

LES REGIONS ET L'EUROPE : 2010, LES GRANDS RENDEZ-VOUS

Par **Mathieu Hornung** et **Alix Cava**¹
Le 10 février 2010



Synthèse

En ce début d'année 2010, les acteurs territoriaux français donnent une priorité, légitime, aux échéances électorales régionales et au débat sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Logiquement, il est donc peu question d'Europe. Tout au plus peut-on noter ça et là, dans les programmes électoraux, des propositions d'inspiration européenne.

Pourtant, des orientations fondamentales pour l'avenir européen des régions seront prises en 2010.

Tout d'abord dans les urnes puisque, outre les élections régionales françaises de mars 2010, des scrutins importants auront lieu au même moment dans 14 régions italiennes, en mai en Rhénanie du Nord-Westphalie, puis à l'automne en Catalogne, en Pologne et dans différentes régions autrichiennes. Toutes ces élections seront déterminantes sur la question de savoir si la gauche européenne peut, au niveau des territoires, casser le cycle des défaites électorales subies aux niveaux national et européen.

Mais c'est à l'échelon européen que les enjeux seront essentiels : de la détermination d'une Stratégie de Lisbonne révisée - la probable Stratégie "UE 2020" - à la fixation d'un nouveau cadre budgétaire au-delà de 2013, en passant par l'avenir de la politique de cohésion et de la déclinaison "territoriale" du Traité de Lisbonne toutes ces décisions impacteront les régions de l'Union Européenne.

Il est donc essentiel que ces orientations soient prises sur la base d'une implication active des régions. Le Comité des régions, qui représente les collectivités auprès de l'Union, s'est doté mercredi 10 février d'une présidente progressiste, l'Italienne Mercedes Bresso (PSE). Au-delà, c'est aux régions elles-mêmes de penser leur développement dans un cadre européen et de peser sur les choix budgétaires et stratégiques de l'Union. L'enjeu est d'autant plus important pour les régions françaises qu'il existe un risque de renationalisation de la politique de cohésion qui pourrait leur être préjudiciable.

¹ Fonctionnaires européens et militants politiques. Les positions ici exprimées engagent les seuls auteurs et ne reflètent pas les positions des institutions européennes dont ils sont salariés.

1 – LA POLITIQUE DE COHESION POST-2013 : SIMPLE RESULTANTE DES ARBITRAGES SUR LA FUTURE STRATEGIE DE LISBONNE ET SUR LE PROCHAIN BUDGET DE L'UNION EUROPEENNE ?

Pour les régions d'Europe, la détermination des contours post-2013 de la politique de cohésion, c'est-à-dire pour l'essentiel de la politique régionale² de l'Union Européenne, sera certainement l'enjeu européen essentiel à partir de 2010.

Beaucoup dépendra de la "dramaturgie" de la prise de décision. La réforme de la politique de cohésion sera-t-elle, comme celle arrêtée en 2004 pour le présent cycle (2007-2013), décidée après les arbitrages sur la Stratégie de Lisbonne révisée et le cadre budgétaire de l'Union ou les propositions de réforme de la politique de cohésion viendront-elles fertiliser en amont Stratégie et budget? Au vu des mécaniques enclenchées et des propositions sur la table, le premier scénario paraît aujourd'hui le plus probable. La question budgétaire (combien ?) risque malheureusement de primer sur la question politique (pour quoi faire ?).

Même si l'objectif de réduction des écarts entre régions se trouvait déjà dans le Traité de Rome, la politique de cohésion a trouvé sa place dans les Traités avec l'Acte Unique en 1986. Destinée à permettre un développement harmonieux du territoire européen et à réduire les écarts de développement entre les Etats membres et entre les 271 entités régionales de l'Union, elle repose sur la volonté politique d'allier impératif de solidarité et efficacité du marché intérieur en assurant l'accès le plus équitable possible aux bénéficiaires de l'intégration européenne.

Quatre générations de programmes de Fonds structurels plus tard, force est de constater que cette politique a permis d'accompagner efficacement les élargissements successifs de l'Union européenne, en contribuant à une réduction des écarts de richesse entre régions³. Outre sa contribution à la cohésion économique et sociale de l'Union, elle a permis un formidable développement de la coopération entre régions à plusieurs niveaux, transfrontalier mais également transnational et interrégional. INTERREG égale presque la popularité d'ERASMUS. En se concentrant sur les priorités de la "Stratégie de Lisbonne" elle a encouragé les régions à investir davantage dans la recherche et l'innovation à partir d'une programmation pluriannuelle de nature stratégique. Son mécanisme de "gestion partagée" offre une grande ouverture à divers partenaires, malheureusement sous-estimée dans le contexte français.

Dans le cadre des "perspectives financières 2007-2013", la politique de cohésion finance 84% du budget de l'Union consacré au développement économique et social et représente désormais le premier poste budgétaire de l'Union devant la Politique Agricole Commune. Cela correspond à 35,7% du total du budget européen (€308 milliards sur l'ensemble de la période), dont 62%

² La politique européenne de cohésion comprend également la gestion du Fonds social européen, pas nécessairement régionalisée, du moins pas en France.

³ Dans le domaine complexe de l'évaluation de cette politique, il apparaît cependant que les Fonds structurels ont davantage contribué à réduire les écarts de richesse entre Etats membres qu'entre régions d'un même Etat-membre, paradoxe d'une politique de cohésion qui ne se réduit pas à sa dimension régionale.

doivent financer des projets liés à la Stratégie pour la croissance et l'emploi (dite « de Lisbonne » pour y avoir été adoptée en 2000).

La révision de cette Stratégie de Lisbonne a récemment fait l'objet d'une procédure de consultation publique au calendrier excessivement court, achevée à la mi-janvier. La Commission devrait présenter une proposition détaillée début mars. Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, a convoqué un sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement sur la question pour le 11 février 2010. Ce sommet sera suivi du sommet de printemps des 25 et 26 mars traditionnellement consacré aux questions économiques et sociales et c'est au Sommet du mois de juin que les chefs d'Etat et de gouvernement finaliseront leur position sur la nouvelle Stratégie.

Or, malgré la très forte imbrication entre la Stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion, le document de consultation proposé par la Commission pour l'élaboration de la nouvelle stratégie, dite "UE 2020", ne fait ni référence au fait régional ni n'avance des propositions de réforme sur la gouvernance de cette Stratégie. Pourtant, la gouvernance et plus particulièrement les lacunes de la « méthode ouverte de coordination » ont été identifiées comme son défaut structurel principal. Cantonnée pour l'essentiel à une mise en œuvre de nature intergouvernementale, elle est dépourvue d'éléments de contrainte. Son appropriation politique au niveau des Etats-membres a fait défaut, du fait notamment de l'absence d'implication des collectivités territoriales pourtant responsables de la gestion et du financement de pans essentiels des secteurs qu'elle couvre tels que l'éducation, la recherche, l'action sociale, etc. Les dépenses du secteur public infranational en Europe représentaient en 2008 34% des dépenses publiques et l'investissement du secteur public infranational 65,4% de l'investissement public (selon une étude DEXIA). Un tel défaut d'appropriation est particulièrement regrettable dans le cas français car, comme dans les autres 14 « anciens » Etats-membres, 75 % des dépenses de la politique de cohésion en France à travers l'objectif "Compétitivité régionale et emploi" doivent être consacrés à des projets correspondant aux priorités de la Stratégie de Lisbonne.

Le débat sur la révision du budget de l'Union pour la période post-2013 ne sera lancé qu'à l'été 2010. Crise économique et financière aidant, parions que le scénario de 2004 se répètera : les pays « contributeurs nets » exerceront une pression telle que le "penser budgétaire" pourrait l'emporter sur le "penser politique". Cette constellation risque d'aboutir à un débat tronqué : au lieu de poser d'abord la question des objectifs que l'Union européenne souhaite atteindre, chaque Etat membre sera enclin à calculer le bénéfice que celui-ci tire de chaque politique sans par ailleurs prendre en compte les effets de synergie et d'échelle et les externalités positives. Plus que d'autres, la France devra faire des choix quant à ses priorités, au moment où l'avenir de la politique agricole commune sera lui aussi discuté âprement. Or, des déclarations du Premier Ministre François Fillon en août dernier font penser que la France pourrait céder aux sirènes de cette vision comptable⁴.

⁴ Euractiv 28 août 2009: "Contributions de la France à l'UE sous pression": <http://www.euractiv.com/fr/priorites/contributions-france-ue-pression/article-184913>

Par ailleurs, il ressort d'une ébauche de document produite en octobre 2009 au Secrétariat général de la Commission Européenne que les services de la Commission anticipent un budget européen constant, c'est-à-dire à 1% environ du revenu national brut européen alors que son plafond se situe à 1,27%. Plus grave encore du point de vue des régions : ce même document suggère de concentrer les Fonds structurels européens sur les Etats et non pas les régions les plus en retard de développement, ce qui signifierait de facto une renationalisation de la politique de cohésion et l'élimination de son objectif "compétitivité et emploi". Or, cet objectif représente aujourd'hui l'essentiel des Fonds structurels dont bénéficient les régions métropolitaines françaises.

Cette approche se traduirait par une politique économique et sociale de l'Union Européenne absente dans 200 régions sur 271 et dans 16 Etats-membres sur 27. La levée de boucliers de la part des régions d'Europe et de leurs associations a été immédiate et massive et M. Barroso s'est désolidarisé du projet. Réussira-t-il pour autant à mobiliser la Commission Européenne et ses services autour d'une véritable ambition politique et budgétaire sur l'avenir des politiques communes de l'Union? Il est permis actuellement d'en douter.

Fondamentalement, l'enjeu qui se cache derrière la question de la renationalisation est la question de savoir s'il fait sens que les Fonds structurels de l'Union Européenne soient également accessibles à des régions riches. Dans la période de programmation actuelle, 18,5% des fonds de la politique régionale communautaire sont en effet alloués à des régions dépassant 75% du PIB européen. Royaume-Uni, Suède et Pays-Bas défendent l'idée que le budget européen se trouverait allégé (pour les contributeurs nets) et simplifié dans sa gestion si les Etats membres les mieux lotis prenaient exclusivement en charge les politiques de développement régional de "leurs" régions.

Cette approche serait cependant contradictoire avec le constat que les disparités tendent à augmenter davantage à l'intérieur des Etats membres qu'entre Etats membres. Des régions "riches" telles que l'Ile-de-France peuvent connaître de véritables poches de pauvreté. La notion même de région riche est donc à relativiser fortement. C'est pourquoi le rapport Barca (voir ci-dessous) prône la nécessité d'une approche plus locale ("place-based") de la politique de cohésion. Politiquement, une renationalisation signifierait une dépendance exclusive du niveau national pour les politiques de développement régional, dépendance potentiellement très préjudiciable aux territoires périphériques et frontaliers. Et enfin, qui s'intéressera encore à l'Europe dans les régions françaises si les Fonds structurels sont uniquement donnés « à d'autres » ?

In fine, la position de certains contributeurs nets repose sur un malentendu: la politique régionale européenne n'est pas une politique redistributive ou de péréquation sur le modèle du "Länderfinanzausgleich" allemand. Elle est au contraire une politique de développement qui doit permettre sans contrainte à toutes les régions d'Europe de penser leurs stratégies dans une perspective européenne et de contribuer par là-même à ce que l'Union atteigne à la fois ses

objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale et ceux déterminés dans la "Stratégie de Lisbonne".

2 - MALGRE LES HESITATIONS DE LA COMMISSION, CERTAINES PROPOSITIONS DE REFORME DE LA POLITIQUE DE COHESION DEJA SUR LA TABLE DESSINENT DES PISTES INTERESSANTES.

Il y aurait d'autant moins d'excuses à ce que la future politique de cohésion ne soit qu'une variable d'ajustement comptable d'un budget communautaire rétréci et renationalisé que d'intéressantes propositions de réforme de la politique de cohésion sont d'ores et déjà sur la table.

La contribution la plus significative à ce jour est probablement le rapport de 200 pages présenté en avril 2009 par Fabrizio Barca, Directeur général au Ministère de l'économie et des finances italien, à la demande de la Commission européenne.

L'ambition première de ce rapport est de prendre la politique comme point de départ : La méthode et les objectifs politiques passent avant le budget. La méthode proposée est celle d'un agenda social territorialisé, c'est-à-dire "une politique qui entend donner à tous les lieux l'opportunité de faire le meilleur usage de leur potentiel (efficience) et à toutes les personnes la possibilité d'être intégrées socialement, indépendamment du lieu où elles vivent (inclusion sociale)". Les questions de gouvernance sont pour lui essentielles puisqu'il constate que "la pleine exploitation du potentiel local est déterminée, non pas par les conditions technologiques données, mais par l'interaction d'institutions et de décisions privées et publiques, économiques et politiques". Pour ce qui est des objectifs, Barca met en garde contre des effets de dispersion à travers une liste trop longue d'objectifs. Il identifie plusieurs thèmes - l'innovation et le changement climatique, mais aussi les migrations et la politique de l'enfance, ainsi que les qualifications professionnelles et le vieillissement - comme prioritaires pour l'ensemble des régions d'Europe pour la période post-2013. Il est aussi essentiel selon lui que l'objectif de coopération entre régions reste au cœur de la « valeur ajoutée » européenne de la politique de cohésion.

Barca se fait aussi l'avocat d'une contractualisation reposant sur une conditionnalité renforcée quant aux procédures administratives, mais une plus grande marge de manœuvre pour les porteurs de projet quant aux résultats à atteindre.

Dans la continuité du rapport Barca, le Commissaire sortant à la politique régionale, Pawel Samecki, a présenté un texte d'orientation avançant un certain nombre de propositions pour la future politique de cohésion dont :

- une conditionnalité accrue à travers la détermination d'objectifs mesurables à atteindre ;
- une évaluation renforcée des projets ;
- plus de transparence à travers notamment l'obligation élargie de publication des bénéficiaires ultimes des projets ;

- un débat annuel au niveau du Conseil Affaires générales et du Parlement Européen sur les performances de la politique de cohésion ;
- la détermination des taux de co-financement en fonction de l'intensité de l'apport en financements publics notamment en termes de PIB/habitant.

Ces propositions sont intéressantes, mais elles n'engagent qu'un Commissaire sur le départ.

En France, où les Fonds structurels représentent 14,3 milliards d'euros pour la période 2007-2013, Marjorie Jouen de la Fondation "Notre Europe" souligne à juste titre que "la politique de cohésion est moins perçue dans sa dimension économique que dans la dimension politico-administrative des relations entre les autorités locales, régionales, départementales et l'Etat central"⁵.

Les régions estiment en particulier que la double tutelle de la région et de l'Etat (SGAR) entraîne des problèmes de coordination, empêche la lisibilité de la programmation et nuit à sa visibilité puisque la gestion des fonds structurels dans les régions par les représentants de l'Etat plutôt que par les Conseils régionaux (mise à part l'exception alsacienne) n'a pas contribué à donner à cette politique la "légitimité démocratique" qu'elle mérite. Une lourdeur excessive de ses mécanismes de fonctionnement, moins voulue par "Bruxelles" que développée à "Paris", nuit à sa popularité. Rappelons par ailleurs que la déconcentration prime sur la décentralisation dans seulement 4 des 15 « anciens » Etats membres (France, Grèce, Portugal sauf pour ses deux régions autonomes : Açores et Madère, et Suède pour l'objectif "compétitivité et emploi").

La mission parlementaire sur la gestion et l'utilisation des fonds structurels confiée en octobre 2009 à Pierre Lequiller (UMP), président de la Commission chargée des Affaires européennes à l'Assemblée nationale, et Sophie Briard-Auconie (UMP), députée européenne, ne devrait pas aboutir à des chamboulements sur la question de l'autorité de gestion mais plutôt à des propositions sur une meilleure communication sur l'existence et la disponibilité des fonds communautaires et le montage des dossiers et le portage des projets. Il est vrai qu'au regard du fait qu'à mi-chemin de la période de programmation 2007-2013 seuls 22.21% des fonds communautaires disponibles en France (métropole) aient été attribués, il y a urgence à améliorer le dispositif français. Hélas, ce constat est analogue à celui déjà fait lors de la dernière période de programmation des Fonds structurels (2000-2006). Il est temps que la France s'inspire d'autres modèles, tels que ceux de l'Allemagne ou de l'Espagne.

Au-delà de l'urgence, l'enjeu de la communication en flux continu est essentiel : mieux communiquer pour associer le plus en amont possible l'ensemble des "parties prenantes". L'avenir de la politique régionale ne doit pas être réservé aux seuls experts. Sur ce plan, les cycles longs (sept ans) sur lesquels s'est appuyée cette politique doivent permettre d'approfondir les discussions à partir de consultations publiques et d'événements tels que les "Open Days" organisés chaque année en octobre par le Comité des régions (CdR) et la Commission européenne.

3 – LE TRAITE DE LISBONNE A DEJA PRIS RENDEZ-VOUS EN 2010 AVEC LES REGIONS D'EUROPE.

L'espoir des collectivités territoriales de ne pas être mises devant le fait accompli sur l'avenir de la politique de cohésion se nourrit en particulier du passage à la codécision de la réglementation relative aux Fonds structurels européens (Article 175 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union), tandis que la génération actuelle de Fonds structurels est encore le fruit de procédures qui n'ont pas permis au Parlement européen de peser vigoureusement vis-à-vis du Conseil.

Un autre levier d'influence identifié par les régions d'Europe est l'introduction parmi les objectifs de l'Union de la cohésion territoriale alors que jusqu'à présent ne figuraient parmi ces objectifs que la cohésion économique et sociale. Ce nouvel objectif est interprété par les collectivités territoriales européennes comme la garantie du maintien d'une politique régionale en direction de tous les Etats membres dans l'Union Européenne. En même temps, l'instauration d'un objectif de cohésion territoriale offre une base juridique pour l'exigence d'analyses d'impact territorial en amont de la présentation de législation communautaire. Cette exigence devrait d'ailleurs déboucher sur un saut qualitatif dans le travail sur les analyses d'impact territorial de la législation communautaire exigées de la part de la Commission Européenne.

Pour les forces progressistes, cette compréhension de l'objectif de cohésion territoriale est d'autant plus importante qu'elle comporte des analogies significatives avec ce qui pourrait être le mode opératoire de l'utile clause sociale horizontale. Cette clause a été introduite par le Traité de Lisbonne. Elle stipule que toute législation européenne doit satisfaire aux "exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine".

Parmi les autres mécanismes participatifs du Traité de Lisbonne qui sont au cœur de l'attention des collectivités territoriales figurent aussi l'instrument de "l'initiative populaire" et le principe de subsidiarité.

Les modalités de "l'initiative populaire" doivent faire l'objet de la part de la Commission d'une proposition de règlement au premier semestre 2010. Sur le modèle de ce qui se fait dans d'autres Etats membres, plaidons à cette occasion pour que les régions puissent en partie jouer un rôle initiateur, vecteur, fédérateur de ces initiatives populaires.

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne permettra également de sortir d'une approche jusqu'ici très théorique du principe de subsidiarité, notamment à travers le droit de recours devant la Cour de Justice octroyé au Comité des régions (CdR). Le CdR considère que pour éviter au maximum de tels recours la phase en aval d'une proposition législative devra répondre aux exigences d'implication partenariale des collectivités territoriales: c'est en grande partie ce que le CdR entend par le « gouvernance à multi-niveaux » qu'il promeut.

Autre chantier essentiel pour les autorités locales et régionales: la protection des services publics qui fait désormais l'objet d'un protocole spécifique. Ce texte sans précédent devrait permettre une meilleure prise en compte de leurs impératifs propres que la construction européenne a souvent tendu à ignorer dans le passé face à ceux du droit de la concurrence. Il couronne en quelque sorte les mobilisations citoyennes des dernières années, relayées par les élus territoriaux, mais également des évolutions significatives de la jurisprudence tendant à cette reconnaissance. Les Etats membres et les collectivités territoriales disposent désormais d'un "large pouvoir discrétionnaire" pour fournir, faire exécuter, organiser les services d'intérêt économique général (SIEG) ; d'autre part l'Union et les pouvoirs publics respectifs veillent à ce qu'ils fonctionnent dans des conditions économiques et financières qui leur permettent d'accomplir leur mission. En outre, le Traité inclut désormais un certain nombre de principes européens des services d'intérêt général (niveau élevé de qualité, de sécurité, caractère abordable, égalité de traitement, promotion de l'accès universel et des droits de l'utilisateur) et crée une base juridique spécifique pour l'adoption d'un instrument juridique européen transversal. Il s'agit d'un progrès considérable, conditionné par la volonté politique des décideurs européens. Là encore, les régions françaises doivent se faire entendre.

En ce début d'année 2010 le rapport entre les forces en présence pour déterminer l'avenir de la politique de cohésion n'est certainement plus le même que sept ans plus tôt.

La Commission européenne, structure collégiale disposant du pouvoir d'initiative, devra se convaincre d'abord en son sein de l'utilité d'une forte politique régionale. Or le nouveau commissaire chargé de la politique régionale, l'Autrichien Johannes Hahn (PPE), est relativement novice en la matière, alors qu'en 2004 Michel Barnier, alors commissaire à cette fonction, faisait figure d'acteur chevronné sur le sujet. Au-delà du seul portefeuille de politique régionale, rien actuellement ne permet de savoir quels commissaires prendront en compte la dimension territoriale dans la conception et la mise en œuvre des politiques dont ils auront la responsabilité.

Le Comité des Régions, institution représentative des élus locaux et régionaux auprès de l'Union Européenne, devra aller au bout de ses potentialités comme caisse de résonance des revendications territoriales en Europe. Le renforcement de ses compétences par le Traité de Lisbonne et l'élection de Mercedes Bresso, présidente socialiste du Piémont, à sa tête, seront autant d'impulsions en ce sens.

Enfin, au-delà de la seule politique régionale, se pose la question de la place des régions et des villes dans la construction européenne. Jusqu'à 70% de la législation européenne se trouve, au bout de la chaîne, mise en œuvre par les collectivités européennes et de nombreuses politiques européennes comportent une importante dimension territoriale : environnement, énergie et lutte

contre le changement climatique ; transports ; agriculture ; politique maritime intégrée ; recherche et innovation...

Ces politiques sont accompagnées à Bruxelles par une véritable diplomatie parallèle des collectivités territoriales articulée autour de quelques 250 bureaux de représentation. Leur travail mérite plus de reconnaissance et d'investissements encore dans les Administrations régionales dont elles dépendent.

Les attentes citoyennes à cet égard sont bien présentes. Il ressort d'un Eurobaromètre spécial présenté par la Commission européenne en février 2009 que la France se place en tête des pays européens où les citoyens (31% des Français sondés) considèrent que les élus régionaux et locaux sont les mieux placés pour défendre au niveau européen leurs intérêts (moyenne 21% pour l'UE 27) et pour expliquer l'impact des politiques européennes dans la vie quotidienne des gens (37% de Français pour une moyenne de 26% dans l'UE 27). Pour autant, ils sont 74% à estimer pourtant que ces autorités régionales et locales ne sont pas suffisamment prises en compte lors du processus de décision communautaire (59% en moyenne pour l'EU 27).

Lors d'un débat récent au Parlement Européen, Danuta Hübner, ancienne Commissaire à la politique régionale, aujourd'hui présidente de la commission du développement régional au Parlement européen affirmait : "Ceux qui croient que l'on peut limiter la politique régionale à Bruxelles et aux capitales nationales ne connaissent pas la réalité européenne". C'est à présent aux collectivités territoriales européennes de faire en sorte que ce qui aujourd'hui semble encore relever quelque peu de l'incantation se traduise effectivement dans les politiques européennes.

Les collectivités territoriales d'Europe seront en tout état de cause confrontées aux grands défis de notre temps que ce sont notamment les évolutions démographiques, le changement climatique, la globalisation. La question sera de savoir si elles réussiront à relever ces défis dans une perspective européenne et avec le soutien de l'Europe. C'est notamment un enjeu d'efficacité. Pour éviter que le relatif désengagement de l'Etat au niveau national ne s'étende aux financements d'origine européenne, les régions françaises doivent s'intéresser davantage à l'Europe. L'Europe a, elle, besoin des régions pour se faire entendre des citoyens et pour assurer que ses politiques soient déclinées au niveau des territoires. Les forces progressistes doivent se faire l'écho de ce double message.