat du *modus operandi* adopté par la Commission et s'inspire du principe de partenariat inscrit dans l'article 8 du règlement du Conseil (CE) 1260/1999⁴⁶ et du *Livre blanc sur la Gouvernance*⁴⁷.

Par conséquent, la démarche de la Commission revêt un caractère expérimental de grande importance en raison de la multitude des interlocuteurs impliqués et des intérêts contradictoires en jeu. À cet égard, le processus de réforme de la politique régionale a été un des principaux terrains de confrontation entre les nouveaux et les anciens pays membres. Cette expérience

⁴⁴ La cohésion économique et sociale fait partie des politiques partagées entre l'Union et les États membres. À cet effet, les normes en la matière sont établies par le Conseil sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions (art. 161 du traité dans la version consolidée).

⁴⁵ Parmi les innovations du traité constitutionnel, on signale que le 4^e paragraphe du « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » prévoit l'obligation de la prise en compte de l'impact financier et normatif que les propositions législatives communautaires pourraient avoir sur les États membres et les régions.

⁴⁶ L'article 8 du règlement du Conseil (CE) 1260/1999 du 21 juin 1999 affirme que les actions communautaires sont « arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite (...) entre la Commission, l'État membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'État membre (...) notamment les autorités régionales et locales ».

⁴⁷ Dans ce cadre la Commission a élaboré une communication sur la consultation des associations représentatives des collectivités territoriales à un stade précoce de la conception des politiques communautaires. Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne - COM/2003/0811 final.

constitue donc une véritable référence en Europe pour les futures politiques communes, et notamment une fois que le principe de l'implication des collectivités territoriales dans le processus décisionnel sera acquis.

De ce fait, il est encourageant de constater que dans le domaine de la cohésion, l'application du principe de partenariat n'a pas empêché la Commission de parvenir à l'élaboration d'une proposition de réforme solide qui permettra d'aboutir à un nouveau modèle de politique régionale, partagé par le plus grand nombre.