

L'INTEGRATION TERRITORIALE EUROPEENNE INTERNE. PANORAMA DE LA COHESION ECONOMIQUE ET SOCIALE

Author: Didier BLANC*

***Abstract :** Née du premier élargissement, l'intégration territoriale européenne à usage interne n'a cessé de se déployer tout au long de l'histoire de la construction communautaire, au point de se confondre avec elle. Appelée à devenir la principale politique de l'Union européenne par les fonds alloués pour la période 2007-2013, sa mise en œuvre emprunte à l'évidence les chemins familiers de la cohésion économique et sociale. Insérée par l'Acte unique, cette politique publique fonctionne sur le mode du partenariat entre l'Union européenne et ses Etats membres en vue du développement de leurs territoires. De sorte sa définition fait écho à chaque nouvelle adhésion.*

***Keywords :** Intégration, Cohésion, Partenariat, Compétitivité.*

***JEL Classification :** K00*

Le traité sur l'Union européenne (TUE) signé à Maastricht le 7 février 1992 inscrit pour la première fois l'intégration européenne au rang des finalités de l'Europe communautaire. L'alinéa 1^{er} du préambule TUE retient que les représentants des Etats membres sont « résolus à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes »

Auparavant, le traité de Rome visait « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », l'expression demeure dans le préambule du TUE, elle est même reprise par son article 1^{er} à la différence de la mention de l'intégration européenne, qui reste cantonnée au préambule. N'est-elle qu'une formule ramassée pour dire autrement que l'objectif de l'Union européenne reste cette « union sans cesse plus étroite » ou s'agit-il d'un hommage du vice de la coopération à la vertu de l'intégration ? En réalité, la formule doit être entendue comme l'œuvre d'un compromis entre les partisans d'une fédération européenne et ses contempteurs. La référence à l'intégration demeure moins politiquement et juridiquement connotée que celle de fédération alors même qu'elle n'est pas exclusive. En effet, depuis l'origine tout traité communautaire est dicté par un subtil dosage entre l'intégration et la coopération. En d'autres termes, des éléments supranationaux voisinent avec d'autres intergouvernementaux. Sans doute faut-il se détacher de la formule en tant que telle. Pour s'en convaincre, il suffit d'indiquer que le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004 l'ignore superbement¹.

En revanche, le traité constitutionnel consacre une série de dispositions à la cohésion économique, sociale et territoriale (articles III-220 à III-224). Si elle demeure une compétence partagée (article I-14), son intitulé change, l'épithète territoriale venant se greffer à l'actuelle

* Dr., Associate Professor, Law and Political Science Faculty, University of Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France.

¹ Seule la déclaration n° 47 du Royaume d'Espagne sur la définition du terme « ressortissants » emploie l'expression.

dénomination : cohésion économique et sociale (CES). L'ajout peut être interprété de plusieurs manières, non exclusives les unes des autres. D'abord, comme un gage donné aux anciens Etats membres dans la mesure où faisant figure de politique d'aménagement du territoire de l'UE, elle ne s'adresserait pas seulement aux régions défavorisées. Ensuite, selon la Commission et le Parlement européen, la référence au territoire confère à la cohésion une dimension transversale : « il forme le cadre le plus favorable à la conciliation de trois volets : compétitivité, cohésion sociale et environnement »². En d'autres termes, il s'agit dans un double mouvement d'assurer la cohérence entre les diverses politiques communautaires et de prendre en compte pour chacune d'elle leur impact territorial. Enfin, il s'agit de renforcer la coopération interrégionale, qui ne doit plus être transfrontalière mais porter sur l'ensemble du territoire, car si les disparités s'atténuent au niveau étatique, elles s'aggravent au niveau régional, il convient en particulier de s'intéresser aux relations entre les centres urbains et les zones rurales. Cette nouvelle approche donne plus de force à l'observation selon laquelle la cohésion apparaît comme « un des tous premiers principes constitutionnels fondamentaux » de l'Union européenne³. Sa traduction budgétaire est patente : 213 milliards d'euros pour la troisième phase de programmation (2000-2006)⁴. Cette donnée brute témoigne du chemin parcouru.

A l'origine, le traité de Paris du 18 avril 1951, bien qu'inspiré par une volonté d'intégration, ignore en tant que telle la dimension territoriale de la construction européenne. Inversement, le traité de Rome du 15 mars 1957, en retrait s'agissant de l'intégration, est « soucieux de renforcer l'unité » des économies nationales « et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »⁵. Telle est au fond la définition communautaire de l'intégration territoriale : réduire les écarts de développement.

Une grande diversité socio-économique et géographique caractérise l'Europe des Six, un axe nord-ouest, sud-est, allant des Pays-Bas au nord de l'Italie, concentre environ 60 % du produit économique de la Communauté. La volonté d'édifier une Communauté solidaire appelait nécessairement la recherche de l'homogénéité de ses composantes économiques et sociales. Pour autant, nulle trace dans le traité de dispositions lançant les bases d'une politique régionale européenne. A cela des raisons communautaires et nationales. S'agissant des premières, les Pères fondateurs de l'Europe ont négligé la politique régionale en tant que corps de règles juridiques propres, considérant que par ses vertus, le marché commun allait combler les écarts entre les régions de la Communauté. Les quatre libertés instaurées en 1957 devaient, en créant une mobilité des personnes, des capitaux, des marchandises, des services et des biens, réduire la fracture régionale. S'agissant des secondes, l'aménagement du territoire est perçu comme étant une compétence exclusivement nationale. En France par exemple, la pensée dominante à l'époque estimait que les difficultés hexagonales ne pouvaient recevoir de solutions que dans le cadre national. La création en 1963 de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire) - devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) au 1^{er} janvier 2006⁶ - dans un contexte de forte croissance économique fut considérée comme une réussite. La mise en place d'une politique régionale communautaire n'apparaissait pas pertinente d'autant plus que d'un point de vue budgétaire, cela revenait à subventionner essentiellement les régions italiennes. Sans compter que la plupart des Etats membres craignait que l'instauration d'une telle politique ne les prive de moyens d'actions sur les régions.

² Cf. Rapport d'A. Guellec sur le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional, Parlement européen, A6-0251/2005, 25 juillet 2005, p. 7 à 9.

³ C. Blumann, in *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne. Actes du colloque de Grenoble des 19-21 octobre 1998 de la CEDECE*. La documentation française, 2001, volume I, p. 13. Le protocole n°29 annexé au traité-constitutionnel ne dément pas cette importance.

⁴ Cette enveloppe conséquente en soi ne traduit cependant pas de progression, elle représente comme pour la période précédente 1994-1999, 0,46% du PNB communautaire.

⁵ Alinéa 5 du préambule du traité CEE.

⁶ Décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, JORF du 1^{er} janvier 2006, p. 24.

Tout militait contre la reconnaissance d'une politique ayant spécifiquement pour objet l'intégration territoriale, d'où sa longue mise en place, progressant au gré des circonstances. Celles-ci s'incarnent dans le premier élargissement des Communautés en direction du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1973. Il a pour effet d'accentuer les écarts de développement, le Grand Londres figurait parmi les territoires les plus riches, simultanément le nord de l'Ecosse et la presque totalité de l'Irlande étaient en retard de développement. Parallèlement alors que la France rurale bénéficiait des largesses de la PAC et que l'Allemagne de l'Ouest industrielle tirait profit de la constitution d'un marché commun, le Royaume-Uni considérait que les avantages directs de son adhésion demeuraient mineurs, au point de conduire la majorité travailliste à contester le traité d'adhésion négocié par le précédent gouvernement conservateur. En définitive, en juin 1975, les britanniques obtenaient de leurs partenaires la détermination d'un mécanisme correcteur réduisant sa participation financière au budget communautaire en fonction de critères économiques et financiers⁷.

Ce premier épisode est riche d'enseignements, non seulement les aspects budgétaires et financiers sont initialement associés à la politique régionale, mais plus fondamentalement, celle-ci est pensée comme une réponse à une situation donnée. De sorte que l'intégration territoriale ne se fait que sous influence, il s'agit là d'un trait persistant de son caractère, toujours inscrit dans son code génétique. La situation nouvellement créée par la perspective de l'élargissement conduit les Etats membres à revoir leurs conceptions, de ce changement de paradigme naît la dimension territoriale de l'Europe communautaire. Elle progresse au rythme des divers élargissements si bien que la chronologie de la première se confond avec le récit de la construction communautaire. Contrairement aux idées reçues, l'élargissement est la cause d'une expression renforcée de la solidarité communautaire. Celle-ci intervient *a posteriori*, elle n'a pas pour objet de préparer l'élargissement, ni de faciliter l'adhésion, il s'agit davantage de permettre à la fois une insertion plus rapide du nouvel Etat membre dans le marché commun et d'assurer un développement économique et social homogène, en vue d'une Union économique et monétaire. De fait, l'objectif d'intégration territoriale poursuivi est à usage interne, il prend la forme de la cohésion économique et sociale (I). A cette fin, des instruments juridiques et financiers ont fait leur apparition, entièrement voués à son service (II).

1) La cohésion économique et sociale: vecteur de l'intégration territoriale interne

Avant de déboucher sur la cohésion économique et sociale (CES), l'intégration territoriale à usage interne s'est déployée grâce à la politique régionale. Bâtie sur le droit dérivé en l'absence d'un ensemble normatif posant les bases d'une politique communautaire (A), la dimension territoriale est consacrée par le droit primaire à l'occasion de la première révision d'ensemble des traités communautaires (B).

A) La reconnaissance par le droit dérivé de la dimension territoriale de l'Europe communautaire : la politique régionale

A la veille du premier élargissement de 1973, les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à Paris (19-21 octobre 1972) s'accordent pour reconnaître : « une haute priorité à l'objectif de remédier dans la Communauté, aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'union économique et monétaire »⁸. L'intention est univoque, la politique régionale est perçue comme un élément inhérent à l'approfondissement de l'intégration européenne. En effet, les Etats membres souhaitent transformer avant la fin des années 1970 « l'ensemble des relations qu'ils entretiennent en une Union européenne⁹ ».

⁷ Sur les incidences budgétaires actuelles de cette « ristourne » : J. Le Cacheux, Budget européen, le poison du juste retour, *Notre Europe, Etudes et recherches*, n°41, 2005.

⁸ Déclaration du Sommet de Paris, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10/1972, pp. 15-16.

⁹ Cette volonté prend sa source au Sommet de La Haye (1^{er}-2 décembre 1969) au cours duquel le président français, G. Pompidou, présente un slogan sous forme de triptyque : achèvement, approfondissement et élargissement de l'Europe.

Sans attendre le signal des autorités étatiques, le Parlement européen¹⁰ et la Commission ont engagé au milieu des années 60 une réflexion comparable¹¹. Cette nouvelle préoccupation se traduit en 1967 sur le plan administratif par la création au sein de la Commission d'une direction générale chargée de la politique régionale : la DG XVI. Les services de la Commission élaborent une doctrine qui n'attend que le feu vert étatique pour s'incarner dans le droit positif¹². Donnée en 1972, il aboutit, suivant les recommandations du Sommet européen, à la création d'un fonds européen de développement régional : le FEDER¹³. Parallèlement, il est institué un Comité de politique régionale auprès du Conseil et de la Commission¹⁴. Composé de fonctionnaires nationaux, il est le premier organe représentant la dimension territoriale de l'Europe, à cet égard il apparaît comme le lointain ancêtre du Comité des régions.

L'élargissement ne motive pas seul l'action des institutions communautaires. La crise économique qui a durement frappé les Communautés européennes vers le milieu des années 70, en ralentissant sa croissance a provoqué un accroissement de l'écart entre les régions les plus pauvres et les plus riches. Simultanément, les secteurs de l'industrie traditionnelle et les zones sidérurgiques frontalières ont été particulièrement touchés. Il fallait éviter que des politiques nationales menées sans concertation nuisent au redressement socio-économique de ces régions. Plus généralement, les Etats membres ne pouvaient aller à l'encontre des politiques communes par des interventions régionales. L'Europe communautaire s'imposait comme le lieu d'une coordination et d'un partenariat rénové.

Cependant, cette première salve inaugure une politique régionale conduite au niveau communautaire plus qu'une politique régionale communautaire. A preuve, le FEDER, chargé de « corriger les principaux déséquilibres régionaux de la Communauté », pouvait seulement intervenir dans les zones où des aides régionales étaient déjà versées par les Etats membres. Dans ces conditions, l'intervention communautaire ne pouvait qu'enregistrer de faibles résultats au moment même où le deuxième élargissement en direction de la Grèce en 1981 accentuait les écarts régionaux¹⁵. De nouveau, la perspective de l'élargissement conduit à une réforme en 1984¹⁶, dont sont issues les principales lignes de force de la CES. Celle-ci fait son entrée dans le droit communautaire par la grande porte, elle se substitue à la politique régionale à la suite de son inscription dans le droit primaire par l'Acte unique.

B) La reconnaissance par le droit primaire de la dimension territoriale de l'Europe communautaire : la cohésion économique et sociale

La situation générale de la Communauté européenne ne s'est pas améliorée d'un point de vue de l'intégration territoriale avec l'adhésion en 1986 du Portugal et de l'Espagne. Pire, elle met en lumière la séparation entre une Europe du nord relativement prospère et une Europe du sud plus pauvre et moins développée. Dès lors, la mise en place d'un grand marché intérieur par l'Acte unique, dont la vocation première est d'assurer la relance de la construction communautaire, s'accompagne d'une plus grande solidarité entre les régions. Un volet institutionnel confère à cette idée généreuse un nom : la cohésion économique et sociale. Inscrite dans le titre V du traité de Rome (anciens articles 130 A à 130 E, actuels articles 158 à 162 CE), la CES a pour mission de « réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Cette disposition tire sa force de la similitude des termes employés avec ceux du préambule. Est-ce à dire que - toute inflation sémantique mise à part - l'Acte unique ne serait que l'étroit prolongement des

¹⁰ Rapport Birkelbach : Document de séance, PE 1963-1964 n°99, 17 décembre 1963 ; rapport Bersani : Document de séance, PE n°66-167 n°58, 23 mai 1966.

¹¹ *La politique régionale dans le marché commun*, 12 mai 1965. Bureau d'information des CE, 1965, 48 p.

¹² Proposition de décision relative à l'organisation des moyens de la Communauté en matière de développement régional, JOCE C 152 du 28 novembre 1969, p. 6.

¹³ Règlement n°724/75 du 18 mars 1975, JOCE L 73 du 21 mars 1975, p. 1.

¹⁴ Décision n°75/185 du 18 mars 1975, JOCE L 73 du 21 mars 1975, p. 47.

¹⁵ Jusqu'au cinquième élargissement (1^{er} mai 2004), ce pays possédait le revenu par habitant le plus faible de l'UE.

¹⁶ Règlement n°1787/84 du 19 juin 1984, JOCE L 169 du 28 juin 1984, p. 1.

réalisations précédentes, la CES n'étant que l'autre nom de la politique régionale ? La réponse passe par l'identification de la CES.

Entendue largement, la CES pourrait à vrai dire désigner à la fois les moyens et les fins de toute société organisée. Cette acception très large est attestée par l'article 2 du traité de Rome fixant pour mission la promotion d'« un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté ». Cependant la référence aux régions et à l'objectif initial visé à l'alinéa 5 du préambule du traité CE attire inévitablement la CES vers la politique régionale. Aussi, la tentation est grande de les confondre. En réalité, l'introduction de la CES dans le traité de Rome marque un changement de méthode et de conception. Par certains aspects, elle est pensée comme tenant lieu de politique sociale à l'Europe au moment où sa dimension économique est singulièrement renforcée.

A côté des interventions classiques portant sur l'industrialisation, le développement des sources d'emploi, cette politique fait sentir ses effets sur la prise en compte de l'environnement, des réseaux de transport et sur les capacités en matière d'éducation et de formation. De plus, de l'importance est accordée à l'évaluation des actions conduites, au partenariat avec les autorités locales ainsi qu'aux convergences possibles avec d'autres politiques communautaires. Ses objectifs peuvent être atteints par des voies alternatives, telles que la politique de l'environnement ou celle des transports. Par conséquent, la CES est plus qu'« une nouvelle appellation de la politique régionale »¹⁷. Elle affirme une nouvelle solidarité dépassant l'expression unique d'une politique territoriale. Ce dépassement est illustré parce qu'elle profite non seulement à des individus déterminés, suivant une approche horizontale, ou aux régions aidées, suivant une approche verticale, mais à l'ensemble communautaire¹⁸. En somme l'intégration territoriale n'est pas réductible à une action sur les territoires, même si en dernière analyse la réduction des disparités régionales demeure l'objectif initial.

La Commission est toute désignée, en vertu de son monopole en matière d'initiative, pour élaborer des propositions permettant de l'atteindre. Ce qu'elle fait dans un document, « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe »¹⁹, dessinant les contours des instruments au service de la CES.

II) Les instruments au service de la cohésion économique et sociale

Hormis l'inclusion des Länder est-allemands dans la Communauté européenne consécutivement à l'unification allemande en 1990, les disparités territoriales ne progressent guère à la suite de l'Acte unique. D'autant plus que le quatrième élargissement, en direction de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, à l'inverse des précédents, n'a pas entraîné d'accroissement des disparités. Le niveau moyen du PIB par habitant de ces Etats membres était et reste voisin de celui de la moyenne communautaire²⁰. Cette relative stabilité d'une Union européenne grandissante assure aux instruments de la CES une certaine permanence, la logique les animant demeure inchangée, qu'ils soient juridiques (A) ou financiers (B).

A) Les instruments juridiques de la cohésion économique et sociale

Certes, la CES obéit à un cadre juridique fixé par le traité de Rome, mais pour l'essentiel, le dispositif pertinent prend sa source dans le droit dérivé. A cet égard, le règlement du Conseil adopté

¹⁷ A. Le Roy, La Cohésion économique et sociale : un nouveau modèle de politique communautaire, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (RMCUE)*, 1999, n°429, pp. 383-392.

¹⁸ En particulier du fait de l'augmentation des importations : cf. M. Lopriore et P. Marinelli, Les bénéfices indirects de la politique régionale européenne et la perspective de l'élargissement, *RMCUE*, n°454, janvier 2002, pp. 16-19.

¹⁹ *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n°1/1987.

²⁰ Dans l'Europe des Quinze, le PIB (produit intérieur brut) par habitant s'élevait à 23 900 euros, celui de l'Autriche à 26 700, celui de la Finlande à 24 600 et celui de la Suède à 24 900 (source Eurostat, données 2002). Le PIB est le revenu engendré par les unités de production implantées dans les Etats membres et les régions. Contrairement au produit national brut (PNB), il se réfère à l'économie domestique et prend donc en considération tous les résidents, y compris les non-nationaux.

le 21 juin 1999 fait office de « charte » de l'intégration territoriale²¹. Il est suivi d'une série de règlements communautaires formant l'ossature de la CES²². Celle-ci se déploie sur une échelle de temps privilégiant la pluriannualité. Depuis l'Acte unique, des périodes de programmation pluriannuelles sont définies, elles épousent les perspectives financières de l'Union européenne (1988-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013).

Pour chacune de ces périodes, des objectifs sont définis sur proposition de la Commission, par le Conseil statuant à l'unanimité après accord du Parlement européen²³. Pour la période actuelle on dénombre trois objectifs. L'objectif 1 relatif aux régions défavorisées répond à une définition économique et géographique regroupant 3 situations²⁴. L'objectif 2 traite de la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle, ce qui renvoie à une variété de situations puisque 4 catégories de zones sont concernées (zones industrielles en mutation socio-économique ; zones rurales faiblement peuplées ou dominées par l'agriculture, connaissant un fort taux de chômage ou une baisse de la population ; zones urbaines en difficulté - chômage de longue durée - niveau élevé de pauvreté - environnement dégradé - criminalité et délinquance élevées - faible niveau d'éducation - ; zones en crise dépendant de la pêche). Enfin l'objectif 3 répond à une définition sociale, il est valable pour toutes les régions qui ne relèvent pas de l'objectif 1. C'est le seul objectif horizontal dans la mesure où il est « régionalisé en creux », bien que ne s'adressant qu'à des individus.

Ces objectifs prévoient plusieurs catégories d'actions dont la mise en œuvre se fait au terme d'une procédure de programmation qui peut être traditionnelle ou simplifiée. La première se présente dans ses grandes lignes de la manière suivante : chaque Etat présente un plan, c'est-à-dire une analyse de la situation en relation avec les objectifs, la stratégie pour les atteindre, les actions prioritairement envisagées, leurs objectifs spécifiques et les ressources financières allouées. Pour l'établissement de ces plans, la Commission fait des orientations indicatives générales. Ensuite cette dernière approuve des cadres communautaires d'appui (CCA) en accord avec l'Etat concerné au terme de négociations illustratives d'un partenariat. Enfin, la Commission arrête des programmes opérationnels. Ils comportent « un ensemble cohérent d'axes prioritaires composés de mesures pluriannuelles, pour la réalisation duquel il peut être fait appel à un ou plusieurs Fonds et à un ou plusieurs autres instruments financiers existants »²⁵. Un tel programme est dit intégré lorsqu'il est financé par plusieurs fonds. Au sens de la CES, l'intégration a un sens étroit, exclusivement financier.

A côté de cette programmation en trois temps, la seconde procédure simplifiée n'en comporte que deux. Après la présentation d'un plan, la phase des CCA et celle des PO sont réunies au sein d'un seul support : le document unique de programmation (DOCUP).

²¹ Règlement n°1260/1999 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 1.

²² Règlement n°1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA et modifiant et abrogeant certains règlements, JOCE L 160 du 26 juin 1999, p. 80 ; règlement n°1263/1999 relatif à l'IFOP, *idem*, p. 54 ; règlement n°1264/1999 modifiant le règlement n°1164/94 instituant le Fonds de cohésion, JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 57 ; règlement n°1265/1999 modifiant l'annexe II du règlement n°1164/94 instituant le Fonds de cohésion, *idem*, p. 62 ; règlement n°1783/1999 (FEDER), JOCE L 213 du 13 août 1999, p. 1 ; règlement n°1784/1999 (FSE), *idem*, p. 5 ; règlement n°1159/2000 visant les actions d'information et de publicité à mener par les Etats membres sur les interventions des fonds structurels, JOCE L 130 du 30 mai 2000, p. 30 ; règlement n°1685/2000 portant modalités d'exécution du règlement n°1260/1999, JOCE L 193 du 29 juillet 2000, p. 39 ; règlement n°438/2001 du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement n°1260/1999, JOCE L 63 du 3 mars 2001, p. 21 ; règlement n°448/2001 du 2 mars 2001 fixant les modalités d'application du règlement n°1260/1999, JOCE L 64 du 6 mars 2001, p. 13.

²³ Article 161 CE. Le traité constitutionnel (article III-223) substitue la procédure de codécision à l'avis conforme et la majorité qualifiée à l'unanimité.

²⁴ 1° les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire ; 2° les régions dites « ultrapériphériques », il s'agit de 7 territoires souvent insulaires et éloignés (les départements français d'Outre-mer sont visés : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) ; 3° les zones faiblement peuplées c'est-à-dire dont la population est inférieure à 8 habitants au kilomètre carré (essentiellement la Laponie).

²⁵ Article 9 du règlement 1260/1999.

La mise en œuvre de chacun des objectifs revient aux autorités nationales et communautaires, aussi la Commission milite-t-elle en faveur d'une plus grande autonomie en soulignant le caractère communautaire de la CES. Celui-ci est particulièrement prégnant dans les initiatives communautaires (IC). Elles apparaissent en 1984 et permettent à la Commission de sélectionner directement des projets. Les moyens financiers attribués tournent autour de 10% de l'enveloppe globale (10,3 milliards d'euros pour la période 2000-2006), destinés à 4 catégories d'initiatives communautaires. Premièrement, INTERREG III, vise la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Son objectif réside dans la stimulation d'un développement harmonieux, équilibré et durable de l'ensemble de l'espace communautaire (4828 millions d'euros). Deuxièmement, LEADER + est une IC relative au développement rural (1980 millions d'euros). Troisièmement, l'initiative URBAN II est chargée de revitaliser les villes et banlieues en crise (695 millions d'euros). Enfin, un nouveau domaine fait son apparition à part entière : la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, à travers de l'initiative EQUAL (2797 millions d'euros). Il s'agit pour la Commission de mettre en place des mesures originales contre les discriminations en agissant en vertu de 4 lignes directrices : la capacité d'insertion professionnelle ; celle d'adaptation ; l'esprit d'entreprise ; l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Quelle que soit la voie choisie, programmes ou IC, elle se conclut par un document dans lequel doit figurer un plan indicatif de financement, celui-ci s'appuie sur divers instruments financiers.

B) Les instruments financiers de la cohésion économique et sociale

Il existe deux grandes catégories d'instruments financiers : ceux à finalité structurelle ; ceux à vocation accessoirement structurelle. Les premiers, les fonds structurels, n'ont cessé de se multiplier pour répondre aux exigences de la CES. En 1960, sur la base de l'article 123 CEE relatif à l'amélioration des possibilités d'emploi des travailleurs et du niveau de vie, a été instauré le Fonds social européen (FSE). Comme le FEDER, il est mentionné par le traité depuis l'Acte unique. Plus tard, en 1962, le Conseil a institué le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). En 1964, deux sections sont distinguées, la section "garantie" et la section "orientation", cette dernière (FEOGA-O) est compétente pour les actions structurelles de la PAC qui s'insèrent dans la CES. En 1975, le FEDER fait son apparition. Il faut attendre 1994 pour que deux nouveaux fonds soient créés : l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds de cohésion.

Pour la période 2000-2006, l'enveloppe financière des quatre fonds structurels s'élève à 195 milliards d'euros tandis que celle du Fonds de cohésion, qui finance exclusivement la réalisation de projets en matière d'environnement et en matière d'infrastructure des transports dans 4 Etats membres (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal)²⁶, avoisine 18 milliards d'euros. Chacun des objectifs (1, 2 et 3) bénéficie de crédits dont le volume souligne assez l'ordre des priorités (respectivement 136 milliards d'euros, 22,5 et 24).

Les seconds, les instruments financiers à vocation accessoirement structurelle sont la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI). Prévue par le traité de Rome en 1957, la BEI est un organe financier de l'UE, elle finance en particulier des projets envisageant la mise en valeur des régions moins développées, son capital est de 163 milliards d'euros. Le FEI a été instauré en 1994, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, il a pour principale mission la création, la croissance et le développement des petites et moyennes entreprises (PME), c'est-à-dire au sens communautaire des entreprises employant moins de 100 personnes.

L'intervention financière de ces instruments est guidée par un ensemble de principes. Premièrement, le principe de partenariat exige des actions communautaires qu'elles soient conçues comme des compléments aux actions nationales correspondantes. Ce principe témoigne du caractère

²⁶ Depuis 2004, afin de prendre en compte l'entrée de 10 nouveaux Etats membres, le Fonds de cohésion s'adresse à la totalité de ces derniers, simultanément en raison des progrès réalisés par l'Irlande, celle-ci en est exclue.

partagé de la compétence de l'UE, la CES n'est pas une politique exclusivement européenne, les Etats membres demeurent intéressés à l'intégration territoriale. Deuxièmement, le principe de concentration lutte contre le saupoudrage financier. De fait, les objectifs sont concentrés (au nombre de 3) ainsi que les ressources et les territoires déclarés éligibles. Troisièmement, le principe d'additionnalité impose aux Etats membres de maintenir en l'état le niveau des dépenses structurelles publiques, ils ne peuvent se désengager financièrement en raison de l'intervention communautaire. Quatrièmement, le principe de cohérence qui se décompose lui-même en 3 règles : la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-O et IFOP) d'une part, et entre ceux-ci et la BEI ; la compatibilité en vertu de laquelle la Commission apprécie les propositions de PO en fonction des autres politiques publiques communautaires ; la cohérence, qui agit à l'inverse, c'est-à-dire que la Commission tient compte dans les documents qu'elle établit, des politiques territoriales des Etats membres.

La présentation de ces éléments juridiques et financiers n'est rien sans l'appréciation du bilan de la CES. La Commission observe que « dans l'ensemble, les disparités se sont réduites dans l'UE depuis 1995. Elles se sont réduites plus rapidement entre pays qu'entre régions; dans plusieurs États membres, les écarts régionaux se sont creusés »²⁷. Ce résultat paradoxal s'explique par la forte attractivité de territoires déjà compétitifs et bien pourvus tandis que les régions défavorisées cumulent les handicaps. Aussi, plus que jamais des tensions ne manqueront pas d'apparaître au sein de l'UE, partagée entre son désir de compétitivité mondiale et de solidarité territoriale.

²⁷ Troisième rapport d'étape sur la cohésion: vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion du 17 mai 2005, COM (2005) 192 final, p. 6.