

La politique structurelle et régionale de l'Union Européenne 2007-2013

Dossier par André Brie (Dr. Sc.)

Considérant l'élargissement de l'Union Européenne en mai 2004 et les tendances actuelles du développement économique et social en Europe, l'importance de la politique structurelle et régionale au sein de l'UE va continuer à grandir. De toute façon, elle devrait croître, si la dérive économique et sociale encore plus prononcée de l'Union doit être prévenue.

Cela précisément est une des différences (pas énoncées à haute voix), qui ont abouti dans l'échec des négociations sur les finances pour la période 2007 à 2013. A cet égard, il n'est pas du tout question uniquement du financement de la politique agricole commune ou du renforcement des moyens pour recherche et technologie (comme c'est souhaité par la Grande Bretagne). Le refus des gouvernements (en différence de ce qui est demandé par la Commission et par le Parlement européen) de nettement augmenter les dépenses en vue des conséquences très considérables de l'élargissement de l'UE, constitue déjà un refus à une politique de cohésion qui correspondrait aux conditions complètement nouvelles après le premier mai 2004. Si la politique de cohésion jusqu'ici était confrontée avec un écart économique entre les régions les plus hautement développées (par exemple, Londres et banlieue) et les régions européennes les plus modestement développées (par exemple, les pays fédéraux à l'Est) d'à peu près 2 à 1, ces différences rangent maintenant jusqu'à 7 à 1 (pour n'en rien dire sur les différences entre villes individuelles – voire les nombres plus bas dans le texte sur l'intérieur de Londres et Dessau) et vont encore s'exacerber après l'entrée de la Roumanie et Bulgarie dans l'année 2007 – avec, sans doute, des conséquences très graves pour la cohésion économique, sociale et pas en dernier lieu, politique de l'Union Européenne. Là, la question est vraiment, si la cohésion et la solidarité sociale et économique ont une valeur centrale dans l'intégration européenne ou si les demandes du marché dominant unilatéralement. À cet égard, la ligne de dissidence ne court pas justement entre la Grande Bretagne de l'un côté et la France et l'Allemagne de l'autre, mais entre les gouvernements des pays de l'UE économiquement les plus fortes et tous ceux, qui continuent à s'en tenir à l'objectif de la cohésion. Suivant le journal économique « Economist », cela devrait prendre en tout cas 56 ans en moyenne, jusqu'à ce que les nouveaux pays de l'UE aboutissent au bien-être des anciens membres.

Déjà en 1986, la cohésion des pays et des régions avait été intégrée dans l'acte Unifiée Européenne en tant qu'un objectif final. L'arrière-plan était la création du marché intérieur européen, duquel l'on attendait un agrandissement du décalage au sein de la communauté. La politique de cohésion et la politique régionale jointe à elle étaient censées contrecarrer cette tendance prévisible. Comme des instruments de financement à cette fin ont été créés les fonds structurels et, pour des points spéciaux de développement, l'on fit appel aux « initiatives communautaires ». À côté de cela, il y existe depuis 1993 le fonds de cohésion, par lequel sont encouragés en particulier des grands projets en matière de protection de l'environnement et des lignes de transport transeuropéennes.

I – La période de subventionnement 2000-2006

Dans la période courante budgétaire (2000-2006), les fonds européens structurels sont équipés de 195 milliards d'Euro, le point budgétaire le plus large après le budget agricole. En tout, ils sont assignés 257 milliards d'Euro pour le développement régional.

Fond structurel et de cohésion

Les quatre fonds structurels et le fond de cohésion sont des instruments essentiels de la politique régionale de l'UE. De ces pots de financement européens, ils sont financés des programmes, qui contribuent considérablement au développement de régions désavantagées.

Le *fond de cohésion* était institué en 1994 pour accélérer la convergence économique et sociale. Ce fond est doté, pour la période 2000-2006, de moyens budgétaires au montant de 18 milliards d'Euro et destiné à des pays, dont le PIB par tête s'élève à moins de 90 pourcent de la moyenne de la communauté (jusqu'à 2003, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande). Depuis l'extension à 25 pays- membres, les dix nouveaux pays- membres sont capables de recevoir des subventions dans le cadre du fond de cohésion. Pour ces pays, ils ont été alloués des moyens au montant de 8.5 milliards d'Euros. L'aide du fond de cohésion, pourtant, est liée à certaines conditions : Si le déficit public d'un pays membres dépasse 3 pourcent du PIB, des nouveaux projets ne seront pas approuvés, jusqu'à ce que le déficit retombe en dessous de cette valeur.

Le *Fond Social Européen (ESF-FSE)* encourage en première ligne des mesures pour la prévention et la lutte contre le chômage. Là, ils appartiennent entre autres des activités pour la création de nouveaux emplois et pour l'apprentissage et l'éducation continue.

Le *Fond Européen pour le Développement Régional (FEDR-EFRE)* aide au démantèlement des inégalités économiques et sociales entre les différentes régions. Sont encouragés surtout l'extension des infrastructures importantes et des projets dans le domaine de l'environnement.

Le *Fond Européen pour Ajustement et Garantie pour l'Agriculture (FEAGA-EAGFA)* contribue au développement de l'espace rural. La préoccupation est le développement global et durable dans le domaine rural.

L' *Instrument de Financement pour l'Ajustement de la Pêche (FIAF-IFAP)* subventionne la modernisation des flots de pêche et de l'industrie de pêche.

Les objectifs

Par la définition de zones « cibles », une dépense structurée des moyens du fond de structure doit être assurée :

« *Cible 1* » sont dénommées les régions avec un écart de développement et un Produit Intérieur Brut (BIP) par tête en dessous de 75 pourcents de la moyenne de l'union. Des « régions cible 1 » correspondent à la catégorie la plus haute de subventions.

« *Cible 2* » est parmi d'autres une région avec des problèmes structurels considérables, « des espaces ruraux en déclin » ou des régions urbaines avec des difficultés spéciales.

« *Cible 3* » peut être démontrée dans toute l'union ; des moyens sont préparés avant tout pour la modernisation des systèmes éducatifs et pour la subvention d'emplois.

Les initiatives communautaires

Les initiatives communautaires INTERREG (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale) ; URBAN (appui à des zones urbaines en difficulté), LEADER (développement de l'espace rural) et EQUAL (lutte contre la discrimination sur le marché du travail) tirent leurs moyens aussi de ces fonds structurels.

Des résultats contradictoires

Dans leurs rapports de cohésion, la Commission de l'UE analyse – tous les trois ans – la cohésion économique et sociale de la communauté. Le rapport le plus récent constata – encore se référant à l'ancienne UE-15 – en général une réduction des différences de développements en Europe. La Grèce, le Portugal, l'Espagne et en première ligne l'Irlande, qui étaient soutenus par le fond de cohésion, furent en mesure de réduire leur écart des autres états de l'UE.

En dépit du rapprochement général, les ciseaux entre les régions les plus pauvres et les plus riches en Europe se sont ouverts encore plus. Tandis que l'intérieur de Londres avec un Produit Intérieur Brut (PIB) de 62,788 Euro par tête occupait la place de tête, Dessau en Saxe-Anhalt n'obtenait que juste 14,892 Euro.

L'élargissement à l'Est de l'UE, le dénivelé entre régions riches et moins riches s'est ouvert encore plus. En plus – à l'exception de quelques régions autour des capitales – tous les pays d'entrée de l'Europe de l'Est tombent en dessous de la marque des 75 pourcents. « Il est nécessaire de reconsidérer, avant la nouvelle période de financement, les régulations en vue de leur capacité à augmenter l'effectivité du système et d'en réduire la complexité », il est dit dans le rapport de cohésion.

II- Promotion régionale à partir de 2007

Dans la période de financement 2007-2013, la Commission de l'UE a prévu 336 milliards d'Euro pour la politique structurelle et régionale (propositions d'assignement de la Commission du 14 juillet 2004). La distribution concrète des moyens est encore discutée en ce moment. Les résultats finals sont encore dans les étoiles !

Le fond de cohésion, l'ESF et EFRE, dont la construction et les tâches seront essentiellement les mêmes aussi dans la prochaine période de financement, seront continués.

Tâches nouvelles

En accord avec les conditions économiques et sociales changées, l'orientation des fonds vers des régions- cibles va être redéfinie :

Le but de « *convergence* » est comparable à ce que jusqu'ici était la « Cible 1 », cela constitue donc la plus haute catégorie de promotion. Sont capables à être subventionnées toutes les régions, dont le PIB est de moins de 75 pourcents de la moyenne de l'union. L'objectif « convergence » va donc concerner aussi les interventions du fond de cohésion dans les États membres – les critères d'adhésion dans l'union économique et de change doivent être rempli à l'aide du fond. Vers cette cible doivent être dirigés 78 pourcent des moyens de subventions, dans le cas d'un déplacement de moyens de la cible 2 même 81 pourcent.

Le but « *Compétitivité régionale et développement* » poursuit une double approche : À l'aide de programmes de développement régionaux, encouragés par EFRE, la compétitivité et la situation d'emploi des régions devraient être accrues. En combinaison avec des programmes nationaux ou régionaux, que le ESF subventionne, la création de marchés de travail intégratifs devrait être forcée. Sont capables de recevoir de l'aide toutes les régions, qui ne sont pas sujets au but de « convergence ». Elles sont proposées par les États membres. Pour des projets dans le cadre de cet objectif, devraient être préparés 18 pourcents de l'équipement général – s'il y a lieu un déplacement à la cible « convergence » : 15 pourcents. L'initiative communautaire URBAN doit être intégrée dans la cible compétitivité et développement.

La « *Coopération territoriale européenne* » poursuit l'objectif d'aider à un développement harmonique, balancé et durable de l'UE. Dans ce contexte, elle s'appuie sur l'expérience de l'initiative communautaire INTERREG et veut (à travers la coopération transfrontalière, renforcer la coopération dans les espaces transnationaux avec des défis communs (par exemple, sécurité maritime, protection contre les inondations, transport) ainsi que l'échange des expériences à travers la coopération interrégionale dans toute l'UE. De cette façon, l'encouragement des investissements aussi devrait être renforcé. Pour garantir une véritable coopération, les programmes seront aménagés ensemble parmi toutes les régions concernées. Pour cela, des instruments administratifs spécifiques seront proposés, qui s'appuient sur les résultats de la période courante de financement.

La coopération territoriale va aussi contribuer aux domaines partiels transfrontaliers du futur *Instrument Européen de Voisinage (ENI-IEV)* et de l'instrument pour la préparation à l'entrée des nouveaux membres. Capables à recevoir des subventions sous cette cible sont des régions frontalières et des espaces de collaboration transnationales. Quatre pourcents des moyens totales seront alloués à cet objectif, avec l'EFRE-FEDR comme unique source de financement. (Les Luxembourgeois ont proposé de réduire ces quatre pourcents, si bien que la commission avait probablement considérée d'éliminer la coopération transnationale et interrégionale en entier.).

Conséquences pour les pays fédéraux à l'Est

Les pays fédéraux à l'Est sont touchés dans des manières diverses par les innovations. Du point de vue statistique, le Nord Est de Brandebourg, le Mecklenburg et la Poméranie de l'Ouest, Chemnitz, Dresde, Dessau, Megdebourg et la Thuringe appartiennent aux régions, qui continuent à rester en dessous de la marque des 75 pourcents du PIB par tête en moyennr, donc tombent sous la cible « convergence » qui et donc obtiennent la promotion la plus haute possible.

À côté de cela, il y des régions, qui ne dépassent la limite que du point de vue purement statistique, sans que rien ne change à la situation économique et sociale. À la

suite de l'entrée des États économiquement plus faibles, le PIB moyen de la Communauté s'est réduit. De cette façon, des régions qui jusqu'ici ont fait partie de la cible 1, pourraient, du point de vue calculatoire, se retrouver au-dessous de la limite convenable de promotion. Pour ces régions, « riches par calcul », des nouvelles propositions de la Commission prévoient une continuation – limitée – du support. Le montant exact de l'aide financière de la part de l'UE se décidera après la conclusion des négociations entre le Conseil et le Parlement Européen, qui ont commencé en juin.

Dates du PIB : Moyennes des années 2000-2001-2002, Eurostat, 4 avril, 2005 :

En dessous de la marge des 75 pourcents

Région	Index du PIB/tête EU25=100	Index du PIB/tête EU15=100
Brandebourg Nord Est	70.64	64.46
Mecklenburg Poméranie de l'Ouest	72.56	66.21
Chemnitz	69.63	63.53
Dresde	74.95	68.39
Dessau	65.99	60.21
Megdebourg	72.27	65.95
Thuringe	73.10	66.70

Effet statistique

Région	Index du PIB/tête EU25 = 100	Index du PIB/tête EU15 = 100
Brandebourg Sud Ouest	77.45	70.67
Leipzig	77.12	70.37
Halle	75.07	68.50

Les pays fédéraux de l'Est sont aussi partie prenante active dans quelques programmes INTERREG. Les secrétariats communs des espaces transnationaux de coopération pour la Mer Baltique et CADSES se trouvent à Rostock ou respectivement Dresde. La continuation de ces espaces est en train d'être négociée entre la Commission et les pays membres.

III- Demandes à une politique régionale durable

Pour façonner l'aide par les fonds de cohésion et de structure d'une manière effective et pour garantir un développement durable des régions concernées, la vraie situation sur les lieux doit être considérée :

- La politique de cohésion ne doit pas devenir la victime des confrontations sur la politique des finances au sein de l'UE et sur des économies éventuelles. La victoire sur les décalages économiques et sociaux et sur le chômage élevé n'est non seulement dans l'intérêt de l'intégration européenne et des États récipients, mais aussi dans celui des États et des régions économiquement plus avancées.
- À part la performance économique statistique (PIB), d'autres critères devraient être considérés lors de l'évaluation de la capacité à recevoir des subventions d'une région. Parmi eux se trouvent avant tout le taux de chômage et la situation sociale concrète.

- Les moyens devraient être concentrés sur la création d'emplois. En aucun cas, l'UE devrait, par des détours, financer la relocalisation des entreprises.
- Les programmes de subventions devraient s'orienter plus vers l'objectif d'une économie régionale, qui se supporterait elle-même. La création de bonnes conditions pour l'économie ne doit pas avoir lieu en tant qu'un objectif en soi-même pour des compagnies individuelles.
- Les programmes de promotion de coopération territoriale devraient, en vue de la proximité des citoyens souvent absente, être ouverts à un cercle de participants aussi large que possible. Une restriction thématique trop prononcée des programmes devrait donc être évitée.
- Les programmes courants dans la période financière actuelle ne devraient pas être finis de façon abrupte. Des projets déjà amorcés doivent être menés à terme. Pour des régions, qui tomberaient hors du financement uniquement à cause de l'effet statistique, des provisions transitoires sont indispensables.

(Manuscrit conclu en juin 2005)

Traduit par Carla Krüger, le 1 et deux juillet 2005