

Note

Objet : La politique européenne de développement régional dans le cadre de sa nouvelle réglementation 2007-2013.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Union européenne (UE) compte 27 Etats membres et 268 régions (comprenant environ 100 000 collectivités territoriales). A cet égard, le 5^{ème} élargissement (aux dix nouveaux Etats membres en 2004 et à la Bulgarie et à la Roumanie en 2007) représente un défi pour le fonctionnement institutionnel de l'UE, son budget et ses politiques communes. En particulier se pose la question de l'évolution de la politique européenne de développement régional dans le cadre des perspectives financières (PF) 2007-2013, l'un des objectifs de l'UE étant la réduction des écarts de développement économique entre ses régions. La politique régionale s'entend ici comme étant la politique de « cohésion économique et sociale » de l'UE telle que mentionnée dans les traités.

A cet effet, sur 2007-2013, la politique de développement régional devient la 1^{ère} politique de l'UE en terme budgétaire et voit ses objectifs centrés sur ceux de la stratégie de Lisbonne (I). Sa mise en œuvre repose sur des instruments financiers rénovés, faisant intervenir de nombreux acteurs, et nécessite un partenariat efficace avec les autorités locales (II).

I/ Sur 2007-2013, la politique de développement régional devient la 1^{ère} politique de l'UE en terme budgétaire, profitant avant tout aux nouveaux Etats membres, et voit ses objectifs centrés sur ceux de la stratégie de Lisbonne.

A – La 1^{ère} politique de l'UE en terme budgétaire profitant en premier lieu aux nouveaux adhérents.

Le conseil européen de décembre 2005 et l'accord inter-institutionnel du 17 mai 2006 ont abouti à un compromis substantiel (certes, en retrait par rapport aux propositions de la Commission) pour les PF 2007-2013, à savoir un montant de 864 Mds d'euros. Dans le cadre d'une nomenclature budgétaire refondée, la rubrique 1 b consacrée à la politique de cohésion comprend 308 Mds d'euros (sur un total de plus de 380 Mds d'euros pour l'ensemble de la rubrique 1 prenant en compte également les dépenses de croissance). Ces montants sont supérieurs à ceux de la rubrique 2 consacrée à la PAC qui constituait jusqu'à présent la 1^{ère} dépense budgétaire de l'UE. En particulier, c'est à compter de 2008 que la rubrique 1 b sera supérieure à la rubrique 2 a (« PAC marché »). Ces montants sont également bien supérieurs à ceux de l'Agenda 2000 (PF 2000-2006) qui consacrait 257 Mds d'euros à la politique de cohésion.

Sur les 308 Mds d'euros prévus pour 2007-2013, 250 Mds d'euros environ sont destinés aux nouveaux Etats membres, principaux bénéficiaires de la politique de cohésion, soit environ 3,5 % du Pib de chaque Etat. En effet, ces pays connaissent un niveau de développement économique moins avancé que celui des anciens UE-15. Les écarts de développement régional seraient ainsi passés de 1 à 3 dans l'UE-15 à 1 à 5 dans l'UE-27. Des retards importants sont à mentionner en matière d'infrastructure et de recherche et développement (RD).

Concernant la France, les PF 2007-2013 prévoient, en matière de politique de cohésion, un retour d'environ 13 Mds d'euros (contre 16 Mds d'euros sur 2000-2006).

B – Des objectifs 2007-2013 centrés sur ceux de la stratégie de Lisbonne.

Lancée en 2000 et actualisée en 2005, la « stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi » comporte trois dimensions, à savoir l'économie (la croissance et l'innovation), le social (l'emploi et la cohésion sociale), et l'environnement (le développement durable). A cet égard, la politique de développement régional participe à la mise en application de la stratégie de Lisbonne, de même que cette dernière participe au développement économique, social et durable des régions. Ainsi les objectifs de la politique de cohésion sont-elles étroitement imbriqués avec ceux de Lisbonne.

Pour la période 2007-2013, trois nouveaux objectifs de la politique de cohésion ont été définis, le but étant de rendre cette dernière plus stratégique et opérationnelle, comparée aux cadres financiers antérieurs (6 objectifs sur 1994-1999, 3 objectifs mais assez semblables sur 2000-2006).

1- L'objectif « convergence » reprend, certes, l'ancien objectif 1 en visant à aider les régions les moins développées (PIB/habitant < 75 % moyenne UE), mais son montant est fortement augmenté (252 Mds d'euros sur 2007-2013, soit 79 % de la politique de cohésion) et cible en priorité les nouveaux Etats membres (100 régions concernées, soit 35 % de la population de l'UE). En France, seuls les DOM (régions ultra-périphériques RUP) sont éligibles (à hauteur de 3 Mds d'euros d'environ durant la période).

2 – L'objectif « compétitivité régionale et emploi » (48,4 Mds d'euros, soit 17 % de la rubrique 1 b) fusionne les anciens objectifs 2 et 3 sur les politiques sociales. L'UE-15 est concernée en premier chef (155 régions, soit 61 % de la population de l'UE, 13 régions sont par ailleurs en transition). 9 Mds d'euros sont prévus pour la France, soit environ 300 millions d'euros par région métropolitaine entre 2007 et 2013.

3 – L'objectif « coopération territoriale européenne » (7,5 Mds d'euros, 4 % des dépenses de cohésion) reprend les orientations du PIC (Programme d'initiative communautaire) INTERREG et vise à promouvoir la coopération transfrontalière.

Les dimensions de la stratégie de Lisbonne se retrouvent dans ces trois nouveaux objectifs de la politique de cohésion pour 2007-2013. La mise en œuvre de cette dernière nécessite des instruments et un partenariat avec les autorités locales de gestion efficaces.

II/ Sur 2007-2013, la politique de développement régional repose sur des instruments financiers rénovés, faisant intervenir de nombreux acteurs, et nécessite un partenariat efficace avec les autorités locales.

A – Des instruments financiers rénovés faisant intervenir de nombreux acteurs.

Dans le cadre des PF 2007-2013, et en conformité avec les dispositions du traité CE (articles 158 à 162 sur la politique de cohésion), les instruments financiers de la politique de développement régional ont été rénovés par le biais de nouveaux règlements législatifs. En particulier, le règlement général n°1083/2006 portant dispositions sur le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds social européen) et le Fonds de cohésion a été adopté par le Conseil et le Parlement européen (en codécision), le 11 juillet 2006.

Concernant les « fonds structurels » (FEDER et FSE), les dispositions relatives au FEDER ont été rénovées dans le cadre du règlement n°1080/2006 du Conseil et du Parlement européen du 5 juillet 2006. Créé en 1975, le FEDER demeure le principal instrument de la politique de cohésion. Il est compétent pour financer des projets dans les 3 nouveaux objectifs pour 2007-2013, en particulier la « convergence ». Destiné à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et à rattraper le retard des régions les moins favorisées (art. 160 CE), le FEDER 2007-2013 voit ses priorités axées sur les infrastructures, la RD, la société de l'information, les PME, les transports, mais aussi l'emploi, la dimension urbaine (dont le logement pour les nouveaux Etats membres), la formation et l'environnement (logique de « Lisbonnisation »). Concernant le FSE (instrument le plus ancien créé en 1957), le nouveau règlement 1081/2006 du 5 juillet 2006 qui le régit

prévoit des axes d'actions centrés sur la cohésion et l'inclusion sociales (emploi, capital humain, programme EQUAL en matière de lutte contre les discriminations et les inégalités...). Le FSE est doté environ de 70 Mds d'euros sur 2007-2013.

Les autres instruments (hors structurels) sont à mentionner :

- le Fonds de cohésion (61 Mds d'euros sur 2007-2013), créé en 1992, destiné aux Etats membres dont le PIB/habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, soit les nouveaux états membres avant tout (ainsi que des régions en Espagne, Grèce et Portugal) ;
- le FEADER (Fonds européen agricole de développement régional, ex FEOGA-Orientation) ;
- le FEP (Fonds européen pour la pêche, ex IFOP) ;
- la BEI (Banque européenne d'investissement), créée en 1957 ;
- enfin il est prévu qu'un « Groupement européen de coopération territoriale » finance des projets au titre de l'objectif « coopération territoriale européenne » de la politique de cohésion.

La mise en œuvre de ces instruments fait intervenir de nombreux acteurs, à commencer par le triangle institutionnel (Conseil, Parlement, Commission) au titre de ses compétences législatives, en consultation avec le comité des régions et le comité économique et social.

Sur le plan exécutif, la Commission (par délégation du Conseil) a la charge de l'exécution du budget. Concernant les dépenses de cohésion, cela nécessite une bonne coordination avec les autorités de gestion dans les Etats membres.

B – Un nécessaire partenariat efficace avec les autorités locales pour mettre en œuvre la politique de développement régional.

Le 4^{ème} rapport sur la cohésion économique et sociale présentée par la Commission en mai 2007 indique que si les disparités régionales se sont réduites dans l'UE-15, de nombreux progrès restent à faire, d'autant plus que les écarts de développement se sont accrus dans l'UE-27. Ces progrès nécessaires impliquent une coordination efficace entre la Commission et les autorités locales de gestion en conformité avec les principes de partenariat, de cofinancement et de concentration des moyens (et non de saupoudrage) qui régissent la politique régionale.

Ainsi un nouveau dispositif partenarial a-t-il été mis en place à partir de 2007, plus stratégique et opérationnel. Chaque Etat membre élabore un « cadre de référence stratégique national » (CRSN) qui fixe l'orientation des fonds structurels sur son territoire afin d'assurer une utilisation optimale des crédits européens. Ce cadre comporte des « programmes opérationnels » (PO), plus souples et moins détaillés que les anciens DOCUP, qui ont trait à des actions dans les « régions » (ou « NUTS »). Le CRSN et les PO font l'objet d'un accord avec la Commission.

Concernant la France, son CRSN et ses PO (une trentaine environ, dont 1 pour chaque région) ont été agréés par la Commission en juin 2007. Elaborés en partenariat avec les régions, ils s'inscrivent en lien avec les contrats de projet Etat-régions pour 2007-2013 qui ont fait l'objet de décisions au sein du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT). Dans les régions, le pilotage des fonds communautaires relève des préfets (rôle des SGAR), sauf en Alsace où le Conseil régional est compétent par expérimentation. Une réflexion pour étendre cette expérimentation est en cours, à la demande des régions.

Reprenant les orientations stratégiques de Lisbonne, le CRSN et les PO français permettront à de nombreux projets locaux, suite à des appels à proposition, de bénéficier d'importants cofinancements communautaires, comme cela a été le cas pour le canal de Millau.