

LA CONDITIONNALITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE, L'HISTOIRE D'UNE TRIPLE PEINE POUR LES RÉGIONS

Marjorie Jouen | conseillère à l'Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

Malgré l'opposition constante des autorités locales et régionales (ALR) et des appréciations diverses de la part des gouvernements nationaux, le lien entre l'efficacité des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et une bonne gouvernance économique, autrement dit **la conditionnalité macro-économique, a été introduit dans la réglementation 2014-2020 pour les FESI.**

La critique de ce lien s'appuyait sur la ferme conviction et un argumentaire documenté selon lesquels ce nouveau dispositif imposerait une double sanction injuste aux autorités locales et régionales, qui n'étaient pas responsables des déficits publics nationaux excessifs, puisque la plupart d'entre elles sont constitutionnellement tenues d'équilibrer leurs budgets.

Premièrement, les sanctions liées aux déficits risquent de rendre encore pire la situation budgétaire dans les États membres concernés. Dans la mesure où les transferts courants et en capital en provenance des autorités nationales sont des sources cruciales de revenus pour les ALR, toute décision de réduction déstabilisera leurs budgets et mettra en péril leur capacité à contribuer à l'effort public d'investissement. Deuxièmement, une suspension des paiements et/ou des engagements sur le FEDER ou le FSE ne perturbera pas seulement la programmation financière au niveau du programme mais pourra aussi conduire à stopper les projets sur le terrain.

La Commission a récemment adopté les lignes directrices pour mettre en œuvre les mesures établissant un lien entre l'efficacité des FESI et une bonne gouvernance économique. Entre autre, la communication détaille le contenu des modalités de reprogrammation, qui pourrait être centralisée au niveau national ou européen, et impose ainsi une troisième sanction sur les ALR.

Alors que le débat s'ouvre à nouveau au Parlement européen et que d'autres institutions européennes sont appelées à discuter de la communication de la Commission, le véritable but de la conditionnalité macro-économique doit être interrogé. Vise-t-elle à garantir la bonne gouvernance économique ou plutôt à se prémunir contre la gouvernance à multi-niveaux ?

Pour répondre à la question, le présent Policy paper revient sur les raisons qui ont conduit à mettre en place cette conditionnalité et sur les trois principales critiques qu'elle soulève :

- La première partie **présente l'ensemble des conditions imposées aux FESI** dans le but d'améliorer la qualité de la dépense publique européenne et la **spécificité de la conditionnalité macro-économique** dont l'existence est directement liée à la crise de la zone euro.
- La deuxième partie **explore le caractère inapproprié de la liaison entre les déficits publics excessifs nationaux et la gestion des FESI.**
- La troisième partie **analyse le risque que les menaces de suspension des paiements font peser sur les économies et les investissements locaux et régionaux.**
- La quatrième partie **questionne l'efficacité de la reprogrammation comme méthode visant à donner à la politique de cohésion un rôle contra-cyclique.**

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'introduction de conditions pour les FESI, réponse à la recherche d'une dépense publique européenne de meilleure qualité	4
2. Les déficits publics excessifs nationaux et la gestion des FESI, une liaison inappropriée	6
3. Les menaces de suspension, un risque inutile pesant sur les économies et les investissements locaux et régionaux	7
4. La reprogrammation, une méthode discutable pour faire de la politique de cohésion un instrument contra-cyclique	9
SUR LES MÊMES THÈMES...	10
CONCLUSION	10

INTRODUCTION

La crise financière de 2008 puis celle de la zone euro en 2011 ont eu pour conséquence de déplacer les points durs de la négociation sur la politique de cohésion 2014-2020. Au lieu de porter sur le montant global du budget réservé aux fonds structurels et de cohésion, comme pour les deux programmations précédentes, la confrontation s'est cristallisée entre les institutions européennes sur la qualité de la dépense publique et sur les mesures censées garantir l'efficacité et l'efficience de la politique. En effet, pour répondre à des préoccupations émanant aussi bien du Parlement européen que du Conseil, la Commission a introduit diverses conditions dans le règlement-cadre. Si la plupart de ces conditions ont été d'emblée considérées par les parties prenantes (autorités locales et régionales, partenaires sociaux, organisations issues de la société civile) et les négociateurs, comme faisant partie intégrante d'un processus d'amélioration de la mise en œuvre des fonds européens, l'une d'entre elles, connue sous le nom de « conditionnalité macro-économique », a été vivement contestée. Notamment, les autorités locales et régionales ont dénoncé la « double peine » qui leur était ainsi infligée, puisqu'elles n'étaient pas responsables des déficits publics excessifs nationaux mais risquaient d'être sanctionnées par la suspension du versement des fonds.

D'ailleurs, c'est seulement lors du trilogue final qu'un accord a pu se dégager sur les modalités de sa mise en œuvre. L'une des conditions mises à l'acceptation de cette conditionnalité était que la Commission expliciterait la manière dont elle appliquerait les mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) et une bonne gouvernance économique, autrement dit la conditionnalité macro-économique qui fait l'objet de l'article 23 du règlement-cadre. Pour se conformer à cet engagement, la Commission a publié le 30 juillet 2014 une communication¹ dans laquelle elle énonce des lignes directrices.

Loin de rassurer les autorités locales et régionales qui étaient les principales opposantes à cette conditionnalité, la communication semble aggraver la menace qui pèse sur les autorités de gestion. En effet, la Commission détaille le contenu de la reprogrammation qui pourrait intervenir si la procédure était déclenchée. Elle explique que, pour respecter des délais courts et assurer la conformité aux recommandations nationales spécifiques, cette reprogrammation pourrait être centralisée, au moins au niveau national et au mieux au niveau européen. Cette annonce met en lumière la contradiction fondamentale existant entre l'approche centralisée de la gouvernance économique de l'UE et le modèle de gouvernance à multi-niveaux qui caractérise la politique de cohésion. Pour les autorités locales et régionales, c'est donc bien une troisième sanction qui se profile.

“ LA CONDITIONNALITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE VISE-T-ELLE LA BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE OU LA REMISE EN CAUSE DE LA GOUVERNANCE À MULTI-NIVEAUX ? ”

Alors que le débat s'ouvre à nouveau au Parlement européen et dans les autres institutions de l'UE sur cette communication, la véritable finalité de la conditionnalité macro-économique doit être interrogée : vise-t-elle seulement la bonne gouvernance économique ou cherche-t-elle à remettre en cause la gouvernance à multi-niveaux ?

Après avoir rappelé le contexte économique et politique qui a conduit la Commission à proposer l'introduction de conditions dans le règlement encadrant les FESI (partie 1), nous étudierons les arguments avancés par les autorités locales et régionales pour justifier leur opposition à la conditionnalité macro-économique. Nous analyserons successivement la question du lien entre la politique de cohésion et la gouvernance économique (partie 2), les implications pour les économies locales et régionales de la menace d'une sanction (partie 3) et les modalités de reprogrammation (partie 4).

1. Commission européenne, « Communication sur les lignes directrices relatives aux mesures établissant un lien entre l'efficacité des FESI et une bonne gouvernance économique conformément à l'article 23 du règlement (UE) n°1303/2013 », COM(2014) 494 final.

1. L'introduction de conditions pour les FESI, réponse à la recherche d'une dépense publique européenne de meilleure qualité

Si la crise a créé un climat propice à la recherche d'une efficacité accrue, cette tendance s'inscrit sur le long terme. En effet, depuis 2000, diverses dispositions ont été mises en place afin d'améliorer la qualité et la vitesse de la dépense, comme par exemple la sanction sous forme de **dégagement d'office** des sommes non programmées au bout de deux ans, ou encore la **réserve de performance** distribuée à mi-parcours afin de récompenser les programmes mis en œuvre de manière satisfaisante. Cette réserve, devenue optionnelle en 2007-2013, a été rendue à nouveau obligatoire à partir de 2014.

Plus récemment, le Parlement européen et la Cour des comptes européenne ont épinglé la Commission au sujet de la gestion des programmes de développement régional et de l'ampleur des erreurs commises par les autorités de gestion. Une série d'aménagements des procédures, afin de les rendre plus sûres et finalement plus efficaces, a été proposée pour que les administrations régionales et nationales puissent mener à bien leurs programmes. Ce processus laborieux a mis en lumière l'importance des modalités de mise en œuvre, le besoin de simplification et la nécessité de s'assurer de la capacité institutionnelle et administrative des autorités en charge des programmes.

En 2010², la Commission constatait que le ciblage des programmes de développement régional vers les priorités de la Stratégie de Lisbonne avait plutôt bien fonctionné mais que l'avancement de la mise en œuvre dans les États membres était trop hétérogène. Dans son cinquième Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale³, elle indiquait que « une **harmonisation des règles d'éligibilité** des dépenses entre les domaines d'action, les instruments et les moyens financiers simplifierait l'utilisation par les bénéficiaires et la gestion par les autorités nationales des ressources octroyées, ce qui réduirait le risque d'erreurs tout en permettant, au besoin, une différenciation reflétant les spécificités de l'action, de l'instrument et des bénéficiaires. [...] Il y a lieu, afin d'en accroître les effets, d'encourager davantage le recours à des méthodes simplifiées de remboursement, telles que le barème standard de coûts unitaires et les montants forfaitaires pour les subventions introduits pour la période 2007-2013 ».

Ainsi, si la définition d'un **cadre stratégique commun** à tous les fonds à gestion partagée – FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP⁴ – appelés dorénavant FESI (Fonds européens structurels et d'investissement), correspond à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et à la reconnaissance de la dimension territoriale de la cohésion, elle répond aussi à un impératif d'efficacité.

En outre, ont été introduites des **conditions ex ante**, s'appuyant sur l'expérience passée qui a montré que « l'efficacité des investissements financés par les Fonds a dans certains cas été amoindrie en raison de blocages au niveau du cadre d'action et de réglementation et du cadre institutionnel »⁵. Désormais, la Commission doit vérifier, avant le démarrage des programmes et en fonction des choix d'investissement des autorités de gestion, que les conditions minimales réglementaires ou opérationnelles sont bien réunies dans le pays ou la région pour que le programme puisse démarrer et être réalisé.

L'efficacité des Fonds structurels et leur contribution à la création d'emplois et à la relance sont également devenues des enjeux majeurs pour la programmation 2014-2020⁶. La préface au 5^{ème} Rapport sur la cohésion était claire à ce sujet: « Notre intérêt commun va à une politique de cohésion qui produit des résultats [...] Le **lien avec la nouvelle stratégie Europe 2020** va devoir être encore plus étroit, ce qui implique la mise en place de programmes de qualité assortis de conditions précises et de fortes incitations : les conditions

2. Commission européenne, « Rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013 », COM (2010) 110 du 31 mars 2010.

3. Commission européenne, « Investir dans l'avenir de l'Europe – cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale », octobre 2010.

4. FEDER : Fonds européen de développement régional, FSE : Fonds social européen, FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural, FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

5. *Ibidem*.

6. Marjorie Jouen, « Le 'Pacte de cohésion' à l'épreuve de la crise », *Policy Paper No. 52*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, février 2012.

préalables pourraient porter, par exemple, sur l'obligation de faire précéder l'investissement dans l'infrastructure environnementale d'une transposition de la législation européenne pertinente en matière d'environnement et les incitations pourraient récompenser les régions et pays qui ont réalisé une bonne performance et atteint les objectifs européens convenus. » Cet impératif a été traduit dans les objectifs mêmes des FESI, qui doivent non seulement contribuer au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale mais aussi à une croissance intelligente, durable et inclusive, déclinée dans un menu de 11 objectifs thématiques.

**“ LES INSTITUTIONS
EUROPÉENNES ONT
VOULU TRANSPOSER
LES PRATIQUES DES
ORGANISATIONS FINANCIÈRES
INTERNATIONALES ”**

De plus, face à l'ampleur de la dette publique grecque, dès le printemps 2010, les institutions européennes ont voulu transposer les pratiques des organisations financières internationales, telles que le FMI ou la Banque mondiale imposant de fortes exigences aux pays débiteurs, en parlant de « conditionnalités » : « L'objectif devrait être de mettre en place des incitations justes, opportunes et effectives qui visent à assurer le respect des règles du pacte de stabilité et de croissance. La conditionnalité pourrait être renforcée »⁷.

Quelques semaines plus tard, la Commission allait plus loin en proposant que « en cas de non-respect des règles, des incitations [soient] créées en suspendant ou en annulant partiellement des crédits actuels ou futurs du budget de l'UE »⁸. Deux types de sanctions étaient envisagés : en premier lieu, la suspension des engagements en cas de constatation d'un déficit public excessif et ensuite, l'annulation des engagements de l'année « n » en cas de non-respect des recommandations initiales visant à corriger ce déficit excessif. La Commission précisait par ailleurs que ces sanctions porteraient sur les paiements aux États membres, versés pour cofinancer les programmes en gestion partagée, et non sur les paiements directs aux bénéficiaires, comme c'est le cas pour le 1^{er} pilier de la PAC ou les programmes de recherche.

Suite à la réunion d'urgence du Conseil de la zone euro du 21 juillet 2011, le président de la République française et la chancelière d'Allemagne adressaient une lettre⁹ au président du Conseil européen, demandant une coordination plus étroite des politiques nationales budgétaires et économiques : « Les fonds structurels et de cohésion doivent servir à appuyer les réformes indispensables visant à améliorer la croissance économique et la compétitivité dans la zone euro. La conditionnalité macroéconomique du fonds de cohésion devra être étendue aux fonds structurels [...] Dans les pays sous programme, la Commission devra automatiquement procéder à un contrôle pour veiller à ce que les fonds structurels et de cohésion soutiennent de manière optimale le programme d'ajustement macro-économique: elle devrait également participer à la sélection et à la mise en œuvre des projets [...] À l'avenir, les paiements issus des fonds structurels et de cohésion devraient être suspendus dans les pays de la zone euro qui ne se conformeraient pas aux recommandations de la procédure sur les déficits publics excessifs. Ces changements devraient être intégrés au nouveau règlement des Fonds structurels et de cohésion qui seront proposés pour le prochain cadre financier pluriannuel. »

Dans le règlement encadrant les FESI, le très long article¹⁰ consacré aux mesures établissant un lien entre l'efficacité des FESI et une bonne gouvernance économique mêle sanctions, menaces et soutiens renforcés. La Commission s'arroge le droit de suspendre tout ou partie des paiements et des engagements, dans le cas où, malgré une meilleure utilisation des Fonds, un État membre n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique. Elle indique aussi qu'il sera possible de « lever les suspensions et de remettre les fonds à la disposition de l'État membre concerné dès que celui-ci prend les mesures nécessaires » et que « les décisions en matière de suspension seront proportionnées et efficaces », tenant compte de la situation économique du pays et de l'impact très inégal que pourrait avoir sur le budget national une telle décision. L'exigence de reprogrammation ne concerne que le FSE et le FEDER, pas le FEADER, ni le FEAMP. Quant au fonds de cohésion, il y est déjà soumis depuis sa création.

7. Commission européenne, « Renforcer la coordination des politiques économiques », COM(2010) 250 final du 12 mai 2010.

8. Commission européenne, « Améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi », COM(2010) 367 final du 30 juin 2010.

9. Lettre de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel à Herman Van Rompuy du 17 août 2011.

10. Règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP du 17 décembre 2013.

2. Les déficits publics excessifs nationaux et la gestion des FESI, une liaison inappropriée

Sitôt avancée en octobre 2011, la proposition de la Commission a fait l'objet d'une opposition catégorique de la part du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social européen. Elle a suscité des doutes de la part de la Cour des comptes européenne¹¹ et des prises de position très contrastées au sein du Conseil¹².

Le rapport de la présidence polonaise pour la réunion du Conseil de décembre 2011 éclaire bien le contenu de la controverse entre les États membres : «les délégations sont divisées sur l'applicabilité des instruments proposés par la Commission – certaines d'entre elles jugent nécessaire d'assurer un environnement macroéconomique stable pour les fonds relevant du Cadre stratégique commun, tandis que d'autres estiment qu'il n'est pas possible de concilier les conditions macroéconomiques avec les objectifs de la politique de cohésion. [...] De nombreux États membres se demandent si la proposition de la Commission a correctement tenu compte des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité [...]. Plusieurs États membres ont proposé que des conditions macroéconomiques soient appliquées à d'autres volets du budget de l'UE afin d'assurer des conditions égales pour tous.»¹³

“ LA TRANSPOSITION DU MÉCANISME APPLICABLE AU FONDS DE COHÉSION POSE UN SÉRIEUX PROBLÈME JURIDIQUE ”

La transposition du mécanisme applicable au fonds de cohésion pose un sérieux problème juridique. En effet, si le lien entre l'objectif imparti au Fonds de cohésion destiné à compenser et anticiper les déséquilibres liés à la mise en place de l'UEM et le respect du Pacte de stabilité et de croissance n'est pas contestable, ce n'est pas le cas pour les autres fonds.

Certes, avec l'explosion des bulles spéculatives immobilières en Irlande et en Espagne à la fin des années 2000, les partisans d'un budget européen minimal se sont plu à entretenir une polémique sur la responsabilité de la politique de cohésion dans les comportements excessifs d'endettement de certains anciens États membres. Néanmoins, la politique de cohésion ne peut être tenue directement responsable de l'endettement et du déficit public excessif de certains États membres, dans la mesure où les sommes versées par l'UE n'ont jamais dépassé 4% du PIB national. Ce plafond n'a été atteint que pendant quelques années pour la Grèce avant 2004, alors qu'en moyenne l'apport des fonds structurels était de 2,5% du PIB national pour les pays les moins riches (Espagne, Irlande et Portugal). Quant aux nouveaux États membres, depuis 2007, le plafond a été modulé selon le retard du pays et oscille entre 3,23% et 3,78% du PIB national. Paradoxalement, on pourrait seulement reprocher aux fonds structurels, par leur effet de levier, d'avoir provoqué un changement des mentalités et la création de comportements de «nouveaux riches» dans les régions et les pays bénéficiaires¹⁴.

Contrairement aux prêts des deux bailleurs de fonds, les versements de l'UE au titre des FESI ne sont pas liés à un problème économique conjoncturel mais à l'application de politiques bénéficiant à tous les États membres et à des critères d'éligibilité préétablis en matière de développement ou de chômage, principalement appliqués au niveau infranational, en l'occurrence régional.

D'ailleurs, parmi les mesures envisagées au printemps 2011, la Commission avait testé celle consistant à lier les programmes du FSE à une « conditionnalité de réforme structurelle », autrement dit la création d'incitations pour mener les réformes dans des domaines soumis à des recommandations du Conseil sur la base de l'article 121(2) du TFUE et de l'article 148 (4) du TFUE dans le cadre du semestre européen. Cette piste a été abandonnée face à l'opposition générale insistant sur l'absence de lien entre les plans nationaux de réforme

11. Cour des comptes européenne, « Avis n°7/2011 sur la proposition de règlement-cadre », 15 décembre 2012.

12. Marjorie Jouen, « La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité » in *Bilan social européen 2011*, D. Natali & B. Vanhercke Eds, OSE-ETUI, Bruxelles, 2012.

13. Conseil européen, « Rapport de la Présidence polonaise sur la politique de cohésion n°18097/11 du 11 décembre 2011 ».

14. Marjorie Jouen, *La politique européenne de cohésion*, La Documentation française, Paris, 2011.

et les accords de partenariat. En effet, si la coordination renforcée entre les deux processus européens est fortement souhaitable, les temporalités ne concordent pas. Par définition, une réforme structurelle tarde à produire des effets tangibles qui ne peuvent donc pas être considérés comme des pré-requis pour un programme de développement régional dont le démarrage est concomitant. De plus, les acteurs ou autorités responsables de la mise en œuvre ou du résultat ne sont pas forcément identiques ; la réalisation des réformes nationales échappe largement aux autorités locales et régionales qui sont les gestionnaires des programmes opérationnels.

Pour justifier leur opposition, les autorités locales et régionales expliquent que ce lien repose sur l'hypothèse fautive selon laquelle elles seraient autant responsables des dérives budgétaires que les autorités nationales. Retraçant les effets de la crise sur les finances publiques infranationales, le 6^{ème} Rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale¹⁵ apporte des informations précieuses pour soutenir cette argumentation.

**“ LA DÉTÉRIORATION
DES FINANCES PUBLIQUES
INFRANATIONALES RESTE
SANS COMMUNE MESURE
AVEC CELLE DES BUDGETS
NATIONAUX ”**

En effet, les autorités locales et régionales sont tenues, le plus souvent par obligation constitutionnelle, d'équilibrer leurs budgets. De fait, le déficit global UE-27 des finances publiques infranationales, qui correspondait à 0,1% du PIB en 2007, était d'environ 0,8% du PIB en 2009 et 2010. Même si la détérioration des finances publiques infranationales a été plus marquée dans un certain nombre de pays comme la Belgique, l'Espagne, la Finlande et l'Allemagne, où le déficit a augmenté de plus de 0,5 point de pourcentage entre 2007 et 2013, elle reste sans commune mesure avec celle des budgets nationaux.

Ainsi, en 2013, en Espagne et en Finlande, le déficit au niveau infranational était d'environ 1% du PIB, tandis qu'en Hongrie, il s'agissait d'un excédent (2,6% du PIB), de même qu'en Grèce, en République tchèque et en Bulgarie (0,4% du PIB).

Il en est de même pour le niveau d'endettement infranational, puisque l'accroissement de la dette publique provient principalement des activités de l'administration centrale. L'endettement global des autorités locales et régionales sans pouvoir législatif majeur reste inférieur à 10% du PIB dans tous les États membres. Les seuls pays où leur endettement est préoccupant sont l'Espagne, la Belgique, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Autriche.

Évidemment, il convient de faire la distinction entre deux catégories d'États membres selon leur taille : pour environ la moitié d'entre eux, le niveau national se confond bien avec le niveau de la mise en œuvre mais pour les autres, dont l'organisation institutionnelle est plus complexe, la mise en œuvre de la politique de cohésion dépend crucialement des autorités locales et régionales.

3. Les menaces de suspension, un risque inutile pesant sur les économies et les investissements locaux et régionaux

La clause de suspension, qui existe pour le Fonds de cohésion depuis sa création en 1994, n'avait jamais été mise en œuvre jusqu'en janvier 2012. Elle a été alors invoquée par le Conseil qui jugeait insuffisants les efforts du gouvernement hongrois pour corriger de manière durable son déficit public excessif. Celui-ci a été menacé, en cas de non-respect persistant des recommandations du Conseil, de suspension du financement d'environ un milliard d'euros d'ici la fin 2012. Cette menace, qui avait un caractère plus politique qu'économique, a été levée en cours d'année dans l'indifférence générale lorsque la Hongrie a fait mine d'engager quelques réformes.

15. Commission européenne, « L'investissement dans l'emploi et la croissance – Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale », juillet 2014.

“ 57% DES ALR ESTIMENT QUE LA CONDITIONNALITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE FAIT PESER UN RISQUE ÉLEVÉ SUR LE COFINANCEMENT DES PROGRAMMES ”

Si l'expérience hongroise n'est pas très convaincante, le risque n'est pas pris à la légère par les autorités locales et régionales qui ont récemment exprimé leur inquiétude dans une enquête¹⁶ réalisée par le Comité des régions : il en ressort que 57% des autorités locales et régionales interrogées considèrent que l'application de la conditionnalité macro-économique fait peser un risque élevé sur le cofinancement des programmes et 32% un risque modéré, soit ensemble près de 9 autorités sur 10.

Là encore, le 6^{ème} Rapport sur la cohésion apporte de l'eau au moulin des autorités locales et régionales, qui assurent environ 33% des dépenses publiques, en légère augmentation de 2 points sur les deux dernières décennies (1995-2013), soit 16% du PIB. Si leur poids diffère selon les pays, en fonction de leur organisation institutionnelle, elles ont un rôle bien plus important que les administrations centrales dans la fourniture de services publics et surtout pour les dépenses propices à la croissance telles que définies par la Commission elle-même, dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de la protection de l'environnement, des transports de la R&D et de l'énergie.

Le bilan de la crise montre que les autorités locales et régionales ont été triplement touchées par les mesures d'assainissement budgétaire adoptées au niveau national. Tout d'abord, ces mesures ont fortement entravé leur capacité à contribuer à l'investissement public, qui était en moyenne de 2,3% du PIB entre 2002 et 2007 dans l'UE-27 et a diminué jusqu'à 1,8% du PIB. Surtout, cet investissement a reculé en termes réels de 7,2% en 2010, de 5,9% en 2011, de 3,3% en 2012 et de 8,6% en 2013. Pour certains pays, comme l'Espagne, le recul a été de plus de 22% par an entre 2009 et 2013, en Irlande de 18% par an, à Chypre de 16% par an, en Slovaquie de 13% par an et au Portugal de 12% par an.

Ensuite, comme les transferts courants et les transferts en capital en provenance de l'administration centrale constituent les ressources principales des autorités infranationales dans l'ensemble de l'UE (à l'exception de l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne et la Suède), leurs recettes ont subi d'importantes réductions avec un effet immédiat de déséquilibre sur leurs budgets. Le cas des régions espagnoles a été encore plus grave car celles-ci ont connu une diminution de 62% en termes réels de leurs recettes, consécutivement à la forte réduction des transferts émanant de l'administration centrale (45%), d'une part, et à l'augmentation substantielle des transferts des régions vers l'administration centrale (de 1,4 Md€ à peine, à 10,1 Md€ aux prix de 2005).

Enfin, selon l'OCDE, les mesures d'assainissement budgétaire ont réduit encore leur capacité d'investissement et elles ont dû faire face à la détérioration des conditions d'emprunt.

“ LE POIDS DES FESI DANS L'INVESTISSEMENT PUBLIC DE L'UE EST PASSÉ DE 11,5% EN 2007 À 18,1% EN 2013 ”

Dans ce contexte, le poids des FESI dans l'investissement public est déterminant puisque de 11,5% de l'investissement public de l'UE (FBCF) en 2007, il est passé à 18,1% en 2013. Leur apport a représenté plus de 75% de l'investissement public en Slovaquie (85%), en Hongrie (74%), en Bulgarie (72%) et en Lituanie (80%). Au cours de la période 2007-2013, les allocations au titre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion, et le cofinancement national associé, ont représenté annuellement et en moyenne 0,55% environ du PIB de l'UE-27. Plus généralement et au vu de ces chiffres, l'introduction d'une menace sur les crédits du FEDER et du FSE lorsqu'un État membre se trouve en difficulté économique peut paraître contradictoire.

16. Comité des régions, « CoR online consultation on public investments, growth and the national co-financing of ESIF », 2014.

4. La reprogrammation, une méthode discutable pour faire de la politique de cohésion un instrument contra-cyclique

La reprogrammation a été amplement utilisée par la Commission, dans le cadre de son Plan de relance de 2008 et tout au long des années suivantes, notamment pour accélérer le retour sur un chemin de croissance dans les pays sous programmes. Il s'agissait d'essayer d'accélérer la mise en œuvre de la politique de cohésion 2007-2013 et donc les dépenses déjà programmées. Cette approche a conduit à augmenter le taux de cofinancement européen des programmes relevant de la politique de cohésion, de la pêche et du développement rural. La Commission a également envoyé des groupes d'intervention (Task Force) en Grèce et au Portugal pour appliquer les mesures prévues dans le programme d'ajustement économique et assurer techniquement une absorption plus rapide des fonds européens. Sur la base de cette expérience, dans sa communication sur les lignes directrices, la Commission précise les modalités que pourrait prendre une éventuelle reprogrammation entre 2015 et 2019 ; elle n'exclut pas la nécessité d'intervenir de manière centralisée.

Une nouvelle fois, le 6^{ème} Rapport sur la cohésion fournit des données qui alimentent les craintes des autorités locales et régionales de se voir dépossédées de leur compétence en matière de gestion des FESI. En effet, le bilan de la reprogrammation intervenue depuis 2009 apparaît sujet à caution, pour plusieurs raisons. L'urgence de la situation a conduit la Commission et les États membres à privilégier les projets déjà en cours, afin d'accélérer la consommation des crédits et d'apporter de liquidités. Ces choix ont globalement permis d'accroître la part dédiée à la R&D et l'innovation, au soutien générique des entreprises, aux énergies renouvelables, aux routes et au marché du travail avec des mesures plus spécialement axées sur l'emploi des jeunes. Toutefois, ils ont parfois entraîné le délaissement des projets dans des secteurs propices à la croissance, tels que les services numériques, les investissements environnementaux, les chemins de fer, l'éducation et la formation, et le renforcement des capacités institutionnelles.

Cette reprogrammation a mobilisé d'importants moyens humains pour les 8 États membres concernés, y compris ceux de la Commission européenne. Telle qu'envisagée par la Commission pour l'avenir, elle risque d'être très coûteuse et lourde à gérer pour les administrations nationales, locales et régionales puisqu'il faudra la réaliser de manière rapide. Sa portée a des chances d'être limitée car il faudra respecter la concentration sur les 11 objectifs thématiques et l'équilibre entre le FSE et le FEDER. Elle conduira à un surcroît de bureaucratie, puisqu'elle sera accompagnée des mêmes obligations que pour l'élaboration de l'accord de partenariat (indicateurs de performance, conditions, etc.).

**“ LA RECENTRALISATION
DU DISPOSITIF CONDUIT À
REMETTRE EN CAUSE LE
PRINCIPE DE PARTENARIAT
ET LA GOUVERNANCE À
MULTI-NIVEAUX ”**

report à toutes les politiques sectorielles traditionnelles.

Cette orientation de la Commission soulève un problème de fond qui ne peut être seulement résolu par l'instauration d'un garde-fou démocratique tel qu'actuellement discuté au Parlement européen et qui consisterait à soumettre la reprogrammation et les sanctions à un contrôle par le Parlement. La recentralisation, à la fois nationale et européenne, qui sous-tend l'ensemble du dispositif envisagé avec une forte ingérence de la Commission soulève un problème majeur : elle conduit de manière implicite à remettre en cause le principe de partenariat et la gouvernance à multi-niveaux qui est le propre de la politique de cohésion et sa principale valeur ajoutée par rapport à toutes les politiques sectorielles traditionnelles.

CONCLUSION

Pendant longtemps, Jacques Delors, comme d'autres initiateurs du Traité de Maastricht, a décrit l'UEM comme un handicapé n'avancant que sur sa seule jambe monétaire parce que sa jambe économique était atrophiée. En même temps, la politique de cohésion prospérait selon une gouvernance spécifique et originale, tirant avantage de la diversité des organisations institutionnelles des États membres et des multiples niveaux de démocratie hérités de l'histoire de notre continent européen. Depuis 2009, eu égard à l'évolution à marche forcée qui a été imposée à la coordination économique, ce handicap est beaucoup moins évident : l'UEM marche sur ses deux jambes. Avec les mesures établissant un lien entre l'efficacité des FESI et une bonne gouvernance économique, on peut se demander si la coexistence pacifique ménagée depuis vingt ans entre la logique centralisée macro-économique et budgétaire de l'UEM, d'une part, et la logique décentralisée micro-économique de la politique de cohésion, d'autre part, est encore possible. La Commission, en tant qu'institution européenne, a bien sûr intérêt à tenir entre ses mains la totalité des politiques de l'UE, mais cet intérêt est-il vraiment partagé par les populations et les acteurs socio-économiques des plus petits villages et des villes de l'UE ?

Sur les mêmes thèmes...

LA POLITIQUE DE COHÉSION FACE À LA CRISE : QUELS EFFETS POUR LES RÉGIONS DE L'UE ?

Patrick Faucheur, *Policy Paper No. 131*, Institut Jacques Delors, janvier 2015

MARCHÉ UNIQUE ET POLITIQUE DE COHÉSION : UN TANDEM MALMENÉ PAR LA CRISE ET LA GLOBALISATION

Marjorie Jouen, *Policy Paper No. 108*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2014

QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2014

RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, préface de Jacques Delors, *Études & Rapports No. 101*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, novembre 2013

CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, préface d'António Vitorino, *Études & Rapports No. 97*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, juin 2013

MARCHÉ UNIQUE : DE NOUVELLES RÈGLES SONT NÉCESSAIRES

Kristina Maslauskaitė, *Synthèse, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, décembre 2012

LE « PACTE DE COHÉSION » À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

Marjorie Jouen, *Policy Paper No. 52*, Notre Europe, février 2012

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN EUROPE : BILAN ET PERSPECTIVES APRÈS LA CRISE

Marjorie Jouen, *Bref No. 21*, Notre Europe, janvier 2011

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

