



Les effets institutionnels de la politique régionale de l'Union Européenne

Jacques Palard

► To cite this version:

Jacques Palard. Les effets institutionnels de la politique régionale de l'Union Européenne. Politiques et Management public, 1995, 13 (3), pp.65-81. 10.3406/pomap.1995.2060 . halshs-03046778

HAL Id: halshs-03046778

<https://shs.hal.science/halshs-03046778>

Submitted on 8 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les effets institutionnels de la politique régionale de l'Union Européenne

Jacques Palard

Résumé

Au cours du dernier quart de siècle, la politique régionale de l'Union européenne ne s'est pas seulement traduite par une forte augmentation d'un engagement financier ordonné à la réduction des disparités interrégionales ; on observe également, et peut-être surtout, un processus d'autonomisation progressive des autorités européennes dans la définition et la conduite de ce champ d'action. Corrélativement, la région s'impose progressivement, pour ces autorités, comme un partenaire majeur, ce qui ne saurait être institutionnellement neutre au regard de l'architecture en devenir des différents niveaux territoriaux de pouvoir. Indéniablement, la Commission européenne a trouvé dans l'instauration et le développement de la politique régionale le moyen de s'engager dans une action de politique territoriale et, ce faisant, de tenter de nouer des relations directes avec les institutions de niveau régional (Autonomies espagnoles, régions françaises, Länder allemands...) ; les "régions" elles-mêmes y ont souvent vu le moyen d'initier des formes de politique extérieure, notamment interrégionale. L'émergence de cette nouvelle géopolitique européenne permet d'avancer l'hypothèse d'une adéquation entre stratégies régionales et stratégies européennes qui paraît partiellement commandée par une logique d'"encerclement" ou de "contournement" du pouvoir d'Etat.

Citer ce document / Cite this document :

Palard Jacques. Les effets institutionnels de la politique régionale de l'Union Européenne. In: Politiques et management public, vol. 13, n° 3, 1995. La gestion des collectivités locales et régionales face à l'incertitude - Actes du septième colloque international organisé en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration Publique - ENAP - du Québec - Montréal - 3/4 novembre 1994 - Tome 1 - Gérer dans l'incertain : mutations du cadre institutionnel et nouveaux outils. pp. 65-81;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1995.2060>

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_num_13_3_2060

Fichier pdf généré le 29/06/2022

LES EFFETS INSTITUTIONNELS DE LA POLITIQUE REGIONALE DE L'UNION EUROPEENNE

Jacques PALARD*

Résumé

Au cours du dernier quart de siècle, la politique régionale de l'Union européenne ne s'est pas seulement traduite par une forte augmentation d'un engagement financier ordonné à la réduction des disparités interrégionales ; on observe également, et peut-être surtout, un processus d'autonomisation progressive des autorités européennes dans la définition et la conduite de ce champ d'action. Corrélativement, la région s'impose progressivement, pour ces autorités, comme un partenaire majeur, ce qui ne saurait être institutionnellement neutre au regard de l'architecture en devenir des différents niveaux territoriaux de pouvoir. Indéniablement, la Commission européenne a trouvé dans l'instauration et le développement de la politique régionale le moyen de s'engager dans une action de politique territoriale et, ce faisant, de tenter de nouer des relations directes avec les institutions de niveau régional (Autonomies espagnoles, régions françaises, Länder allemands...) ; les "régions" elles-mêmes y ont souvent vu le moyen d'initier des formes de politique extérieure, notamment interrégionale. L'émergence de cette nouvelle géopolitique européenne permet d'avancer l'hypothèse d'une adéquation entre stratégies régionales et stratégies européennes qui paraît partiellement commandée par une logique d'"encerclement" ou de "contournement" du pouvoir d'Etat.

* CERVIL - Pouvoir, Action publique, Territoire, IEP de Bordeaux.

La désignation des membres des composantes nationales du Comité des Régions, institué par l'article 198 du Traité de Maastricht et installé en mars 1994, a ravivé le débat sur la place du niveau régional au sein des institutions européennes¹. On sait d'ores et déjà qu'à l'occasion de la révision du traité en 1996 certaines régions européennes, singulièrement les autonomies espagnoles, les régions belges et les Länder allemands, demanderont l'institution d'un "Sénat des régions" doté d'un pouvoir législatif. L'actuel Comité ne constituerait ainsi qu'une étape supplémentaire -ultime ?- du processus d'institutionnalisation d'une autorité européenne spécifiquement régionale dans sa base de constitution, processus qui a déjà vu la création, à la fin des années 1970, d'un Comité consultatif placé auprès de la Commission et lui-même transmué en Conseil en 1988. Cette forme de recomposition résulte pour une large part des interventions et des pressions consécutives à l'alliance qui s'est nouée entre l'Association des Régions d'Europe et le Conseil des Communes et Régions d'Europe. Elle se développe sans le véritable assentiment d'Etats-membres qui entendent demeurer, conformément à la lettre et à l'esprit du Traité de Rome, les acteurs incontestés de la construction européenne.

On retiendra ici de la notion de "région", éminemment polysémique, l'acception de "meso-gouvernement", "calé" pour ainsi dire entre le niveau local *stricto sensu* et le niveau national, que l'on soit dans la situation d'un Etat fédéral comme l'Allemagne, d'un Etat "régional" comme l'Italie ou d'un Etat centralisé comme la France. La "région" n'est pas seulement un échelon territorial d'organisation des pouvoirs publics ou de mise en œuvre spécifique du principe de subsidiarité ; elle représente également un mode de gestion des intérêts économiques et financiers (à titre d'exemple, la régionalisation à l'italienne fonctionne *aussi* comme un moyen de réduire les transferts entre les régions riches et les régions pauvres).

L'objectif de cette étude n'est pas de dégager les facteurs qui permettraient de rendre compte d'une façon globale de la montée en puissance de la région, considérée par beaucoup - hommes politiques et analystes - comme la dimension territoriale qui permet d'optimiser les rapports coûts/avantages. Il est de s'interroger sur le type d'instrumentalisation qu'opèrent les instances européennes lorsqu'elles développent le champ de la politique régionale et de mettre ainsi en perspective, en les appréhendant à la façon d'un "analyste institutionnel", les Fonds structurels européens². Il est aussi de saisir dans le

¹ La formation de la composante française a donné lieu à une longue polémique ; cf. *Le Monde* du 31 octobre-1er novembre 1993 et du 25 décembre 1993. Nombre d'observateurs ont estimé que le Gouvernement français avait en quelque sorte choisi de ne pas choisir ou, plus exactement, choisi de ne pas sur-représenter au sein de cette composante le niveau régional. Il a finalement désigné 12 représentants des régions, 6 des départements et 6 des communes.

² Le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds social européen) et le FEOGA-O (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles). S'y ajoute désormais le Fonds de cohésion, réservé aux quatre pays les moins prospères de l'Union européenne : l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal, au cours de la période 1994-1999, et qui a pour mission de financer les infrastructures de transport et de protection de l'environnement.

mouvement la prise en compte d'un territoire comme ressource spécifique permettant de re-définir l'action publique, de l'enraciner et de la structurer sur le mode de l'interaction avec des partenaires, publics mais aussi privés, estimés situés au bon niveau de l'édifice institutionnel et de l'espace économique.

On trouve une claire illustration de ce processus dans la rencontre qui s'est tenue à Palerme en février 1988, à l'invitation du ministre italien des Affaires européennes, le professeur Antonio LAPERGOLA, et qui a réuni des représentants des Etats-membres de la Communauté en charge des questions européennes ainsi que des représentants du Parlement européen et des membres de la Commission. Le relevé de conclusions insiste sur le rôle des régions, en faveur desquelles est revendiqué un statut de partenaires non seulement actifs mais premiers dans le développement économique et social de la Communauté, notamment par l'accentuation de leur engagement dans des relations de coopération interrégionale établies sur une base transnationale (LEONARDI, 1992, pp. 4-5).

La difficulté d'analyse des rapports entre les instances européennes et les institutions régionales tient d'ailleurs moins sans doute à la différenciation des modalités par lesquelles s'organise et se matérialise le niveau intermédiaire de gouvernement, ou à celle des fonctions manifestes ou latentes qu'il permet d'assumer, qu'à l'absence d'un tel échelon institutionnel dans plusieurs des pays de l'Union européenne, singulièrement en Grande-Bretagne -à l'exception, évidemment d'importance, du Pays de Galle, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord-, au Portugal et en République d'Irlande (C. COYLE, R. SINNOTT, 1992) et, dans une large mesure, en Grèce.

Le dernier quart de siècle n'est pas seulement marqué par le fort développement, en volume financier, de la politique régionale communautaire et la recherche -condamnée à un échec relatif ?- de la *réduction des disparités régionales* (I) ; on observe aussi, et peut-être surtout, la *conjonction des stratégies communautaires et régionales* dans la définition et la conduite de ce champ d'action (II). La région paraît en effet constituer pour les instances communautaires un espace privilégié d'intervention et un partenaire "naturel", ce qui ne saurait être institutionnellement neutre au regard de l'architecture en devenir des différents niveaux territoriaux de pouvoir. De là à penser que cette orientation, plus latente que manifeste, l'emporte stratégiquement sur la première, il n'y a évidemment qu'un pas.

**La prégnance
des disparités
économiques
inter-régionales
et les limites
de l'équité
territoriale**

L'observateur de la politique régionale communautaire est, dès l'abord, frappé par la montée en puissance d'un champ d'intervention qui occupe désormais le second poste au sein du budget européen - loin derrière la politique agricole commune mais loin aussi devant les politiques énergétique et industrielle. Cette orientation est explicitement affichée en 1986 comme l'une des préoccupations dominantes des négociateurs de l'Acte unique, qui définissent la cohésion comme l'objet d'une politique de redistribution devant nécessairement accompagner la mise en œuvre du "marché intérieur". Elle se trouve encore renforcée, en 1992, par le Traité sur l'Union européenne : la

cohésion prend désormais rang, avec la création d'un espace sans frontière et l'établissement de l'union économique et monétaire, parmi les trois objectifs clés de l'Union. Après un premier doublement global des ressources des trois Fonds structurels entre 1987 et 1993, la concentration financière au profit des régions en retard de développement s'est encore accentuée lors du Conseil d'Edimbourg de 1992 et les Fonds structurels se trouvent dotés de 141 milliards d'Ecus (valeur 1992) pour la période 1994-1999. La part des politiques structurelles dans le budget communautaire doit ainsi passer de 17 % en 1988 à 33 % en 1999 (LEYGUES, 1994, p. 118).

Sans doute le préambule du Traité de Rome évoque-t-il la dimension régionale de l'action des nouvelles institutions mais ses auteurs ne sont évidemment pas alors en mesure, sur ce point, de dépasser le niveau des généralités : "renforcer l'unité des économies des Etats-membres et assurer le développement harmonieux en réduisant les écarts entre les différentes régions et le retard des moins développées" ; les Etats demeureront pour longtemps encore les maîtres de l'aménagement du territoire. Tout au contraire, la réforme des fonds structurels de 1986 est directement ordonnée à la mise en œuvre de "la cohésion économique et sociale" de la Communauté.

On ne saurait comprendre le mode de constitution et de complexification des systèmes d'intervention sans le rapporter aux étapes du processus d'élargissement d'un territoire communautaire qui en est ressorti chaque fois plus différencié et moins homogène. Pour qui connaît les limites de l'action publique en matière d'aménagement du territoire et d'orientation des stratégies de localisation des entreprises, avant tout attentives aux externalités comparées, les difficultés rencontrées par la politique régionale européenne relèvent de l'ordre "normal" des choses.

L'aggravation des écarts de développement

Les élargissements successifs de la Communauté ainsi que les effets escomptés du "grand marché", eu égard aux capacités spatialement différentielles de compétitivité, ont contribué à la définition et à la conduite des politiques de convergence économique et de cohésion sociale. A l'occasion de chacune des trois premières extensions territoriales¹, c'est toujours l'un des nouveaux Etats-membres qui a occupé le dernier rang dans le classement établi sur la base du PIB par habitant ou par personne occupée. Les effets de ces élargissements pèsent évidemment sur les conditions d'éligibilité des régions "tangentes". Ainsi, la diminution de 5 % du revenu moyen communautaire occasionnée par l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Europe communautaire a provoqué une redistribution partielle des "cartes", au sens propre du terme : des régions qui avaient, dans la Communauté à dix, un niveau de revenu légèrement inférieur à la moyenne se sont retrouvées avec un niveau de revenu légèrement supérieur à la moyenne de la nouvelle Communauté à douze. Ce fut le cas, en France, de la Franche-

¹ Le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

Comté, de la région Centre, de la Picardie, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de l'Aquitaine. Le cinquième rapport périodique que la Commission européenne a consacré à l'analyse de la situation et de l'évolution économiques des régions de la Communauté confirme en 1994 le constat en forme de bilan critique établi six ans plus tôt : le revenu par habitant des 10 régions les plus riches est plus de trois fois supérieur à celui des 10 régions les moins nanties (Commission européenne, 1994, p. 9). Les rapporteurs précisent que "si l'on inclut les nouveaux Länder allemands, le rapport passe de 3 à 4,5"¹.

C'est dire que l'analyse des conditions de développement et d'aménagement du territoire communautaire, où le centre de gravité que constitue l'ancienne Lotharingie se renforce tandis que se fragilisent des espaces périphériques, doit être conduite en termes de niveaux qualitativement différenciés, et justiciables à ce titre d'interventions communautaires spécifiques (CALMES, MADELINE, ROBERT, 1992).

L'adaptation des modes d'intervention

La réforme du FEDER intervenue en 1984 a constitué une étape importante dans le processus de développement de la politique régionale européenne. La substitution de "fourchettes" à la clef de répartition inter-étatique antérieurement établie sous la forme de quotas nationaux est loin d'être purement symbolique : elle vise à inciter les Etats à développer une politique cohérente et pluriannuelle d'aménagement du territoire, condition devenue indispensable de la captation, au plus haut niveau, de "fonds de concours" communautaires dont l'attribution incorpore la notion de programmation. L'Acte unique européen représente une nouvelle étape majeure dans le processus d'extension, d'institutionnalisation et d'autonomisation de la politique régionale communautaire, désormais explicitement inscrite dans le Traité instituant les Communautés européennes, qui lui assigne une fonction de *convergence économique* elle-même ordonnée à la *cohésion socio-politique* du territoire communautaire. Parmi les cinq objectifs prioritaires que fixe le règlement-cadre des fonds à finalité structurelle de la CEE publié en juin 1988, trois intéressent directement la politique régionale et le FEDER :

- *objectif n° 1* : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Les régions concernées sont des

¹ Occasionnant *de facto* une quatrième étape de l'élargissement communautaire, l'unification de l'Allemagne a de nouveau modifié la carte de la prospérité relative au sein de la Communauté. Le PIB par habitant de l'ex-Allemagne de l'Est représentait alors environ 60 % de celui de l'Allemagne de l'Ouest ; chacun s'accorde à reconnaître que l'écart est aujourd'hui plus important encore. Groupe de régions le plus faible de l'économie la plus forte de la Communauté, l'ex-RDA bénéficie évidemment de l'élargissement territorial des politiques d'intervention structurelle. Les cinq Länder concernés ainsi que Berlin-Est ont été inscrits sur la liste des régions dites "en retard de développement".

régions NUTS de niveau 2¹ dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Seuls sont concernés, en ce qui concerne la France, la Corse -dont le PIB par habitant est toutefois légèrement supérieur à ce taux- et les DOM.

- *objectif n° 2* : reconverter les zones gravement affectées par le déclin industriel. Ces zones, qui correspondent ou appartiennent à une unité territoriale de niveau NUTS 3, se caractérisent notamment par un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire et par un pourcentage d'emploi industriel également supérieur à la moyenne communautaire mais en déclin.

- *objectif n° 5b* : dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, promouvoir le développement des zones rurales, définies sur une base territoriale "fine" égale, voire inférieure, au niveau NUTS 3. L'éligibilité de ces zones tient compte du degré de ruralité, du taux d'emploi agricole, du niveau de développement économique et agricole et de la sensibilité à l'évolution du secteur agricole ainsi que du degré de périphéricité.

Les conditions d'éligibilité, clairement énoncées, apparaissent d'autant plus déterminantes que ce processus de normalisation et de rationalisation s'accompagne, on l'a vu, d'un fort accroissement des dotations des fonds structurels et d'une redistribution partielle par type de zones : ainsi, les aides seront concentrées, dans une proportion d'environ 80 %, sur les régions en retard de développement répondant aux critères de l'objectif n° 1 (contre 70 % environ de 1986 à 1988). Cette évolution d'ordre à la fois financier et réglementaire donne la mesure des effets non seulement de l'élargissement communautaire mais également du déplacement du centre de gravité du territoire européen et du processus de périphérisation des "marges". Elle se traduit également sur le plan des modes opératoires proprement institutionnels et du dispositif partenarial et concerté de mise en œuvre des fonds structurels : le règlement-cadre de 1988 préconise à cet égard un mécanisme similaire à celui qui avait été expérimenté lors de la mise en œuvre des Programmes intégrés méditerranéens (PIM) et qui avait alors pris la forme d'une étroite concertation entre la Commission, l'Etat-membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional et/ou local. Cette concertation, qui facilite l'établissement des "cadres communautaires d'appui" fixés par la Commission sur la base des plans présentés par les Etats², vise à assurer par avance une meilleure

¹ Le territoire communautaire est divisé en trois Niveaux d'Unités Territoriales Statistiques (NUTS), nomenclature qui se fonde essentiellement sur les divisions institutionnelles en vigueur dans les Etats-membres. Chacun de ceux-ci est subdivisé en régions de niveau 1 (la France compte ainsi 8 "zones pour l'étude de l'aménagement du territoire", ZEAT), chacune d'elles étant subdivisée à son tour en régions de niveau 2 (les 26 régions françaises, par exemple), elles-mêmes subdivisées en régions de niveau 3 (le niveau départemental, en ce qui concerne la France).

² Art. 8/§ 5 du règlement-cadre n°2052/88 : "Le cadre communautaire d'appui comprend notamment :
- les axes prioritaires retenus pour l'intervention communautaire,

complémentarité des actions. Enfin, la délégation accordée par le Conseil à la Commission afin de lui permettre d'opérer le lancement de programmes d'initiative proprement communautaire¹ constitue dans ce dispositif une mesure majeure et hautement significative : elle autorise et légitime un renforcement de l'autonomie institutionnelle de la Commission, notamment en matière d'ouverture de nouveaux champs d'intervention en direction des régions.

Un rôle de composition

L'attribution à la Commission européenne d'une autonomie accrue et la reconnaissance corrélative dont elle bénéficie en tant qu'acteur central de la politique régionale constituent une condition sans doute nécessaire mais non suffisante de l'efficacité et de la cohérence des actions engagées sur la base des fonds structurels. Tenter d'évaluer les effets de ces actions nécessite à l'évidence que soit prise la mesure des contraintes avec lesquelles doit composer la Commission dans ce domaine particulier d'intervention. Ces contraintes se situent à un double plan : les unes tiennent aux stratégies propres des entreprises et aux articulations qui en résultent en matière de relations entre l'économie et le spatial ; les secondes sont inhérentes aux moyens, singulièrement financiers, dont disposent les autorités européennes pour conduire l'aménagement du territoire communautaire en application des objectifs fixés.

— Les effets de la globalisation

Le passage de la simple internationalisation des échanges économiques (entendue comme *extension* géographique croissante des activités) à la globalisation, "forme plus avancée et plus complexe (...) qui implique un certain degré d'*intégration* fonctionnelle entre des activités dispersées à l'échelle internationale" (DE VET, 1993, p. 103), constitue un puissant facteur de formation de pôles géographiques de production et d'innovation. L'observation des effets territoriaux qui résultent de cette recomposition conduit l'un des représentants autorisés de la DATAR à souligner en 1991 que l'axe vital de l'Europe, se déplaçant irrésistiblement vers l'Est, opère un contournement de la quasi-totalité du territoire national. Evoquant "les risques d'une exclusion presque totale de l'espace français du foyer dominant des

-
- les formes d'intervention,
 - le plan de financement indicatif dans lequel le montant des interventions et leurs sources sont précisés,
 - la durée des interventions.

Le cadre communautaire d'appui assure la coordination de l'aide structurelle communautaire en faveur des objectifs (...) pouvant être poursuivis dans une région déterminée".

¹ Cf. infra. Pour une présentation des initiatives communautaires adoptées après la réforme des fonds structurels (Interreg, Regen, Leader, Stride, Envireg...), voir Commission européenne, *Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*. Bruxelles, Luxembourg, 1991.

échanges communautaires", il relève que "la concentration des ressources se situe le long d'un axe Nord-Ouest/Sud-Est auquel la France ne participe que d'une façon marginale. Seule, l'agglomération parisienne dégage une valeur ajoutée comparable à celle produite dans le couloir formé par la dorsale européenne. Dans cette distribution des créations de richesse, aucune autre région française, mises à part l'Alsace et une partie de Rhône-Alpes, n'est connectée au couloir de développement. Cette polarisation des activités et des richesses produites à l'Est peut s'amplifier. La masse critique atteinte y est amplement suffisante. Les effets de diffusion vers l'Ouest sont très hypothétiques. C'est vers l'Est, en direction de l'Autriche et peut-être au-delà, que l'axe vital de l'Europe est conduit à dériver" (WACHTER, 1991, pp. 2-3).

Tenus dans le cadre d'une institution précisément chargée de l'aménagement du territoire au sein de l'un des Etats-membres, ces propos portent-ils à considérer par avance comme utopique toute tentative de rééquilibrage territorial ? Ferme application du principe de réalité, traduisent-ils *in fine* un sentiment d'impuissance devant la "force des choses" ? (PALARD, 1993). Oui, sans doute, dans une large mesure, puisque le mouvement de redéploiement et de polarisation territoriale paraît bien trouver en lui-même sa propre dynamique et sa propre régulation ; il ne peut dès lors qu'opposer sa force d'inertie à toute volonté planificatrice exogène, perçue comme perturbatrice et inutilement correctrice du libre jeu du marché.

Décidées à des fins de rentabilité dans un contexte de compétitivité internationale accrue, les localisations d'activités de production sont aujourd'hui fonction moins de la recherche d'une main d'œuvre à faible coût que de la quête de bénéfices externes, dont on sait qu'ils sont directement liés aux caractéristiques de l'environnement socio-économique. On en a une parfaite illustration avec les résultats de l'enquête commandée par la DG XVI (Direction générale de la politique régionale) de la Commission européenne et consacrée à l'étude des critères d'implantation d'activités au sein de la Communauté. Les conclusions de cette enquête, qui a porté sur 87 entreprises, dont 17 multinationales, ayant pris récemment des décisions sur le lieu d'implantation de leurs activités dans la Communauté, confirment l'importance des facteurs classiques de localisation : proximité du marché, qualité et disponibilité de la main d'œuvre, infrastructures appropriées (transports, télécommunications...), affinité culturelle, existence d'autres entreprises travaillant dans des secteurs d'activités similaires et permettant d'opérer un effet d'agrégation (proximité des fournisseurs et des clients, présence de services d'entretien spécialisés...). L'enquête conclut que "les régions les plus proches des centres économiques de la Communauté continueront à bénéficier de cette situation. D'autres régions pourraient contrebalancer un tel avantage par un moindre encombrement, une meilleure qualité de vie, des coûts inférieurs, des incitations financières, etc. Ceci vaut en particulier pour les régions qui ne sont pas trop éloignées de ces centres. *Il semble probable cependant que les sièges administratifs des multinationales et les services financiers spécialisés resteront établis dans des régions centrales.*" (Commission européenne, 1994, pp. 85-86)¹.

¹ C'est nous qui soulignons.

On ne saurait dès lors s'étonner que se poursuive un processus de concentration sur lequel les responsables de l'aménagement du territoire européen n'ont finalement, en amont, que peu de prise : "la plupart des groupements de production novateurs sont localisés dans des régions clés (pôles) ou intermédiaires. Cette répartition a des chances d'être renforcée par la distribution spatiale des investissements directs de l'étranger, qui tendent à se concentrer dans les pôles les plus prospères, ou en tout cas les zones les plus urbanisées" (DE VET, 1993, p. 131). En d'autres termes, les régions les mieux dotées en termes d'externalités sont les lieux d'élection des mouvements attendus de (re)localisation, qui s'opèrent en revanche au détriment de celles qui pourraient connaître, à l'inverse, un processus de désinvestissement et donc de déclin cumulatif (QUEVIT et alii, 1991). L'éloignement - et pas seulement celui des clients et des fournisseurs - engendre des coûts supplémentaires : faiblesse tout à la fois de l'information utile, des transferts d'innovation, de l'esprit entrepreneurial et des services aux entreprises, dépendance à l'égard d'industries locales en déclin, environnement infrastructurel peu performant, inadaptation des ressources humaines aux besoins potentiels... (KEEBLE et alii, 1986). C'est peu de dire que la seule logique du marché n'est pas apte à produire spontanément un ordre spatial moins hétérogène. En effet, "des cercles vicieux de sous-développement se mettent en place dans les régions les plus pauvres, ayant la productivité la plus faible et donc étant peu attractives" (VASSEUR, 1993, p. 134).

Les experts de la Commission européenne ne disent pas autre chose lorsqu'ils notent, dans leur *Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution économiques des régions de la Communauté* (1991), que l'achèvement du marché intérieur, pourtant considéré comme globalement positif, "confirmera et renforcera même les tendances passées et récentes à l'internationalisation croissante de la production et de la distribution, ainsi qu'à la plus grande spécialisation géographique sur la base de critères fonctionnels" (Commission européenne, 1991, p. 69). Au travers du rôle qu'ils attribuent aux facteurs structurels et de l'énumération qu'ils font des tâches multiples et complexes à réaliser pour renforcer les régions faibles, n'est-on pas autorisé à percevoir en filigrane le pronostic qui semble être le leur d'un improbable succès ? (*Ibidem* : pp. 67 et 70).

La transformation du modèle d'action des entreprises et les nouvelles formes d'organisation productive doivent être également prises en compte dans le schéma interprétatif. Les firmes multinationales vivent en effet dans leur propre organisation interne les rapports dialectiques entre globalisation et territorialisation. L'analyse de la Ford Motor Company fait ainsi apparaître une réelle division spatiale du travail : "La globalisation cherche à mettre en correspondance des espaces de production et des espaces de marché à l'échelle large des régions mondiales. Cette mise en correspondance s'accompagne d'une spécialisation au niveau mondial, d'une division du travail inter et intra-régionale et de délocalisations à l'intérieur des régions. (...) De nouveaux mécanismes de territorialisation se mettent en place : d'un côté, la firme a besoin de s'ancrer de façon durable dans des rapports stabilisés afin d'augmenter la qualité de ses relations avec un environnement particulier ; mais, d'un autre côté, le renforcement de la concurrence au plan

global l'incite à exploiter au mieux les opportunités spatiales." (BONAMY, VALEYRE, 1993, p. 137 ; voir aussi PERRAT, 1991, et MAIR, 1994). Le territoire devient une ressource tout à la fois par la gestion de la localisation stratégique de la production et par l'ancrage des rapports sociaux internes à l'entreprise sur un espace clairement identifié. Le territoire, dans ce jeu qui se développe à des niveaux différents mais complémentaires, n'est plus une base de prédation mais bien de structuration. Ces transformations sont parfaitement en phase avec ce que donnent à voir, d'une part, l'action des régions qui entendent tirer profit de tels redéploiements en forme de nouvelles échelles spatiales en les accompagnant sur le plan administratif et institutionnel, et, d'autre part, les instances européennes chargées de conduire la politique régionale communautaire. Ces instances entendent associer à leur "entreprise" des partenaires tant privés que publics, dans la mesure où les uns et les autres ressentent l'intérêt qu'il y a à fonctionner sur une base qui associe assise territoriale et inscription dans un réseau fonctionnel.

— *Des moyens financiers concentrés mais limités*

L'analyse de la politique régionale européenne doit prendre en compte la faiblesse *relative* des moyens financiers dont disposent les fonds structurels. Le budget européen global ne représente actuellement qu'environ 1 % du PIB communautaire et 3 % de l'ensemble des dépenses des collectivités publiques de la Communauté ; bien qu'en augmentation sensible, la totalité des sommes attribuées aux différents fonds structurels, dont les actions ne répondent d'ailleurs pas toutes à l'impératif de correction des disparités inter-régionales et d'équité territoriale, est l'équivalent en 1993 de 0,3 % du PIB communautaire. Cette faiblesse est partiellement compensée par l'application du principe de concentration de l'aide sur les régions "en retard de développement", celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et qui relèvent à ce titre de l'objectif 1 : les crédits qui y sont engagés par les différents fonds y représentent en 1993 un transfert de revenus estimé à 1,6 % (contre 1,2 % en 1989), ce qui ne saurait évidemment être tenu pour négligeable. Au Portugal, en Irlande et en Grèce (les trois pays membres dont l'ensemble des régions sont éligibles à ces crédits), ce taux est supérieur à 2,5 % ; le seul FEDER y a financé en 1993 entre 6 et 8 % des investissements. Cette contribution se combine avec les mesures prises par le Fonds social européen pour améliorer le niveau des ressources humaines ainsi qu'avec les possibilités offertes par la Banque européenne d'investissement (Commission européenne, 1991, p. 72).

Cet effort est-il suffisant ? La réponse ne saurait se situer uniquement sur le plan financier : le développement, qu'il se situe ou non sur le plan régional, ne résulte pas seulement de flux de crédits ni d'opérations d'investissements privés ou publics à caractère *exogène*. Il met aussi nécessairement en œuvre des systèmes de valeurs culturelles et des ressources territoriales ; il suppose de ce fait que s'opèrent un processus d'appropriation et une prise de relais par les acteurs économiques et politiques des régions considérées. En tout état de cause, et même en tenant compte du doublement des fonds structurels, pareil processus ne peut s'appréhender dans le court terme

puisque'il est avéré que, pour réduire les disparités inter-régionales, "il faudrait que les régions les plus faibles maintiennent à long terme un taux de croissance plus rapide que les régions plus fortes. (...) Pour une région ayant un PIB par tête représentant la moitié de la moyenne communautaire, améliorer sa position relative de 20 points pour atteindre un indice de 70 représente une tâche quelque peu décourageante. Si l'on veut atteindre cet objectif en vingt ans, le différentiel de taux de croissance en faveur de la région en retard de développement doit être de l'ordre de 1,75 %, alors que, sur quinze ans, le différentiel doit être d'environ 2,25 %. *Cela souligne le fait que c'est dans les régions ayant la position de départ la plus faible vis-à-vis du reste de la Communauté que le défi est le plus difficile à relever.*" (Commission européenne, 1991, p. 41)¹.

Semblable "défi" rend particulièrement importante l'orientation stratégique des crédits communautaires mis en œuvre. Or l'impression s'impose d'une relative incertitude relative aux choix à adopter, singulièrement en matière de partage entre les dépenses consacrées aux infrastructures et le soutien de l'investissement productif. Au cours des années qui ont précédé la réforme des fonds structurels, ce soutien a évolué nettement à la baisse, souvent d'ailleurs dans la mouvance d'une tendance identique des politiques régionales des Etats-membres... co-financées par la Communauté. Dans la mesure où "ce sont les subventions sectorielles et horizontales qui constituent le gros des dépenses consacrées à l'aide du secteur productif" sans prise en considération de leur impact régional, elles ne peuvent que tendre à maintenir, voire à accentuer les déséquilibres observés dans la Communauté" (Commission européenne, 1991, p. 61). Bien que fonction de critères et d'équilibre financier différents, le devenir des régions en déclin industriel - qui relèvent de l'objectif 2 - est lui aussi associé à l'orientation prise par les crédits des fonds structurels (QUEVIT et alii, 1991).

La conjonction des stratégies institutionnelles communautaires et régionales L'ambition affichée par les promoteurs de la politique régionale européenne, jusque dans la version renouvelée du Traité communautaire - que les objectifs assignés s'expriment en termes de cohésion socio-économique, de parité territoriale ou de simple réduction des disparités inter-régionales -, ne fait que mieux ressortir la modestie des résultats, ceux qui sont observés mais également ceux qui ont quelque chance d'être atteints à moyen terme. L'observateur est dès lors porté à centrer son attention sur les fonctions latentes de la politique régionale communautaire, et plus précisément à s'interroger sur l'éventuelle subordination des objectifs économiques à des visées proprement institutionnelles. N'est-ce pas en effet sur le terrain des institutions -et non sur celui de l'aménagement du territoire *stricto sensu*- que sont décelables depuis près de deux décennies les transformations majeures (BALME, 1994) ? Tout en poursuivant des objectifs propres dictés par la volonté explicite de réduire les disparités territoriales, la politique régionale ne vaut-elle pas dès lors moins pour elle-même que comme instrument d'autorités *supra-étatiques* en quête d'une légitimité politique, qui ne saurait résulter que de l'établissement de rapports privilégiés avec des autorités

¹ C'est nous qui soulignons.

politiques *infra-étatiques* de rang supérieur, elles-mêmes guidées par des intérêts homologues et des stratégies convergentes ? Il ne saurait évidemment être question d'apporter sur ce point des conclusions définitives. A considérer les figures que prend aujourd'hui l'"Europe des régions", il est du moins possible de dégager des indices qui viennent à l'appui de cette hypothèse.

L'autonomisation des instances européennes

L'histoire de la politique régionale communautaire est, d'un certain point de vue, celle du processus d'autonomisation des instances chargées de la conduire. Les réformes successives du FEDER, depuis sa création en 1975, traduisent cette logique d'institutionnalisation et de spécialisation (PASCALLON, 1990). Celle de 1979 a vu l'introduction d'une section hors-quota autorisant le financement d'actions spécifiques de développement régional d'*initiative communautaire* ; elle a permis à la Commission européenne d'échapper au cadre strict de la répartition *a priori* des quota nationaux décidée en 1974 lors de la conférence de Paris. Celle qui est intervenue en 1984, ainsi que l'Acte Unique, ont visé à accentuer la marge de manœuvre des instances communautaires à l'égard des autorités étatiques. La Commission est désormais en droit d'exiger qu'une part croissante des crédits communautaires soit affectée au financement non plus seulement de projets individuels mais de programmes intégrés venant en application soit de Programmes d'initiative communautaire (PIC)¹, soit de Programmes nationaux d'intérêt communautaire (PNIC). L'objectif est de créer un environnement propice à un développement des entreprises de nature à mettre celles-ci en phase avec l'intensification de la concurrence, elle-même accentuée par le marché unique.

La décision de doubler les dotations financières des fonds structurels s'est accompagnée, on l'a vu, d'une normalisation des critères d'éligibilité et d'un zonage qui ont pour effet de réduire de façon drastique la capacité d'intervention des Etats-membres dans l'instruction des dossiers et les procédures de financement. Ainsi, les régions "en retard de développement" (objectif 1) ne sont plus, comme naguère, les régions et les zones qui, dans chacun des Etats-membres, étaient éligibles aux aides à finalité régionale ; correspondant au niveau statistique NUTS 2, elles sont désormais définies en fonction de critères proprement communautaires.

¹ Par exemple, STAR pour améliorer l'accès des régions en retard aux services modernes de télécommunication, VALOREN dans le secteur de l'énergie, RESIDER pour la reconversion des zones sidérurgiques, STRIDE dans le domaine de l'innovation et des transferts de technologie afin de réduire les disparités régionales induites par le facteur technique, INTERREG en vue de promouvoir la coopération entre zones frontalières, le programme LEADER de promotion, de développement et de mobilisation du potentiel socio-économique en milieu rural.

La dimension proprement organisationnelle des mécanismes communautaires permet également de prendre la mesure du renforcement de la politique régionale européenne : elle adopte la forme, en l'occurrence, d'une complexification des instances tant de *gestion* - création de la Direction générale de la politique régionale dite DG XVI - que de *représentation et de consultation*, dont on a vu la traduction la plus récente avec la création du Comité des régions. Cette complexification rend plus pertinente encore la question de l'émergence, à travers la généralisation de la notion de partenariat, d'une politique proprement "régionaliste" qui ferait des collectivités locales non plus seulement des sujets mais des acteurs à part entière du droit communautaire (CHICOYE, 1991 : 873).

Convient-il d'appliquer à l'analyse de ces indicateurs une lecture plutôt en termes de simple logique institutionnelle ou plutôt en termes d'orientation volontariste et stratégiste ? L'observateur ne manque pas d'indices qui le portent à estimer que la Commission place les enjeux de la politique régionale *aussi* sur le plan institutionnel, y compris sur celui de l'organisation territoriale propre aux Etats (en impulsant implicitement des structures décentralisées, voire fédérales). A tout le moins, il peut donc s'estimer fondé à poser "l'hypothèse [selon laquelle la Commission] cherchera systématiquement à renforcer les institutions régionales en les intégrant dans le partenariat" (CELIMENE, LACOUR, 1991, p. 210).

On comprend mieux de la sorte pourquoi les évaluations du partenariat que font les hauts fonctionnaires bruxellois en charge de ce dossier font apparaître "en creux" une critique implicite de la position des autorités étatiques. Responsable de la conception des politiques régionales au sein de la Direction générale des politiques régionales, J.-C. LEYGUES (1994, p. 128) souligne ainsi que la modification des règlements, lors de la réforme de 1988 qui a permis l'extension du partenariat aux acteurs économiques et sociaux, fut "conçue avec beaucoup de prudence et de circonspection de la part des Etats-membres. (...) La participation effective des partenaires économiques et sociaux a été insuffisante, les Etats l'ayant peu ou pas favorisée". Si le bilan paraît à cet égard en demi-teinte, la responsabilité en est clairement attribuée à l'excessive prétention d'autorités étatiques jalouses de leurs prérogatives.

L'alliance objective des niveaux infra et supra-étatiques

Les relations qui s'engagent entre les instances européennes et les régions s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble ; elles sont portées par une volonté de recomposition des rapports de pouvoir entre niveaux territoriaux. L'ampleur de ce processus de transformation ne saurait s'expliquer sans une forte adéquation entre politique publique volontariste et initiatives locales, incitation financière et dynamique socio-politique, programme communautaire visant à la cohésion du territoire européen et orientations régionales. Nul doute que la Commission ait "trouvé dans la prise en compte de la dimension régionale le moyen de s'engager dans une nouvelle politique de type "horizontal", aux limites nécessairement mal définies, et de tenter, ce faisant,

de nouer des relations directes par dessus les Etats nationaux avec les collectivités régionales décentralisées" (DELFAUD, 1989, p. 42). D'aucuns y ont perçu la traduction, à visée émancipatrice, d'une logique d'"encerclement du pouvoir d'Etat" (AUBY, 1990, p. 215). Cette interprétation n'est pas exclusive d'une analyse en termes d'instrumentalisation à des fins institutionnelles du double mouvement de globalisation et de régionalisation de l'économie mondiale, qui s'observe aussi en dehors du territoire européen, notamment au travers de la recomposition des espaces économiques d'Asie orientale (GIPOULOUX, 1994). Ainsi, la Charte communautaire de la régionalisation annexée à la Résolution sur la politique régionale européenne (adoptée en novembre 1988 par le Parlement) propose d'associer les régions aux décisions des Etats et de la Communauté européenne ; surtout, elle traduit la volonté de contribuer à une réduction des particularismes politico-administratifs en proposant une reconnaissance statutaire de l'institution régionale dans l'architecture constitutionnelle des Etats (BIANCARELLI, 1991).

Les régions n'assistent pas de façon passive à cette recomposition. Elles sont devenues en particulier des acteurs majeurs d'une coopération décentralisée qui constitue l'un des sous-produits essentiels de la politique régionale communautaire. Parallèlement aux structures de réflexion et de *lobbying* (Association des régions frontalières d'Europe, Comité des régions alpines, Conférence des régions périphériques maritimes...), se sont développés des programmes de coopération qui représentent une forme d'expérimentation et de mise en œuvre d'un espace unique européen : le "quadrige européen" (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne et Lombardie), l'Arc Atlantique, l'Eurorégion Catalogne-Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, la Communauté de Travail des Pyrénées, le Fonds commun Aquitaine-Euskadi-Navarre... sont autant de manifestations de la médiation inter-institutionnelle qui s'opère entre les niveaux supra et infra-nationaux. Les facteurs socio-économiques n'expliquent donc pas seuls une expansion extra-nationale de relations de type quasi diplomatique qui peuvent traduire l'affirmation... et la revendication d'un statut proprement politique en marge des Etats-nations. L'expression des revendications nationalistes trouve un cadre parfaitement adéquat dans ce "format" régional de l'Union européenne.

Le niveau étatique est en première ligne pour subir le contrecoup des effets des politiques structurelles européennes. Sans doute l'Union européenne demeure-t-elle formellement un ensemble d'Etats liés par un traité. Les interprétations du système en place comme les pronostics relatifs à son évolution peuvent cependant diverger. Sauf à s'en tenir aux organigrammes officiels, on est évidemment fondé par l'analyse qui précède à ne pas conclure que "la construction européenne valorise le rôle de l'Etat" ou que "la dévolution partielle de pouvoirs aux niveaux infra-nationaux passe par des décisions prises, non pas à Bruxelles, mais par les Etats réunis à Bruxelles" (FOUCHER, 1993, p. 21). Les effets conjugués de la mise en œuvre des fonds structurels et des stratégies régionalistes sont d'ailleurs d'autant plus prégnants qu'ils ne résultent pas seulement du volontarisme des acteurs politiques supra et infra-nationaux mais qu'ils traduisent aussi et même surtout, sur le plan des institutions européennes, l'impact de la mobilité accrue des facteurs de production et du processus de globalisation de

l'économie mondiale. C'est à cette étroite intrication des échanges économique-financiers et des supports institutionnels et à ces rapports entre système économique et souveraineté politique que tient la difficulté d'une analyse qui ne peut qu'emprunter à la problématique de l'économie politique (PHELPS, 1990).

BIBLIOGRAPHIE

AUBY J.-F. (1990), "L'Europe des régions", ***L'Actualité juridique-Droit administratif***, avril.

BALME R. (1994), "La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle". Communication au Colloque *Politiques publiques en Europe*, Association Française de Science politique.

BIANCARELLI J. (1991), "La Communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe", ***Revue française d'administration publique***, n° 60.

BONAMY J., VALEYRE A. (1993), "Flux et réseaux : de nouvelles formes d'organisation productive", in Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Plan Urbain, Commissariat général du Plan, DATAR, ***Mutations économiques et urbanisation. Cinq ans de recherche et d'expérimentation***, Paris, La Documentation Française.

CALMES R., MADELINE Ph., ROBERT M.-Ch. (1992), *L'Europe et les régions. Solidarité ou assistance*, Université de Caen, Centre de Recherche sur l'Evolution de la Vie rurale.

CELIMENE F., LACOUR C. (1991), "La réforme des fonds structurels européens : éléments d'une théorie du développement régional communautaire", ***Revue d'économie régionale et urbaine***, n° 2.

CHICOYE C. (1991), "La politique communautaire de cohésion économique et sociale", ***L'Actualité juridique - Droit administratif***, déc.

COMMISSION EUROPÉENNE (1991), *Quatrième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*, Bruxelles, Luxembourg.

COMMISSION EUROPEENNE (1994), *Compétitivité et cohésion : tendances dans les régions. Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*, Bruxelles, Luxembourg.

COYLE C., SINNOTT R. (1992), "Regional Elites, Regional "Powerlessness" and European Regional Policy in Ireland", ***Regional Politics and Policy***, vol. II, n° 1-2, pp. 71-108.

DELFAUD P. (1989), "La perception des disparités régionales de la Communauté économique européenne", ***Revue d'économie régionale et urbaine***, n° 1.

DE VET J.A. (1993), "Globalisation et compétitivité locale et régionale", ***STI Revue (Science, Technologie, Industrie)***, OCDE, n° 13.

FOUCHER M. (1993), "Jeux de frontières", **Pouvoirs locaux**, n° 19.

GIPOULOUX F. (1994), "Globalization and Regionalization in East Asia : Stakes and Strategies" in F. GIPOULOUX dir., **Regional Economic Strategies in East Asia : a Comparative Perspective**, Tokyo, Maison franco-japonaise.

KEEBLE D., OFFORD J., WALKER S. (1986), **Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States**, University of Cambridge. 1986.

LEONARDI R. (1992), "The Role of Sub-National Institutions in European Integration", **Regional Politics and Policy**, vol. II, n° 1-2, pp. 1-13.

LEYGUES J. C. (1994), "Evaluation des politiques internes communautaires et de leurs dépenses", **Revue française de finances publiques**, n° 45.

MAIR A. (1994), **Honda's Global Local Corporation**, Saint-Martin's Press.

PALARD J. (1993), "Structural and Regional Planning Confronted with Decentralization and European Integration", **Regional Politics and Policy**, vol. 3, n° 3, pp. 192-210.

PASCALLON P. (1990), "Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire (du Traité de Rome à l'Acte Unique)", **Revue d'économie régionale et urbaine**, 1990, n° 5.

PERRAT J. (1991), *Approche des stratégies territoriales des firmes transnationales : Thomson et Hewlett-Packard en Rhône-Alpes*, Association pour le Développement des Etudes Economiques et Sociales en Rhône-Alpes.

PHELPS T. (1990), **Economie politique**, Paris, Fayard (trad. franç.).

QUEVIT M, HOUARD J., BODSON S., DANGOISSE A. (1991), **Impact regional 1992. Les régions de tradition industrielle**, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.

VASSEUR J. F. (1993), "Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire", in CURAPP, **Les politiques régionales**, Paris, PUF.

WACHTER S. (1991), *Trois images de la France dans l'Europe*, DATAR, Paris.