

Allocation des fonds européens : L'autonomie régionale favorise-t-elle les régions riches

Benoit Dicharry*

Cette note se focalise sur le lien entre autonomie régionale et degré de redistribution des fonds européens au sein des États membres de l'Union européenne (UE). A travers un état des lieux de l'autonomie régionale et une revue de littérature sur son rôle dans l'allocation des fonds européens au sein de chaque État membre, l'objectif est d'enrichir le débat sur les inégalités régionales au sein de chaque État membre, et plus particulièrement sur le rôle potentiellement joué par la politique de cohésion dans un contexte où le cadre financier pluriannuel (CFP) de la période 2021-2027 est en construction.

La politique de cohésion constitue le second poste de dépenses du budget européen depuis le premier mandat de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne (CE), ils représenteront encore près de 27,5 % des crédits pour le CFP 2021-2027. Dans un contexte où la contrainte budgétaire pesant sur l'UE s'intensifie avec la multiplication des priorités de dépenses et le départ du Royaume-Uni, l'efficacité économique des fonds structurels se doit d'être maximisée. Or, le processus d'allocation des fonds structurels aux différentes régions bénéficiaires porte atteinte à l'efficacité économique des fonds en détournant ces derniers de l'objectif fondateur du soutien à la convergence économique. En effet, l'allocation de ces fonds aux différentes régions NUTS-2 implique une phase de négociation entre le gouvernement central et ses différentes régions constituantes. Pour donner un signal de bonne gestion des fonds à la CE, les États membres ont intérêt à privilégier une absorption complète et rapide, ce qui tend à favoriser les régions les plus développées dans le processus de négociation. Les réformes de décentralisation régionale appliquées depuis les années 1980 et le rôle croissant des régions dans la gestion des fonds structurels tendent à aggraver ce phénomène en augmentant le risque d'aléa moral associé aux régions avec une capacité d'absorption limitée, à savoir les régions les plus pauvres.

1. Les régions : autonomie croissante et rôle central dans la gestion des fonds européens

Comment mesurer l'autonomie régionale ?

La meilleure mesure de la décentralisation régionale disponible à ce jour est le Regional Authority Index (RAI) de Hooghe et al. (2010). Une de ses composantes est le niveau de *self-rule*, ou autonomie régionale. Cette dernière y est appréhendée à travers les dimensions suivantes:¹

- La profondeur institutionnelle. Il s'agit ici du degré de subordination hiérarchique d'une région par rapport à son gouvernement central. En d'autres termes, dans quelle mesure l'administration régionale peut être soumise à un veto de son gouvernement central ?
- L'autonomie fiscale. Cette dimension fait référence à l'assiette fiscale à disposition d'une région. Peut-elle lever un impôt, et si oui, quelle en est l'ampleur ?
- Le champ des politiques régionales. Le gouvernement régional a-t-il des compétences en termes de politiques économiques, culturelles, éducatives, sociales ou régaliennes ? Si oui, quelle en est l'étendue ?
- La représentation régionale. Il s'agit de la capacité des citoyens d'une région de sélectionner ses représentants politiques. Les pouvoirs législatif et réglementaire sont considérés : une région dispose-t-elle d'une assemblée, si oui, est-elle élue par une élection directe ? Il est en de même pour le pouvoir exécutif.

¹ Chaque composante a un score associé allant de 0 à 4. Le score total de *self-rule* peut atteindre un maximum de 16.

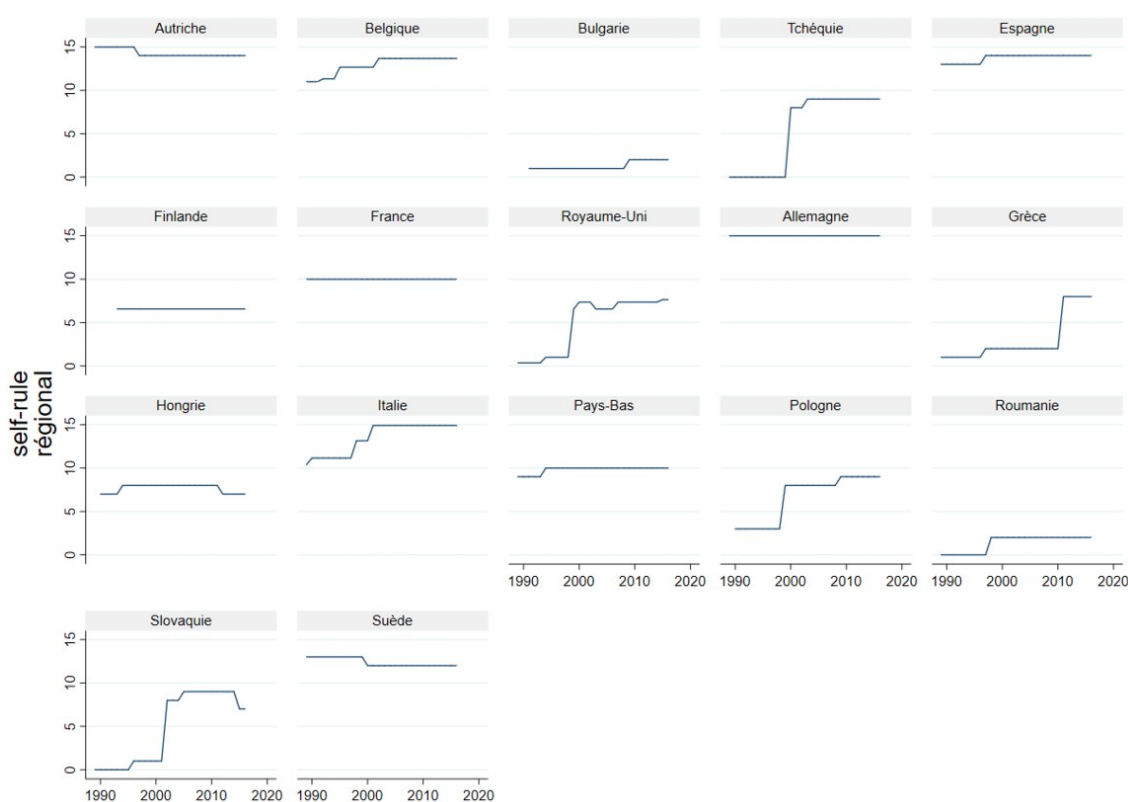
* Université de Strasbourg, Université de Lorraine, CNRS, BETA, 67000 Strasbourg, France.

Le graphique 1 ci-dessous illustre une tendance à l'accroissement de l'autonomie régionale dans une majorité d'États membres de l'UE, comme résultat des différentes réformes de décentralisation régionale menées depuis les années 1980. On peut noter des hausses significatives de l'autonomie régionale dans certains nouveaux États membres (Pologne, Slovaquie et Tchéquie) et dans les États méditerranéens (Grèce, Italie et dans une moindre mesure l'Espagne). Concernant l'Europe du Nord, la tendance est à une stabilisation relative à des niveaux élevés (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas et Suède), à l'exception notable de la Belgique qui

L'échelon régional est pertinent pour la mise en place de la politique de cohésion

Les fonds structurels, à savoir le FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen) et le FC (Fonds de cohésion) sont dépensés dans une multitude de projets d'investissement définis par les régions et le gouvernement central de chaque État membre de l'UE. Ainsi, les programmes opérationnels sont des documents de planification détaillés dans lesquels les États membres indiquent précisément comment seront utilisés les Fonds européens pendant chaque période de programmation, finalement validés

Graphique 1 : Niveau d'autonomie régionale (self-rule) de Hooghe et al. (2010).



Note : Liste des autorités régionales : Autriche : Länder ; Belgique : Régions ; Bulgarie : Öblastis; Tchéquie: Kraje; Allemagne: Länder; Grèce: Périphérie; Espagne: Comunidad autónoma; Finlande: Maakun-tien; France: Région; Hongrie: Megyék; Italie: Regioni ; Pays-Bas: Province; Pologne: Województwa; Roumanie: Regiuni de dezvoltare; Suède: Län/Landstinge; République slovaque: Kraje; Royaume-Uni: Region.

a encore augmenté le degré d'autonomie de ses régions.

Les régions sont donc de plus en plus autonomes, elles ont également un rôle croissant dans la gestion des fonds structurels dans la plupart des États membres de l'UE.

par la CE.

Les programmes opérationnels sont ensuite appliqués par les autorités de gestion. Elles assument la responsabilité de la mise en œuvre efficace et efficiente des fonds structurels et remplissent ainsi un nombre important de fonctions liées à la gestion et au suivi des programmes, aux contrôles financiers, ainsi qu'à la sélection des projets. Ces dernières

communiquent de manière permanente avec la CE en transmettant un rapport annuel d'exécution des projets décidés au début du CFP. Aussi, durant la mise en œuvre des projets, la CE peut contrôler la qualité de l'implémentation des projets via des audits.

Le tableau 1 ci-dessous met en évidence que l'échelon régional (NUTS-1 ou NUTS-2) est dominant dans la majorité des États membres, et plus particulièrement dans les pays de l'Europe du Nord (Allemagne, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Dans le cas français, on peut citer l'entrée en vigueur récente de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » qui a confié l'entière gestion des fonds européens aux régions.² Aussi, sur l'orientation stratégique de la politique de cohésion, on peut noter l'importante croissante de l'échelon régional depuis une dizaine d'années. En effet, depuis l'influent rapport Barca (2009), la conception des programmes opérationnels est davantage territorialisée. Il s'agit ici de la stratégie de place-based policy, c'est-à-dire une approche dite de « spécialisation intelligente » favorisant des interventions ciblées et adaptées aux caractéristiques des régions européennes. Cette approche a notamment été à la base de la stratégie Europe 2020 qui a défini l'orientation thématique des dépenses des fonds structurels lors de la dernière décennie.

2. En quoi l'autonomie régionale peut affecter le degré de redistributivité de la politique de cohésion ?

Le processus d'allocation des fonds européens est construit autour de deux étapes séquentielles de négociation (Bodenstein et Kemmerling 2011). La première porte sur un montant fixe à distribuer à chaque État membre pour le cycle budgétaire de sept ans constitué par la période de programmation. La CE et l'ensemble des États membres sont sollicités. Bien que des facteurs politiques soient aussi impliqués, cette distribution est surtout basée sur le principe de progressivité, et des facteurs tels que la richesse relative mesurée par le PIB/hab, la taille de la population, ainsi que le niveau de chômage jouent un rôle clé dans l'attribution des fonds (Bodenstein et Kemmerling 2011, Dellmuth 2011, Charron 2016).³ Notamment, toute région ayant moins de 75 % du PIB moyen par habitant de l'UE bénéficie d'un montant de transferts largement accru (il s'agit des régions connues sous le nom d'« objectif 1/régions de convergence »).

La seconde étape de négociation des fonds concerne essentiellement les régions ayant un PIB/hab supérieur à 75 % de la moyenne européenne (il s'agit des régions « objectif 2/compétitivité régionale et emploi »). A quelques exceptions près, il s'agit ici de

Tableau 1 : Autorités de gestion de quelques États membres de l'UE.

Pays	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Allemagne	NUTS-1/National	NUTS-1	NUTS-1/National
Autriche	NUTS-2	National	NUTS-2
Belgique	NUTS-1	NUTS-1	NUTS-1
Espagne	National	National	National
France	National/NUTS-2	NUTS-2	NUTS-2
Grèce	National	National/NUTS-2	National
Italie	National/NUTS-2	National/NUTS-2	National/NUTS-2
Pays-Bas	NUTS-1	NUTS-1	NUTS-1
Pologne	National/NUTS-2	National/NUTS-2	National/NUTS-2
Portugal	NUTS-2/National	NUTS-2/National	NUTS-2/National
Roumanie	National	National	National
Royaume-Uni	NUTS-1	NUTS-1	NUTS-1
Suède	NUTS-2	NUTS-2	NUTS-2
Tchéquie	National/NUTS-2	National	National/NUTS-2

Source des données : Commission Européenne. Notes : Si l'échelon est mixte de type « NUTS-2/National », cela indique que la majorité des fonds européens est gérée par l'échelon NUTS-2.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ A l'exception du Fonds de Cohésion, les critères d'allocation des fonds européens sont construits à l'échelle régionale NUTS-2.

l'ensemble des régions de l'Europe de l'Ouest et d'une minorité de régions d'Europe centrale et de l'Est. Cette négociation a lieu entre les acteurs régionaux et nationaux dans chacun des États membres. L'ensemble de la littérature travaillant sur l'allocation des fonds européens met en évidence l'importance de facteurs politiques tels que la marge électorale du gouvernement régional, son alignement politique avec le gouvernement central ou encore l'ampleur du vote eurosceptique comme des déterminants des montants reçus par les régions (Bouvet et Dall'Erba 2010, Bodenstein et Kemmerling 2011, Dellmuth 2011, Chalmers 2013, Charron 2016).

Un des facteurs mentionnés par cette littérature est l'autonomie régionale. Nous pouvons identifier deux canaux par lesquels transite son influence dans la négociation de l'allocation des fonds entre gouvernement central et ses régions.

Premièrement, les régions avec le plus de moyens financiers attirent plus de financements européens (Chalmers 2013). En effet, les fonds européens prennent la forme de remboursements de projets d'investissements : ainsi, une somme versée par l'UE ne sert qu'à rembourser un projet d'investissement mené quelques années auparavant. Il y a donc un décalage entre le cycle de remboursement et la date des interventions sur le terrain (dépenses des bénéficiaires). De plus, les sommes remboursées ne correspondent jamais au coût total d'un projet, le montant maximal ayant été fixé à 85 % (principe de co-financement), pour les régions les plus pauvres, i.e. celles ayant un PIB/hab inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Chalmers (2013) montre ainsi que les régions les plus à même d'avancer le coût d'un projet et d'en assumer le co-financement bénéficient de plus de fonds européens car elles dépendent moins de la volonté des gouvernements nationaux de participer au co-financement de ces projets. En outre, une région disposant de plus d'autonomie fiscale dispose de ressources fiscales plus importantes, ce qui tend à augmenter sa capacité à assumer le co-financement des projets européens. On peut donc supposer qu'une autonomie fiscale accrue favoriserait les régions les plus riches, ces dernières disposant d'une base fiscale plus importante que les régions pauvres (moins de ménages à faibles revenus, plus d'entreprises de tailles intermédiaires ou de grandes entreprises...).

Deuxièmement, l'autonomie régionale peut influencer l'allocation des fonds structurels à

travers un dilemme dont fait l'objet la politique de cohésion (Dellmuth 2011, Tosun 2014, Charron 2016). Le premier objectif, inscrit dans le préambule du Traité de Rome (1957), fondateur de la Communauté économique européenne (CEE), et dans les dispositions communes du Traité de Maastricht (1992), fondateur de l'UE, est l'objectif de cohésion. Les paquets Delors, qui ont considérablement augmenté la taille des fonds structurels dans les années 1980, ont constitué l'apogée de l'application de ce principe. Avec l'objectif de création d'un Marché unique au 1er janvier 1993, l'UE a amplifié ses efforts pour atteindre une convergence des PIB/hab de ses États membres afin que la libéralisation de la circulation des marchandises, des capitaux et des travailleurs ne bénéficie pas seulement à une minorité de régions. Il s'agissait donc ici d'obtenir un équilibre entre libéralisation et redistribution.

Pourtant, dans le même temps, sous l'impulsion des États membres contributeurs nets, l'économie politique des fonds structurels a fait émerger l'objectif d'une absorption complète des fonds (Bodenstein et Kemmerling 2011, Dellmuth 2011, Tosun 2014, Charron 2016). La CE et les États membres ont des incitations claires à ce que les fonds alloués aux autorités de gestion soient entièrement absorbés (Dellmuth 2011, Tosun 2014). On peut mentionner la règle du N+3 qui indique que lorsqu'un projet d'investissement est lancé et qu'une demande de remboursement n'a pas été faite dans les 3 ans suivant la fin de la période de programmation associée, la CE peut décider de suspendre ce remboursement de projet (dégagement d'office). Si des financements sont suspendus, les États membres sont sujets à une perte de capital réputationnel vis-à-vis de leurs partenaires. Mais aussi, la CE perd en crédibilité auprès de ses financeurs qui sont les États membres, ce qui incite ces derniers à réduire leurs futures contributions à la politique de cohésion, gérée par la CE (Bodenstein et Kemmerling 2011).

Il a été montré plus haut que la gouvernance de la politique de cohésion est multi-niveaux, avec une implication de la CE, des États membres et des régions. Cette gouvernance peut être appréhendée dans une optique Principal-Agent (Bodenstein et Kemmerling 2011, Dellmuth 2011, Tosun 2014, Charron 2016). En effet, les principaux peuvent être représentés par l'État membre et la CE qui ont des intérêts convergents dans l'absorption complète des

fonds et dans la réalisation de la convergence économique. De l'autre côté, les autorités de gestion étant majoritairement régionales, l'agent peut être représenté par les régions bénéficiaires des fonds structurels. Le risque associé à l'agent, qui constitue son aléa moral, dépend de sa qualité de gouvernance. La tension entre l'objectif d'absorption et de cohésion réside dans le fait que les régions avec une faible qualité de gouvernance correspondent aux régions les plus pauvres de l'UE, qui sont le cœur de cible de la politique de cohésion (Charron, 2014).⁴ Il reste donc difficile de réaliser ces deux objectifs à la fois. Pour illustrer ce dilemme, on peut par exemple mentionner que la Roumanie et la Bulgarie, États membres composés d'une grande majorité de « régions de convergence » ont dépensé 49 % crédits 2014-2020 au 18 juin 2021, l'Italie 51 %, contre 62 % pour l'Allemagne ou encore 83 % pour la Finlande.⁵

Charron (2016) montre comment le niveau d'autonomie régionale intervient dans ce dilemme. En plus de sa qualité de gouvernance, le

aussi de son autonomie régionale. En effet, le niveau d'autonomie conditionne le contrôle que peuvent exercer le gouvernement central et la CE :

- Dans un État membre où l'autonomie régionale est faible, ce seront surtout les régions avec une faible qualité de gouvernance, soit les régions pauvres, qui auront des transferts relativement accrus. En effet, avec un niveau d'autonomie régionale faible, le gouvernement central et la CE peuvent exercer une intervention accrue, ce qui limite le risque d'une mauvaise gestion des financements européens, et donc de ne pas atteindre une absorption complète des fonds. L'objectif fondateur de cohésion y sera donc favorisé.
- Dans un État membre où l'autonomie régionale est élevée, ce seront surtout les régions avec une qualité de gouvernance élevée, soit les régions riches, qui auront des transferts relativement accrus car le gouvernement central et la CE ne pourront exercer qu'un contrôle limité. Dans ce cas

Tableau 2 : Coefficients de Gini des allocations des fonds européens au sein de chaque État membre.

État membre	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Allemagne	0.589	0.670	0.549	0.538	0.374
Autriche		0.370	0.213	0.201	0.238
Belgique	0.578	0.737	0.405	0.424	0.246
Espagne	0.446	0.365	0.381	0.547	0.403
France	0.472	0.370	0.165	0.203	0.260
Grèce	0.394	0.342	0.439	0.333	0.388
Italie	0.604	0.579	0.475	0.560	0.403
Pays-Bas	0.495	0.331	0.172	0.206	0.283
Pologne			0.339	0.259	0.200
Portugal	0.224	0.169	0.254	0.394	0.438
Roumanie				0.117	0.105
Royaume-Uni	0.609	0.571	0.47	0.496	0.569
Suède		0.169	0.404	0.127	0.083
Tchéquie			0.172	0.102	0.122

Source des données : Université de Bergen (2017). Note : La dimension individuelle dans le calcul des coefficients est la région NUTS-2 pondérée par son poids démographique national. Calculs de l'auteur.

risque associé à l'aléa moral de l'agent dépend

⁴ L'European Quality of Government Index de Charron (2014) intègre à la fois les perceptions et les expériences des citoyens et rend compte de la qualité de la gouvernance, du niveau de corruption et de la mesure dans laquelle les services publics sont fournis de manière impartiale. L'indice se concentre sur des domaines tels que les soins de santé, l'éducation et l'application de la Loi.

⁵ La CE actualise la performance d'absorption de ses États membres quotidiennement (voir <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>).

de figure, les régions pauvres seront défavorisées car le risque d'aléa-moral y est plus grand. L'objectif d'absorption sera donc favorisé.

En considérant la tendance d'un niveau d'autonomie régionale croissant dans les États membres, on peut s'attendre à un recentrage implicite de la politique de cohésion sur les régions les plus favorisées, au détriment de l'objectif fondateur de cohésion régionale. Ce propos est appuyé par le tableau 2 qui illustre

une diminution du degré de redistributivité des fonds européens au sein de chaque État membre. On peut y observer une diminution quasi-généralisée des coefficients de Gini des allocations nationales. En effet, une politique de cohésion avec le degré de redistribution maximal à l'échelle nationale attribuera l'intégralité de l'allocation nationale à la région la plus pauvre, ce qui correspond à un indice de Gini de 1. A l'exception du Portugal, de la Grèce et de l'Espagne, on constate que les coefficients de Gini sont en diminution, i.e., les allocations sont plus égalitaires. Ce tableau indique donc que les régions les plus favorisées tendent à absorber une part croissante des fonds structurels européens. Cet infléchissement de la politique de cohésion est devenu explicite avec l'apparition de l'objectif « compétitivité-emploi » et l'éligibilité de l'ensemble des régions européennes aux fonds structurels (CFP 2007-2013), puis confirmée par la diversification des objectifs axés sur l'entrepreneuriat et le développement durable (CFP 2014-2020).

Conclusion : Quelles dotations pour les régions les plus pauvres pour le CFP 2021-2027 ?

Le prochain CFP prévoit une dotation totale de l'ordre de 1850 milliards d'euros, largement augmentée par le plan de relance *Next Generation EU* (NGEU) doté d'un montant de 750 milliards. Après une longue concertation avec les autorités régionales, les États membres ont envoyé leur plan national de relance et de résilience (PNRR) à Bruxelles, ces derniers seront formellement évalués par la CE et adopté par les Ministres des Finances de l'UE au sein du Conseil ECOFIN. Le déblocage des premiers crédits du plan de relance est donc espéré à l'automne 2021.

Les montants alloués à la politique de cohésion seront donc inédits, et le futur capital politique de NGEU reste à construire. Bien que les allocations régionales du plan de relance ne soient pas encore disponibles, il sera intéressant d'observer l'arbitrage des États membres entre un soutien important aux régions pauvres et une vitesse d'absorption rapide des fonds.

Par ailleurs, le CFP 2021-2027 prévoit une série de 80 mesures de simplification. L'objectif est ici de faire en sorte que les régions ayant les

capacités d'absorption les plus faibles, notamment à cause d'insuffisances administratives, puissent être capables d'appliquer la politique de cohésion de l'UE de manière efficace. Cette réforme va dans le sens d'une réduction du dilemme entre cohésion et absorption des fonds en diminuant le risque d'aléa moral dans la gestion des financements européens, ce qui laisse potentiellement espérer d'un retour de l'objectif de cohésion au premier plan à moyen terme.

Références bibliographiques :

- Barca, F. (2009), « Agenda for a reformed cohesion policy », Brussels: European Communities.
- Bodenstein, T., & Kemmerling, A. (2011), « Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others », *European Integration Online Papers* 16(1), 1–24.
- Bouvet, F. & Dall'Erba, S. (2010), « European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process? », *Journal of Common Market Studies* 48(3), 501–528.
- Chalmers, A.W. (2013), « Regional authority, transnational lobbying and the allocation of structural funds in the European Union », *Journal of Common Market Studies* 51(5), 815–831.
- Charron, N. (2016), « Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule », *European Union Politics*, 17(4), 638–659.
- Dellmuth, L.M. (2011), « The cash divide: The allocation of European union regional grants », *Journal of European Public Policy* 18(7), 1016–1033.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A.H. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Abingdon: Routledge.
- Tosun, J. (2014), « Absorption of regional funds: A comparative analysis », *Journal of Common Market Studies* 52(2), 371–387.
- Université de Bergen (2017), « Regionalisation of ESIF payments 1989-2016 », *Rapport technique*, Directorate General for Regional and Urban Policy (DG REGIO).