



**LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION REGIONALE  
– PROGRAMMATION DES FONDS STRUCTURELS POUR 2007-2013 –**

Dans un contexte d'élargissements successifs, la politique européenne de cohésion (dite également politique régionale) a connu différentes évolutions. Dès 2007, une nouvelle programmation entrera en vigueur avec des objectifs et orientations redéfinis. Ainsi, la politique européenne de cohésion régionale représentera 39 % du budget total de l'Union européenne en 2013, deuxième politique européenne après la PAC, dont le financement atteint encore 45,5% du budget total communautaire (après avoir mobilisé jusqu'à 88% de ce budget, en 1970, et encore plus de 60% tout au long des années quatre-vingt).

Ce Point d'actualité a pour but de présenter le développement et les caractéristiques de cette politique européenne de cohésion régionale, la façon dont vont évoluer dès 2007 les règles du jeu la concernant et son impact pour la France et, plus particulièrement, pour l'Ile-de-France.

**I - LES EVOLUTIONS ET LES GRANDS PRINCIPES**  
**DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE COHESION REGIONALE**

**A – Le développement des fonds européens depuis le traité de Rome**

Dès le traité de Rome (CEE) du 25 mars 1957, la notion de cohésion européenne a été inscrite afin de « *renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ».

Dans cette perspective, la mise en œuvre du premier fonds européen (le Fonds social européen ou FSE) avait été prévue. Toutefois, le FSE, dont le but est « *d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et (...) de contribuer au relèvement de leur niveau de vie* »<sup>1</sup> ne sera opérationnel qu'en 1973. Lors de la naissance de la Politique Agricole Commune (PAC), en 1962, un deuxième fonds est mis en place (le FEOGA ou Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole), dont le volet "Orientation" était déjà consacré au développement des territoires. En 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est institué pour financer des projets d'infrastructure et des investissements productifs dans les régions défavorisées ou en difficulté.

L'Acte unique européen de février 1986 a défini les principes d'une véritable politique européenne de cohésion, destinée à favoriser un rééquilibrage entre territoires et à offrir, aux Etats du sud et aux régions les plus défavorisées, une contrepartie aux contraintes liées à la mise en œuvre du marché unique. Cette politique, en s'appuyant sur ces fonds structurels, a été proposée et mise en œuvre en 1988 par la Commission européenne, alors dirigée par Jacques DELORS.

Depuis 1994, le Fonds de cohésion aide certains Etats membres (PIB/habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire), en cofinçant d'importants projets consacrés à l'environnement ou aux infrastructures de transport.

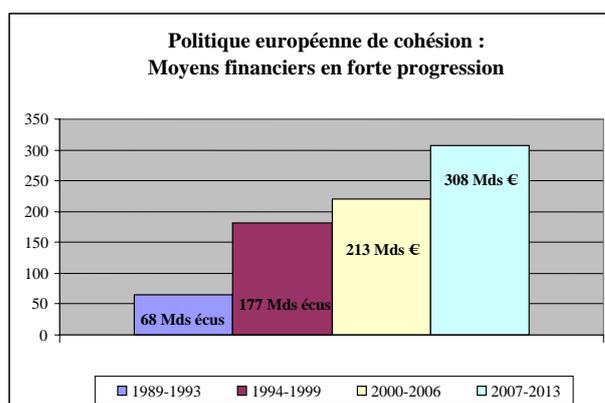
En pratique, c'est par l'intermédiaire de tous ces fonds européens (fonds structurels et Fonds de cohésion) que se réalise la solidarité communautaire, visant à réduire les inégalités territoriales au sein de l'Union européenne.

<sup>1</sup> Art 3 TUE

## **B – L'évolution budgétaire de la politique européenne de cohésion depuis 1988**

La dotation budgétaire des fonds structurels a enregistré une progression forte et continue depuis l'instauration de la politique européenne de cohésion en 1988.

De 68 milliards d'écus pour la période 1989-1993, elle est passée à 177 milliards d'écus sur 1994-1999, puis à 213 milliards d'euros sur 2000-2006, ce qui représente un doublement à chaque nouvelle programmation. Pour la future période 2007-2013, l'enveloppe globale des instruments de cohésion sera de 308 milliards d'euros. C'est ainsi que les financements consacrés à la cohésion seront passés, entre 1989 et 2007, de 18% à 36% du budget annuel des Communautés européennes.



Source : Commission européenne (1 ECU = 1 euro)

Du fait des élargissements de 2004 et 2007, les pays traditionnellement bénéficiaires (Espagne, Portugal et Grèce) voient leur part fortement diminuer, même s'ils bénéficient parfois d'un régime transitoire. Pour les autres anciens Etats membres, tels que la France, l'articulation avec les priorités de la Stratégie de Lisbonne (croissance, emploi et compétitivité) a permis de maintenir une politique de cohésion dont leurs territoires vont encore pouvoir bénéficier.

## **C – Les grands principes de la mise en œuvre des fonds structurels**

Quatre principes définissent les dispositions générales valables pour l'ensemble des fonds structurels<sup>2</sup> :

→ **le principe de concentration** prévoit que les cofinancements communautaires doivent être alloués en priorité aux territoires et aux publics en difficulté, en fonction des grands objectifs prioritaires, prédéfinis avec les autorités publiques nationales et régionales ;

→ **le principe d'additionnalité** implique le cofinancement de projets territoriaux par les fonds structurels (à un taux variant selon les territoires et les objectifs), ces financements européens n'ayant pas vocation à se substituer aux financements nationaux, mais à s'y ajouter afin d'offrir un effet de levier ;

→ **le principe de partenariat** impose que l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des programmes de mise en œuvre des fonds structurels fassent l'objet d'une étroite concertation entre la Commission européenne, l'Etat membre concerné, les autorités régionales et locales ainsi que les acteurs intéressés ;

→ **le principe de programmation** se traduit par une mise en œuvre des objectifs prioritaires dans le cadre de programmes pluriannuels de niveau national ou régional et dont le contenu est négocié avec la Commission européenne.

<sup>2</sup> Règlement n° 1260/99 du 21 juin 1999, encore en vigueur, et Règlement n°1083/06 du 11 juillet 2006 pour 2007-2013

## **II – OBJECTIFS ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE** **DES DEUX PROGRAMMATIONS 2000-2006 ET 2007-2013**

### **A – Objectifs**

#### **a) 2000-2006 : trois objectifs et quatre programmes d’initiative communautaire**

Dans l’actuelle programmation pour 2000-2006, 93,6 % de l’enveloppe totale (qui s’élève à 213 milliards d’euros), se concentrent sur les trois Objectifs prioritaires :

- **Objectif 1** (135,95 milliards d’euros, soit 70 %) : Objectif à vocation économique et territorial destiné à cofinancer les projets d’investissement des régions en retard de développement ;
- **Objectif 2** (22,42 milliards d’euros, soit 11,5 %) : Objectif également à destination économique et territorial mais avec un périmètre défini destiné à des zones en difficulté structurelles et en reconversion économique pour des projets d’investissement (financé par le FEDER et le FSE) ;
- **Objectif 3** (24,05 milliards d’euros, soit 12,3%) : Objectif à vocation sociale et thématique, concernant des publics cibles sur l’ensemble du territoire européen, destiné à favoriser des projets de fonctionnement en faveur de l’emploi, de l’éducation et de la formation (financé par le FSE).

Les 6% restants (soit 10,58 milliards d’euros) étaient destinés au financement des quatre Programmes d’Initiative Communautaire (PIC), appelés EQUAL (lutte contre les inégalités et les discriminations dans l’accès au marché du travail), LEADER+ (développement rural), URBAN (réhabilitation de villes et de quartiers en crise) et INTERREG III (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale) ainsi qu’aux PRAI (programmes régionaux d’actions innovatrices, centrés sur les NTIC).

#### **b) 2007- 2013 : trois nouveaux Objectifs**

L’ampleur de l’élargissement de l’Union européenne et l’accroissement des disparités qui en résulte ont nécessité de faire évoluer la politique de cohésion, dont l’enveloppe globale s’élève pour 2007-2013 à 308 milliards d’euros et qui s’articule autour de trois nouveaux objectifs :

- **Objectif "Convergence"** (251,1 milliards d’euros, soit 81,5%), destiné à accélérer la convergence économique des régions (PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire) et/ou des Etats membres les moins développés (PIB/habitant inférieur à 90% de la moyenne communautaire) correspond à l’Objectif 1 de l’actuelle programmation et aux actions du fonds de cohésion ;
- **Objectif "Compétitivité régionale et emploi"** (49,1 milliards d’euros, soit 16 %), destiné à renforcer la compétitivité et l’attractivité des régions non éligibles par l’Objectif "Convergence" et à conforter la capacité d’adaptation des entreprises et des travailleurs aux mutations économiques (priorités définies par chaque Etat membre, pouvant inclure les thématiques des actuels PIC URBAN et EQUAL), ce nouvel Objectif "Compétitivité régionale et Emploi" regroupant les anciens Objectifs 2 et Objectif 3 de l’actuelle programmation ;
- **Objectif "Coopération territoriale européenne"** (7,8 milliards d’euros, soit 2,5 %) pour favoriser le renforcement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Ce nouvel Objectif "Coopération" prend la suite du PIC INTERREG, avec des financements plus importants.

Enfin, trois instruments ont été créés en partenariat avec la BEI : **JEREMIE**<sup>3</sup> (améliorer l'accès au financement des TPE et des PME), **JESSICA**<sup>4</sup> (promouvoir les investissements durables dans les zones urbaines), et **JASPERS**<sup>5</sup> (aider Etats et Régions à préparer de grands projets).

En 2007-2013, un accent particulier sera mis en faveur du développement rural, deuxième volet de la PAC. Ainsi, la création du nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) prend en compte les objectifs généraux de l'Union en matière de cohésion économique et sociale. L'ancien PIC LEADER+ va ainsi devenir l'un des axes du FEADER.

## **B – Elaboration des programmes opérationnels**

Depuis 1994, les Etats membres devaient présenter à la Commission leurs programmes éligibles aux fonds structurels sous forme d'un document unique de programmation (DOCUP).

Le DOCUP comprend le plan de développement découpé en axes prioritaires décrivant les interventions souhaitées, une description résumée des mesures envisagées pour mettre en œuvre les axes prioritaires, un plan de financement correspondant à ces propositions et les dispositions de mise en œuvre du programme (désignation d'une autorité de gestion, description des modalités de gestion, de suivi et d'évaluation, description des flux financiers, modalités de contrôle du programme).

Désormais, avec la programmation pour 2007-2013, la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion régionale se décline en trois niveaux. La réforme proposée donne une dimension stratégique importante de la politique de cohésion en liaison avec la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance, l'innovation, l'emploi et la compétitivité :

→ **au niveau européen**, l'adoption des Orientations stratégiques communautaires (OSC) liées à la réalisation de la Stratégie de Lisbonne définissent le cadre général d'intervention des fonds structurels et du Fonds de cohésion.

→ **au niveau national** et sur la base des OSC, chaque Etat-membre, en concertation avec les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux, doit élaborer un Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) qui fixe l'orientation des fonds structurels sur son territoire pour la période 2007-2013. Le CRSN doit établir une liste de priorités parmi lesquelles les autorités de gestion devront puiser pour élaborer leurs programmes opérationnels (PO).

→ **au niveau régional**, les programmes opérationnels, se substituant aux actuels DOCUP, spécialisés par fonds structurel, et élaborés par les autorités de gestion (les Préfets de région, exception faite de la Région Alsace) en concertation avec le partenariat régional, sont soit régionaux (FEDER), soit national (FSE), avec des déclinaisons régionales. Ces PO définissent les modalités concrètes de mise en œuvre des financements européens ainsi programmés, 75% des fonds alloués au titre de l'Objectif "Compétitivité" devant être consacrés à des actions contribuant à la réalisation de la Stratégie de Lisbonne (c'est ce qui est appelé le fléchage Stratégie de Lisbonne).

## **C – Modalité de mise en œuvre de la politique européenne de cohésion régionale**

L'instauration de la règle du dégagement d'office lors de la programmation 2000-2006 visait à remédier à la sous-consommation de crédits<sup>6</sup>, constatée lors de la programmation 1994-1999, en incitant à un rythme régulier de mise en œuvre des fonds structurels.

<sup>3</sup> **JEREMIE** : Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises (ressources européennes communes pour TPE & PME)

<sup>4</sup> **JESSICA** : Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines)

<sup>5</sup> **JASPERS** : Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (assistance conjointe à la réalisation de projets dans les régions d'Europe)

Cette règle conduit à ce que tout engagement budgétaire européen, apporté à un projet au titre d'une année et n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement, est annulé par la Commission européenne.

Le maintien du principe du dégageant d'office dans la nouvelle programmation pour 2007-2013 a pour objectif d'inciter les Etats membres et les collectivités territoriales à faire preuve de davantage de responsabilité dans la gestion des fonds européens, notamment en termes d'information, d'animation et d'accompagnement des porteurs de projets.

A la demande des Etats membres et dans le but de soutenir des projets structurants et de qualité, en cohérence avec la stratégie globale de l'Union européenne, la réalité du partenariat régional, réaffirmée comme un élément important (règlement général du 11 juillet 2006), doit être évaluée d'une manière concrète par la Commission, non seulement lors de la validation des programmes opérationnels régionaux, mais aussi tout au long de la programmation, la prise en compte du partenariat régional allant au-delà leur seule consultation par l'autorité de gestion.

### **III – IMPACT POUR LA FRANCE ET L'ILE-DE-FRANCE**

#### **A – Pour la France : une perte de crédits relativement limitée**

De l'enveloppe globale de 308 milliards d'euros de fonds européens pour 2007-2013, la France va recevoir 12,7 milliards d'euros, dont 9,1 milliards d'euros seront alloués pour l'Objectif "Compétitivité régionale et Emploi". La dotation française pour 2007-2013 va enregistrer une diminution de 25% par rapport à l'actuelle programmation.

Pour la France, l'enjeu de la réforme est pourtant moins financier que qualitatif. En effet, le nouvel Objectif "Compétitivité régionale et Emploi" est profondément modifié.

En effet, la disparition du zonage territorial, permettant de cibler les soutiens européens sur les territoires les plus défavorisés, ne doit pas aboutir à privilégier les seuls projets des territoires retenus en 2000-2006 au détriment de ceux d'autres territoires franciliens en grande difficulté. Cette approche a abouti à la définition d'un axe transversal privilégiant la dimension urbaine dans le projet de PO d'Ile-de-France (FEDER).

De plus, la décision, prévue par le compromis budgétaire européen du 16 décembre 2005, de consacrer 75% des crédits de cet Objectif "Compétitivité régionale et Emploi" à des dépenses contribuant à la stratégie de Lisbonne, conduit à privilégier l'innovation, la recherche, l'emploi ou l'esprit d'entreprise. Cela impliquera également une plus grande sélectivité des projets soutenus afin d'éviter le saupoudrage des crédits.

#### **B – Pour l'Ile-de-France**

Pour la période 2007-2013, la diminution des financements communautaires en Ile-de-France est de 20% par rapport à l'actuelle période, soit une baisse de 17% pour le FSE et de 30% pour le FEDER (dont l'Ile-de-France a pu bénéficier pour la première fois à l'occasion de cette période de programmation 2000-2006).

---

<sup>6</sup> La France notamment avait enregistré un retard important dans l'utilisation des fonds structurels. Un an avant la fin de la clôture des engagements pour la période 1994-1999, elle n'avait engagé que 57 % des crédits de l'Objectif 2 et n'en avait consommé que 10 %. Malgré un important rattrapage au cours de l'année 2000, près de 20 % des crédits n'avaient finalement pas pu être consommés, soit une perte de près de 1,7 milliard d'euros.

Ainsi l'enveloppe totale des fonds alloués pour Ile-de-France est de 686 millions d'euros, soit 151 millions d'euros pour le FEDER et 535 millions d'euros pour le FSE contre 750 millions d'euros (FEDER et FSE) sur la période actuelle.

La nouvelle programmation va conduire les acteurs franciliens à travailler encore davantage dans une logique de projet plutôt que celle du guichet. Ainsi la suppression du zonage doit désormais amener à concevoir la notion de projet, non plus en tant que réinterprétation de situations ponctuelles ou très locales mais, au contraire, permettant d'élargir cette vision et d'intégrer ces situations locales dans un ensemble beaucoup plus large de redéploiement économique.

Passer d'un territoire opportunément plaqué dans un projet à celle d'une logique de projet de territoires, c'est-à-dire concevoir clairement l'apport des fonds européens comme favorisant un véritable effet de levier, une réelle dynamique de développement telle que contenue par la stratégie de Lisbonne.

De même, la réalité du partenariat régional doit conduire non seulement à une prise en compte de tous les acteurs concernés par l'autorité de gestion, mais aussi à une réelle coordination dans la conception des projets et surtout une mutualisation des compétences de tous les acteurs pour que l'implication et les besoins de chacun soient pris en considération dans une nouvelle gouvernance à trouver.

Dans ce contexte, des priorités franciliennes, figurant dans la stratégie régionale d'Ile-de-France pour l'Objectif "Compétitivité régionale et emploi", vont permettre d'élaborer les projets de programme opérationnel pour le FEDER et le FSE.

#### Les axes stratégiques de l'Ile-de-France dans le cadre du FEDER :

- ➔ développer les projets urbains dans les zones les plus en difficulté ;
- ➔ favoriser l'innovation technologique, non technologique (notamment l'innovation sociale) et les TIC ;
- ➔ renforcer la compétitivité du tissu économique francilien, en favorisant le développement économique, en anticipant les mutations économiques, technologiques et professionnelles en faveur des entreprises et en soutenant le secteur de l'économie sociale et solidaire ;
- ➔ agir pour l'environnement et le développement durable de la région, en développant les énergies renouvelables, en promouvant l'efficacité énergétique et en appuyant les filières économiques dans le domaine du développement durable.

#### Les axes stratégiques de l'Ile-de-France dans le cadre du FSE :

- ➔ favoriser l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ;
- ➔ faciliter l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ;
- ➔ renforcer la cohésion sociale et lutter contre les discriminations pour l'inclusion sociale ;
- ➔ investir dans le capital humain ;
- ➔ développer les partenariats et la mise en réseau pour l'emploi et l'inclusion ;
- ➔ soutenir les actions innovantes transnationales ou interrégionales pour l'emploi et l'inclusion sociale.

Enfin, l'Ile-de-France peut prendre part à des projets interrégionaux et transnationaux entrant dans le cadre du nouvel Objectif "Coopération territoriale européenne", pour lequel un programme transnational est en cours d'élaboration au sein de l'aire de coopération européenne de l'Europe du Nord-Ouest (telle que mise en place dans le cadre du PIC INTERREG IIIB).

Par ailleurs, dans le contexte de la PAC, l'Ile-de-France, dont 80% du territoire est rural et forestier, va également bénéficier du nouveau Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), à hauteur de 13,4 millions d'euros.

## GLOSSAIRE

**CEE** : Communauté Economique Européenne

**CRSN** : Cadre de référence stratégique national

**DOCUP** : Document unique de programmation

**FEADER** : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

**FEDER** : Fonds Européen de Développement Régional

**FEOGA** : Fonds Européen d’Orientation et de Garantie agricole

**FSE** : Fonds Social Européen

**NTIC** : Nouvelles technologies de l’information et communications

**OSC** : Orientations stratégiques communautaires

**PAC** : Politique Agricole Commune

**PIB** : Produit interne brut

**PIC** : Programme d’initiative communautaire

**PO** : Programme opérationnel

**PRAI** : Programme régional d’action innovatrice

**TIC** : Technologies de l’information et de la communication