



Observatoire de
l'administration
publique

ENAP

Coup d'oeil, juin 1999, volume 5, numéro 2

Les initiatives de l'Union européenne en matière de développement régional

Pierre Bérubé

Les organisations ou les regroupements internationaux créés en fonction d'intérêts communs ne datent pas d'hier. Néanmoins, les initiatives récentes d'association ou de consolidation témoignent d'une volonté de la part des partenaires, de se donner, par delà les frontières, davantage de règles communes et des institutions collectives concrètes régissant les fonctions communautaires. De l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) à la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), en passant par la nouvelle Union européenne, différents objets et niveaux d'accords caractérisent le type et le degré de consolidation ou d'alliance des parties.

À cet égard, les différents actes et traités en faveur de l'intégration des États de la Communauté européenne depuis les années 50 à nos jours constituent, de loin, l'exemple le plus probant en cette fin de siècle d'un mouvement évolutif d'États désirant se doter d'instruments de consolidation et de cohésion pour confirmer et renforcer leur partenariat⁽¹⁾. La mise en œuvre de politiques et de programmes de développement régional reflétant les multiples caractéristiques des États membres de l'Union renforce cette opinion.

Les principales institutions de l'Union européenne

Quatre principales institutions assurent la direction et la gestion des affaires de l'Union :

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE : le Conseil, formé des quinze États membres, légifère pour l'Union, fixe ses objectifs politiques, les coordonne et règle les différends entre eux et les autres institutions. Le Conseil regroupe habituellement des ministres. Il existe vingt-quatre types de Conseils différents (Affaires étrangères, environnement, industrie, etc.), dont le Conseil européen qui regroupe les chefs d'États ou de gouvernement. Le Conseil peut approuver, amender ou rejeter une proposition de la Commission⁽²⁾.

LE PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement peut désormais amender et même adopter des textes législatifs dans un grand nombre de domaines. Il partage ainsi le pouvoir de décision avec le Conseil. De plus, l'avis du Parlement est requis avant l'adoption par le Conseil d'une proposition législative de la Commission européenne⁽³⁾.

LA COMMISSION EUROPÉENNE : la Commission veille au respect des lois et à l'intégrité du

marché unique. Sa direction est assurée par les vingt commissaires qui sont tenus d'agir en toute indépendance vis-à-vis leurs gouvernements nationaux. La Commission dans son ensemble doit être approuvée par le Parlement européen⁽⁴⁾. Le Conseil et le Parlement ont besoin d'une proposition de la Commission avant de pouvoir adopter les actes législatifs.

LE COMITÉ DES RÉGIONS : étant la plus jeune institution de l'Union, ce comité reflète le désir des États de faire participer les paliers locaux et régionaux au développement des politiques de l'Union. Il est ainsi consulté sur tout un ensemble de questions qui concernent directement la promotion des intérêts et de la diversité des régions.

Le développement régional : un outil de cohésion pour l'Union

Les États membres de l'Union européenne et les régions qui les composent se caractérisent par des différences sur les plans démographique, géographique, socio-économique, et culturel. Les disparités socio-économiques entre les régions sont considérées comme un élément spécifiquement préjudiciable à l'ensemble de l'Union. Avec le Traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, la cohésion économique et sociale devient un des objectifs prioritaires de l'expression de la solidarité à l'échelle de l'Europe et une condition préalable à l'efficacité économique et à la compétitivité mondiale.

Le texte qui suit présente les principes de base qui sous-tendent les programmes d'aide de l'Union, leurs sources de financement, les instruments financiers, les régions concernées, les priorités d'interventions ainsi que les initiatives communautaires de développement régional proposées par la Commission européenne.

1. Les grands principes de fonctionnement des programmes d'aide

L'Union définit un certain nombre de principes auxquels l'ensemble des programmes d'aide doivent être conformes. Ces principes sont les suivants⁽⁵⁾ :

PROGRAMMATION : les programmes d'aide doivent être établis sur une base pluriannuelle de trois ou six ans;

ADDITIONNALITÉ : les moyens mis en place par l'Union doivent toujours s'ajouter et non se substituer aux ressources déjà mises en œuvre par les autorités nationales, régionales ou locales;

CONCENTRATION : les divers programmes de l'Union doivent se concentrer autour des six objectifs suivants :*

- objectif 1 : développement et ajustement structurel des régions en retard de développement " R ";
- objectif 2 : reconversion économique des zones en déclin industriel " R ";
- objectif 3 : lutte contre le chômage de longue durée, insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du

- marché du travail, promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes sur le marché du travail " C ";
- objectif 4 : adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production " C ";
- objectif 5 a) : adaptation des structures de production, de transformation et de commercialisation de produits de l'agriculture et de la pêche " C ";
- objectif 5 b) : développement et ajustement structurel des zones rurales " R ";
- objectif 6 : adaptation économique des régions très peu peuplées " R ".

* La lettre " C " désigne les objectifs s'appliquant à tous les programmes de l'Union et la lettre " R " désigne ceux s'appliquant plus spécifiquement aux programmes de développement régional.

PARTENARIAT : les programmes sont présentés à la Commission européenne par les États membres en partenariat avec les autorités régionales, locales, les organismes économiques et les partenaires sociaux. Il n'y a pas d'accès direct pour les promoteurs de projets aux différents fonds de développement.

INITIATIVES COMMUNAUTAIRES : les initiatives communautaires s'appliquent généralement aux régions admissibles aux objectifs de la cohésion économique et sociale. L'aide au développement régional s'effectue par des programmes financés à même les divers fonds de l'Union et répondent ainsi à des priorités d'intervention initiées par la Commission européenne.

ÉTUDE ET ÉVALUATION : une partie des sommes affectées à la cohésion économique et sociale est consacrée à des projets pilotes, à des études ou à l'évaluation des projets réalisés.

SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES FONDS : des mesures sont prises d'un commun accord avec les États membres en vue de simplifier la gestion des fonds.

2. Les sources de financements régional

Les recettes de l'Union européenne proviennent principalement de quatre sources⁽⁶⁾ :

- la taxe de la valeur ajoutée (TVA) communautaire;
- les droits de douane perçus sur les produits entrant dans l'Union européenne;
- les prélèvements agricoles;
- une contribution proportionnelle au produit national brut de chaque État membre.

Le budget communautaire constitue l'instrument le plus important de distribution de la richesse au sein de l'Union. Plus de 36,3 % du budget sont consacrés à la

politique structurelle. Les crédits restants sont destinés à d'autres politiques et dépenses des institutions (voir tableau 1).

Tableau 1
Budget de l'Union européenne (1997)

	En milliards d'écus	%
Politiques internes	5,08	5,8
Politiques externes	5,70	6,5
Administration	2,72	3,1
Autres (réserves et compensations)	1,14	1,3
Politiques agricoles communes	41,18	47
Politiques structurelles	31,80	36,3
Total	87,62	100,0

Source : Secrétariat général de la Commission, *Aides et prêts de l'Union européenne*, " Les grands principes de fonctionnement des politiques structurelles ",
<http://europa.eu.int/comm/sg/aides/fr/pdf/default.htm>

3. Les instruments financiers

Les partenaires de l'Union reconnaissent le fait que les sous-performances des régions les plus défavorisées entraînent une baisse de la demande des consommateurs pour les produits européens, entravent le développement et créent des distorsions de concurrence au sein du marché unique. Aussi, deux séries d'instruments financiers (ou fonds) sont utilisés par la Commission européenne pour soutenir les régions les plus faibles de l'Union : l'aide budgétaire sous forme de subventions (non remboursables) et l'aide sous forme de prêts de la Banque européenne d'investissements.

3.1 Les subventions⁽⁷⁾

Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Ce fonds vise essentiellement la réduction des écarts de développement socio-économique entre régions de l'Union européenne (objectifs I, 2, 5b et 6). Il cherche ainsi à promouvoir l'emploi en s'attaquant aux capacités inégales des régions à générer un développement durable. Plus particulièrement, le fonds FEDER participe au financement :

- d'investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables;
- d'investissements en infrastructures;
- d'investissements dans le domaine de l'éducation et de la santé (seulement dans les régions relevant de l'objectif 1);
- d'actions contribuant à la recherche et au développement;
- d'opérations collectives de soutien à l'activité économique.

Le Fond social européen (FSE)

Le Fonds social européen (objectifs 3 et 4) intervient en cofinançant, dans le cadre de programmes établis avec les États membres et les autorités locales, des programmes de formation professionnelle et d'adaptation aux mutations industrielles ainsi que des actions en faveur de l'emploi.

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEoga)

Le FEoga vise la réorganisation des structures agricoles et sylvicoles, y compris celles de la commercialisation et de la transformation des produits; la compensation des effets des handicaps naturels sur l'agriculture; le développement d'activités complémentaires pour les agriculteurs; le développement du tissu social des zones rurales et la conservation des ressources naturelles.

L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)

Les subventions accordées visent à soutenir la restructuration de ce secteur économique dans le cadre de programmes établis avec les États membres. Il concerne la modernisation et le renouvellement de la flotte de pêche, la commercialisation, la transformation et l'aquaculture.

Le Fonds de cohésion

Ce nouvel instrument d'aide et de solidarité, créé par le Traité de Maastricht, est destiné à contribuer au renforcement de la cohésion économique et sociale de l'Union. Il prévoit aider les pays dans l'application de la discipline budgétaire requise pour satisfaire aux critères de convergence de l'Union économique et monétaire. Seuls les États dont le produit national brut est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire sont admissibles à une aide. Le Fonds fournit actuellement une aide à des projets en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal pour l'amélioration de l'environnement et le développement des infrastructures et des réseaux de transports.

3.2 Les prêts⁽⁸⁾

La Banque européenne d'investissement est une institution financière sans but lucratif de l'Union qui accorde des prêts remboursables. Elle est administrée sous l'autorité des gouverneurs des banques centrales des quinze États membres. Le développement des régions les moins favorisées est l'objectif principal de l'intervention de la Banque. Cet objectif passe notamment par le renforcement de la compétitivité des entreprises, le soutien aux PME, la mise en place des réseaux transeuropéens de transports, de télécommunications et de transfert d'énergie, la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

En 1996, plus des 2/3 des financements de la BEI étaient consentis dans les cinq pays suivants : Italie (19,7 %), Allemagne (14,4 %), Espagne (12,2 %), France (12 %) et Royaume-Uni (11,4 %).

4. Les régions concernées⁽⁹⁾

Quatre types de régions ou de zones sont admissibles aux programmes de développement régional⁽¹⁰⁾.

 Les régions en retard de développement (objectif 1) : la région bénéficiaire doit avoir un PIB inférieur ou proche de 75 % de la moyenne communautaire. L'unité territoriale est celle de la région administrative de base du pays concerné. Il est à noter que la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne bénéficient en plus des aides du Fonds de cohésion leur permettant ainsi de bénéficier d'un double soutien financier.

 Les régions affectées par le déclin industriel (objectif 2) : les critères permettant de déterminer les régions admissibles affectées sont :

- un taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire;
- un taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire;
- un déclin de l'emploi industriel (perte d'emplois dans le secteur pour les cinq dernières années).

L'unité territoriale considérée peut être une région ou une subdivision administrative inférieure (ex. : le département ou l'arrondissement en France).

 Les zones rurales (objectif 5b) : deux des trois critères suivants doivent être satisfaits pour que les zones rurales soient admissibles à l'aide communautaire :

- un taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total;

- un bas niveau de revenu agricole;
- une faible densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important.

D'autres considérations peuvent être admises comme la sensibilité à la réforme des politiques communautaires (agriculture, pêche, etc.) et les pressions exercées sur l'environnement.

Les zones très peu peuplées (objectif 6) :

Cet objectif a été mis en place pour répondre à des problèmes particuliers que posent les régions très peu peuplées (moins de 8 habitants au km²), notamment dans les nouveaux pays membres de l'Union (la Suède et la Finlande).

Le tableau 2 montre qu'une part de 85 % des fonds structurels sont consentis aux divers programmes de développement régional de l'Union.

Tableau 2⁽¹¹⁾
Répartition des Fonds structurels par objectif (1994-1999)

	En milliards d'écus	%
Objectif 1*	26,50	73
Objectif 2	2,18	6
Objectifs 3 et 4	4,00	11
Objectif 5a)	1,46	4
Objectif 5b)	1,82	5
Objectif 6	0,37	1
Total	36,33	100,0

*Y compris dans les régions couvertes par cet objectif, les actions à caractère horizontal telles que la formation professionnelle et l'adaptation aux mutations industrielles et agricoles.

Source : Secrétariat général de la Commission, *Aides et prêts de l'Union européenne*, " Les grands principes de fonctionnement des politiques structurelles ", <http://europa.eu.int/comm/sg/aides/fr/pdf/default.htm>

5. Les priorités d'intervention

Outre les objectifs 1, 2, 5b et 6, cinq priorités d'intervention sont fixées pour financer les projets issus des États membres et les initiatives communautaires⁽¹²⁾. Ainsi, les aides accordées doivent :

- ➲ Encourager les investissements productifs, c'est-à-dire permettre prioritairement la création d'emplois nouveaux ainsi que le maintien durable d'emplois existants.
- ➲ Favoriser les infrastructures et les équipements d'intérêt public; une préférence est accordée aux opérations permettant notamment le désenclavement des régions (routes d'accès, ponts, aéroports, etc.), la remise en état des sites industriels abandonnés, l'amélioration des infrastructures d'éducation et de santé et des infrastructures de formation professionnelle en dehors du système scolaire.
- ➲ Promouvoir le développement endogène, c'est-à-dire contribuer à consolider le potentiel de l'entité régionale. Les mesures concernent essentiellement les PME et peuvent prendre différentes formes, telles que le fonctionnement de services d'aide à la création d'entreprises; la restructuration et la modernisation du commerce; l'embauche temporaire de cadres dans les PME en vue de l'introduction en leur sein de techniques modernes de production ou de commercialisation; les fonds d'aide à l'innovation; les projets globaux d'animation et de promotion touristique.
- ➲ Soutenir le développement des ressources humaines : le Fonds social européen (FSE) intervient par exemple dans les régions prioritaires désignées en vue de soutenir les services de l'emploi, de favoriser la formation continue, de renforcer les formations de troisième cycle, de cadres, de techniciens et autre personnel des établissements de recherche.
- ➲ Favoriser le développement rural. C'est ainsi par exemple que les aides du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FOEGA) concernent notamment :
 - la reconversion et l'ajustement du potentiel de production agricole;
 - la promotion et les investissements en faveur des produits locaux ou régionaux ;
 - la protection du patrimoine rural;
 - la mise en valeur des forêts et
 - le développement de la vulgarisation et de la formation professionnelle agricole et sylvicole.

6. Les initiatives communautaires⁽¹³⁾

Ces différentes initiatives sont soutenues par les Fonds européens (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) et s'appliquent généralement aux régions répondant aux objectifs de la cohésion économique et sociale⁽¹⁴⁾.

Treize types d'initiatives communautaires sont mis en œuvre par la Commission européenne. De ce nombre, neuf concernent particulièrement le développement régional et visent :

la coopération transfrontalière (INTERREG II)

Un premier volet du programme vise à aider les zones frontalières intérieures et extérieures de l'Union à surmonter les problèmes découlant de leur isolement relatif. Un deuxième volet contribue à relayer des parties de réseaux transeuropéens de distribution de l'énergie vers les régions de l'objectif 1. Un troisième volet concernant l'aménagement du territoire vise la coopération transnationale sur de grands espaces et la lutte contre les inondations et la sécheresse

le développement rural (LEADER II)

L'initiative soutient des projets de développement rural conçus et gérés par les partenaires locaux publics et privés. Ils établissent en commun des stratégies de développement et forment des groupes d'actions locales (GAL). Leader II est applicable essentiellement dans les zones rurales des régions éligibles aux objectifs 1, 5b et 6.

l'intégration des zones ultra périphériques (REGIS II)

L'initiative vise à soutenir une meilleure intégration des régions ultra périphériques dans l'Union. Il s'agit des départements français de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, des Açores et de Madère (Portugal) et des îles Canaries (Espagne). L'initiative prévoit des mesures particulières à ces régions, mais elle intègre aussi des mesures telles la diversification des activités économiques, la consolidation avec le reste de l'Union et la coopération entre régions ultrapériphériques.

l'amélioration de la compétitivité des PME (PME)

Cette initiative a pour objet d'aider les PME à s'adapter au marché unique et à acquérir une compétitivité sur le plan international (innovation, ingénierie financière, coopération interentreprise, qualité et certificat) L'initiative concerne les régions relevant de l'objectif 1.

 la diversification dans les zones tributaires du secteur de la défense (KONVER)

 la reconversion des zones charbonnières (RICHAR II)

 la reconversion des zones sidérurgiques (RESIDER II)

 la diversification dans les zones dépendantes du secteur textile-habillement (RETEX)

Ces quatre initiatives visent des actions de redéploiement économique (réhabilitation de zones industrielles abandonnées et création d'activités) par la reconversion des secteurs de l'armement, du charbon, de l'acier et du textile. La sélection des zones admissibles se fait en fonction du nombre d'emplois perdus dans les secteurs en cause, surtout dans les zones relevant de l'objectif 2⁽¹⁵⁾.

Conclusion

Tous ces types de programmes, de règles de fonctionnement, d'objectifs et de principes qui supportent la structure d'aide au développement régional de l'Union européenne témoignent de l'originalité et de la complexité des besoins que cette communauté d'États doit prendre en considération tout autant que des solutions qu'elle doit mettre en œuvre.

En découvrant ces divers instruments structurels mis en place successivement depuis une trentaine d'années, on peut comprendre comment l'apanage du développement des régions est devenu un point central de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne et comment les régions sont devenues, ce faisant, des acteurs politiques de premier plan dans la nouvelle économie mondialisée.

Le développement régional qui n'était jusqu'ici qu'une fonction de l'État-nation, est devenue, pour la première fois, une sphère de compétence organisée et gérée par une instance politique supranationale. Tel que souligné, " les disparités socio-économiques entre régions étant une cause préjudiciable concrète à la cohésion et au développement de l'Union ", les États membres ont voulu se doter de réels moyens d'aide et de développement.

En dépit des tensions qu'elle peut faire naître entre les pays membres, il est permis de penser que la mise en valeur de ses diverses régions consolidera l'unité et la viabilité même de la structure communautaire européenne.



Références

Colombo, Émilio, Valéry Giscard D'Estaing et al., *Réflexions sur les institutions européennes*, Economica, 1997, 57 p.

Commission européenne, Direction régionale et cohésion, *L'Europe investit dans ses régions* (Carte et commentaires), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.

Commission européenne, *L'Union européenne entre cohésion et disparités*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1996, 15 p.

Commission européenne, *Propositions de règlements des Fonds structurels 2000-2006 (Analyse comparée)*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 31 p.

Commission européenne, Direction politique régionale et cohésion, *Histoire de régions – 36 projets à travers l'Europe*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 1996, 61 p.

Doutriaux, Yves et Christian Lequesne, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, collection Réflexe Europe, 1998, 160 p.

DUVERGER, Maurice, *L'Europe dans tous ses États*, Paris, P.U.F., 1995, 153 p.

Hamon, Dominique et Yvan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, P.U.F., 1997, 481 p.

LESLIE, Peter M., *Le Modèle de Maastricht* (Point de vue canadien sur l'Union européenne), Kingston, Université Queen's, Institut des relations intergouvernementales, 1996, 89 p.

Observatoire de l'administration publique (ENAP), dans la collection *Télescope*, " L'Union européenne et quelques aspects institutionnels - Traité de Maastricht ", par Jacques Auger et Benoît-Jean Bernard, volume 4, no 1, Québec, avril 1997.

Notes

1. BORCHARDT, Klaus-Dieter, *L'Unification européenne*, (collection "Création et développement de l'Union européenne"), Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995. p. 9-22. ([retour au texte](#))

2. Les Institutions européennes, Le Conseil de l'Union européenne,
<http://europa.eu.int/inst/fr/cl.htm> ([retour au texte](#))
3. Les Institutions de l'Union européenne, Le Parlement européen,
<http://europa.eu.int/inst/fr/ep.htm> ([retour au texte](#))
4. Les institutions de l'Union européenne, La Commission européenne,
<http://europa.eu.int/inst/fr/com.htm> ([retour au texte](#))
5. Secrétariat général de la Commission, Aides et prêts de l'Union européenne, " Les grands principes de fonctionnement des politiques structurelles ",
<http://europa.eu.int/comm/sg/aides/fr/pdf/default.htm> ([retour au texte](#))
6. HERSCHEL, Marie-Luise, *L'économie de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 22-24. ([retour au texte](#))
7. La Commission européenne, Mission de la Direction Politique régionale et cohésion (DG XVI), " Les Fonds structurels ",
http://europa.eu.int/comm/dg16/mission/missi_fr.htm ([retour au texte](#))
8. *Loc. cit.* La BEI est une institution financière sans but lucratif qui accorde des prêts remboursables. Les deux tiers des prêts de la BEI à l'intérieur de l'Union européenne sont localisés dans les régions les moins favorisées.
Les prêts de la BEI couvrent, la plupart du temps, un maximum de 50 % du coût du projet. Ils ne peuvent être accordés pour constituer des fonds propres à une entreprise, pour acquérir une entreprise et pour réaliser une étude. La BEI veille particulièrement à la viabilité économique du projet ainsi que de son promoteur. ([retour au texte](#))
9. Cf. : *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam : textes comparés*, Paris, La documentation française, 1997. ([retour au texte](#))
10. Secrétariat général de la Commission, *Aides et prêts de l'Union européenne, op. cit.* ([retour au texte](#))
11. *Loc. cit.* ([retour au texte](#))
12. *Loc. cit.* ([retour au texte](#))
13. La Commission européenne, *Guide des initiatives communautaires 1994-1999*, 2^e édition, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 7. ([retour au texte](#))
14. Il appartient à la Commission européenne de proposer dans un premier temps un projet d'orientation définissant les priorités de développement. Ce projet contient les objectifs, les catégories d'actions et les moyens financiers envisagés. Il est soumis aux représentants des États membres, au Parlement européen et aux différents comités consultatifs. Une fois adoptés par la Commission, les programmes sont mis en œuvre par les autorités nationales ou régionales compétentes. Les acteurs socio-économiques qui souhaitent présenter des projets doivent donc s'adresser à ces mêmes instances pour considération. ([retour au texte](#))
15. *Ibid.*, p. 14-39. ([retour au texte](#))