

ESSAI DE TYPOLOGIE DES FONDS STRUCTURELS DE L'UNION EUROPEENNE ?

Didier BLANC*

Abstract : *La crise économique, financière et sociale que traverse l'Union européenne nécessite des actions structurelles susceptibles de peser durablement sur l'environnement socio-économique de l'Europe. Ces actions sont généralement conduites par un instrument original : le Fonds structurel.*

Keywords : *actions structurelles, fonds structurel, l'intégration territoriale, les quatre libertés, politique structurelle.*

JEL Classification : K 34

La crise économique, financière et sociale que traverse l'Union européenne nécessite des actions structurelles susceptibles de peser durablement sur l'environnement socio-économique de l'Europe. Ces actions sont généralement conduites par un instrument original : le Fonds structurel. La multiplication de cette technique¹, atteste de sa réussite, aussi apparaît-elle comme un élément de réponse aux difficultés conjoncturelles². Pourtant, en dépit de leur utilité, ces fonds demeurent le plus souvent méconnus, un essai de typologie des fonds structurels centré sur leur cadre originel : l'intégration territoriale, est susceptible de mieux faire connaître un facteur de réussite de l'unification européenne. L'« objectif des actions des Fonds structurels de l'Union européenne est de renforcer l'intégration économique, sociale et territoriale, de réduire les écarts de développement entre régions et de promouvoir leur développement durable, notamment en aidant les régions les plus défavorisées, ultrapériphériques, insulaires ou rurales »³. Ainsi présentés, les fonds structurels sont les principaux acteurs de l'intégration territoriale de l'Union européenne. Cette préoccupation est ancienne, exprimée par le Préambule du traité de Rome instituant en 1957 la Communauté économique européenne, lequel exprime la volonté d'« assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »⁴. Cet objectif est relayé par l'article 2 de ce traité selon lequel « la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun (...) de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ».

Ainsi le marché commun n'est pas une fin en soi, mais un moyen favorisant des « solidarités de fait » pour reprendre l'expression forgée par R. Schuman lors de sa célèbre déclaration du 9 mai 1950. Ce postulat des Pères fondateurs, à savoir la réduction des écarts de

* Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France.

1 Le recours à des fonds dépasse le cadre de l'Union européenne, ainsi InfraMed est chargé de financer des investissements structurels sans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, *Le Monde* du 2 mai 2009.

2 Ainsi que l'atteste par exemple l'adoption par le Conseil du règlement n°284/2009, le 7 avril 2009 destiné à faciliter l'intervention de trois fonds structurels (FEDER, FSE et le Fonds de cohésion, JOUE L 94 du 8 avril 2009, p. 10.

3 Rapport sur la gestion de la politique régionale et des Fonds structurels, PE doc. A5-06/2002 du 10 janvier 2002, présenté par S. POHJAMO, p. 5.

4 Alinéa 5 du préambule du Traité CEE.

richesse au sein de la Communauté par le marché commun, explique le défaut initial d'une politique communautaire ayant pour axe central le développement territorial. Cette dimension n'est toutefois pas totalement absente du traité CEE, la situation particulière de certaines régions est mentionnée soit pour motiver des actions⁵, soit pour motiver des dérogations au cadre communautaire⁶. Quelle que soit l'intensité des mesures prises dans ce cadre, elles ne suffisent pas à fonder une politique publique.

Pareille lacune traduit un excès de confiance dans les vertus régulatrices et bienfaitrices des seuls mécanismes d'un marché en voie de libéralisation. Les quatre libertés instaurées créent une mobilité des personnes, des capitaux, des marchandises, des services et des biens, non seulement ne réduisent pas la fracture régionale, mais l'aggravent en raison des avantages cumulatifs dont bénéficient certaines régions, suivant un phénomène de concentration bien compréhensible : les acteurs économiques s'installant dans des régions déjà florissantes, bien situées et bien dotées, tandis que les autres, moins attractives, le deviennent davantage.

Un temps masqués par l'accroissement de la richesse globale des Etats membres, ces écarts régionaux sont à l'origine il y a tout juste 40 ans (le 17 octobre 1969), de la première proposition de décision présentée par la Commission⁷, dont l'ambition est précisément de doter la Communauté de moyens d'actions en vue du développement régional⁸. Dans son exposé des motifs, la Commission relève : « des déséquilibres considérables entre régions existent à l'intérieur des Etats membres et à l'échelle de la Communauté », et de justifier son action par la mise en place de plans de développement régional, soutenue organiquement par la création d'un comité permanent de développement régional et financièrement par celle d'un Fonds de bonification pour ce même développement régional. De sorte que deux traits centraux de l'intégration territoriale sont posés : la mise en place d'une programmation par plan ; un fonds les finançant⁹.

Appelés à financer une politique structurelle, c'est-à-dire procédant de « toute action gouvernementale destinée à modifier l'actuelle structure économique afin de diriger les forces du marché vers une meilleure configuration »¹⁰, ce fonds s'inspire d'autres fonds ayant eux une assise conventionnelle. Il s'agit d'une part du Fonds social européen (FSE), prévu par l'art. 146 CE (ex-art. 123 CEE) et d'autre part du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles basé sur l'art. 34-3 CE (ex-art. 40-4 CEE). Le premier créé en 1960 n'est pas à l'origine un fonds structurel, il s'adresse aux individus sans prendre en compte directement le développement régional. Toutefois, le protocole concernant l'Italie annexé au traité de Rome en 1957 établit une relation entre le FSE et l'objectif de « redresser les déséquilibres de structure de l'économie italienne (...) par la création d'emplois nouveaux ». Le second créé par un règlement du Conseil en 1962¹¹, à l'issue du premier marathon agricole (140 heures de négociations), est scindé en 1964 pour laisser place au FEOGA section garantie (FEOGA-G, garantie des prix) et au FEOGA section orientation (FEOGA-O), destiné à financer « les modifications de structure nécessaires au bon fonctionnement du marché commun ».

Le rôle de ces fonds, s'il n'est pas négligeable, demeure accessoire en matière structurelle, il revient à titre principal à la Banque européenne d'investissement (BEI) de financer le développement régional. Cet organe communautaire est l'aboutissement d'un vœu émis à la conférence préparatoire de Messine en juin 1955, prônant l'institution d'un fonds régional. Il reste

5 Tel est le cas de la libre circulation des travailleurs et des prêts délivrés par la BEI.

6 Voir par exemple en matière de politique agricole commune et de transports, les règles de concurrence avec les Lander frontaliers de la RDA ou encore mesures de sauvegarde de l'ex-art. 226 CEE-1. Cf. D. BLANC, Politique régionale, *Dictionnaire Joly Communautaire*, 1996, p.4.

7 La première initiative de la Commission prend la forme d'une communication présentée le 12 mai 1965 : bureau d'information des CE, *La politique régionale dans le marché commun*, 1965, 48 p. Ce document s'efforce d'assurer le développement économique des régions défavorisées et de limiter la croissance des zones urbaines.

8 Proposition d'une décision du Conseil relative à l'organisation de moyens d'actions de la Communauté en matière de développement régional, JOCE C 152, p. 6.

9 La création d'un fonds spécial pour le développement régional est déjà mentionné dans un rapport de l'Assemblée parlementaire des Communautés : Rapport BERSANI, doc. de séance, PE n °66-167, 23 mai 1966, n°58.

10 P. BIANCHI, La réorientation des politiques structurelles de la CEE, *RMC*, 1991, n°350, p. 599.

11 Règlement n°25 du 4 avril 1962, JOCE L 30, p. 990.

de cette initiative la mention dans l'ex-art. 130 CEE d'un financement par la BEI « des projets envisageant la mise en valeur des régions les moins développées ».

L'ensemble de ces dispositions ne suffit pas à fonder une politique régionale¹², toutefois le souci d'une harmonisation des territoires est étroitement lié avec l'élargissement de l'Europe communautaire puisque la proposition de la Commission est présentée alors que le Président de la République française, G. Pompidou, lance son fameux triptyque lors du sommet de la Haye (1-2 décembre 1969) : achèvement, approfondissement, élargissement.

Sa proche perspective au début des années 1970 conduit les Etats membres à combler les lacunes conventionnelles. Le sommet européen de Paris (19-21 octobre 1972) invite la Commission à fournir des propositions en vue de la création d'un fonds de développement régional et d'un comité de politique régionale¹³. Cependant, la France rejette en partie les travaux de la Commission qu'elle juge trop contraignants pour les Etats. Il est vrai qu'elle a mis au point plusieurs outils de développement dont la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR)¹⁴. De nouvelles négociations au sein d'un ensemble comptant depuis le 1^{er} janvier 1973, neuf Etats membres, ponctuées par le sommet de Copenhague (15 décembre 1973), envisagent la création d'un fonds en charge des régions avant le 1^{er} janvier 1974. En définitive, il revient au sommet de Paris (9-10 décembre 1974) de décider « que le Fonds européen de développement régional, destiné à corriger les déséquilibres régionaux principaux dans la Communauté, résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel, sera mis en œuvre par les institutions de la Communauté à compter du 1^{er} janvier 1975 ». Cet accord résulte d'un changement du contexte politique français à la suite de l'élection de V. Giscard d'Estaing à la présidence de la République et des pressions constantes du Royaume-uni en faveur d'une politique communautaire destinée à contrebalancer l'hégémonie de la PAC¹⁵.

Ainsi, l'élargissement des Communautés est la principale cause de la création du premier fonds exclusivement structurel : le FEDER, inspiré du FSE et du FEOGA-O. A cet égard, il constitue le socle d'une politique régionale en devenir, avançant à pas hésitants et comptés au cours d'une période allant jusqu'à l'Acte unique. Mise à l'épreuve à cette occasion, la technique du fonds structurel fait ses preuves (I). Après les tâtonnements, vient le temps de plus de certitudes au sein d'une politique communautaire rénovée : la cohésion économique et sociale (CES), fille de l'élargissement des Communautés en direction du Sud de l'Europe. Il s'en dégage l'idée selon laquelle les fonds structurels incarnent un modèle opérationnel susceptible de répondre aux défis d'une Union européenne élargie (II).

I - De l'épreuve à la preuve : le tropisme des fonds structurel

Ignorés en tant que tels par les traités originaux, les fonds structurels apparaissent comme des outils pertinents d'aménagement du territoire avec la création du FEDER, de sorte que leur modèle est en gestation (A), pour ensuite laisser place à une série d'éléments qui, une fois réunis, permettent de tracer le portrait-robot des fonds structurels, d'esquisser un essai de typologie (B).

A) Les fonds structurels, un modèle en gestation

L'expérience née du premier fonds exclusivement structurel fait apparaître deux acquis dans son mode de fonctionnement : la présentation de plans étatiques ; la programmation pluri-annuelle. Ces éléments vont être reproduits au point de faire du FEDER un modèle opérationnel (1). La transformation par l'Acte unique européen (AUE) de la politique régionale en politique de cohésion économique et sociale prend acte de son rôle central au point de l'inscrire dans le traité¹⁶. Cette reconnaissance conventionnelle n'est pas limitée au seul FEDER, les autres fonds forment une catégorie hissée au rang du droit primaire : les fonds structurels (2).

¹² En dépit de la création en 1968 d'une 16^{ème} direction générale à la Commission européenne chargée de la politique régionale (DG XVI).

¹³ Cette requête s'inscrit dans le droit fil de la proposition de la Commission de 1969.

¹⁴ Devenue DIACT depuis le 1^{er} janvier 2006, cf. 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.

¹⁵ Il est prévu que plus du quart des ressources de ce fonds (28%) soit alloué au Royaume-Uni.

¹⁶ Inscrite dans le titre V du traité de Rome, la CES ajoute à la troisième partie, par l'article 23 de l'AUE, les ex-art 130 A à 130 E CE.

1) *Un modèle opérationnel : le Fonds européen de développement régional*

Le 18 mars 1975 est simultanément adopté un règlement du Conseil instaurant le FEDER¹⁷ et une décision relative au Comité de politique régionale¹⁸. La mission qui est assignée au FEDER est de « corriger les principaux déséquilibres régionaux de la Communauté ». Les réticences françaises à voir un instrument communautaire concurrencer ceux mis en place au plan national font sentir leurs effets. D'une part, le FEDER est doté de la moitié des fonds voulue par la Commission¹⁹. D'autre part, plus fondamentalement, chaque Etat se voit attribuer un quota fixe représentant une quote-part du fonds²⁰. Pour recevoir ce financement, les Etats membres établissent des plans de développement régional, examinés formellement par la Commission, assistée du Comité de politique régionale.

Difficile dans ces conditions de parler de politique régionale communautaire car le FEDER ne pouvait intervenir que dans les zones où des aides régionales étaient déjà versées par les Etats membres. Ce qui revenait à donner aux Etats le choix des régions bénéficiaires. Nous sommes plus en présence d'une politique en faveur des régions des Etats que d'une politique communautaire. C'est pour cette raison qu'une première modification réglementaire fut apportée en 1979²¹ comportant comme principale innovation une section « hors-quotas ». Cette section est constituée d'un montant de 5 % de la dotation du fonds, affecté à des opérations choisies à l'initiative de la seule Commission ; elle y gagne une certaine autonomie puisque des moyens financiers pourront être engagés en dehors des zones désignées par les Etats. En dépit de ces progrès sur la voie d'une politique communautaire, le mode d'action retenu s'apparente à un saupoudrage financier.

Ce constat motive une deuxième réforme en 1984²², s'attachant principalement à coordonner la politique régionale communautaire avec les politiques nationales ainsi qu'avec les autres politiques de la Communauté. Concernant le FEDER, un système de fourchette remplace celui des quotas, il est destiné à garantir aux Etats une certaine enveloppe financière tout en donnant à la Commission une réelle marge de manoeuvre dans sa distribution²³. Cette méthode incite les Etats à présenter des plans dignes d'intérêts tandis que la technique du financement par programmes inaugurée par la section "hors-quotas" est généralisée.

Les deux acquis de cette période qui va jusqu'à l'Acte unique : présentation de plans étatiques ; programmation pluri-annuelle, servent de points d'ancrage à la réforme engagée par l'Acte unique européen assurant une consécration conventionnelle aux fonds structurels.

2) *L'Acte unique européen : la consécration conventionnelle des fonds structurels*

Avertis des lacunes initiales et du caractère imparfait des réponses apportées, les auteurs de l'Acte unique veulent lier l'avènement du grand marché intérieur à l'aménagement du territoire européen. La perspective d'un « espace sans frontières », selon la terminologie du temps, risque de profiter principalement aux territoires les plus riches, comme le soulignent en particulier la Grèce et l'Irlande²⁴. Cette préoccupation conduit la Commission à rassembler des dispositifs épars afin de former un ensemble cohérent. Cette démarche se traduit par l'insertion d'un titre dans le traité de Rome consacré exclusivement à la Cohésion économique et sociale (CES)²⁵. Son objectif est univoque, elle « vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »²⁶. Cette disposition tire sa force de la similitude des termes

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

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

19 1,5 milliards d'écus pour la période 1975-1977.

20 15 % pour la France.

21 Règlement n°214/79 du 6 février 1979, JOCE L 35, p. 1.

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

23 Le concours alloué à la France se situait - après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal - entre 7,48 % et 9,96 % de la dotation du FEDER.

24 Cf. J. de RUYT, *L'Acte unique européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 195.

25 Sur sa mise en place : J.-F. JOYE, *L'action économique territoriale: outils juridiques et logiques d'acteurs*, L'Harmattan, 2002, p. 105 et s.

26 Ex-art. 130 A CE (art. 158 CE, art. 174 TFUE)

employés avec ceux du préambule. De sorte que la « politique régionale reçoit ainsi la consécration conventionnelle qui lui faisait défaut²⁷ ».

Celle-ci s'accompagne d'une autre consécration avec l'inscription dans le traité de Rome de trois instruments financiers qualifiés de « Fonds à finalité structurelle »²⁸ : le FEOGA-O, le FSE et le FEDER. Ce dernier fait même l'objet d'une disposition spécifique du traité en vertu de laquelle selon les mêmes termes que son règlement fondateur, il est « destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux »²⁹. A côté des fonds structurels, la BEI et d'autres instruments financiers existants sont également reconnus comme ayant vocation à apporter leur soutien à la CES. L'idée selon laquelle l'aménagement du territoire est du ressort exclusif des Etats membres succombe définitivement avec l'AUE. Pour autant la compétence communautaire est partagée et le demeure comme l'atteste le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007³⁰.

Le droit primaire est relayé par le droit dérivé³¹, avec la première grande réforme des fonds structurels fondée par un règlement cadre du Conseil du 24 juin 1988³² suivi d'une série de règlements d'application portant en particulier sur les trois fonds structurels³³. Cette réforme de 1988 est la matrice des réformes suivantes jusqu'à celle de 2006 ouvrant la voie à l'actuelle période de programmation 2007-2013. Si le terme réforme semble parfois avoir été conçu pour précéder toute référence aux fonds structurels, tant ils en ont fait l'objet en moins de vingt ans, il est possible toutefois d'établir le « portrait-robot » du Fonds structurel.

B) Portrait-robot du Fonds structurel : un changement de paradigme

Depuis 1988, les fonds structurels ne sont plus pensés comme servant à « refinancer des dépenses nationales destinées à mettre en œuvre des politiques régionales des Etats membres qui en attendaient surtout le juste retour de leurs contributions au budget communautaire »³⁴. Il faut à cet égard se souvenir que cette conception étroite de la politique régionale et plus globalement de la construction européenne vue sous un angle strictement budgétaire a fait peser de lourdes hypothèques sur le processus de révision des traités au début des années 80³⁵. La « communautarisation » de la politique régionale, devenue CES, puis Cohésion économique, sociale et territoriale (CEST) avec le traité de Lisbonne, imitant en cela le traité-constitutionnel³⁶, pensée sinon à rebours des égoïsmes nationaux, est conçue comme un instrument de solidarité favorable à l'intégration européenne. Ce changement de paradigme fait sentir ses effets sur le cadre réglementaire des fonds structurels (1). Celui-ci demeure stable en dépit de changement touchant au cadre conventionnel des fonds structurels (2).

1) La stabilité du cadre réglementaire des Fonds structurels

27 J.-F. COUZINET in "Commentaire article par article du traité instituant la Communauté, *Economica*, 1992, p. 365.

28 Ex-art 130 B (art. 159 CE, art. 175 TFUE).

29 Ex-art. 130 C (art. 160 CE, art. 176 TFUE).

30 L'art. 4-2 TFUE classe dans cette catégorie la cohésion économique, sociale et territoriale.

31 Selon l'ex-art. 130 D il revient à la Commission de faire des propositions. Celles-ci figurent dans sa brochure, *Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe*, Bull. CE, supplément 1/1987. Dans ce document elle craint la détérioration des disparités régionales du fait des effets pervers de l'intégration économique ; les régions économiquement faibles sont souvent peu adaptées pour accueillir des investissements productifs ; la faiblesse de leurs infrastructures et le manque de personnel qualifié sont autant d'obstacles.

32 Règlement cadre n° 2052/88 concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, JOCE L 185 du 15 juillet 1988, p. 9.

33 Le règlement n°4254/88 concerne le FEDER, le règlement n°4255/88 le FSE et le règlement n°4256/88 le FEOGA-O. Respectivement JOCE L 374 du 31 décembre 1988, p. 1, 15 et 21.

34 J.-C. SÉCHÉ, La nouvelle réglementation des Fonds structurels, *RMC*, 1989, 328, p. 326.

35 Le Royaume-Uni était à l'époque contributeur net, c'est-à-dire qu'il donnait plus au budget général des CE qu'il n'en recevait. Ce qui fut dénoncé par le Premier ministre, Mme Thatcher, par son célèbre : « *I want my money back* », conduisant son gouvernement à brandir son opposition à toute révision des traités tant que cette question ne recevrait pas une issue favorable. Cf. D. BLANC, *L'Union européenne. Aspects politiques et institutionnels*, Ellipses, 2006, p. 20.

36 Art. 174 à 178 TFUE du Titre XVIII de la troisième partie, Les politiques et actions internes de l'Union (art. III-220 à 224, TECE).

Depuis 1988, le cadre réglementaire des Fonds structurels a évolué, mais sans être substantiellement transformé³⁷. Les fonds structurels ont toujours agi dans un cadre pluriannuel invariablement formé d'objectifs, poursuivis selon une méthode de programmation soumise au respect de plusieurs principes et faisant l'objet d'une évaluation.

En premier lieu, le cadre pluriannuel, inauguré avec le FEDER pour la période 1975-1977 est généralisé, avec une première période 1989-1993, dont la durée est portée à 7 ans, 1993-1999, puis 2000-2006 et enfin 2007-2013, actuelle et quatrième période de programmation.

En deuxième lieu, les objectifs prioritaires font leur apparition en 1988, au nombre de 5³⁸, de 6 en 1993, un objectif supplémentaire étant créé en prévision de l'élargissement des Communautés en direction des pays nordiques³⁹, on en recense en définitive 3 depuis 2000⁴⁰. La réduction des objectifs n'implique pas la fin de leur diversité, des objectifs territoriaux (verticaux) continuent de cohabiter avec des objectifs s'adressant aux individus (horizontaux) suivant des critères géographiques, économiques et sociaux. Elle est dictée par la nécessité de concentrer les aides régionales. Cette préoccupation est également à l'origine de la suppression des Initiatives communautaires (IC)⁴¹. Cette concentration est érigée au rang de principe encadrant la mise en œuvre des Fonds structurels.

En troisième lieu, on rencontre des principes n'ayant guère évolué depuis 1988. Le premier, le principe de partenariat, dont la portée n'a cessé de croître, prévoit la concertation entre la Commission et l'Etat membre concerné, les autorités compétentes désignées au niveau national, régional, local ou autre, les représentants économiques et sociaux des régions, et tout organisme approprié, comme ceux issus de la société civile. Le partenariat est indispensable dans la mesure où les Fonds interviennent « en complément des actions nationales, y compris les actions au niveau régional et local »⁴². Ainsi défini, le principe de complémentarité implique une série d'autres principes, celui de la cohérence entre les deux niveaux d'actions, celui de coordination, en particulier de l'intervention des Fonds⁴³, enfin celui de conformité étant entendu que les opérations qu'ils financent sont conformes au droit communautaire. Il en découle un autre principe : le principe d'additionnalité en vertu duquel les crédits des Fonds structurels ne peuvent se substituer aux interventions étatiques. Enfin, le principe de concentration, décliné thématiquement, géographiquement et financièrement, au bénéfice de l'objectif 1, devenu l'objectif Convergence. Ce principe s'intensifie régulièrement puisque les sommes attribuées représentaient

³⁷ Pour autant, des éléments nouveaux peuvent faire leur apparition comme le développement durable. Cf. D. BLANC, Du développement durable dans les programmes territoriaux de l'Union européenne, in *Développement urbain durable*, International Conference on Economics, Law and Management (ICELM), Miskolc, Miskolc University Press, 2008, p. 40 et s.

³⁸ Objectif 1 : le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ; objectif 2 : la reconversion des régions industrielles en déclin ; objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail ; objectif 4 : adaptation des travailleurs et travailleuses aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production ; objectif 5 : l'adaptation des structures agricoles, de pêche et le développement et l'ajustement structurel des zones rurales. Cet objectif se dédouble en objectif 5 a) et 5 b).

³⁹ L'objectif 6, le développement et l'ajustement structurel des régions à très faible densité de population concerne les comtés du Nord de la Suède et essentiellement la Laponie en Finlande.

⁴⁰ Pour la période 2000-2006 : objectif 1, le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ; objectif 2, reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ; objectif 3, adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Pour la période 2007-2013 : **Convergence** (convergence des Etats et régions les moins développées c'est-à-dire dont le PIB est inférieur ou égal à 75 % de la moyenne communautaire). Pour la France, cet objectif concerne les 4 départements d'Outre-Mer. **Compétitivité régionale et emploi** (fusion des objectifs 2 et 3, ainsi que les programmes d'initiative communautaire. L'ensemble du territoire français est concerné par cet objectif. **Coopération territoriale européenne** (INTERREG, trois volets : la coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes ; la coopération transnationale sur des priorités stratégiques (recherche, société de l'information et environnement, etc.) ; coopération interrégionale.

⁴¹ Apparues en 1984, généralisées à partir de 1993, les IC permettent à la Commission de sa propre initiative, de proposer aux Etats membres de soumettre des demandes de concours pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. Réduite à 4 pour la période 2000-2006, elles n'ont pas survécu à l'élargissement.

⁴² Art. 9-1 du règlement 1083/2006.

⁴³ Plusieurs Fonds peuvent être compétents pour un même objectif (Convergence : FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion ; Compétitivité régionale et emploi: le FEDER et FSE), il n'y a que l'objectif coopération territoriale européenne pour lequel le FEDER est exclusivement compétent.

64% en 1989 de la dotation générale des Fonds structurels, 68% en 1994, 74% en 1999 et 82 % en 2006⁴⁴.

En quatrième lieu, ces principes guident une programmation à la recherche permanente de sa simplification. Ce qui peut ressembler à une gageure dans la mesure où plusieurs étapes sont nécessaires. D'abord au plan communautaire, des orientations stratégiques « concises » définissent à titre indicatif le cadre de l'intervention des Fonds⁴⁵. Ensuite, les Etats membres doivent présenter un cadre de référence stratégique national (RSN) assurant la liaison entre son programme de réforme et les orientations communautaires. Enfin, les Etats membres présentent à la Commission des programmes opérationnels (PO) pour adoption. Ces PO s'inscrivant dans le RSN doivent comporter un nombre importants d'éléments tels le suivi et l'évaluation ou encore un plan de financement, pouvant varier selon le Fonds compétent⁴⁶.

Enfin, en dernier lieu, l'action des Fonds structurels fait l'objet d'une triple évaluation ex-ante, à mi-parcours et ex-post. Il est ainsi aisé de faire leur bilan. A titre d'exemple, dès 1994, la Commission estime que les aides communautaires ont représenté pour la Grèce en moyenne 3 % de son PIB, permettant une croissance plus élevée de 2,5 % sur la période, au Portugal les transferts financiers de la Communauté sont de l'ordre également de 3 % du PIB, tandis que l'Irlande a bénéficié d'une augmentation de son PIB de 2,5 % grâce aux fonds européens⁴⁷. Plus globalement, même si leur économie est actuellement durement frappée par la crise économique et financière, l'Irlande et l'Espagne ont connu un développement économique sans précédent en partie du aux aides structurelles dont elles ont bénéficiées⁴⁸.

2) *Les transformations conventionnelles de l'Union européenne : vers une démocratisation formelle des Fonds structurels*

Alors que le cadre réglementaire des Fonds structurels commençait à peine à faire sentir ses effets, les Etats membres décidaient de se réunir pour réviser les traités et donner naissance au traité de Maastricht. Dans ce contexte, la CES fut « pour les pays les moins développés de la Communauté l'un des principaux enjeux de la négociation »⁴⁹. Son renforcement était ressenti comme nécessaire dans la perspective de l'Union économique et monétaire (UEM), motivant sa promotion au rang des objectifs du traité CE⁵⁰. Dès lors si l'on considère que la monnaie unique est un facteur d'intégration, il faut tout aussi constater que la CES appelée à en faciliter la survenance en est également un.

Aussi, le titre consacré à la politique de cohésion économique et sociale a fait l'objet de diverses modifications⁵¹. Elles peuvent être regroupées autour de deux axes : l'Union économique

⁴⁴ Art. 19 règlement 1083/2006, soit 82% des 308 milliards d'euros.

⁴⁵ Cf. Annexe I de la décision du Conseil du 6 octobre 2006, JOUE L 291 du 21 octobre 2006, p. 11

⁴⁶ Par exemple pour le FEDER des informations sur le traitement de la question du développement urbain durable s'il y a lieu conformément à l'art. 37-4 a) règlement 1083/2006.

⁴⁷ Cf. Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté, COM (94) 322 final, 19 juillet 1994.

⁴⁸ Cf. Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM (2001) 24 final, 31 janvier 2001. Par ailleurs, depuis 2000, la croissance la plus élevée a été observée dans les pays où le PIB/habitant était le plus faible en terme de pouvoir d'achat, comme en Grèce ou au Portugal, avec une croissance respective de 2.8% et 2% de leur PIB entre 2000 et 2006. Le nombre de régions au PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE a baissé de 78 à 70. Cf. Rapport du Parlement européen sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, présenté par A. GUELLEC, PE Doc. A6-0023/2008 du 29 janvier 2008, pt. 12

⁴⁹ J. CLOOS, *Le traité de Maastricht*, Bruylant, Bruxelles, 1993, p. 151. Les pays visés sont l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

⁵⁰ Art. 2 CE.

⁵¹ L'ex-article 130 A al. 2 (art. 158 CE) fait référence à la spécificité des zones agricoles dans les régions les moins favorisées. L'ex-article 130 B al. 2 (art. 159 CE), impose l'établissement et la présentation par la Commission d'un rapport triennal au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, et donne au Conseil la possibilité de prendre des mesures spécifiques en dehors du cadre classique des fonds structurels. L'ex-article 130 D (art. 161 CE) assure un nouveau cadre juridique aux fonds structurels, dont les missions, les objectifs prioritaires, l'organisation, les règles générales, leur efficacité et leur coordination sont définies par le Conseil après avis conforme du Parlement européen. L'ex-article 130 E (art. 162 CE) prend en considération le nouveau dispositif pour la procédure relative aux mesures d'application du FEDER. S'agissant du FSE, sa base juridique est aussi adaptée pour ce qui est de ses mesures d'application, les précédents articles 126 et 127 sont remplacés par l'article 125, alignant ses mécanismes sur ceux du FEDER.

et monétaire et la démocratisation du fonctionnement de l'UE. Au titre de l'UEM, les Fonds structurels existants apparaissent insuffisants ce qui motive la création d'un nouveau Fonds structurel : le Fonds de cohésion⁵². Au titre de la démocratisation, les acteurs locaux sont représentés au sein d'un nouvel organe : le Comité des régions⁵³, tandis que le rôle du Parlement européen est accru. La réglementation des Fonds structurels est adoptée selon la procédure d'avis conforme qui s'analyse en un droit de veto, alors qu'auparavant il n'était que consulté⁵⁴. Toutefois, cette participation du Parlement européen est insuffisante dans la mesure où il ne peut amender le texte. En revanche les mesures d'exécution des Fonds structurels relèvent jusqu'au traité d'Amsterdam de la procédure de coopération, qui assure une certaine influence au Parlement européen. Depuis, elles sont soumises à la procédure de codécision⁵⁵, appelée à devenir la procédure législative ordinaire selon le traité de Lisbonne. Celui-ci représente un progrès sensible en généralisant la procédure législative ordinaire pour tous les aspects relatifs aux Fonds structurels⁵⁶. Parallèlement, depuis le traité de Maastricht, la consultation du Comité des régions, tout comme celle du Comité économique et social, est prévue pour la réglementation de base comme pour les mesures d'exécution.

Hormis ces changements, le dispositif conventionnel applicable aux Fonds structurels n'a guère évolué depuis 20 ans, le traité de Lisbonne, à l'imitation du traité-constitutionnel, transforme la CES en Cohésion économique, sociale et territoriale (CEST). La dimension territoriale est prise en compte par la mention d'une série de zones (rurales, en transition industrielle, souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves telles les régions septentrionales comme la Laponie du défunt objectif 6 ou les régions insulaires⁵⁷, transfrontalières et de montagne)⁵⁸. Dans cette perspective la Commission a présenté un Livre Vert dans lequel elle donne la définition suivante de la cohésion territoriale : « garantir le développement harmonieux de tous ces territoires et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres »⁵⁹. Il reste qu'en soi la CEST est sans effet sur la situation de ces zones concernées à des titres divers par l'actuelle période de programmation, elle est destinée à rassurer ces territoires en garantissant la pérennité du soutien financier des Fonds structurels. En revanche, il est permis d'attendre une coordination générale des autres politiques de l'Union concourant à l'intégration territoriale (transports, recherche, environnement...) ⁶⁰. Et ce d'autant plus que la diversité territoriale s'est accrue au sein d'une Union européenne élargie.

II – L'adaptation des Fonds structurels aux défis de l'Union européenne élargie

Sur le modèle des Fonds structurels existants et en particulier du FEDER, plusieurs Fonds structurels sont apparus, paradoxalement en raison du caractère inadapté des premiers. L'adaptation des fonds structurels procède de la nécessité de répondre aux défis de l'Europe communautaire de la décennie 1990 : la réalisation d'une monnaie unique ; l'élargissement de l'Union européenne. Leurs effets conjugués se font sentir à la fois sur un plan interne (A) et externe (B).

A) L'adaptation en vue de l'intégration territoriale interne

Depuis le traité de Maastricht, l'intégration territoriale au sein de l'Union européenne occupe le Fonds de cohésion, chargé de faciliter le passage vers la monnaie d'unique des Etats

52 Art. 130 D. Le protocole n°15 sur la cohésion économique et sociale annexé au traité précise le cadre de l'intervention de ce Fonds de cohésion.

53 Régi par les articles art. 263 CE à 265 CE (ex-art. 198 A à 198 C).

54 Art. 130 D (art. 161 CE).

55 Art. 37 CE, 148 CE et 162 CE.

56 Art. 177 TFUE.

57 La déclaration 33 relative à l'article 158 TFUE précise que « les termes «régions insulaires» figurant à l'article 158 peuvent également désigner des États insulaires dans leur intégralité ».

58 Art. 174 TFUE.

59 Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout, COM(2008) 616 final du 6 octobre 2008, p. 3.

60 La France considère que l'objectif de cohésion territoriale ne doit pas donner lieu à une politique spécifique. Cf. Contribution des autorités françaises à la consultation de la Commission européenne relative au livre vert sur « la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout », 2 mars 2009.

membres les moins riches de l'Union (1) ainsi que d'autres fonds agissant dans un cadre plus étroit, celui de politiques communes (2).

1) Le Fonds de cohésion : instrument structurel sur la voie de la monnaie unique

A la demande des Etats les moins développés de l'UE le traité de Maastricht prévoit la création d'un nouveau Fonds structurel chargé de contribuer « financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructures de transport »⁶¹. Malgré cette base juridique conventionnelle, sa création fut laborieuse comme en témoigne le retard pris dans son élaboration puisqu'il faut attendre un règlement fondateur en date du 16 mai 1994⁶², alors qu'il devait être opérationnel avant le 31 décembre 1993⁶³. Bâti à l'exemple des Fonds structurels existant, le Fonds de cohésion conduit des missions centrées sur l'environnement et les réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure de transports. Le choix de l'environnement est justifié à la fois parce qu'il garantit un développement durable de l'économie et représente un important gisement d'activités. Le second domaine provient de l'importance pour les pays concernés d'être reliés aux puissants centres d'activités de l'Union européenne afin qu'ils puissent tirer tous les avantages du grand marché européen alors même que les Etats concernés souffrent d'handicaps naturels tirés de leur caractère périphérique.

Le modèle des Fonds structurels est ici doublement adapté dans la mesure où d'une part, ce ne sont pas des régions qui sont déclarés éligibles mais des Etats membres partageant la caractéristique d'avoir un PNB/habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire. D'autre part, ces Etats membres mettent en place un programme de réforme en vue du passage à la future monnaie unique⁶⁴. En clair l'Etat bénéficiaire s'engage à ne pas laisser se creuser un déficit public excessif⁶⁵. A la lecture de ces conditions, quatre Etats relèvent jusqu'en 2003 du ressort du Fonds de cohésion : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal⁶⁶. A cette date il a été constaté que l'Irlande ne remplissait plus la condition relative au PNB tandis que tous les nouveaux Etats membres sont déclarés éligibles.

Inséré dans le cadre réglementaire des Fonds structurels, le Fonds de cohésion s'en distingue par le caractère ciblé de ses interventions. Selon un schéma simplifié, le Fonds de cohésion finance uniquement trois catégories de projets (les simples projets, les stades de projet et les groupes de projets) qui ne peuvent être inférieurs à 10 millions d'euros pour des raisons évidentes d'impact. La plaie du saupoudrage est ainsi écartée. Mais comme tout autre Fonds structurels, la liste des actions éligibles est dressée de façon exhaustive tandis que leurs interventions sont respectueuses des principes généraux tels la coordination⁶⁷. Le Fonds de cohésion s'est banalisé depuis l'adhésion en 2004 de nouveaux Etats ; ayant tous un revenu national brut⁶⁸ inférieur de plus de 90% à la moyenne communautaire, ils relèvent également de l'objectif Convergence, si bien que l'action du Fonds de cohésion est désormais étroitement conduite avec le FEDER⁶⁹.

2) Les Fonds structurels agissant au titre de politiques sectorielles

61 Ex-art. 130 D al. 2 (art. 161 CE).

62 Règlement n°1164/94, JOCE L 130 du 25 mai 1994, p. 1. Ce texte a été modifié par le règlement n°1264/99 du 21 juin 1999 (JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 57) et abrogé par celui n°1084/2006 du 11 juillet 2006 (JOUE L 210 du 31 juillet 2006, p. 79).

63 Un instrument financier temporaire est constitué pour cette raison, cf. règlement n°792/93 du 30 mars 1993, JOCE L 79, du 1^{er} avril 1993, p. 74.

64 Art. 5 du règlement n°1083/2006, JOCE L 210 du 31 juillet 2006, p. 25.

65 La dérive des finances publiques peut être sanctionnée par une suspension des aides conformément à l'art. 6 du règlement n°1164/99.

66 Article 2 du règlement n°1164/99.

67 Avec toutefois une participation financière supérieure aux autres Fonds, avec un plafond de 85% des dépenses publiques ou assimilables. Cf. Annexe III du règlement n°1083/2006.

68 Le revenu national brut (RNB) désigne la somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques sur le territoire national. En d'autres termes, le RNB est la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

69 « Dans les États membres bénéficiaires du Fonds de cohésion, le FEDER et le Fonds de cohésion interviennent conjointement », art. 34 du règlement n°1083/2006. Ce règlement constitue pour la première fois un cadre unique pour le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion.

Sur son modèle, un autre instrument financier a vu le jour en 2006 : le Fonds européen de la pêche (FEP)⁷⁰. Succédant à l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)⁷¹, le FEP s'inscrit dans le cadre de la politique commune de la pêche et non dans celui de la CES. Pourtant, il poursuit également des objectifs en relation avec la CES comme le renforcement de « la compétitivité des structures d'exploitation et le développement d'entreprises économiquement viables dans le secteur de la pêche »⁷², ce qui implique une complémentarité, une cohérence et une conformité avec l'action des Fonds structurels⁷³. Au demeurant à côté de cette référence, le FEP est soumis aux principes déjà rencontrés, en particulier celui de concentration⁷⁴, guidant des interventions conduites dans le cadre de programmes opérationnels comparables également à ceux des Fonds structurels.

Durant cette période, d'autres Fonds ayant une vocation structurelle ont été créés comme le Fonds de solidarité de l'Union européenne, chargé de subventionner à l'instar du Fonds de cohésion, la remise en état d'infrastructures et d'équipements ainsi que les actions visant le nettoyage de zones naturelles à la suite des violentes inondations qui ont particulièrement frappé l'Allemagne durant l'été 2002⁷⁵. Et surtout le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), remplaçant le FEOGA-O tandis que le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) remplace le FEOGA-G⁷⁶. Si le FEADER est exclusivement rattaché à la PAC, sa mission en faveur du développement rural comporte des incidences structurelles, seulement leur financement est imputable à la PAC et non à la CES⁷⁷. Ces changements témoignent de la simplification des fonds structurels, ainsi résumée par la Commission : « un seul fonds par programme »⁷⁸. Enfin, sur le modèle du FSE et non plus du FEDER, un fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été créé sur la base de l'article 159 al 3 CE relatif à la poursuite des objectifs de la CES en dehors des fonds existants⁷⁹. Leurs actions sont envisagées sous l'angle du non cumul avec les concours financiers du FEM, en revanche, ce dernier intervient en complément du cadre national (législation ou conventions collectives). Outre ce principe de complémentarité, naturel s'agissant de l'emploi⁸⁰, le FEM emprunte aux Fonds structurels des mécanismes d'évaluation relevant de la Commission. Face à la crise rencontrée par les Etats membres de l'Union, les modalités d'intervention du FEM ont été revues afin d'en assouplir la mise en œuvre⁸¹.

La multiplication de ces fonds à côtés des Fonds structurels en souligne certes la réussite, mais soulève deux catégories de questions : la pertinence d'une approche sectorielle séparée de la cohésion territoriale⁸² ; la moindre lisibilité des actions structurelles. La création en 2007 de l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+)⁸³ alimente ces interrogations en forme de critique. Cet instrument présente la particularité de financer des programmes ouverts non seulement aux Etats membres mais aussi aux pays européens tiers, comme les Etats candidats à l'adhésion. Il possède ainsi une vocation interne et externe tandis que d'autres fonds ont été créés spécialement à des fins externes.

70 Règlement n°1198/2006 du 27 juillet 2006, JOUE L 223 du 15 août 2006, p. 1.

71 Règlement n°1263/1999 du 21 juin 1999, JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 54.

72 Art. 4 d) du règlement n°1198/2006.

73 Cf. art. 5 du règlement n°1198/2006.

74 Cf. art.12-4 du règlement n°1198/2006.

75 Règlement n°2012/2002 du 11 novembre 2002, JOCE L n°311 du 14 novembre 2002, p. 3.

76 Règlement n°1290/2005 du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, JOUE L 209 du 11 août 2005, p. 1.

77 Aussi les données financières pour la période 2007-2013 relient le développement rural à la politique de la CES.

78 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013 », COM(2004) 101 final, 10 février 2004, p. 38.

79 Règlement 1927/2006 du 20 décembre 2006, JOUE L 406 du 30 décembre 2006, p. 1.

80 Pour ce domaine, le rôle de l'Union est limité à l'encouragement de la coordination entre les Etats membres.

81 Cf. Rapport n°1503 fait par M. HERBILLON AU nom de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale le 25 mars 2009, *sur* la réforme du fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

82 Cf. Rapport précité, PE Doc. A6-0023/2008, pt. 35-36.

83 Règlement 614/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), JOUE L 149 du 9 juin 2007, p. 1.

B) L'adaptation en vue de l'intégration territoriale externe

La perspective de l'adhésion de nouveaux Etats, demeurés près d'un demi-siècle sous l'influence soviétique prônant un autre modèle économique et social que celui de l'Europe occidentale, rend particulièrement aigue leur intégration. Au point que pour la première fois des instruments financiers vont leur être exclusivement dédiés. Si leur multiplication a été rendue nécessaire par le nombre importants d'Etats concernés, la création d'un instrument unique, l'Instrument d'Aide Pré-adhésion (IAP) répond à une volonté de rationalisation de l'action européenne (1). Cet instrument se trouve à la charnière de l'intégration interne et externe, car il s'adresse à des pays n'appartenant pas à l'Union, mais son objectif est précisément de faciliter cette appartenance. L'élargissement de l'Union européenne fait également sentir ses effets cette fois sur un plan purement externe, en déplaçant pour l'essentiel les frontières de l'Union européenne vers l'Est, il découvre à cette occasion un nouveau voisinage, motivant une politique européenne nouvelle, la politique européenne de voisinage (PEV)⁸⁴, laquelle est soutenue par un instrument tout aussi l'unique : l'Instrument européen de voisinage et partenariat (2).

1) L'Instrument d'Aide Pré-adhésion : la rationalisation des instruments financiers externes

La stratégie de préparation de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale est définie par le Conseil européen d'Essen (9-10 décembre 1994), elle « vise essentiellement à leur permettre de se préparer progressivement à l'intégration du marché intérieur de l'Union ». Pour ce faire elle s'accompagne « de la mise en œuvre de politiques destinées à favoriser l'intégration par la mise en place d'infrastructures, la coopération dans le cadre de réseaux transeuropéens, la promotion de la coopération intrarégionale, la coopération dans le domaine de l'environnement »⁸⁵. La parenté avec la CES est patente dans la mesure où au même moment se met en place le Fonds de cohésion compétent pour financer la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux.

Le Conseil européen avance en terrain connu dans la mesure où dès 1989, la Communauté a décidé de participer financièrement à la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie en créant le programme Phare⁸⁶. Sa mise en œuvre obéit à des principes identiques ou comparables à ceux de la CES comme la programmation pluriannuelle, la définition par la Commission d'orientations indicatives ou encore la conduite d'actions en partenariat entre les autorités communautaires, la BEI et les autorités étatiques, tandis que leur mise en œuvre incombe aux autorités nationales compétentes. Cette inspiration n'est pas fortuite, elle est voulue par la Commission, laquelle affirme : « Compte tenu de la tendance actuelle à une augmentation des disparités régionales dans chacun de ces pays, il s'agit tout d'abord de familiariser, dès que possible, les pays candidats aux objectifs et aux procédures des Fonds structurels. C'est la meilleure manière de s'assurer que ces pays seront capables, le moment venu, d'appliquer les règles des Fonds structurels et d'utiliser les premiers paiements en provenance de ces Fonds »⁸⁷. Cette logique est poussée à son terme dans la mesure où des pays candidats peuvent participer à des opérations conduites dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG III⁸⁸, qui pourront être à la fois financées par le FEDER ou par Phare⁸⁹.

De plus, comme un fonds structurel ne finance pas seul la CES, plusieurs instruments concourent à la stratégie de pré-adhésion : le Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD) et l'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA). Le programme SAPARD s'efforce de préparer l'insertion de l'agriculture des pays candidats dans la

⁸⁴ Cf. D. BLANC, La politique européenne de voisinage : essai d'identification, in *L'Union européenne élargie et ses nouvelles frontières à la recherche d'une politique de voisinage*, M.-F. LABOUZ, C. PHILIP et P. SOLDATOS (dir.), Bruylant, 2006, p. 45 à 59.

⁸⁵ Conclusions de la présidence, Annexe IV, *Bulletin de l'Union européenne* n°12/1994, point I.39.

⁸⁶ Règlement n°3906/89 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne, JOCE L 375 du 23 décembre 1989, p. 11.

⁸⁷ Pour une Union plus forte et plus large, volume II, Le renforcement de la stratégie de pré-adhésion, COM (97) 2000 final, p. 6.

⁸⁸ La Coopération interrégionale, Volet C de l'initiative communautaire INTERREG III, COM (2001) 1188 final, JOCE C 141 du 15 mai 2001, p. 2.

⁸⁹ Les moyens financiers du programme Phare se sont élevés à plus de 10 milliards d'euros. Auparavant, ce programme a assuré la distribution de 11 milliards d'euros au bénéfice de 11 pays de 1990 à 1999. Les sommes mobilisées ne suffissent pas à le présenter comme un « Plan Marshall européen ».

politique agricole commune (PAC)⁹⁰. Enfin, l'ISPA s'inspire directement du Fonds de cohésion en s'attachant exclusivement à des réalisations dans le domaine de l'environnement et des infrastructures de transports⁹¹.

L'aide financière consacrée à la préparation de l'élargissement n'échappe à la rationalisation (plus de 21 milliards d'euros pour l'adhésion des 10 PECO, Chypre et Malte), motivant la création d'un fonds unique l'Instrument d'aide Pré-adhésion (IAP)⁹². Ainsi nommé pour ne pas préjuger du résultat des négociations d'adhésion, sa mission recoupe celle des Fonds structurels internes puisqu'elle est formée de 5 volets⁹³ : aide à la transition et renforcement des institutions ; coopération transfrontalière (GECT⁹⁴) ; développement régional (FEDER) ; développement des ressources humaines (FSE) ; développement rural (FEADER). Sa dénomination nous éclaire sur les pays concernés (Pré-adhésion) puisqu'il s'agit d'Etats candidats (Croatie, Turquie et Macédoine) et d'Etats potentiellement candidats (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Monténégro, Serbie, et Kosovo). La Commission fait à nouveau référence au modèle de l'intégration interne puisqu'elle considère que l'IAP doit « permettre ainsi aux pays bénéficiaires de se rapprocher le plus possible des pratiques des fonds structurels et de développement rural »⁹⁵.

Sur le plan financier, l'IAP est doté d'un budget de 11,5 milliards d'euros. Au fond, il n'y a rien d'étonnant à constater que l'intégration territoriale externe emprunte des voies comparables à la CES ; il s'agit tout autant de préparer l'élargissement que de réduire les disparités au sein d'une Europe élargie. Une motivation comparable guide la création de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat.

2) *L'Instrument européen de voisinage et de partenariat : les limites du modèle des Fonds structurels*

Opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) a été institué au titre de la politique de coopération au développement⁹⁶, en raison du défaut de base conventionnelle de la politique européenne de voisinage (PEV), lacune comblée par le traité de Lisbonne⁹⁷. Pour cette raison il possède une double compétence, ressortissant de sa désignation en couvrant une zone géographique plus étendue que celle de la PEV car il s'adresse également aux pays partenaires. Cet instrument financier est né du souci d'une rationalisation puisqu'il se substitue aux programmes existants⁹⁸, de fait il participe à sa manière au mouvement général de simplification des Fonds. Mais plus largement, l'IEVP intervient au terme d'une procédure largement inspirée de la CES. Tout d'abord, la Commission trace dans un document d'orientation les grandes lignes de la PEV⁹⁹. Ensuite, elle établit des rapports

⁹⁰ Règlement n°1268/1999 du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion, JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 87. Doté de plus de 3,5 milliards d'euros pour la période en cours, il pouvait financer des mesures structurelles comme l'objectif 1 et l'IC LEADER + telles que la protection de l'environnement et l'entretien de l'espace naturel.

⁹¹ Règlement n°1267/1999 du 21 juin 1999, JOCE L 161 du 26 juin 1999, p. 73. Sa dotation avoisinait 7,2 milliards d'euros.

⁹² Règlement n°1085/2006 du 17 juillet 2006, JOUE L 210, du 31 juillet 2006, p. 82.

⁹³ Art 3-1 du règlement n°1085/2006.

⁹⁴ Cf. règlement n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT), JOUE L 210 du 31 juillet 2006, p. 19.

⁹⁵ Cf. proposition de Règlement du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), COM (2004) 627 final du 29 septembre 2004, p. 6.

⁹⁶ Règlement n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, JOUE L 310 du 9 novembre 2006, p. 1.

⁹⁷ Art. 8 TFUE.

⁹⁸ L'article 31 de la proposition abroge en particulier les règlements MEDA et TACIS. Le premier, lancé en 1995, est l'instrument chargé de financer Euromed. Le second apparaît dès 1991 afin d'aider principalement les nouveaux Etats indépendants (NEI) nés de la fin de l'Union soviétique.

⁹⁹ Respectivement documents précités COM (2003) 104 final, 11 mars 2003 et COM (2004) 373 final, 12 mai 2004.

décrivant la situation politique, institutionnelle, économique et sociale des pays concernés¹⁰⁰. Enfin, sur la base de ces « rapports pays », la Commission décline en concertation avec chaque pays des plans d'action¹⁰¹. A l'instar de la CES, la PEV se traduit par une programmation empruntant des formes familières (programmes nationaux et multinationaux, thématiques, de coopération transfrontalière). De l'aveu même de la Commission, la coopération transfrontalière conduite par l'IEVP est conçue « en s'inspirant des principes des actuels programmes européens transfrontaliers – le partenariat, la programmation et le cofinancement pluriannuels »¹⁰². Cette démarche témoigne à nouveau de la proximité avec la CES, à cette différence près que le rôle des pays tiers est moindre s'agissant d'une politique externe, même s'ils adoptent conjointement avec la Commission les plans d'action.

De sorte que l'action de l'IEVP est guidée par des voies balisées, soumise qu'elle est aux principes de complémentarité, de partenariat, de cohérence, de compatibilité et de coordination. L'application des actions définies selon ces principes se fait également selon des modalités empruntées à la CES. Par exemple, la Commission procède à une évaluation, elle rédige en particulier un rapport annuel examinant « pour l'année précédente, des informations sur les mesures financées, sur les résultats des activités de monitoring et d'évaluation, et sur l'exécution budgétaire en terme d'engagements et de paiements par pays et régions partenaires et par domaines de coopération »¹⁰³.

Ici le modèle des Fonds structurels montre ses limites, car si la rigueur des réformes structurelles que doivent conduire les pays candidats est adoucie par la perspective de leur adhésion, c'est dans une position tout à fait différente que se trouvent les pays visés par la politique européenne de voisinage, dont la plupart ne se situent pas sur le territoire européen et n'ont donc pas vocation à adhérer. D'autres interrogations pèsent sur son positionnement au sein de l'Union pour Méditerranée. Mais l'essentiel n'est pas là, tout se déroule comme si, habituée à un certain schéma d'intervention territoriale, la Commission peinait à en sortir. Si s'appuyer sur le modèle de la CES et des Fonds à finalité structurelles présente l'avantage de tirer profit de leurs vertus, il en comporte également les vices.

Brièvement trois séries de défauts peuvent être soulevées. En premier lieu, en dépit d'une indéniable simplification¹⁰⁴, la complexité de mise en œuvre des Fonds perdure¹⁰⁵, elle génère un retard dans leurs interventions, imputable à la Commission, en raison de l'administration jugée bureaucratique des Fonds par les Etats membres et les régions¹⁰⁶. En deuxième lieu, il est permis de relever une application incomplète du principe de partenariat comme l'atteste la difficile participation des acteurs locaux et de la société civile (partenaires sociaux, ONG, entreprises) à la programmation. Cela tient à la brièveté des délais pour connaître leurs préoccupations, mais aussi à la gestion insuffisamment décentralisée des aides européennes dans certains Etats membres, dont la France¹⁰⁷. En troisième lieu, l'utilisation des crédits attribués aux Fonds structurels prête le flanc à la critique, parce qu'ils ne sont pas tous consommés ou tardivement¹⁰⁸, comme en témoignent de faibles taux d'exécution des crédits d'engagement, malgré l'incitation que

¹⁰⁰ Le 12 mai 2004, 7 rapports ont été adoptés (Israël, Jordanie, Maroc, Moldavie, Autorité Palestinienne, Tunisie et Ukraine) ; 5 autres ont vu le jour le 2 mars 2005 (Arménie, Azerbaïdjan, Egypte, Géorgie et Liban).

¹⁰¹ Le 9 décembre 2004, 7 plans d'actions ont été présentés (Israël, Jordanie, Maroc, Moldavie, Autorité palestinienne, Tunisie, et Ukraine).

¹⁰² Communication COM(2004) 101 final précitée, p. 39.

¹⁰³ Article 25 de la proposition de règlement du 29 septembre 2004.

¹⁰⁴ Ce souci est toujours d'actualité comme l'atteste le règlement n°1341/2008 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement n°1083/2006, JOUE L 348 du 24 décembre 2008, p. 1.

¹⁰⁵ Ainsi, deux Fonds peuvent financer même programme opérationnel, cf. art. 38-3 du règlement 1083/2006.

¹⁰⁶ Cf. Rapport du Parlement européen précité A5-0006/2002, p. 15.

¹⁰⁷ Pour la France, la DIACT et les Préfets de région exercent un rôle important.

¹⁰⁸ Le 5 juillet 2007, les engagements restant à liquider pour la programmation 2000-2006 se montaient à plus de 92 milliards d'euros, la majeure partie (plus de 65 milliards d'euros) concerne des projets relevant de l'objectif 1 qui représentait quant à lui plus de 70 % des crédits d'engagement, cf. rapport précité A5-0006/2002, p. 18.

représente depuis 2000 la mise en place d'une réserve de performance¹⁰⁹ ou la mise en place de la règle dite N+2, prévoyant que les montants autorisés et non exécutés au terme de 2 ans sont annulés¹¹⁰.

Plus généralement, la réussite des Fonds structurels dépend largement des sommes qui leur sont allouées, or il faut relever qu'ils ne sont pas proportionnels au besoin¹¹¹. Pourtant dans le contexte actuel d'une crise pouvant fragiliser certains territoires, les Fonds structurels apparaissent plus que jamais comme étant de puissants facteurs d'intégration¹¹² ainsi que le démontre « un resserrement notable des écarts entre les PIB par habitant, les taux d'emploi et surtout les taux de chômage »¹¹³. Ce résultat a sans doute été facilité par la période de croissance continue du PIB de l'Union européenne, tel n'est assurément pas le cas dans un contexte de récession généralisée.

Aussi la Commission suggère dans son *Plan européen pour la relance économique* de novembre 2008 une mise en œuvre accélérée des Fonds structurels, voire de « reprogrammer les programmes opérationnels »¹¹⁴. Parallèlement, elle a émis une proposition ayant pour objet d'étendre les actions éligibles au titre du FEDER (investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement)¹¹⁵. Le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008 soutient partiellement les recommandations de la Commission, mais en aucun cas il n'a été décidé de leur affecter nouveaux crédits¹¹⁶. Les difficultés financières que rencontrent les Etats membres motivent cette position, alors qu'une démarche inverse serait de nature à donner corps à cet espace de solidarité qu'appelaient de leurs vœux les Pères fondateurs de l'Europe.

¹⁰⁹ La réserve de performance opère des transferts financiers, conditionnés par les résultats. Elle est inscrite pour la première fois à l'article 44 du règlement n°1260/1999. Les programmes considérés comme les plus performants se voient doter de moyens supplémentaires prélevés sur la réserve de 4% des crédits alloués à chaque Etat.

¹¹⁰ Cf. art. 93 du règlement 1083/2006 relatif au dégagement d'office.

¹¹¹ La population vivant dans les zones relevant de l'objectif 1 (Convergence) augmente de 46 %, alors que les fonds structurels augmentent de 31 %.

¹¹² Comme le rappelle le Parlement européen dans son rapport sur la politique de cohésion : investir dans l'économie réelle, PE doc. A6-75/2006 du 23 février 2009, pt. 3.

¹¹³ Cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, COM (2008) 371 final du 18 juin 2008, p. 8.

¹¹⁴ Communication de la Commission au Conseil européen, « Un plan européen pour la relance économique », COM (2008) 800 final du 26 novembre 2008, p. 17.

¹¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n°1080/2006 sur le Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des investissements en efficacité énergétique et énergies renouvelables liées au logement, COM/2008/0838 final, du 3 décembre 2008.

¹¹⁶ Cf. Pt. 11 des conclusions de la Présidence