

# La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité

**Marjorie Jouen**

Depuis l'Acte unique européen (1985), la politique de cohésion joue un rôle majeur dans la dynamique d'intégration européenne, en apportant un soutien aux régions les moins développées et aux groupes sociaux les plus défavorisés, afin de contrebalancer les éventuels effets négatifs du Marché unique. À partir de 2000, avec l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale et la poursuite de l'objectif de compétitivité, les fonds structurels ont continué d'être fortement sollicités.

C'est donc assez naturellement que la Commission a fait appel à eux dans le cadre de son Plan de relance économique de 2008 (Jouen, 2011) pour venir en aide aux pays les plus durement touchés par la crise. Elle s'est toutefois limitée à prévoir un allègement des procédures pour accélérer la mise en œuvre des programmes puisque les allocations budgétaires restaient fixées par le cadre financier pluriannuel 2007-2013, arrêté en 2006. En effet, il n'était pas question de remettre en cause la philosophie d'ensemble régissant les fonds européens et notamment la politique de cohésion, dont la vocation première est de cofinancer des programmes d'investissement à moyen et long terme.

L'année 2011, qui correspondait à la fois à la quatrième année de la programmation 2007-2013 coïncidant avec un plein régime d'exécution des dépenses et au lancement des négociations pour la programmation 2014-2020 sur la base des propositions de la Commission, a marqué une inflexion dans cette approche. Au lieu de voir la confirmation de la sortie de crise amorcée en 2010, l'activité économique a commencé à subir les effets des plans d'austérité nationaux, sans que la situation des finances publiques ne s'améliore substantiellement. De plus, les collectivités territoriales, qui assurent environ deux tiers des investissements publics et ont joué un rôle d'amortisseur de la crise pendant trois ans,

ont dû réduire leurs dépenses d'investissement de 10% pour la première fois (Dexia, 2011).

Au niveau européen, la tension s'est accrue entre les exigences de court terme et les perspectives à l'horizon 2020. Pour la Commission, il est devenu de plus en plus évident qu'elle ne pourrait pas défendre une proposition post-2013 ambitieuse dans son contenu et ses montants, si les fonds structurels actuels n'étaient pas pleinement utilisés faute de capacité de cofinancement national. Pour les gouvernements, la multiplication des réunions extraordinaires du Conseil en 2011 a abouti à l'émission de messages discordants, certains mettant l'accent sur les réformes structurelles nationales à mener dans le cadre du Semestre européen, d'autres sur la solidarité en direction des pays ou des groupes de population les plus en difficulté.

Pendant l'été 2011, la crise de la zone euro a agi comme un précipité chimique au regard du nouveau rôle assigné à la politique de cohésion, au moment où les services de la Commission mettaient la dernière main aux projets de règlements pour les futures politiques de l'UE et à la proposition de cadre financier 2014-2020. D'abord, la crise a révélé l'importance accordée aux fonds structurels par l'ensemble des parties prenantes (institutions européennes, États membres, régions et bénéficiaires) comme instruments d'intervention contra-cycliques (partie 1). Du coup, elle a provoqué le déplacement du débat de la question du montant et de la répartition des allocations budgétaires vers celle sur les conditions d'utilisation des fonds (partie 2). Enfin, de manière assez inattendue, elle a conduit à ancrer davantage les objectifs sociaux dans la politique de cohésion, ainsi que dans les politiques de développement rural et de reconversion des activités maritimes (partie 3).

## **1. L'importance des fonds structurels comme instruments contra-cycliques**

### 1.1 La polémique sur la responsabilité de la politique de cohésion

Depuis 2008 et l'explosion des bulles spéculatives immobilières en Irlande et en Espagne, les partisans d'un budget européen minimal se sont plu à entretenir une polémique sur la responsabilité de la politique

de cohésion dans les comportements excessifs d'endettement de certains anciens États membres. Ce débat n'est pas nouveau puisque les médias épinglent régulièrement les projets irréalistes avortés, les investissements surdimensionnés qui aboutissent à un gaspillage de fonds publics ou les détournements de fonds déjà sanctionnés<sup>1</sup>. La réponse de la Commission européenne consiste le plus souvent à faire valoir l'ampleur des corrections financières apportées au cours des dernières années et les nouveaux régimes plus stricts de contrôle assortis d'un durcissement du système de suspension des crédits, avec parfois l'obligation de reversement des sommes ou le dégageant d'office des engagements non utilisés au bout de deux ans.

Néanmoins, dans le cas de l'endettement et du déficit public excessif de certains États membres, la défense de la politique de cohésion s'appuie plutôt sur le fait que les sommes versées par l'UE n'ont jamais dépassé 4% du PIB national<sup>2</sup> – ce plafond n'ayant été atteint que pendant quelques années pour la Grèce avant 2004, alors qu'en moyenne l'apport des fonds structurels était de 2,5 % du PIB national pour les pays les moins riches (Espagne, Irlande et Portugal). Quant aux nouveaux États membres, depuis 2007 le plafond a été modulé selon le retard du pays et oscille entre 3,23% et 3,78% du PIB national.

Par contre, la responsabilité des fonds structurels dans le changement des mentalités et dans la création de comportements de "nouveaux riches" paraît fondée. Paradoxalement, c'est l'effet de levier des fonds structurels sur les fonds privés, évalué couramment à 1 pour 3 mais pouvant aller jusqu'à 1 pour 45 dans certains cas, et leur valeur ajoutée qualitative, ayant redonné confiance aux habitants et acteurs économiques pour investir et amorcer le rattrapage durable des régions les plus défavorisées, qui leur sont reprochés (Jouen, 2011).

- 
1. Voir par exemple les articles « Europe's grand vision loses focus », « Poor take-up reflects basic flaw », « Regional aid needs accountability », « EU growth funds lie idle under red tape », « Net that fails to catch EUR700m errors », *Financial Times*, 30 novembre 2010 et « Des folies en Espagne », *Le Monde - El País*, 19 novembre 2011.
  2. En 2010, le déficit budgétaire de l'Irlande avoisinait 12% du PIB ; pour 2011, celui de la Grèce devrait dépasser 8,5% du PIB et celui de l'Espagne 8,2% du PIB.

## 1.2 Gouvernance économique renforcée et conditionnalités

Face à l'ampleur de la dette publique grecque, dès le printemps 2010, le réflexe des institutions européennes a consisté à vouloir transposer les pratiques des organisations financières internationales, telles que le FMI ou la Banque mondiale aux pays débiteurs, en parlant de « conditionnalités ». Il faut toutefois savoir que, contrairement aux prêts des deux bailleurs de fonds, les versements de l'UE au titre des fonds structurels, de la politique agricole commune ou de la politique commune de la pêche ne sont pas liés à un problème économique conjoncturel mais à l'application de politiques bénéficiant à tous les États membres et à des critères d'éligibilité préétablis en matière de développement ou de chômage, principalement employés au niveau infranational, en l'occurrence régional. Cette différence fondamentale entre les aides octroyées n'a probablement pas été considérée comme un obstacle rédhibitoire par la Commission.

En effet, en mai 2010, suite aux débats sur la gouvernance économique qui ont suivi la « première crise grecque », elle considérait dans une Communication (Commission européenne, 2010b : 6) que le recours au budget de l'Union pour favoriser le respect du Pacte de stabilité et de croissance devait être envisagé pour le futur cadre financier et soumis à certaines conditions. « L'objectif devrait être de mettre en place des incitations justes, opportunes et effectives qui visent à assurer le respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance. La conditionnalité pourrait être renforcée ». Quelques semaines plus tard, elle allait plus loin en proposant que « en cas de non-respect des règles, des incitations [soient] créées en suspendant ou en annulant partiellement des crédits actuels ou futurs du budget de l'UE » (Commission européenne, 2010c : 11). Deux types de sanctions étaient envisagés : en premier lieu, la suspension des engagements en cas de constatation d'un déficit public excessif et ensuite, l'annulation des engagements de l'année « n » en cas de non-respect des recommandations initiales visant à corriger ce déficit excessif. La Commission précisait par ailleurs que ces sanctions porteraient sur les paiements aux États membres, versés pour cofinancer les programmes en gestion partagée, et non sur les paiements directs aux bénéficiaires. Néanmoins, cette disposition n'était pas reprise explicitement dans le « Paquet de six » (« *Six Pack* ») en matière de gouvernance économique (voir la chronologie dans cette édition).

### 1.3 Un déficit de cohérence dans les deux réponses à la crise de l'été 2011

L'été 2011 a vu simultanément s'imposer deux réponses à la crise, dont les ambitions et les justifications peuvent sembler contradictoires.

D'un côté, la Commission a prolongé le raisonnement qui avait prévalu dans le plan de relance en essayant d'accélérer la mise en œuvre de la politique de cohésion 2007-2013 et donc les dépenses déjà programmées. Cette approche a conduit la Commission à proposer (Commission européenne, 2011c) d'augmenter le taux de cofinancement européen des programmes relevant de la politique de cohésion, de la pêche et du développement rural pour six pays, les plus touchés par la crise, trois d'entre eux (Roumanie, Lettonie et Hongrie) n'appartenant pas à la zone euro mais ayant bénéficié du mécanisme de soutien à la balance des paiements et les autres (Grèce, Irlande, Portugal) étant aidés par le mécanisme européen de stabilité financière. Le taux de cofinancement s'établit actuellement à 50% pour les régions les plus riches (« objectif de compétitivité régionale et emploi ») et à 75 ou 85% pour les régions les moins développées (« Objectif de convergence ») dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Sur demande du pays, il s'agirait d'augmenter la contribution de l'UE de 10% sans dépasser le taux de 95%, pour des projets centrés sur la croissance et le développement, la reconversion des travailleurs, le développement des clusters d'entreprises ou les infrastructures de transports. L'incidence totale de cette mesure, susceptible de jouer pour certains pays depuis le début de la crise en 2008, a été chiffrée à 2,88 milliards d'euros. Pour 2012, l'apport de trésorerie aux six pays pourrait s'élever à 2,3 milliards d'euros, sachant toutefois que les dotations pour 2007-2013 ne sont pas modifiées. La Commission a également annoncé la constitution d'un groupe d'intervention (Task Force) pour aider la Grèce à appliquer les mesures prévues dans le programme d'ajustement économique et à assurer techniquement une absorption plus rapide des fonds européens. La totalité de la proposition a été accueillie positivement par les collectivités locales et régionales, ainsi que les acteurs socio-économiques concernés. Elle a été avalisée par le Conseil et le Parlement européen en moins de cinq mois et la promulgation du règlement modificatif le 13 décembre 2011 devrait donc lui permettre de s'appliquer sans délai (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2011).

De l'autre côté, suite à la réunion d'urgence du Conseil de la zone euro du 21 juillet 2011, le Président de la République française et la Chancelière d'Allemagne ont adressé une lettre<sup>3</sup> au Président du Conseil européen, proposant diverses mesures pour renforcer la gouvernance de la zone euro et mettre en œuvre le paragraphe 16 de la Déclaration du 21 juillet. Demandant une coordination plus étroite des politiques nationales budgétaires et économiques, ils y énonçaient : « Les fonds structurels et de cohésion doivent servir à appuyer les réformes indispensables visant à améliorer la croissance économique et la compétitivité dans la zone euro. La conditionnalité macroéconomique du fonds de cohésion<sup>4</sup> devra être étendue aux fonds structurels... Dans les pays sous programme, la Commission devra automatiquement procéder à un contrôle pour veiller à ce que les fonds structurels et de cohésion soutiennent de manière optimale le programme d'ajustement macroéconomique : elle devrait également participer à la sélection et à la mise en œuvre des projets... À l'avenir, les paiements issus des fonds structurels et de cohésion devraient être suspendus dans les pays de la zone euro qui ne se conformeraient pas aux recommandations de la procédure sur les déficits publics excessifs. Ces changements devraient être intégrés au nouveau règlement des Fonds structurels et de cohésion qui seront proposés pour le prochain cadre financier pluriannuel.»

#### 1.4 Des propositions encore controversées

Dans sa proposition de règlement commun pour la future politique de cohésion 2014-2020 (Commission européenne, 2011d), la Commission poursuit dans ces deux directions, en tentant de les combiner avec un peu de maladresse. Elle ne reprend toutefois pas à son compte la totalité de la proposition Merkel-Sarkozy qui, d'un côté, méconnaît le rôle déjà joué par la Commission dans la sélection des grands projets et, de l'autre, violerait le principe de subsidiarité puisque la Commission ne peut se substituer aux autorités de gestion si elles n'ont pas commis

---

3. Lettre de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel à Herman Van Rompuy du 17 août 2011.

4. Cette clause existe depuis la création du fonds de cohésion en 1994, mais n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à 2012. Si le lien entre l'objectif imparti à ce fonds destiné à compenser et anticiper les déséquilibres liés à la mise en place de l'Union économique et monétaire et le respect du Pacte de stabilité et de croissance n'est pas contestable, il n'est ni direct, ni juridiquement fondé pour les autres fonds.

de faute. Pour l'instant, le pari engagé en Grèce et maintenant au Portugal avec l'envoi de Task Forces composées de personnels de la Commission est présenté plutôt comme une mesure d'assistance technique et de facilitation, que de répression.

La Commission s'arroge « le droit de suspendre tout ou partie des paiements et des engagements, dans le cas où, malgré une meilleure utilisation des Fonds, un État membre n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique ». Elle indique aussi qu'il sera possible de « lever les suspensions et de remettre les fonds à la disposition de l'État membre concerné dès que celui-ci prend les mesures nécessaires » et que « les décisions en matière de suspension seront proportionnées et efficaces » (Commission européenne, 2011d : 18), tenant compte de la situation économique du pays et de l'impact très inégal que pourrait avoir sur le budget national une telle décision.

Bien que très long, l'article consacré aux « conditions liées à la coordination des politiques économiques des États membres » ne permet pas de comprendre si la décision de suspension sera l'aboutissement d'une procédure contradictoire avec une réelle possibilité de conciliation entre l'État membre et la Commission, ou si elle sera prise de manière unilatérale.

Quant à « l'augmentation des paiements destinés à un État membre connaissant des difficultés budgétaires », elle figure bien dans le même chapitre consacré aux conditions macroéconomiques mais elle n'est pas mise en relation avec les dispositions précédentes. Ceci renforce l'impression d'une absence de vision claire et univoque au sein de la Commission sur le rôle imparti aux fonds structurels : instruments d'une politique d'investissement et d'atténuation des effets de la crise ou outils de pression pour faire respecter, coûte que coûte, la discipline budgétaire collective ?

Pour la très grande majorité des parties prenantes la réponse ne fait pas de doute et la plupart d'entre elles (notamment, la Plateforme sociale, l'UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises), les associations de régions comme CRPM (Conférence des régions périphériques et maritimes d'Europe) et ARE (Assemblée des Régions d'Europe)) se sont rapidement prononcées contre la menace de suspension des crédits et l'introduction de pénalités. Le Parlement

européen et le Comité des régions (Comité des régions, 2011a)<sup>5</sup> ont fait de même.

En revanche, la controverse continue entre les États membres, comme en a témoigné récemment la présidence polonaise dans son rapport préparatoire au Conseil de décembre 2011 : « les délégations sont divisées sur l'applicabilité des instruments proposés par la Commission – certaines d'entre elles jugent nécessaire d'assurer un environnement macroéconomique stable pour les fonds relevant du Cadre stratégique commun, tandis que d'autres estiment qu'il n'est pas possible de concilier les conditions macroéconomiques avec les objectifs de la politique de cohésion... De nombreux États membres se demandent si la proposition de la Commission a correctement tenu compte des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité... Plusieurs États membres ont proposé que des conditions macroéconomiques soient appliquées à d'autres volets du budget de l'UE afin d'assurer des conditions égales pour tous. » (Conseil de l'Union européenne, 2011).

## **2. Un débat centré sur les conditions d'efficacité de la politique de cohésion**

### 2.1 L'enlisement temporaire de la question budgétaire

La négociation sur la future politique de cohésion est traditionnellement écartelée entre des marchandages financiers et des querelles techniques sur les nouvelles procédures. Dans son rapport sur la future politique de cohésion rédigé à la demande de la Commission, Fabrizio Barca regrettait que le débat sur la politique de cohésion soit resté limité à un cercle restreint de spécialistes, ce qui lui avait progressivement nui lorsque les macroéconomistes avaient pris le leadership, avec l'adoption de la Stratégie de Lisbonne, puis du Paquet 2007-2013 (Barca, 2009). Pour lui, le handicap de la politique de cohésion

---

5. Le Comité des régions « s'oppose fermement à la suggestion de sanctionner l'État membre contrevenant le Pacte de stabilité et de croissance [*sic*] par une suspension des aides octroyées au titre de la politique de cohésion, de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche, car les collectivités territoriales ne peuvent être tenues pour responsables de l'incapacité des institutions nationales à satisfaire aux critères macroéconomiques ou à mettre correctement en œuvre la législation de l'UE ».



était aggravé par la séquence des décisions politiques européennes, qui fait passer la négociation des montants et la distribution des enveloppes entre les États membres, avant celle sur les objectifs politiques et celle sur les modalités pour les atteindre (Jouen, 2009).

La focalisation extrême des négociateurs sur les « soldes nets » nationaux a tellement empoisonné la dernière négociation (Le Cacheux, 2005), que la Commission a été mandatée dès 2006 pour mener un réexamen en profondeur du budget européen (Commission européenne, 2010d). Elle a d'ailleurs retardé le plus longtemps possible la présentation des propositions chiffrées pour 2014-2020 (Commission européenne, 2011a).

De fait, les pays « contributeurs nets » n'ont pas attendu les propositions de la Commission pour tenter de faire pression puisque cinq chefs d'État et de gouvernement<sup>6</sup> ont adressé une lettre à la Commission dès décembre 2010 pour plaider en faveur d'un budget raisonnable en temps de crise, d'un montant global inférieur à 1% du revenu national brut. En septembre 2011, les ministres en charge des affaires européennes de huit pays<sup>7</sup> ont renouvelé le même message. Néanmoins, aucune politique spécifique n'a été visée dans l'effort de modération. Face à eux, treize pays<sup>8</sup> ont fait savoir qu'ils accordaient un prix particulier à la politique de cohésion.

Son poids croissant dans le budget européen (passant de 0,28% du RNB en 1988 à 0,37% du RNB en 2013) fait potentiellement de la politique de cohésion l'otage de telles discussions, d'autant qu'il n'existe pas de Conseil des ministres spécialisé pour la défendre. Les décisions incombent au Conseil Affaires générales, qui peut être davantage sensible aux décisions préalables prises par le Conseil Ecofin qu'aux conclusions du Conseil informel des ministres chargés de la politique de cohésion. L'année 2011 a vu cependant, pour la première fois, cette anomalie légèrement corrigée par l'organisation d'une réunion du Conseil affaires générales consacrée exclusivement à la politique de cohésion en juin 2011, sous présidence hongroise, et d'une réunion

---

6. Allemagne, France, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni.

7. Allemagne, Autriche, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

8. Bulgarie, République tchèque, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie.

formelle conjointe du Conseil affaires générales et des ministres chargés de la politique de cohésion en décembre 2011 sous présidence polonaise.

## 2.2 À la recherche d'une dépense publique européenne de meilleure qualité

Outre le contexte économique et politique très différent de la première moitié des années 2000, la façon d'aborder la future programmation a beaucoup changé pour la Commission. En effet, au cours des dernières années, elle a dû plusieurs fois s'expliquer devant le Parlement européen et la Cour des comptes au sujet de la gestion des programmes de développement régional et de l'ampleur des erreurs commises par les autorités de gestion. Une série d'aménagements des procédures, afin de les rendre plus sûres et finalement plus efficaces, a été proposée pour que les administrations régionales et nationales puissent mener à bien leurs programmes. Ce processus laborieux a mis en lumière l'importance des modalités de mise en œuvre, le besoin de simplification et la nécessité de s'assurer de la capacité institutionnelle et administrative des autorités en charge des programmes. Le rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre 2007-2013 (Commission européenne, 2010a) était d'ailleurs assez critique sur la lenteur d'exécution. La plupart des propositions de réformes, qui y étaient esquissées, avaient trouvé un bon écho parmi les États membres, les anciens comme les nouveaux s'accordant pour des raisons parfois différentes sur l'exigence d'une dépense publique de meilleure qualité.

L'efficacité et l'efficience des fonds structurels sont donc devenues des enjeux majeurs pour la future programmation. Le ton employé par les deux Commissaires dans leur préface commune au 5<sup>ème</sup> Rapport de cohésion ne laisse pas de doutes : « Notre intérêt commun va à une politique de cohésion qui produit des résultats... Le lien avec la nouvelle stratégie Europe 2020 va devoir être encore plus étroit, ce qui implique la mise en place de programmes de qualité assortis de conditions précises et de fortes incitations : les conditions préalables pourraient porter, par exemple, sur l'obligation de faire précéder l'investissement dans l'infrastructure environnementale d'une transposition de la législation européenne pertinente en matière d'environnement et les incitations pourraient récompenser les régions et pays qui ont réalisé une bonne

performance et atteint les objectifs européens convenus. » (Commission européenne, 2010e : III).

Cette annonce a immédiatement soulevé des interrogations parmi les États membres, synthétisées dans les conclusions de la présidence belge en novembre 2010 : « Des réticences apparaissent quant à des conditionnalités nouvelles, extérieures à la politique de cohésion sous forme de sanctions. Par contre, le débat apparaît ouvert quant au développement de conditionnalités internes aux fonds, et de nature davantage incitative, en lien avec le renforcement de leur efficacité [...] Le renforcement de la capacité d'absorption constitue également un élément de cette problématique. Les dimensions de capacité administrative, de localisation, de nature des actions et de niveaux de cofinancement sont des variables à prendre en compte » (Conseil européen, 2010)

Au cours du printemps 2011, la Commission a réuni à plusieurs reprises un groupe *ad hoc* comprenant des représentants des États membres et des institutions européennes afin de tester un certain nombre de pistes.

La piste consistant à lier les programmes du Fonds social européen à une « conditionnalité de réforme structurelle », autrement dit la création d'incitations pour mener les réformes dans des domaines soumis à des recommandations du Conseil sur la base de l'article 121(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'article 148(4) du TFUE dans le cadre du semestre européen, a été fortement contestée et finalement mise de côté. L'argument principal d'opposition était que le lien entre la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et de la politique de cohésion, ou plus précisément encore les plans nationaux de réforme et les futurs contrats de partenariat, était sujet à caution. En effet, si la coordination renforcée entre les deux processus européens est fortement souhaitable, les temporalités ne concordent pas – par définition, une réforme structurelle tarde à produire des effets tangibles qui ne peuvent donc pas être considérés comme des prérequis pour un programme de développement régional dont le démarrage est concomitant – et les acteurs ou autorités responsables de la mise en œuvre ou du résultat ne sont pas forcément identiques – la réalisation des réformes nationales échappe largement aux autorités locales et régionales qui sont les gestionnaires des programmes opérationnels.

## 2.3 Vers la généralisation d'une double conditionnalité

C'est donc principalement sur la conditionnalité *ex ante* et sur la création d'une réserve européenne de performance que s'est concentrée la Commission.

Elle propose pour la future programmation 2014-2020 une double conditionnalité *ex ante* et *ex post*, celle-ci étant assortie de la distribution éventuelle d'une récompense : « Le renforcement des conditions *ex ante* pour ces fonds vise à garantir la mise en place des conditions nécessaires à un soutien efficace. L'expérience a montré que l'efficacité des investissements financés par les Fonds a dans certains cas été amoindrie en raison de blocages au niveau du cadre d'action et de réglementation et du cadre institutionnel... Les conditions *ex post* renforceront l'accent mis sur la performance et la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Elles se fonderont sur le franchissement d'étapes liées à des valeurs cibles en matière de réalisations et de résultats, elles-mêmes liées aux objectifs de la stratégie Europe 2020 fixés pour les programmes dans le contrat de partenariat. Cinq pour cent du budget des fonds concernés seront mis de côté et alloués, à l'occasion d'une évaluation de la performance à mi-parcours, aux États membres dont les programmes auront atteint les étapes prévues. Au-delà de cette réserve de performance, l'incapacité à atteindre une étape pourra entraîner une suspension des fonds voire, dans les cas les plus graves, donner lieu à une annulation des fonds pour le programme concerné » (Commission européenne, 2011d : 9).

Suivent en annexe, quinze pages de conditions *ex ante* thématiques, correspondant à chacune des onze priorités associées à la stratégie Europe 2020 :

- 1) renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- 2) améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ;
- 3) renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), celle du secteur agricole (pour le FEADER – Fonds européen agricole pour le développement rural) et celle du secteur

de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP – Fonds européen pour les activités maritimes et la pêche) ;

- 4) soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub> dans tous les secteurs ;
- 5) promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ;
- 6) protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ;
- 7) promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles ;
- 8) promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ;
- 9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ;
- 10) investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ;
- 11) renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique » (Commission européenne, 2011d : 8).

À celles-ci s'ajoutent cinq pages de conditions *ex ante* générales dans lesquelles se retrouvent la lutte contre la discrimination, l'égalité hommes-femmes, le handicap, les marchés publics, les aides d'État, la législation environnementale régissant l'évaluation, les systèmes statistiques et indicateurs de résultats

L'exercice à visée pédagogique met en avant des séries de critères plus ou moins convaincants. Ainsi, par exemple pour tout programme opérationnel visant à lutter contre l'abandon scolaire, la Commission ne donnera son accord que si « un système de collecte et d'analyse de données et d'informations relatives à l'abandon scolaire à l'échelon national, régional et local est en place, fournit une base scientifique suffisante pour élaborer des politiques ciblées et est utilisé systématiquement pour suivre l'évolution de la question à l'échelon concerné ; » et si « une stratégie de lutte contre l'abandon scolaire est en place et est

fondée sur des éléments probants ; si elle est globale (par exemple parce qu'elle couvre tous les secteurs de l'éducation dont le développement de la petite enfance) et permet d'apporter des réponses adéquates aux aspects "prévention", "intervention" et "compensation" de l'abandon scolaire ; si elle fixe des objectifs cohérents avec la recommandation du Conseil concernant les politiques de réduction de l'abandon scolaire ; et si elle est trans-sectorielle et associe en les coordonnant tous les secteurs et les acteurs utiles à la lutte contre l'abandon scolaire » (Commission européenne, 2011d : 151-152).

On semble bien loin du vœu émis par le Comité des régions au printemps 2011 pour que la conditionnalité soit « simple, applicable et proportionnelle » (Comité des régions, 2011b).

La sophistication des propositions et des critères avancés par la Commission a semé le trouble au sein des États membres, comme en atteste le rapport de la présidence polonaise à la veille du Conseil Affaires générales de décembre 2011 : « D'une manière générale, les États membres sont favorables aux conditions *ex ante* dans la mesure où celles-ci contribueraient à améliorer les résultats de la politique de cohésion en garantissant qu'un certain nombre de conditions préalables pour des interventions plus efficaces sont réunies avant le démarrage du financement... [toutefois] Les États membres ont rappelé qu'il convient de respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité. S'agissant de la proportionnalité, les réserves des États membres sont liées au fait que le nombre élevé de conditions *ex ante* risque d'entraîner une charge administrative disproportionnée, ce qui les rendrait inapplicables notamment dans les États membres et régions bénéficiant d'une dotation moins importante. En ce qui concerne la subsidiarité, certains États membres craignent que les conditions *ex ante* aillent au-delà du champ d'application de la politique de cohésion et empiètent de manière excessive sur les compétences nationales dans d'autres domaines d'action » (Conseil de l'Union européenne, 2011 : 9).

## 2.4 Performance et réserves

Pour ce qui est de la réserve de performance, la Commission semble avoir pris trop au sérieux la demande formulée par certains États membres, si l'on se réfère aux réactions nationales recensées par la

présidence polonaise : « La création d'une réserve de performance constitue une préoccupation commune des États membres – l'application d'incitations à la fois négatives et positives peut être contreproductive puisqu'elle est susceptible d'encourager les programmes moins ambitieux assortis d'objectifs plus modestes, qui pourraient être réalisés plus facilement » (Conseil de l'Union européenne, 2011 : 9).

Des préoccupations similaires avaient été exprimées par le Comité des régions au printemps 2011, s'opposant par anticipation à « la proposition de constituer une réserve de performance fondée sur les objectifs de la stratégie Europe 2020, dont il paraît difficile de définir des critères d'attribution objectifs » et en considérant que « la création d'une réserve de performance, qu'elle soit d'ailleurs établie au niveau communautaire ou national, ne constitue pas une garantie d'une meilleure efficacité de l'investissement » (Comité des régions, 2011b). Il formulait une proposition pour « soutenir la création d'une réserve de flexibilité (qui ne reposerait pas sur un critère de performance) constituée sur la base des crédits dégagés d'office au cours de la période de programmation, et qui viserait à financer des initiatives expérimentales ou à faire intervenir les fonds structurels dans une situation de crise économique, sociale ou environnementale en lien avec le Fonds d'ajustement à la mondialisation et le Fonds de solidarité de l'Union européenne. » Mais cette option n'a pas été retenue par la Commission.

### **3. Un ancrage renforcé des objectifs sociaux dans la politique de cohésion**

#### 3.1 Le retour de l'intégration des fonds

La principale innovation de la future programmation 2014-2020 a trait à l'instauration d'un Cadre stratégique commun (CSC) liant les fonds européens à vocation territoriale : les trois fonds de la politique de cohésion – FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen) et Fonds de cohésion – ainsi que le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) et le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

Alors qu'au printemps 2010 le maintien du FSE au sein de la politique de cohésion semblait mis en cause, à la fin de l'été 2010 une lettre

commune des quatre Commissaires concernés<sup>9</sup> adressée au Président de la Commission entendait trancher la question. Elle faisait explicitement référence à la stratégie Europe 2020 et à la nécessité d'intégrer les politiques financées par les 5 fonds pour mieux assurer un développement durable et inclusif de l'Union européenne.

Ce retour en grâce de l'intégration plurisectorielle, qui avait progressivement été abandonnée lors de la création du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (consacré au développement rural) en 1999 et confirmée avec la sortie du FEADER et du FEP (Fonds européen pour la pêche) des fonds structurels en 2007, permettait aussi de donner une application pratique à la cohésion territoriale reconnue par le traité de Lisbonne. Dans le contexte d'austérité économique, le souci de rééquilibrer les engagements de l'Union en direction de l'inclusion, 3<sup>ème</sup> dimension de la croissance promue par la stratégie Europe 2020 qui vise aussi sur une croissance intelligente et verte, a probablement prévalu, sans aboutir toutefois à un résultat aussi ambitieux que « l'Agenda social territorialisé » proposé par Barca (Marlier et Natali, 2010).

Le CSC est censé traduire « les objectifs généraux et spécifiques de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive en actions clés pour les Fonds relevant du CSC ; il établit, pour chaque objectif thématique, les actions clés auxquelles les différents Fonds relevant du CSC devront apporter leur soutien ainsi que les mécanismes destinés à assurer la cohérence et la concordance de la programmation de ces Fonds avec les politiques en matière d'économie et d'emploi des États membres et de l'Union » (Commission européenne, 2011d : 31-32).

Il se décline au niveau national sous la forme d'un Contrat de partenariat qui regroupe tous les programmes opérationnels des fonds et est élaboré après consultation des principaux partenaires, notamment les collectivités locales, les partenaires sociaux et les organisations issues de la société civile. Ce contrat doit inclure plusieurs documents, dont « une approche intégrée pour répondre aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion,

---

9. Lettre des Commissaires Damanaki, Andor, Ciolos et Hahn, au Président Barroso du 30 août 2010.



notamment les communautés marginalisées, le cas échéant, en incluant la dotation financière indicative des Fonds relevant du CSC concernés » (Commission européenne, 2011d : 41).

### 3.2 Des priorités sociales plus visibles dans la nouvelle architecture

Parmi les 11 objectifs thématiques<sup>10</sup> associés à la stratégie Europe 2020 et qui s'imposent à tous les fonds, trois ont une vocation sociale : promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ; promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ; investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie (Commission européenne, 2011d).

Pour la politique de cohésion *stricto sensu*, où interviennent conjointement le FEDER et le FSE, le remplacement des deux catégories de régions « objectif de convergence » et « objectif de compétitivité régionale et d'emploi », par un seul objectif « investissement pour la croissance et l'emploi » est potentiellement porteur de changements substantiels. En effet, la Commission propose de classer les régions en trois catégories, en fonction de leur niveau de richesse (Commission européenne, 2011e et 2011f) :

- les régions les moins développées, dont le PIB/habitant est inférieur à 75% du PIB moyen de l'UE, qui recevront 50,13% du budget de la politique de cohésion, bénéficieront d'un taux de cofinancement européen de 75 à 85% et disposeront d'une presque totale liberté de choix dans le menu des 11 objectifs thématiques ;
- les régions en transition, dont le PIB/habitant est compris entre 75% et 90% du PIB moyen de l'UE, qui recevront 12,01% du budget de la politique de cohésion, bénéficieront d'un taux de cofinancement européen de 60% et disposeront d'une liberté intermédiaire de choix thématique ;

---

10. Voir supra.

- les régions les plus développées, dont le PIB/habitant est supérieur à 90% du PIB moyen de l'UE, qui recevront 16,39% des fonds avec un taux de cofinancement européen de 50%, disposeront d'une très faible liberté de choix thématique, puisque 80% des fonds FEDER devront être concentrés sur le renforcement la recherche, le développement technologique et l'innovation ; le renforcement de la compétitivité des petites et moyennes entreprises et le soutien à la transition vers une économie à faibles émissions de carbone<sup>11</sup>.

Néanmoins, pour toutes les régions, via le FSE qui pourra être le cas échéant utilisé conjointement avec le FEDER, les trois objectifs thématiques sociaux font également partie du « menu ». Les régions les moins développées sont les seules à pouvoir opter pour le onzième thème, à savoir le renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité de l'administration publique.

Pour le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) (Commission européenne, 2011g), l'alignement sur la stratégie Europe 2020 se traduit par une liste de six priorités pour le développement rural, parmi lesquelles se retrouvent la promotion de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique. Sont envisagées, notamment, des mesures pour faciliter la création d'emplois pour les jeunes ruraux dans le secteur agricole, mais aussi en dehors, ainsi que le développement des infrastructures et des services de base locaux susceptibles d'aider l'inclusion sociale et d'inverser la tendance au déclin économique et social et au dépeuplement des zones rurales. Auparavant, dans le cadre de son axe 3, le FEADER soutenait la diversification économique hors de l'agriculture et l'amélioration de la qualité de vie, mais l'accent mis explicitement sur les questions sociales est une nouveauté.

De même, le premier des nouveaux objectifs thématiques affichés pour le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) est « d'améliorer l'emploi et de renforcer la cohésion territoriale en répondant aux objectifs suivants : promouvoir la croissance économique,

---

**11.** Les 23,8% restants du budget de la politique de cohésion sont destinés au Fonds de cohésion et à la coopération territoriale.

l'inclusion sociale et la création d'emplois, et soutenir la mobilité des travailleurs des communautés côtières et de l'intérieur des terres qui sont tributaires de la pêche et de l'aquaculture » (Commission européenne, 2011h : 34).

### 3.3 L'amorce d'un rééquilibrage des fonds

Au-delà du cadre général qui fixe l'éligibilité des dépenses pour chacun des fonds, la question de leur poids respectif dans les programmes n'est pas anodine. De ce point de vue, les travaux préparatoires de la Commission sont instructifs (Commission européenne, 2011b). Ils ont confirmé le déficit de visibilité du FSE dû à une gestion complexe, voire compliquée au niveau régional. Ils ont souligné aussi la tension croissante au fil du temps entre les gestionnaires de programmes et les bénéficiaires, notamment les plus petits porteurs de projets, qui finissent par se détourner du FSE.

Parmi les propositions de la Commission, il est intéressant de noter l'essai de modulation régionale des allocations du FEDER et du FSE. La fixation d'un seuil vise à répondre à des besoins censés être différents selon le niveau de développement des régions et à garantir un effet de masse pour les interventions du FSE : 25% au moins des ressources dans les régions les moins développées, 40% pour les régions en transition et 52% au moins pour les régions les plus développées y seront consacrés (Commission européenne, 2011d).

Enfin, la concentration accrue sur les priorités de la stratégie Europe 2020 se traduit pour le FSE par un appui renforcé à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté en affectant au minimum 20% des crédits à « l'inclusion active, l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms, la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ; l'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général ; la promotion de l'économie sociale et des entreprises sociales ; des stratégies de développement local menées par les acteurs locaux » (Commission européenne, 2011f : 13).

## Conclusions

En définitive, au cours de l'année 2011, l'attention portée à la politique de cohésion a été ambivalente, dans un contexte de multiplication des plans d'austérité nationaux et de surveillance accrue des finances publiques des États membres de la zone euro.

Vus comme des instruments potentiels de stabilisation ou de relance, les Fonds structurels ont attisé la convoitise de ceux qui n'en reçoivent pas ou peu, et le blâme de ceux qui, les gérant parcimonieusement, y voient une source de gaspillage.

La mise en avant de la dimension sociale des interventions européennes à venir n'a pas conduit à changer fondamentalement les modalités de mise en œuvre des programmes actuels. Même si la Commission considère dans son *Examen annuel de la croissance 2012* qu'il reste « une marge considérable pour utiliser ou reprogrammer les fonds disponibles » (Commission européenne, 2011i : 10), les régions et les États membres restent seuls juges de l'opportunité d'adapter les priorités aux situations locales.

Par ailleurs, on ne peut qu'émettre des doutes sur la capacité des Fonds structurels à relever dans l'urgence les défis qui se posent à l'Union. Gérer la politique de cohésion de manière plus efficace au service des trois dimensions de la stratégie Europe 2020, et en particulier des objectifs d'inclusion sociale et d'emploi, n'exonèrera pas l'Union du devoir de mobiliser d'autres instruments financiers ou réglementaires, de bien plus grande ampleur.

En l'état actuel des choses, il est difficile de se prononcer sur le caractère structurel des changements esquissés par la Commission dans ses multiples propositions de 2011. Seuls les arguments qui seront échangés entre la Commission, les États membres et le Parlement au cours des négociations en 2012 et 2013 permettront d'apprécier leur véritable nature.

On ne peut exclure que le malentendu, que la Commission n'a pas contribué à éclaircir en proposant pour l'avenir la perpétuation de mesures d'urgence à la fois incitatives et répressives, repose sur une mauvaise compréhension de ce qu'est la politique de cohésion et du

type de conditionnalité dont l'Union européenne aurait besoin. Dans ce cas, la Commission devrait rappeler que la politique de cohésion reste avant tout une politique de développement dont les effets ne peuvent que s'apprécier à moyen et long terme. Son inertie – la programmation pluriannuelle et le cofinancement partenarial – fait aussi sa force. Conçue comme un instrument d'accompagnement du Marché unique, elle ne peut réellement donner de résultats que si ce marché fonctionne bien.

Or c'est précisément l'un des trous noirs actuels pour l'Europe. Aussi, la Commission ferait-elle bien d'inciter les dirigeants européens à explorer complètement toutes les composantes de la compétitivité européenne, en faisant l'hypothèse de leur reconfiguration dans un monde bouleversé par les progrès constants de l'économie de la connaissance mais soumis à des contraintes environnementales grandissantes.

## Références

- Barca, F. (2009), « An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A placed-based approach for meeting European Union challenges and expectations », Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009 (<http://ec.europa.eu/>).
- Comité des Régions (2011a), Avis du Comité des Régions sur le réexamen budgétaire, 89<sup>ème</sup> session plénière, CdR 318/2010 du 31 mars 2011.
- Comité des Régions (2011b), Avis du Comité des Régions sur le 5<sup>ème</sup> Rapport cohésion, 89<sup>ème</sup> session plénière, CdR 369/2010 du 31 mars 2011.
- Commission européenne (2010a), Communication de la Commission « Politique de cohésion : rapport stratégique 2010 sur la mise en oeuvre des programmes 2007-2013 », COM (2010) 110 final du 31 mars 2010.
- Commission européenne (2010b) Communication de la Commission « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM (2010) 250 final du 12 mai 2010.
- Commission européenne (2010c) Communication de la Commission « Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi - Des outils pour

- renforcer la gouvernance économique de l'UE », COM (2010) 367 final du 30 juin 2010.
- Commission européenne (2010d) Communication de la Commission « Le réexamen du budget de l'UE », COM (2010) 700 final du 19 octobre 2010.
- Commission européenne (2010e), « Investir dans l'avenir de l'Europe », cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale, octobre 2010.
- Commission européenne (2011a) Communication de la Commission « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », COM (2011) 500 final du 29 juin 2011.
- Commission européenne (2011b), Staff working paper « A budget for Europe 2020 : the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues », SEC (2011) 868 final du 29 juin 2011.
- Commission européenne (2011c), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière, COM (2011) 482 final du 1<sup>er</sup> août 2011.
- Commission européenne (2011d), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, COM (2011) 615 final du 6 octobre 2011.
- Commission européenne (2011e), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux dispositions particulières applicables au Fonds européen de développement régional et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006, COM (2011) 614 final du 6 octobre 2011.
- Commission européenne (2011f), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant

- le règlement (CE) n° 1081/2006, COM (2011) 607 final du 6 octobre 2011.
- Commission européenne (2011g), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), COM (2011) 627 final du 19 octobre 2011.
- Commission européenne (2011h), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, COM (2011) 804 final du 2 décembre 2011.
- Commission européenne (2011i), Communication de la Commission « Examen annuel de la croissance 2012 », COM (2011) 815 final du 23 novembre 2011.
- Conseil européen (2010), Réunion informelle des ministres de la Cohésion, Synthèse des réponses aux États membres au questionnaire de la Présidence, Liège, 22 et 23 novembre 2010.
- Conseil de l'Union européenne (2011), Rapport de la Présidence sur la politique de cohésion, Document n°18097/11, 7 décembre 2011.
- Dexia (2011), « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », juillet 2011 ([http://www.dexia.com/FR/actualites/en\\_bref/Documents/NDCE\\_juillet\\_2011\\_FR.pdf](http://www.dexia.com/FR/actualites/en_bref/Documents/NDCE_juillet_2011_FR.pdf)).
- Jouen, M. (2011), *La politique européenne de cohésion*, DILA, Paris.
- Jouen, M. (2009), « Le rapport Barca : grand nettoyage de printemps dans la politique européenne de cohésion », Notre Europe, Paris ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).
- Le Cacheux, J. (2005), « Budget européen : Le poison du juste retour », *Etudes et Recherches*, n° 41, Notre Europe, Paris ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).
- Marlier, E. et Natali, D. (eds.) (2010), avec Van Dam, R., *Europe 2020 : Towards a More Social EU ?*, Peter Lang, Bruxelles.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2011), Règlement (UE) n° 1311/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière, OJ L 337 du 20 décembre 2011, pp.5-8.