

## **ESTUDIS**

---



## LA NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE COMMUNAUTAIRE\*

Julien Jorda\*\*

### Sommaire :

- I. L'intervention active ou le renforcement de la politique de cohésion
  - A) Le ciblage de la programmation
    - 1° Des priorités renouvelées
    - 2° L'évolution de l'éligibilité
  - B) L'amélioration de la coordination
    - 1° La simplification des procédures
    - 2° Une plus grande souplesse de gestion
  
- II. L'intervention passive ou la modernisation des conditions d'octroi des aides à finalité régionale
  - A) L'attribution restrictive des aides régionales
    - 1° Les conditions d'éligibilité
    - 2° La nature des aides compatibles
  - B) Un nouvel aménagement en faveur des régions ultra périphériques (RUP)
    - 1° Un régime dérogatoire lié à la nature des aides
    - 2° La consécration de la spécificité des RUP

---

\* **Nota:** podeu consultar les versions en català i castellà d'aquest article a <http://www.enpccat/rcdp>. Les opinions émises sont formulées à titre personnel.

\*\* Julien Jorda, Maître de conférences HDR de droit public, ancien référendaire au Tribunal de première instance des Communautés européennes, Faculté Jean Monnet Université Paris XI, [jordaj@club-internet.fr](mailto:jordaj@club-internet.fr).

Article reçu le 13.09.2007. Évaluation: 12.10.07 et 29.10.07. Date d'acceptation de la version finale: 26.11.2007.

La tectonique des plaques est la théorie géodynamique née dans les années 60 qui explique l'évolution de la Terre sur la base de la mobilité des continents. En simplifiant, la surface terrestre reposerait sur une « mer » de rochers continûment agitée de forces qui feraient se mouvoir les plaques sur lesquelles prennent place les continents et bassins océaniques. L'étude du mouvement de ces plaques permettrait d'expliquer la disparition de la supposée Pangée initiale (« grande terre » ou « toutes les terres ») au profit de la configuration actuelle, dont on tente, depuis les années 70, de prévoir les futures déformations.

Si tant est que l'euro n'ait pas définitivement fait disparaître le bon vieux argot français de « plaque » pour désigner quelque espèce sonnante et trébuchante et, précisément, le million d'anciens francs<sup>1</sup>, l'analyse juridique des grandes lignes et fractures de la politique régionale de la Communauté européenne (ci-après CE) n'est pas sans faire songer à cette théorie. Ainsi, il est avéré que la carte économique et sociale de l'Europe est en partie dessinée depuis une trentaine d'années sous l'effet des modalités et du contrôle de l'allocation des « plaques » ou ressources en direction des régions de l'Union européenne (ci-après UE).

Initialement, l'absence relative de moyens prévus à cet effet, malgré une référence au développement régional harmonieux dans le préambule du traité de Rome, n'a été compensée que par la croissance du contrôle des aides publiques<sup>2</sup>. Cependant, les disparités spatiales persistantes, la crise économique et les premiers élargissements de la construction européenne ont imposé la nécessité d'instituer un véritable rééquilibrage par transfert de ressources dans les années 70<sup>3</sup>. L'inscription d'une politique de cohésion économique et sociale en faveur des régions en retard de développement ou en reconversion aux articles 158 à 162 du traité CE (ci-après TCE) à la suite de l'article 23 de l'Acte unique européen<sup>4</sup>, ainsi que la restructuration à compter de 1989 des instruments financiers ou fonds<sup>5</sup>, originels (Fonds social européen) ou non (Fonds européen

- 
1. J.-P. Colin & autres, *Dictionnaire de l'argot français et de ses origines*, Paris, Larousse, 2001, 903 p.
  2. F. Turpan, « Région (Politique régionale) », Paris, *Rép. communautaire Dalloz*, août 2005, pp. 1-23.
  3. Y. Petit, *Politiques régionales de la Communauté économique européenne et développement des régions : analyse des interactions*, Thèse, Nancy II, 1991.
  4. J. Curall, « Les fonds européens de développement régional des origines jusqu'à l'Acte unique européen », *Cah. dr. eur.* 1988, pp. 39-103 ; D. Gadbin, « Quelle politique régionale pour la Communauté européenne ? », *RMC* 1988, pp. 68-74.
  5. A. Evans, *The EU Structural Funds*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 348 p.

de développement régional)<sup>6</sup>, ont placé cet objectif au cœur du projet européen<sup>7</sup>.

Le dispositif de redistribution entre les régions riches et les régions pauvres d'une Europe sans cesse élargie contrebalance donc les effets négatifs de l'intégration économique<sup>8</sup>. Essentiellement, les « fonds structurels » permettent d'apporter aux régions défavorisées des aides non remboursables en complément de financements nationaux ou locaux, sur la base de principes de gestion bien établis de concentration<sup>9</sup>, d'« additionnalité »<sup>10</sup>, de partenariat<sup>11</sup>, et de programmation pluri-annuelle<sup>12</sup>. Un tel développement régional est complété par des mécanismes de coopération et des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)<sup>13</sup>.

Grâce aux trois premières générations de programmes cofinancés, la Communauté a investi autour de 400 milliards d'euros dans les régions les moins favorisées, dont près de 200 pour la seule période 2000-2006<sup>14</sup>. Avant les deux derniers élargissements, les principaux bénéficiaires étaient la Grèce, le Portugal, l'Irlande ou l'Espagne<sup>15</sup>. La part de la France correspondait à environ 40 milliards pour la période de référence<sup>16</sup>. Toutefois, en vertu du fameux « effet de le-

---

6. P. Lowe, « The Reform of the Community's Structural funds », *CMLRev.* 1988, pp. 503-522 ; J.-C. Seche, « La nouvelle réglementation des fonds structurels », *RMC* 1989, pp. 325-329.

7. C. Mestre et Y. Petit, « La cohésion économique et sociale après le traité sur l'Union européenne », *RTDeur.* 1995, pp. 207-243.

8. P. Guigon, *Régions et intégration juridique communautaire*, Thèse, Grenoble II, 1994.

9. Intervention vers les régions au plus fort besoin en fonction d'objectifs variables dont la territorialisation peut supposer une carte des zones éligibles.

10. Les fonds communautaires s'ajoutent à des financements nationaux publics et privés pour un projet donné.

11. Concertation entre les autorités des Etats membres et la Commission européenne et, plus largement, entre celles de décision et de gestion à différents niveaux.

12. Planification et mise en œuvre des dépenses sur 7 années désormais.

13. F. Peraldi Leneuf, « La BEI », *J.-Cl. Europe*, fasc. 165, 2005, 24 p. Pour des difficultés de coordination, Cour, 6 avril 2000, *Espagne / Commission*, C-443/97, Rec. I-2415.

14. M. Challeat et M. Thouin, *Les fonds structurels européens*, Paris, DIACT et La Documentation française collection « Territoires en mouvement », 2006, 108 p.

15. Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : situation économique de l'Union et impact des politiques européennes et nationales*, COM(2004) 107 final, non publié au JOUE.

16. Pour 2000-2006, la France a reçu 15,7 milliards d'euros (6 % des crédits) et participé pour 16 % aux dépenses.

vier » des fonds structurels, à chaque euro communautaire dépensé se sont ajoutés en moyenne 2,5 euros de financement national<sup>17</sup>. Dans l'ensemble, on observe que les disparités ont effectivement été réduites dans l'UE depuis 1995, mais moins rapidement entre les régions qu'entre les Etats membres<sup>18</sup>. Cet effort européen est néanmoins d'autant plus significatif qu'il s'est parallèlement doublé d'un renforcement constant du contrôle des aides dispensées par des Etats toujours plus nombreux<sup>19</sup>.

Alors que la Commission européenne évalue la valeur ajoutée de la politique régionale dans une Europe à 27 Etats membres et 268 régions<sup>20</sup>, l'actualité domine définitivement l'étude de l'action communautaire, ne serait-ce que parce que le budget de la cohésion est en passe de devenir le premier poste de l'Union et dépasse le tiers des dépenses<sup>21</sup>. Dans le contexte des nouvelles perspectives financières pour la période 2007-2013<sup>22</sup>, l'entrée en application de la réforme de l'ensemble des modes de financement en la matière, c'est-à-dire des fonds structurels<sup>23</sup>, mais aussi des aides à finalité régionale<sup>24</sup>, constitue indénia-

---

17. J.-C. Leygues, « L'impact du budget européen en France (deux exemples) : l'intervention des fonds structurels en France », *Les Petites Affiches* 16 novembre 2006, n° 229, p. 25 et s.

18. Commission, 17 mai 2005, *Troisième rapport d'étape sur la cohésion : vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion*, COM(2005) 192 final, non publié au JOUE.

19. J.-P. Kepenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 712 p.

20. Commission, 30 mai 2007, *Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale : des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance*, COM(2007) 273 final.

21. *Le Monde*, 4 mai 2007.

22. Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JOUE C 139 du 14 juin 2006), entré en vigueur le 1er janvier 2007.

23. Cf. notamment les règlements 1080, 1081 et 1082/2006 du Parlement européen (PE) et du Conseil du 5 juillet 2006 relatifs, respectivement, au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Groupement européen de coopération territoriale, ainsi que les règlements 1083 et 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant, respectivement, dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et instituant le Fonds de cohésion (JOUE L 210 du 31 juillet 2006). L'entrée en vigueur des instruments normatifs date du 1er août 2006 avec effet au 1er janvier 2007. *Addé* règlement (CE) 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution des règlements 1080 et 1083 précités (JOUE L 371 du 27 décembre 2006, p. 1 et s.).

24. Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale (JOUE C 54 du 4 mars 2006, pp. 13-44) et règlement (CE) 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 sur l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale (JOUE L 302 du 1er novembre 2006, pp. 29-40).

blement un tournant. Au demeurant, la Commission a approuvé la carte des aides à finalité régionale et la stratégie nationale de cohésion de l'Espagne, de la France et du Portugal les, respectivement, 20 décembre 2006 et 8 mai 2007, 7 mars et 11 juin 2007, 7 février et 1<sup>er</sup> juillet 2007<sup>25</sup>.

Sur un plan juridique, cette politique est-elle révélatrice d'une cohérence en terme d'aménagement<sup>26</sup>, ou constitue-t-elle une réponse sophistiquée aux aléas de la géographie de l'Union ? A l'heure où les projections de certains géologues sur la forme de notre planète dans 250 millions d'années contredisent la conception séparatiste de dérive des continents pour affirmer la fusion ultime en une seule grande terre (*Pangea Ultima*), il n'est pas interdit au juriste de s'interroger sur l'existence d'un territoire européen dont les contours résulteraient du choc des « plaques » de la Communauté et des Etats (*Europa ultima* ?)<sup>27</sup>. Et ce d'autant plus que le pari de l'implication des collectivités territoriales a d'ores et déjà été remporté<sup>28</sup>, y compris en France<sup>29</sup>. Il est vrai que la prospective juridique connaît une limite similaire aux prévisions géophysiques en dépit d'une échelle temporelle sans commune mesure : l'extrapolation est, par nature, relative.

25. Commission, *Carte des aides à finalité régionale pour la période 2007-2013 pour l'Espagne*, C (2006) 6684 final (JOUE C 35 du 17 février 2007) ; 9 mai 2007, communiqué de presse IP/07/634 ; *Carte des aides à finalité régionale pour la période 2007-2013 pour la France*, C (2007) 651 final (JOUE C 94 du 28 avril 2007) ; 12 juin 2007, communiqué IP/07/721 ; *Carte des aides à finalité régionale pour la période 2007-2013 pour le Portugal*, C (2007) 283 final (JOUE C 68 du 24 mars 2007) ; communiqué, 2 juillet 2007, IP/07/989.

26. Rapprocher P. Le Mire, *Droit de l'Union européenne et politiques communes*, Paris, Dalloz, 4<sup>ème</sup> éd., 2005, 291 p., pp. 269-280 ; T. Parejo Navajas, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid, Pons, 2004, 476 p. ; Assemblée nationale française, Rapport d'information, *Les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire*, 19 mars 2003, 155 p. ; I. Fournol, « L'aménagement du territoire : d'une notion juridique en droit français à un concept politique en droit communautaire », *RRJ-Droit prospectif* 1999, n° 1, 274 p. ; A. Buzelay, « Rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale », *RMC* 1996, pp. 579-584.

27. Sur la notion de territoire, J. Ziller, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union », *J.-Cl. Europe*, fasc. 470, 2006, 31 p. Rapprocher F. Lopez Ramon, « Introducción a los significados de la ordenación del Territorio en España », *Revista de la Administración Pública* 2005, n° 166, pp. 213-230.

28. C. Demazière, « La politique régionale », dans *Les politiques économiques dans l'Union européenne, Les cahiers français*, n° 335, novembre-décembre 2006, 96 p., pp. 82-87, ou *Les collectivités locales et l'Europe*, Paris, La Documentation française coll. « Regards sur l'actualité », 2007, 112 p.

29. P. Deloire, « Aménagement du territoire européen : l'émergence de nouveaux acteurs régionaux », *LPA* 1997, p. 4 et s.

Dans quelle mesure peut-on se référer à une véritable politique régionale ? En d'autres termes, la priorité consiste-t-elle à assurer la cohésion économique et sociale entre les membres de l'Union sur la base d'un découpage quelque peu artificiel de l'espace européen, ou promouvoir à terme une dimension territoriale sur la base de l'unité constitutionnelle et administrative majeure que représente la région pour un grand nombre d'Etats ?

Dans cette optique, il est possible d'affirmer que la nouvelle politique accentue encore l'emprise communautaire sur la question territoriale, sans pour autant constituer autre chose que la charpente d'une coordination croissante de politiques nationales souveraines. En effet, la redistribution d'une manne européenne unique couplée à un élargissement sans précédent de l'Union n'est pas l'occasion d'une remise à plat de ce qui se présente surtout comme un renforcement de la solidarité entre Etats membres. Et ce, toutefois, sous réserve de traiter à part le cas des régions ultra périphériques (RUP), dont la prise en compte est incontestable dans la lignée des acquis du traité d'Amsterdam. Ce constat est d'autant plus sûr qu'on privilégie la situation française et les deux volets inséparables, mais souvent disjointes de l'interventionnisme financier : l'intervention active que reflète le renforcement de la politique de cohésion proprement dite (I), et l'intervention plus passive qu'exprime la modernisation des conditions d'octroi des aides à finalité régionale (II).

## I. L'intervention active ou le renforcement de la politique de cohésion

L'action régionale de la Communauté est avant tout liée à la politique solidaire de cohésion<sup>30</sup>. Les élargissements de l'UE du 1<sup>er</sup> mai 2004 et du 1<sup>er</sup> janvier 2007 ont accentué les disparités économiques et sociales au sein de l'Union<sup>31</sup>. L'intégration de 10, à plus forte raison de 12 nouveaux Etats membres s'est traduite par un doublement de l'écart de développement entre les régions les plus et

---

30. Pour une synthèse, N.-J. Brehon, *Le budget de l'Europe*, Paris, LGDJ collection « Systèmes », 1997, 231 p.

31. J. Bourrinet, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres », *RMCUE* avril 2007, n° 507, pp. 223-232. Cf. aussi A. Becerro García, « La ampliación de la Unión Europea », *Cuadernos Europeos de Deusto* 2005, n° 33, pp. 9-13.



moins prospères<sup>32</sup>. Par conséquent, la plupart des bénéficiaires des fonds se situent dorénavant parmi les nouveaux membres. Beaucoup d'anciens bénéficiaires dépassent maintenant le plafond fatidique de 75 % de la moyenne du produit intérieur brut (PIB) par habitant de l'UE, tel que calculé sur la base de l'appartenance de 25 Etats membres, en tant que principal standard d'allocation de l'aide. Les récipiendaires traditionnels doivent contribuer au développement économique de leurs nouveaux partenaires<sup>33</sup>.

Dans ce contexte, le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, publié en 2004, avait recommandé une refonte de la politique régionale à l'occasion du débat sur les perspectives budgétaires pour la période 2007-2013. Le 15 juillet 2004, la Commission avait proposé un nouveau « paquet législatif » pour concentrer les dépenses des fonds structurels et de cohésion sur les objectifs de Lisbonne de 2000 (innovation, croissance, emploi) et de Göteborg de 2001 (développement durable). Le Conseil et le Parlement ont finalement trouvé un accord sur cette réforme controversée en juin et juillet 2006.

La nouvelle politique régionale a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le règlement général 1083/2006 précité rénove les règles de programmation et normes communes en matière de gestion financière, de contrôle et d'évaluation, avec un accent mis sur les questions d'environnement et d'accessibilité. Parmi les quatre règlements d'application, le 1080/2006 sus-mentionné concerne le Fonds européen de développement régional (ou FEDER), qui finance des projets dans le domaine de la recherche, de l'innovation, de la prévention des risques ou encore des infrastructures dans les régions les moins développées. Celui cité sur le Fonds social européen (FSE) autorise le soutien aux projets pour l'emploi, la qualité du ou la productivité au travail en accord avec la stratégie européenne pour l'emploi<sup>34</sup>. Le règlement 1084/2006 mentionné sur le Fonds de cohésion permet des interventions dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens. Enfin, le règlement sur le Groupement européen de co-

---

32. *Le Monde*, 21 février 2007 et Commission européenne, « Disparités régionales en matière de PIB : de 24 % à 303 % de la moyenne de l'EU-27 », *Inforegio - Lettre d'information*, n° 156, avril 2007, pp. 1-2.

33. P. Delfaud, « La politique régionale, ciment des élargissements successifs de la CEE-UE », dans *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Paris, Pédone, 2004, 823 p., pp. 633-646. Pour l'Espagne et le Portugal, rapprocher : *Revista de estudios europeos* 2006, n° 44, pp. 3-118.

34. S. Van Raepenbusch, « Fonds social européen », Paris, *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, pp. 1-10.

opération territoriale (GECT) innove avec la création d'un instrument doté de la personnalité juridique dont l'objet est de soutenir les projets transfrontaliers<sup>35</sup>.

En complément, la Commission a présenté des orientations stratégiques en vue d'aider les autorités régionales et nationales à utiliser au mieux les fonds en accord avec les objectifs de Lisbonne. En particulier, ce document recommande d'investir dans la société de l'information et de la connaissance ou l'esprit d'entreprise<sup>36</sup>. Dans l'ensemble, la Commission souhaite que la politique de cohésion relève d'une approche plus stratégique, simple et décentralisée, avec une implication plus grande des régions et acteurs locaux dans la préparation des programmes. Aussi la réforme répond-elle à une double ambition, de meilleur « ciblage » de la programmation (A) et d'amélioration de la coordination de l'aide (B).

## A) Le ciblage de la programmation

A titre liminaire, la modernisation de la politique régionale signifie un renforcement sans précédent des dépenses européennes et une réorientation de l'aide vers la partie centrale et orientale de l'Europe. La nouvelle ambition de croissance durable bénéficie de 382 milliards d'euros pour 2007-2013, soit 44,2 % de l'ensemble prévu pour ladite période, dont 308 milliards pour la seule cohésion, ce qui représente 347,41 milliards d'euros en prix courants ou plus du tiers (35,7 %) du total du budget européen<sup>37</sup>.

Les 15 anciens membres reçoivent un tiers d'aide en moins et les nouveaux plus de la moitié du tout, ce qui explique l'importance des régimes transitoires<sup>38</sup>. La France dispose d'une aide stable avec 14,34 milliards d'euros, l'Espagne reçoit près de 35,22 milliards et le Portugal 21,5 milliards d'euros. Ainsi,

---

35. Règlement 1082/2006 du PE et du Conseil 2006 préc., avec application au plus tard le 1er août 2007.

36. Commission, 5 juillet 2005, *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, COM(2005) 299 final, non publiée au JOUE.

37. Dont 867 millions pour l'assistance technique et 444 millions pour la coopération interrégionale (art. 18 et s. du règlement 1083/2006 préc.), ce qui correspond à environ 42 à 45 milliards par an pendant 7 ans.

38. Par comparaison, l'aide accordée aux nouveaux États membres serait 166 % plus élevée, en moyenne annuelle, que lors de la précédente période de programmation.

l'existence de priorités renouvelées (1°) s'accompagne d'une évolution relative de l'éligibilité (2°).

## 1°) Des priorités renouvelées

En premier lieu, les nouvelles ressources financières s'accompagnent d'une redéfinition des priorités autour de trois objectifs<sup>39</sup>. La « convergence » fait suite à l'ancien objectif 1 et équivaut à une aide à la croissance et la création d'emplois sur une base similaire dans les Etats et régions les moins développés de l'UE. La « compétitivité et l'emploi », proche de l'ancien objectif 2, soutient les Etats riches face aux évolutions économiques et sociales. Les initiatives en matière d'emploi sont notamment fondées sur la stratégie européenne pour l'emploi, c'est-à-dire l'adaptabilité de la population active, la création d'emplois et l'accès au marché de l'emploi des personnes en difficulté. Enfin, la « coopération territoriale » vise à stimuler la coopération transfrontalière pour résoudre des problèmes communs tels que le développement urbain, rural et côtier, et établir des relations économiques entre les régions.

Plus précisément, l'objectif de « convergence » dans l'Union à 27 concerne 84 régions situées dans 17 Etats membres, soit 154 millions d'habitants dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire<sup>40</sup>. Les sommes allouées s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,54 % du montant total<sup>41</sup>. L'objectif «compétitivité régionale et emploi» vise à renforcer l'attractivité des régions et l'emploi par des programmes de développement destinés à anticiper et favoriser les changements économiques, puis augmenter le nombre et la qualité des emplois. Cet objectif dispose de 55 milliards d'euros, soit 15,95 % de la dotation totale, les régions de 19 Etats étant concernées<sup>42</sup>. Les anciens programmes *Urban II* et *Equal* sont intégrés à ces deux premiers objectifs.

39. Articles 3 et s. du règlement 1083/2006, précité.

40. Sous un régime transitoire dégressif («phasing out»), il convient d'ajouter 16 autres régions comptant 16,4 millions d'habitants disposant d'un PIB à peine supérieur au seuil à cause de l'effet dit « statistique » dû aux derniers élargissements de l'UE.

41. Celles-ci sont réparties à raison de 199,3 milliards pour les régions relevant de l'objectif de convergence, 14 pour les régions en soutien transitoire dégressif, et 69,5 pour le Fonds de cohésion.

42. Dans l'UE à 27, 168 régions sont concernées, soit 314 millions d'habitants. 13 d'entre elles, soit 19 millions d'habitants, bénéficient d'une mise en oeuvre progressive de l'aide («phasing in» de 11,4 milliards d'euros) et font l'objet de dotations financières particulières en raison de leur ancien statut de régions de l'«objectif 1».

Le dernier volet «coopération territoriale européenne» vise à stimuler la coopération transfrontalière par des initiatives locales et régionales conjointes, celle dite transnationale par des actions de développement territorial intégré, et celle interrégionale ainsi que l'échange d'expérience. Il se fonde sur l'acquis de l'ancienne initiative communautaire INTERREG III<sup>43</sup>. La totalité des régions et des citoyens se trouve couverte par l'une des treize zones de coopération pour un montant de 8,7 milliards d'euros (2,52 % du budget total)<sup>44</sup>.

Cet objectif est novateur, ne serait-ce que parce-qu'il offre à des collectivités locales la faculté de développer leur champ de compétences hors la tutelle étatique. La création d'un GECT permet notamment à ses membres, dont les collectivités régionales et locales dès lors qu'elles sont situées sur le territoire d'au moins deux Etats, de développer des relations sur la base d'une convention. Celle-ci autorise la mise en œuvre de programmes communautaires, mais aussi toute autre forme de coopération dans la mesure où les pouvoirs de police, de puissance publique et de réglementation sont exclus<sup>45</sup>. L'augmentation du nombre de régions et de frontières terrestres et maritimes dans l'Union paraît donc être accompagnée d'une valorisation des échanges d'expériences, rapports et autres rapprochements inter-régionaux<sup>46</sup>. Cet effort louable contraste alors quelque peu avec les fondements des termes de l'éligibilité.

## 2°) L'évolution de l'éligibilité

En second lieu, l'éligibilité géographique évolue en fonction de ces nouvelles priorités. Certes, tout le territoire de l'Union européenne demeure couvert par un ou plusieurs des objectifs de la politique<sup>47</sup>. De plus, des régimes transitoires sont instaurés pour éviter tout changement brusque dans la programmation

---

43. Plus de 181 millions de personnes vivent dans des zones transfrontalières (37,5 % de la population de l'UE).

44. Au titre de la coopération transfrontalière (6,44 milliards), transnationale (1,83 milliard) et interrégionale (445 millions d'euros).

45. Le droit applicable pour l'interprétation et l'application de la convention est celui de l'Etat du siège de cette personne morale dont les statuts comportent un certain nombre de mentions.

46. La Commission a approuvé, le 21 septembre 2007, les 4 premiers programmes de coopération transfrontalière sur les 50 prévus (communiqué de presse IP/07/1371).

47. Articles 5 et s. du règlement 1083/2006, préc.

vis-à-vis des régions qui bénéficiaient d'une aide importante avant les deux derniers élargissements. Pour autant, l'éligibilité géographique est concentrée par la Commission sur la base de données essentiellement statistiques.

En effet, l'administration ne remet pas en question la faiblesse conceptuelle inhérente à la notion de région au sens du droit communautaire<sup>48</sup>. Face à l'hétérogénéité des structures territoriales et administratives au sein des Etats membres, la Commission continue de privilégier le cadre élaboré à l'aide de critères socio-économiques pour sélectionner les bénéficiaires des aides<sup>49</sup>. Classiquement, l'Europe est divisée en une typologie de régions (en retard de développement, en déclin industriel, agricoles, etc...) correspondant à la nomenclature NUTS, ou nomenclature d'unités territoriales statistiques, établie en fonction de seuils de population<sup>50</sup>. Les répartitions indicatives annuelles par Etats membres sont alors déterminées en considération de critères liés à la population, la prospérité nationale et locale ou au taux de chômage, avant que le détail de la distribution des crédits ne soit effectué au niveau national<sup>51</sup>. Concrètement, ce sont les données de PIB par habitant des trois dernières années disponibles au moment où la décision sur les perspectives financières a été adoptée qui déterminent une telle éligibilité. L'approche régionale est donc moins liée à la définition juridique de la circonscription territoriale éponyme qu'à une délimitation « statistique »<sup>52</sup>.

---

48. M. Vaucher, « Réalité juridique de la notion de région communautaire », *RTDeur.* 1994, p. 519 et s. ; G. Vandersanden, *L'Europe et les régions : aspects juridiques*, Bruxelles, ULB, 1998, 186 p.

49. Parmi des références abondantes, citons pour l'Espagne : E. Alberti Rovira, *Las comunidades autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, 2005, 100 p. ; P. Biglino, *Política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Institut de Dret Públic, Valencia, 2003, 285 p. ; J. Romero Pi, *La Aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Institut d'Estudis Autònomic, Generalidad de Catalunya, 1986, 252 p.

50. Règlement 1959/2003/CE du PE et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), *JOUE* L 154 du 21 juin 2003 tel que modifié (*JOUE* 309 du 25 novembre 2005). La NUTS est une classification statistique hiérarchique à trois niveaux des unités régionales institutionnelles à caractère général en considération du nombre d'habitants, qui distingue les régions NUTS 1 (entre 3 et 7 millions d'habitants), 2 (entre 800 000 et 3 millions) et 3 (entre 150 et 800 000).

51. Sur le contentieux interne des zones éligibles : CE, 19 mai 1999, Région du Limousin, req. n° 157675.

52. Sur les autres aspects de la représentation des régions : J. Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions et l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 305 p.

Sans surprise, c'est la partie orientale de l'UE qui engloutit à présent l'essentiel de l'aide européenne de cohésion, notamment sur la base de la convergence. D'abord, les Etats membres dont le RNB (revenu national brut) est inférieur à 90 % de la moyenne européenne peuvent bénéficier du Fonds de cohésion, destiné à aider les plus pauvres en matière d'infrastructures de transport et de protection de l'environnement<sup>53</sup>. Au demeurant, un régime transitoire dégressif est accordé aux Etats qui auraient été éligibles au Fonds si le seuil était resté fixé à 90 % du RNB moyen de l'UE à 15 (Espagne).

Ensuite, les régions qui disposent d'un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE sont éligibles aux fonds structurels. Ce sont essentiellement les régions NUTS 2 des nouveaux membres, mais aussi les quatre régions ultrapériphériques ou RUP françaises pour 3,20 milliards d'euros, ainsi que la Região Autónoma dos Açores du Portugal<sup>54</sup>. De surcroît, un soutien transitoire (« phasing-out ») est accordé aux régions au PIB par habitant supérieur à 75 % de la nouvelle moyenne mais inférieur à 75 % de celle de l'UE à 15 (environ 82 % de la moyenne), pour cause d'effet « statistique », c'est-à-dire de diminution générale de la moyenne du PIB européen du fait de l'élargissement<sup>55</sup>.

Les régions qui ne sont pas couvertes par la «convergence» ou le soutien transitoire sont éligibles à l'objectif «compétitivité régionale et emploi» des fonds (régions NUTS 1 ou 2 selon les Etats)<sup>56</sup>. Un régime temporaire dégressif («phasing-in») est octroyé aux régions NUTS 2 couvertes par l'ancien objectif 1 mais dont le PIB dépasse 75 % du PIB moyen de l'UE à 15<sup>57</sup>. Les RUP éligibles à ce soutien transitoire sont les Canarias espagnoles<sup>58</sup>, et la Região Autónoma da Madeira pour le Portugal<sup>59</sup>.

---

53. Il s'agit des 12 nouveaux Etats membres, de la Grèce et du Portugal.

54. Art. 5 § 1 du règlement 1083/2006 préc.

55. Art. 8 § 1 du règlement 1083/2006 préc.

56. En France, la Corse et le territoire métropolitain sont par exemple concernés (10,25 milliards d'euros).

57. Art. 8 § 2 du règlement 1083/2006 préc.

58. L'annexe II du règlement 1083/2006, préc., prévoit une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros.

59. Commission, décisions 2006/595 et 597/CE du 4 août 2006 (*JOUE* L 243 du 6 septembre 2006, p. 44 et p.47).

Enfin, « la coopération territoriale européenne » mise en œuvre par le FEDER se décline en trois volets<sup>60</sup> : la coopération transfrontalière concerne la liste des régions de niveau NUTS 3 situées le long des frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres extérieures, ainsi que toutes les régions NUTS 3 situées le long des frontières maritimes séparées par une distance maximale de 150 km<sup>61</sup>. Pour la coopération transnationale, il existe aussi une liste<sup>62</sup>. En revanche, toutes les régions de l'UE, donc les RUP, sont éligibles à la coopération interrégionale.

De manière évidente, il résulte des nouveaux termes de l'éligibilité que les RUP constituent des entités susceptibles de participer, de façon certes variable mais toujours conséquente, aux différentes priorités de la cohésion. En fin de compte, la nouvelle concentration des moyens financiers en direction de projets globalement délimités ambitionne de mieux répondre à la double problématique de l'élargissement et de l'approfondissement de la situation socio-économique européenne. Toutefois, l'efficacité d'un tel ciblage dépend aussi de l'amélioration de la coordination des interventions publiques nationales et européennes.

## B) L'amélioration de la coordination

Le financement proprement dit de la politique régionale est désormais organisé par les fonds dits structurels, c'est-à-dire le FEDER et le FSE, ainsi que par le Fonds de cohésion<sup>63</sup>. Cette réduction des moyens d'intervention à trois instruments financiers est prolongée par la relative simplification des procédures (1°) et une plus grande souplesse des modalités de gestion (2°).

### 1°) La simplification des procédures

D'une part, la procédure de mise en œuvre est ramenée à deux grandes étapes. Celles-ci sont explicitées par les « orientations stratégiques de la Communauté

60. La France bénéficie d'une aide de 880 millions d'euros.

61. Pour la France, les quatre RUP et 32 départements métropolitains et de Corse en font partie.

62. Commission, décision 2006/769/CE du 31 octobre 2006 (*JOUE* L 312 du 11 novembre 2006, p. 47).

63. Article 1 du règlement 1083/2006 du Conseil, préc.

en matière de cohésion » définies par la Commission en coopération avec les Etats membres, qui constituent la base de la répartition nationale des fonds<sup>64</sup>. Elles impliquent d'abord que les Etats ajustent leur programmation en fonction des priorités de l'Union par le biais d'un «cadre de référence stratégique national» (CRSN), qui rassemble les propositions en direction des zones et populations pressenties<sup>65</sup>. Les orientations adoptées, l'Etat membre dispose de cinq mois pour remettre son CRSN à la Commission. Celui-ci détermine donc la stratégie nationale et propose une liste de «programmes opérationnels» (PO) à mettre en place, dont le contenu a été élaboré avec la participation des partenaires économiques et sociaux et autres organismes habilités. Dans un délai de trois mois à compter de la réception du CRSN, la Commission peut faire des observations et demander des compléments d'information<sup>66</sup>.

La Commission valide alors le CRSN et chaque PO en considération des fonds à utiliser pour leur mise en oeuvre<sup>67</sup>. Dorénavant, au moins 60 % des dépenses de tous les Etats pour l'objectif «convergence», et même 75 % de celles assignées à l'objectif «compétitivité et emploi» doivent être consacrées à ces priorités. On estime à environ 450 le nombre de PO qui doivent être adoptés par la Commission européenne pour la période 2007-2013.

A la suite de la décision de la Commission sur les PO, les « autorités de gestion » désignées par l'Etat membre et ses régions assurent de manière autonome la sélection et la mise en oeuvre détaillée des programmes. Les partenaires économiques et sociaux et des organismes de la société civile participent à la programmation comme à la gestion des PO sur le fondement desquels les projets sélectionnés peuvent être réalisés. La Commission engage les dépenses nécessaires au démarrage des programmes, exécute les dépenses certifiées par l'Etat

---

64. Articles 25 et s. du règlement 1083/2006 du Conseil, préc., et décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, *JOUE L 291* du 21 octobre 2006, p. 11.

65. Articles 32 et s. et 37 et s. du règlement 1083/2006 du Conseil, préc.

66. Art. 27 et s. du règlement 1083/2006, préc. *Adde* Commission, communiqués de presse, 26 avril 2007, I/07/567, et 12 juin 2007, IP/07/798 : à cette date, un tiers des stratégies et plans avaient été adoptés après les premiers de l'Autriche, Malte, la Grèce et du Danemark.

67. La Commission a approuvé le CRSN français et les 36 PO relatifs aux deux premiers objectifs, dont 31 sont cofinancés par le FEDER (8,055 milliards d'euros) et 5 par le FSE (5,394 milliards) : Commission européenne, communiqué de presse, 12 juin 2007, IP/07/798.



membre, et procède au suivi de chaque PO auprès de celui-ci<sup>68</sup>. Des rapports stratégiques de la Commission et des Etats ponctuent la programmation.

D'autre part, cette clarification procédurale semble aller de pair avec une simplification stratégique dans certains Etats membres. Pour ce qui concerne la France, il est ainsi possible de souligner l'attention toute particulière portée aux RUP dans le contexte de la modernisation de la politique communautaire<sup>69</sup>. Les conséquences de la pleine reconnaissance de la notion d'ultra périphéricité par le traité d'Amsterdam et le nouvel article 299 § 2 TCE paraissent en effet avoir été pleinement tirées, notamment au titre des négociations avec l'UE<sup>70</sup>.

Il est vrai que la promotion générale des RUP est indiscutable sous l'effet de préoccupations devenues communes à la France, l'Espagne et le Portugal<sup>71</sup>. Par-delà les conditions d'éligibilité dont on a pu mesurer qu'elles ne défavorisaient pas les RUP, la nouvelle politique régionale concrétise à leur endroit une stratégie intégrée se traduisant par deux outils propres, une compensation additionnelle des surcoûts et un « plan d'action grand voisinage »<sup>72</sup>. Les RUP sont donc susceptibles de faire l'objet d'une approche cohérente qui fait défaut, en contrepoint, aux régions « de droit commun ». Il est vrai que cette assertion doit elle-même être nuancée dans la mesure où la refonte de la cohésion ouvre la voie à un

---

68. Sur le pouvoir d'appréciation de la Commission dans la gestion des fonds, cf. par exemple Tribunal, 19 mai 1994, *Consorzio Murgia Messapica*, T-465/93 (en l'occurrence le programme *Leader*), *Rec. p.* II-361.

69. I. Omarjee, « Régions ultrapériphériques », *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, 18 p. ; F. Briat, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne », *Cah. dr. eur.* 1998, p. 639 et s.

70. S. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe* 2002, pp. 3-6 ; J.-P. Puissochet, « Les régions ultrapériphériques : aux confins de la Communauté européenne », in *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 491 et s. ; rapprocher D. Custos, « Champ d'application territorial du droit communautaire », *J.-Cl. Europe*, fasc 471, 2007, 18 p.

71. Il est essentiel de renvoyer en l'occurrence aux Actes du colloque, *Union européenne et outre-mers, unis dans leurs diversités*, Firenze (Italie), 12 et 13 avril 2007, Aix-Marseille, PUAM, à paraître. Pour le cas de l'Espagne et du Portugal, cf. aussi P. Pérez Tremps, *Jornadas luso-españolas de Derecho Constitucional : Constitución y Unión Europea*, Editoria regional de Extremadura, 1999, 219 p., spécialement pp. 93-115 et 177-186. Pour les îles Canaries, cf. *Noticias de la Unión Europea* 2006, n° 262, pp. 5-104 (n° spécial).

72. Commission, *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques*, COM(2004) 343 final, non publiée, 18 p., ainsi que la communication du 12 septembre 2007, *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives*, COM(2007) final de 2007, non publiée, 14 p. L'allocation spécifique est de 979 millions d'euros.

plus grand rôle de l'ensemble des acteurs locaux, notamment dans les Etats de tradition unitaire, et ce sans préjudice des principes traditionnels de gestion<sup>73</sup>.

## 2°) Une plus grande souplesse de gestion

La gestion proprement dite applicable à tous les fonds s'avère en partie renouvelée<sup>74</sup>. Désormais, elle repose sur un principe premier de partage des responsabilités entre la Commission et les Etats membres quant à la manière de dépenser les fonds, qui peut conférer aux régions un rôle majeur, tant en amont qu'en aval de la programmation. En effet, une autorité de gestion, de certification et d'audit est désignée pour chaque PO en la personne d'une autorité publique, d'un organisme public ou privé national, régional ou local. Ainsi, des Etats comme la France sont invités à approfondir la décentralisation dans la gestion des fonds, essentiellement au bénéfice des régions, sur le modèle de ce qui existe en quelque sorte en Alsace, de manière exceptionnelle<sup>75</sup>. Ce mouvement avait d'ailleurs été lui-même anticipé dans cet Etat vis-à-vis des programmes de coopération transfrontalière, par le biais des possibilités d'expérimentation ouvertes par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales<sup>76</sup>. Toujours est-il que les collectivités infra-étatiques sont appelées, lorsque ce n'est pas déjà le cas, à mieux maîtriser le processus de gestion des concours communautaires.

---

73. Cf. les quatre principes de concentration, d'additionnalité, de partenariat et de programmation pluri-annuelle identifiés en introduction ; pour un exemple de synthèse, A. Malatesta, « Artt. 158-162 », in F. Pocar (dir.), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, 1211 p., pp.640-650, spécialement pp. 646-650.

74. Rappelons qu'en France, la coordination de la politique régionale incombe à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT), quand l'examen des projets éligibles et la gestion des fonds relèvent des préfets de région et des secrétariats généraux aux affaires régionales des préfetures (SGAR).

75. R. Degron, « La décentralisation de la gestion des fonds structurels : une expérimentation au milieu du gué », *AJDA* 2006, pp. 806-811, à propos du projet de loi sur l'expérimentation en la matière. Pour l'Espagne, exemples de A.M. Moreno Molina, *La ejecución administrativa del derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Madrid, Marcial Pons, Universidad Carlos III, 1998, p. 309, ou S. Galera Rodrigo, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración Mixta : tercera vía de aplicación*, Madrid, Instituto Andaluz de Administración Pública, Civitas, 1998, 172 p.

76. Cf. la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JORF* 31 du 6 février 2007, p. 2160, et article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, *JORF* 190 du 17 août 2004, p. 14545.

Et ce d'autant que la nouvelle politique est également basée, dans un souci d'efficacité, sur une règle de spécificité des fonds équivalente à la formule « un programme = un fonds »<sup>77</sup>. Simplement, le FEDER et le FSE peuvent chacun financer de façon complémentaire et limitée des actions relevant du champ d'application de l'autre fonds dans la limite de 10 % des crédits alloués à chaque axe prioritaire d'un PO<sup>78</sup>.

Les engagements budgétaires relatifs aux PO sont alors assurés par tranche annuelle, pour chaque fonds et chaque objectif<sup>79</sup>. La Commission engage la première tranche avant l'adoption du PO, puis les nouvelles tranches au plus tard le 30 avril de chaque année. Une partie d'un engagement budgétaire est dérogée d'office par la Commission lorsqu'elle n'a pas été utilisée ou si aucune demande de paiement n'a été reçue à la fin de la deuxième année suivant celle de l'engagement budgétaire (n+2). Pour les nouveaux Etats et quelques autres (cas du Portugal), ce délai est fixé à la fin de la troisième année (n+3) entre 2007 et 2010.

Les conditions de financement sont bien sûr dominées par le « ciblage » des priorités vis-à-vis de la promotion de la compétitivité et de la création d'emplois conformément à la stratégie de Lisbonne. A cet égard, les taux maxima de cofinancement pour chaque objectif sont toujours plafonnés mais ont changé (convergence : entre 75 et 85 % ; compétitivité et emploi : entre 50 et 85 % ; coopération territoriale européenne : entre 75 et 85 % ; Fonds de cohésion : 85 %). Dans cette perspective, on souligne notamment qu'une majoration des taux d'intervention est maintenue en faveur des RUP à l'instar du droit antérieur, le plafond des interventions au titre des deux premiers objectifs des fonds étant porté à 85 %.

De surcroît, l'éligibilité des dépenses suppose que celles-ci doivent être engagées entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2015, sans que les opérations cofinancées soient achevées avant la date du début d'éligibilité<sup>80</sup>. En particulier, les règles en la matière ne sont plus établies au niveau communautaire mais national, sous réserve d'exceptions spécifiques à chaque fonds.

---

77. Article 34 du règlement 1083/2006 du Conseil, préc.

78. Il existe une exception : le FEDER et le Fonds de cohésion interviennent conjointement pour les programmes en matière d'infrastructures et d'environnement.

79. Article 75 du règlement 1083/2006 du Conseil, préc.

80. Article 56 du règlement 1083/2006 du Conseil, préc.

Parmi les autres nouveautés, on relève que le premier paiement intermédiaire ne peut avoir lieu que si l'Etat membre fait parvenir à la Commission une description du fonctionnement de ses autorités de gestion, de certification et d'audit. La demande de ce paiement intermédiaire doit être effectuée dans un délai de 24 mois après le versement communautaire de la première tranche du pré-financement, à défaut de devoir rembourser ce dernier. Les remboursements sont calculés en fonction de chaque axe prioritaire et non plus au niveau des mesures comme antérieurement. La gestion financière est donc plus souple, les opérations achevées pouvant être partiellement clôturées avant l'ensemble du PO<sup>81</sup>.

Enfin, l'évaluation des programmes et la connaissance de leur impact sont approfondies<sup>82</sup>. Pour 2007-2013, il est ainsi proposé de poursuivre l'appréciation systématique à l'étape *ex-ante* et *ex-post* avec davantage d'analyse stratégique sur la base des besoins de la période de programmation. L'évaluation est entreprise sur une base partenariale, c'est-à-dire *via* les Etats membres responsables préalablement et à mi-parcours, et la Commission postérieurement ou de façon thématique. L'autorité européenne facilite également l'échange d'expérience entre Etats grâce à différents outils<sup>83</sup>.

En définitive, les collectivités locales gagnent en autonomie au titre de modalités de gestion plus compréhensives. Cependant, l'entité régionale est susceptible de ne pas bénéficier des nouvelles règles de programmation de manière linéaire tant la disparité des situations prévaut encore. Cette évolution est moins nette vis-à-vis des RUP qui font manifestement l'objet d'une vision d'ensemble. Le contentieux spécifique lié aux concours communautaires ne devrait pas disparaître pour autant<sup>84</sup>, tout comme la problématique relative à la portée du

---

81. Pour une illustration des difficultés de gestion dans le droit antérieur : conclusions avocat général M.L.A. Geelhoed, 14 septembre 2006, *Lapin liitto*, C-289/05, NEPRec.

82. J.-F. Bernicot, « Le contrôle financier des fonds structurels européens », *Rev. fin. publ.* 2001, p. 111 et s.

83. Exemple de conférences internationales sur l'évaluation et les fonds structurels organisées tous les deux à trois ans : Commission, DG de la Politique régionale, *Inforegio - Lettre d'information*, juin 2004, n° 123.

84. Sur la « recevabilité » du recours en annulation : Cour, 22 mars 2007, *Regione siciliana*, C-15/06 P, NEPRec., ou Tribunal, 18 juillet 2007, *Ente per le Ville vesuviane / Commission*, T-189/02, NEPRec. ; pour une demande en annulation d'une décision de réduction de concours communautaire : recours devant le Tribunal du 12 mars 2007, *Allemagne / Commission*, T-74/07, JOUE C 95 du 28 avril 2007, p. 54.

contrôle des aides publiques. En effet, l'analyse des conditions d'octroi des soutiens à finalité régionale est essentielle à la compréhension des enjeux de la politique publique de l'UE.

## II. L'intervention passive ou la modernisation des conditions d'octroi des aides a finalite regionale

Le contrôle des aides peut être considéré comme le volet plus passif de l'intervention de la Commission, en tant qu'il complète l'action de la politique régionale mise en oeuvre par le biais des fonds structurels<sup>85</sup>. L'objectif demeure ainsi la promotion des régions les plus défavorisées de l'Union. En l'occurrence, les aides à finalité régionale contribuent à la cohésion par leur influence sur la répartition géographique de l'activité économique sous réserve de respecter le droit communautaire de la concurrence<sup>86</sup>.

En d'autres termes, de tels soutiens doivent être autorisés<sup>87</sup>, d'autant qu'ils ont pu constituer la plus importante catégorie d'aides publiques dans la Communauté<sup>88</sup>. Traditionnellement, l'article 87 TCE organise l'encadrement de ces aides<sup>89</sup>. En effet, le § 1 pose un principe d'incompatibilité nuancé par les exceptions d'interprétation stricte prévues aux § 2 et 3<sup>90</sup>. Précisément, l'article 87 § 3, sous a) et c), TCE déclare compatible avec le marché commun : « a) *les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ; (...)*

85. R. Vuillermoz, « Les départements d'outre-mer et les règles en matière d'aides d'Etat à finalité régionale », *L'observateur de Bruxelles*, n° 56, mai 2004, pp. 25-30.

86. Rapprocher F. Gagnaire, « Politique régionale et politique de concurrence dans la Communauté européenne », *LPA* 2003, p. 15 et s.

87. Pour l'Espagne, cf. J.E. Soriano García & M. Sánchez Gutiérrez, « El control de las ayudas públicas en España : un contexto a cambiar », *Revista de la Administración Pública* 2005, n° 166, pp. 231-256.

88. Par exemple, les Etats membres avaient accordé près de 19 milliards d'euros d'aides régionales entre 1996 et 1998, soit près de 60 % du total des aides accordées dans l'Union : Commission, *Tableau de bord des aides d'Etat*, COM(2001) 412 final du 18 juillet 2001, non publié au *JOUE*.

89. Par exemple, F. Diez-Moreno, *Manual de Derecho de la Union Europea*, Madrid, Civitas, primera ed., 1996, 671 p., spécialement pp. 541-546 ; G. Fernández Farreres, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea, Madrid, Cuadernos Estudios Europeos*, 1993, 149 p.

90. Cour, 19 septembre 2000, *Allemagne / Conseil*, C-156/98, *Rec. p.* I-6857, pt 49.

*c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».*

Dans les deux hypothèses, les aides à finalité régionale sont vouées à rester exceptionnelles. Le juge communautaire a estimé que la première possibilité « ... montre que celle-ci ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à celle de l'ensemble de la Communauté »<sup>91</sup>, ce qui n'est néanmoins pas le cas de la deuxième dérogation, « en ce qu'elle permet le développement de certaines régions, sans être limitée par les conditions économiques prévues à la lettre a)... »<sup>92</sup>. Il n'empêche que la détermination des aides régionales est d'autant plus stricte que le niveau de développement demeure le principal critère d'allocation.

Dans la logique de la politique de cohésion, la pratique de la Commission pour la période en cours 2007-2013 accroît la surveillance vis-à-vis des aides susceptibles d'être octroyées aux régions des anciens Etats membres. Une fois de plus, l'attribution des aides régionales est entendue de manière restrictive (A). Pour autant, une telle sévérité n'est pas exclusive d'un nouvel aménagement en faveur des RUP (B), qui s'imposent en tant que catégorie régionale particulière à part entière.

## A) L'attribution restrictive des aides regionales

La pratique administrative synthétisée dans les lignes directrices de la Commission renforce la portée de l'encadrement à l'encontre des régions des anciens Etats membres. En dernière analyse, les dépenses globales consacrées aux aides ont sensiblement diminué depuis 1997<sup>93</sup>, tout en restant plus importantes dans les Etats relativement prospères<sup>94</sup>. C'est pourquoi le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a recommandé une nouvelle réduction du niveau général des aides d'Etat pour la période 2007-2013.

91. Par exemple Cour, 7 mars 2002, Italie / Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, pt 77.

92. Cour, 14 octobre 1987, Allemagne / Commission, 248/84, Rec. p. 4013, pt 19 ; L. Parejo Alfonso, « Anulación de la resolución de la Comisión por falta de motivación », *Noticias* 1989, n° 50, pp. 129-133 ; M. Tarrío Berjano, « Programas de ayudas a finalidad regional », *Noticias* 1999, n° 54, pp. 143-145.

93. En 2001, les aides aux régions des objectifs 1 et 2 représentaient, respectivement, 9 et 6 % du total.

94. Commission, COM(2004) 107 final, préc.

En conséquence, les lignes directrices de la Commission publiées en 2006 réorientent les subventions vers les régions les plus défavorisées de l'UE élargie, tout en assurant une transition<sup>95</sup>. Applicables à tous les secteurs d'activités, à l'exception de la pêche, de l'industrie charbonnière et des productions agricoles de l'annexe I du TCE, elles ont toujours pour but de soutenir les régions par l'investissement et la création d'emplois. Aussi la concentration des aides à finalité régionale est-elle réalisée en cohérence avec le droit de la concurrence dans le sens d'une nouvelle délimitation des conditions d'octroi et du niveau de telles aides, et plus exactement des conditions d'éligibilité (1°) comme de la nature des aides compatibles (2°)<sup>96</sup>.

### 1°) Les conditions d'éligibilité

Logiquement, la délimitation des régions admissibles se fait sur la base de la situation socio-économique<sup>97</sup>. Pour l'article 87 § 3, sous a), TCE, l'éligibilité est fondée sur le PIB par habitant mesuré en standard de pouvoir d'achat : la région doit connaître un niveau inférieur ou égal à 75 % de la moyenne communautaire pour prétendre bénéficier d'une aide publique compatible. Les régions concernées correspondent donc à celles admissibles au bénéfice de l'objectif de « convergence » des fonds structurels.

Il est vrai que la situation régionale n'est pas envisagée de manière uniforme<sup>98</sup>. Pour l'article 87 § 3, sous c), TCE, l'interprétation retenue pour définir la région éligible est plus flexible. Celle-ci est défavorisée par rapport à la moyen-

95. Commission, *Lignes directrices pour les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007-2013*, JOUE C 54 du 4 mars 2006, p. 13. Adde règlement 1628/2006/CE de la Commission du 24 octobre 2006 relatif aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale (JOUE L 302 du 1er novembre 2006, p. 29 et s.).

96. Rapp. Commission, communication sur la politique régionale et la concurrence, JOCE C 90 du 26 mars 1998, et F. Castillo De La Torre & C. Urraca Caviedes, « Ayudas estatales : jurisprudencia comunitaria en 2006 », *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* 2007, n° 247, pp. 53-59.

97. Commission, *Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale*, JOCE C 74 du 10 mars 1998. Rapprocher aussi l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, JOCE C 107 du 7 avril 1998 et C 70 de 2002, applicable jusqu'au 31 décembre 2009, avec l'existence d'une intensité de l'aide dégressive pour les projets d'un montant supérieur à 50 millions d'euros.

98. J.-M. Communier, *Le droit communautaire des aides d'Etat*, Paris, LGDJ collection « systèmes », 2000, 169 p., notamment pp. 55-62.

ne nationale à raison de plusieurs paramètres (cinq au maximum). En outre, il existe une limite exprimée par un plafond de population, dans la mesure où la dite région est toujours moins défavorisée que celle retenue en vertu de l'article 87 § 3, sous a), TCE. L'étendue totale des régions éligibles aux aides doit ainsi rester inférieure à celle des régions non aidées<sup>99</sup>. Au maximum, les régions relevant du c) ne peuvent donc jamais correspondre qu'à la différence entre ce plafond et les régions admissibles sous a). Elles sont éligibles aux fonds structurels, peuvent être faiblement peuplées ou constituer des régions ultrapériphériques.

Dorénavant, les régions éligibles représentent 43,1 % de la population de la nouvelle UE, et relèvent, essentiellement, de trois catégories. Les régions défavorisées de l'article 87 § 3, sous a), TCE demeurent celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, mais à présent calculée vis-à-vis de 25 Etats membres (soit 27,7 % de la population). Ce sont donc les nouveaux Etats membres qui sont prioritairement éligibles, dont 8 à 100 %. En considération des disparités existantes, les régions sont de trois types selon que le PIB n'excède pas 75, 60 ou 45 % du PIB moyen<sup>100</sup>.

De surcroît, il existe des régions n'entrant plus que de manière transitoire dans cette catégorie générique pour cause d'«effet statistique» dû à l'élargissement (3,6 % de la population)<sup>101</sup>. Enfin, l'article 87 § 3, sous c), TCE concerne toujours les régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale<sup>102</sup>, mais selon une typologie plus fermée distinguant simplement entre celles en développement économique, à faible densité de population, avec un taux de chômage supérieur à la moyenne, ou subissant une modification structurelle majeure ou un déclin relatif<sup>103</sup>. On observe donc une évolution à la baisse de l'éligibilité des régions des anciens Etats membres, qui se cumule avec une appréciation plus restrictive de la nature des soutiens octroyés.

---

99. Moyenne de 42,7 % pour 2000-2006 et 46,7 % avant.

100. Ces régions représentent, respectivement, 14,05, 6,3 et 7,37 % de la population de l'UE à 25.

101. PIB supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE à 25 mais inférieur à 75 % de celle de l'UE à 15.

102. PIB moyen supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE.

103. Des dispositions transitoires existent également pour les régions accusant une réduction majeure des aides.



## 2°) La nature des aides compatibles

Classiquement, la définition des aides est sévère. Seul l'article 87 § 3, sous a), TCE autorise à titre exceptionnel des aides au fonctionnement, la portée des aides accordées sous c) étant plus sévèrement déterminée. Par conséquent, les soutiens publics à l'investissement en faveur des entreprises sont privilégiés quand ceux aux grandes entreprises sont contrôlés, étant entendu que le bénéficiaire final doit contribuer à hauteur de 25 % au minimum. Plus exactement, ce sont les aides à l'investissement productif, d'une durée minimale de cinq ans et dont le calcul s'effectue en fonction de la valeur de l'investissement, ou les aides à la création d'emplois liées à cet investissement initial qui sont essentiellement permises. Elles sont exprimées en montants bruts avant impôt ou équivalent subvention net (ESN), dont l'intensité représente l'avantage final que l'entreprise est censée tirer d'une aide dont la forme importe peu (subvention, prêt à taux réduit ou bonification d'intérêt,...).

De plus, le plafond d'intensité des aides n'a cessé d'être minoré. Dans les régions les moins favorisées de l'article 87 § 3, sous a), TCE, le soutien ne pouvait normalement dépasser 50 % après impôts entre 2000 et 2006<sup>104</sup>. Pour les régions moins défavorisées, le plafond était de 40 %, contre 75 % antérieurement<sup>105</sup>. Pour les régions relevant de l'article 87 § 3, sous c), TCE, le plafond était fixé à 20 %<sup>106</sup>. En pratique, le plafond d'intensité moyenne fut, pour les deux types d'aides, de 39 % et 17 % pour la période 2000-2006.

A nouveau, les plafonds d'intensité diminuent pour la période 2007-2013. La première catégorie de régions bénéficie de taux maxima d'aides de 30, 40 ou 50 % selon le type respectif auquel elles appartiennent. Les régions à « effet statistique » peuvent disposer d'une aide sous l'article 87 § 3, sous a), TCE au taux maximum le plus bas de 30 % jusqu'au 31 décembre 2010<sup>107</sup>. La dernière catégorie ne peut, quant à elle, jamais disposer d'aides qu'à un taux compris entre 10 et 15 %. Certes, la Commission propose de favoriser les PME en augmentant

104. PIB inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE.

105. PIB compris entre 60 et 75 % de la moyenne.

106. Contre 30 % auparavant.

107. Celle-ci peut éventuellement perdurer au-delà du 1er janvier 2011, ou sous c) et à un taux maximum de 20 %.

le pourcentage d'aide applicable, tout comme il est prévu de nouvelles formes de soutiens à compter de 2007<sup>108</sup>. Néanmoins, ceux-ci sont toujours de trois sortes et, en fin de compte, le niveau des aides dans les régions des anciens Etats membres est appelé à diminuer.

Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner de l'âpreté des négociations<sup>109</sup>. Le 7 mars 2007, la Commission a finalement approuvé la carte française des aides régionales pour la période 2007-2013 telle que notifiée conformément à l'article 88 TCE<sup>110</sup>. Celle-ci a déterminé les régions éligibles de l'Etat membre tout en fixant le plafond autorisé des aides à l'investissement. A cet effet, la France a appliqué une méthode en deux étapes : la population nationale a été « répartie » au niveau local, avant que les régions, qui ont alors un rôle essentiel, n'élaborent des listes justifiées de zones éligibles dans la limite du plafond de population alloué.

Il n'en ressort pas moins que toutes aides confondues, la couverture de la population totale n'est plus que de 18,9 %, soit à peu près la moitié de la population éligible lors de la période antérieure<sup>111</sup>. La première population en jeu est celle des RUP, relevant de l'article 87 § 3, sous a), TCE, soit 1 667 436 habitants, couvrant 15,16 % de la carte adoptée et représentant 2,9 % de la population française. En outre, 15,5 % de celle-ci est admissible au bénéfice des aides de l'article 87 § 3, sous c), TCE, plafonnées à 10 ou 15 %. Pour 2007-2008, 6,9 % de la population peut enfin bénéficier d'une aide transitoire plafonnée à 10 %. Il est vrai que la problématique de la sous-consommation des crédits en France avait animé la période précédente. Toujours est-il que les RUP peuvent être considérées comme épargnées conformément au nouvel assouplissement entériné par la pratique communautaire.

---

108. Notamment une aide au fonctionnement liée à la dépopulation des régions les moins peuplées.

109. C. Mendez, F. Wishlade & D. Yuill, "Conditioning and Fine-Tuning Europeanization : Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policy", *Journal of Common Market Studies* 2006, vol. 44, pp. 581-605.

110 Commission, communiqué de presse IP/07/290, 7 mars 2007, et *Carte des aides à finalité régionale (...) pour la France* préc. : hormis celles de l'Italie et des Pays-Bas, 25 cartes avaient été approuvées à cette date.

## B) Un nouvel aménagement en faveur des régions ultra périphériques (RUP)

La sévérité des lignes directrices vis-à-vis des aides à finalité régionale est parfois atténuée. A l'heure actuelle, ce constat prend un relief évident vis-à-vis de la situation des régions ultra périphériques des anciens Etats membres. En effet, le particularisme des RUP est confirmé au titre des conditions communautaires d'octroi des concours nationaux. Depuis l'année 2000, l'ultra périphéricité bénéficiait d'un régime dérogatoire surtout lié à la nature des aides dispensées (1°). Désormais, la consécration de la spécificité des RUP s'effectue dès le stade de l'éligibilité aux soutiens publics (2°).

### 1°) Un régime dérogatoire lié à la nature des aides

De manière générale, la contrepartie de lignes directrices et cartes régionales modernisées réside dans l'adoption de règlements d'exemption catégorielle de soutiens à l'investissement<sup>112</sup>. Ainsi, un nouveau règlement couvre la période 2007-2013<sup>113</sup>. Particulièrement, la situation remarquable des RUP est prise en compte depuis l'entrée en vigueur de l'article 299 § 2 TCE. En effet, celui-ci a reconnu l'existence d'un statut unique en liaison avec des caractéristiques communes, permanentes et combinées qui sont autant de contraintes pour le développement de ces régions (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits).

L'éligibilité acquise, la nature des aides accordées a pu en conséquence devenir doublement dérogatoire conformément à la pratique de la Commission. Une majoration de 15 points de pourcentage par rapport au plafond applicable aux autres régions a été susceptible de jouer pour les aides à l'investissement,

---

111. 34 %, soit 20,43 millions d'habitants pour un plafond national de couverture des aides de 36,7 %.

112. Cf. déjà l'encadrement des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement préc.

113. Règlement (CE) 1628/2006 de la Commission du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale (*JOUE L 302* du 1er novembre 2006, pp. 29-40).

l'ESN pouvant atteindre 65 %, et ce sans compter une éventuelle majoration supplémentaire liée au rôle de PME<sup>114</sup>.

Ensuite, l'octroi d'aides au fonctionnement<sup>115</sup>, non dégressives et non limitées dans le temps<sup>116</sup>, a été rendu possible à la suite d'une modification desdites lignes le 26 juillet 2000<sup>117</sup>. Destinées à compenser les coûts additionnels liés à la situation particulière des RUP, de telles aides ont pu être autorisées sous l'article 87 § 3, sous a), et c), TCE, ce qui n'est pas possible pour les autres régions et ne l'était antérieurement que pour les surcoûts liés au transport<sup>118</sup>. À l'origine, le particularisme des RUP a donc été lié à la possibilité de valider de tels soutiens. À présent, ce régime est amplifié en tant qu'il est directement conditionné à l'existence d'une telle région, dont le statut même est dérogoire au droit commun.

## 2°) La consécration de la spécificité des RUP

Pour les RUP, un régime propre est consacré en cohérence avec le cadre global<sup>119</sup>. Pour 2007-2013, la situation socio-économique constitue toujours le critère d'éligibilité de l'article 87 § 3, sous a), TCE : le PIB par habitant doit être inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. L'évolution majeure se situe néanmoins ailleurs. Le particularisme est désormais pris en compte dès l'éligibilité. En effet, les RUP qui ne sont plus admissibles à l'exception précédente, soit à raison de l'accroissement de leur PIB, soit à raison de l'« effet statistique », bénéficient automatiquement de la dérogation prévue à l'article 87 § 3, sous c), TCE.

114. Toutefois, ce plafond est ramené à 50 % ESN si la région dispose d'un PIB par habitant supérieur à 60 % de la moyenne communautaire.

115. Cf. la requête devant Tribunal, 29 juillet 2004, *Air Bourbon*, T-321/04 (*JOUE* C 62 du 23 octobre 2004).

116. *JOCE* C 258 du 9 septembre 2000 et pt 4.16.2 des lignes directrices. Pour une incompatibilité partielle d'exonérations fiscales aux Açores : Cour, 6 septembre 2006, *Portugal / Commission*, C-88/03, *Rec. p.* I-7145, et J.-W. Rodríguez Curiel, « De nuevo sobre la autonomía fiscal de las autoridades intraestatales y la existencia de ayuda de Estado », *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia* 2006, n° 245, pp. 57-62.

117. *JOCE* C 258 du 9 septembre 2000.

118. Cela n'a pas empêché l'ouverture d'une procédure en manquement vis-à-vis d'un régime portugais d'aides fiscales à Madère : Commission, décision C-37/00 du 28 juin 2000, *JOCE* C 301 du 21 octobre 2000.

119. Rapprocher la nouvelle communication consacrée aux RUP : Commission, communiqué de presse, 12 septembre 2007, IP/07/1305.

La situation spécifique des RUP conditionne également les taux d'intensité des aides. Dans le contexte d'une diminution générale et d'une majoration inchangée des aides au fonctionnement, le plafond relatif aux aides à l'investissement augmente de 10 % par rapport à la situation de régions équivalentes. Ainsi, les régions éligibles à la dérogation de l'article 87 § 3, sous a), TCE peuvent bénéficier de plafonds d'intensité d'aide pour les grandes entreprises de 40 ou 30 %<sup>120</sup>. De plus, les RUP peuvent profiter d'une majoration supplémentaire pour leurs handicaps particuliers, de 20 ou 10 % ESB (équivalent subvention brute) selon que leur PIB par habitant est ou pas inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE<sup>121</sup>.

En France, les PIB des quatre RUP pris en compte pour la nouvelle période sont de 56,6 pour la Guyane, 60,6 pour la Réunion, 67,3 pour la Guadeloupe, et 74,8 pour la Martinique. Aussi celles-ci demeurent-elles éligibles en tant que régions NUTS 2 au titre de la dérogation prévue à l'article 87 § 3, sous a), TCE pour toute la période, et les intensités d'aide sont-elles fixées à 60 % pour la Guyane et à 50 % ESB pour les trois autres RUP<sup>122</sup>. En ce qui concerne les Açores et à Madère, au PIB de 61,61 et 87,84, l'ESB équivaut à 52 % jusqu'au 31 décembre 2000, puis 50 et 40 % respectivement<sup>123</sup>. Quant aux îles Canaries, au PIB de 87,79, l'ESB n'est que de 30 %<sup>124</sup>. En toute hypothèse, les RUP de l'Espagne, du Portugal et de la France profitent d'un traitement unique en dépit de leur diversité.

En conclusion, les régions ultra périphériques paraissent s'imposer dans le cadre de la réforme en cours, presque paradoxalement, comme les circonscriptions territoriales bénéficiant d'une stratégie d'ensemble au niveau communautaire. Le sort spécifique de ces régions tel que consacré en 1999 est confirmé tant au niveau des modifications des conditions d'octroi des aides publiques que des nouvelles règles de la politique de cohésion. Dans le premier cas, la Commission fait preuve d'une relative mansuétude sous l'effet des contraintes communes et singulières qui grèvent le développement et la participation au marché intérieur

120. Respectivement si le PIB par habitant est inférieur à 60 % ou 75 % de la moyenne de l'UE à 25.

121. Commission, *Lignes directrices 2007-2013*, préc., § 44 et 45.

122. Commission, 7 mars 2007, C (2007) 651 final, préc., p. 10.

123. *JOUE* C 68 du 24 mars 2007.

124. *JOUE* C 35 du 17 février 2007.

de ces entités. Dans le second, la situation « structurelle » des RUP est alignée sur celle des nouveaux entrants comme sur les aménagements sectoriels qu'elles connaissent depuis longtemps au titre d'autres politiques<sup>125</sup>.

Pour le reste, la politique régionale communautaire continue de relever de la solidarité plus que de l'aménagement d'un prétendu territoire européen. D'une part, l'encadrement des subventions locales est fortement contraint. D'autre part, l'effort de redistribution s'en remet *in fine* à l'échelon national et à l'organisation constitutionnelle et administrative des Etats. En conséquence, la promotion des entités sub-étatiques demeure variable malgré les incontestables progrès réalisés par la refonte de 2007 tant au niveau de leur implication que des nouvelles possibilités de coopération. Du point de vue juridique comme financier, l'Etat peut être considéré comme faisant « écran » en quelque sorte en matière de politique régionale européenne. Dans ces conditions, il n'est pas certain que le traité modificatif approuvé le 19 octobre 2007 change fondamentalement l'état du droit positif en dépit d'une référence remarquée à la cohésion économique, sociale et « territoriale »<sup>126</sup>. Formulé différemment, cela pourrait revenir à écrire que les préoccupations financières précèdent toujours les considérations juridiques et que la tectonique des « plaques » devance encore la formation d'un territoire européen.

---

125. Cf. par exemple Conseil, règlement (CE) 247/2006 du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des RUP de l'UE (POSEI) (*JOUE* L 42 du 14 février 2006, p.1).

126. CIG, 5 octobre 2007, *Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, CIG 1/1/07 REV 1, modifications n° 130 et s., pp. 92-93.

## RÉSUMÉ

**Revista catalana de dret públic**, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Source de la classification: Classification Décimale Universelle (CDU)

Source des descripteurs: mots-clés facilités par les auteurs

---

327

Julien Jorda, Maître de conférences HDR de droit public, ancien référendaire au Tribunal de première instance des Communautés européennes, Faculté Jean Monnet Université Paris XI

### fr La nouvelle politique régionale communautaire

p. 251-282

La Commission européenne a définitivement approuvé en 2007 la stratégie interne de cohésion et la carte des aides régionales de l'Espagne, de la France et du Portugal, conformément aux perspectives de nouvelle programmation financière pour la période 2007-2013. Ce faisant, l'autorité communautaire oblige à faire le lien entre les deux volets souvent disjoints mais inséparables de la politique régionale publique que sont, d'une part, l'intervention active au titre de la politique de cohésion, et, d'autre part, l'intervention passive que représente le contrôle des aides.

Dès lors, il est possible de faire le constat de la modernisation de la politique de solidarité comme de l'encadrement des subventions publiques. La première se caractérise par un meilleur ciblage de la programmation et une amélioration indéniable de la coordination. La seconde accentue l'interprétation traditionnellement stricte des conditions d'octroi des aides à finalité régionale. Ainsi, la réforme de la politique communautaire se traduit par une plus grande sévérité à l'égard des anciens Etats membres tout en étant susceptible de mieux tenir compte de certaines aspirations infra-étatiques en amont comme en aval du processus de mise en œuvre.

A cet égard, la valeur ajoutée de la refonte de la politique régionale telle qu'inspirée par les derniers élargissements ne peut être définitivement mesurée qu'à l'aune d'une interrogation sur les enjeux constitutionnels et administratifs liés à l'aménagement d'un éventuel territoire européen, ainsi qu'y invite le projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne tel qu'approuvé le 19 octobre 2007. En conséquence, la faiblesse du concept européen de région ne semble pas substantiellement profiter de la révision, dans la mesure où les équilibres inter-étatiques continuent de prévaloir sur toute définition fonctionnelle. Pour autant, cette observation mérite d'être nuancée en ce qui concerne une catégorie de collectivité locale, les régions ultra périphériques (RUP) communes aux trois Etats mentionnés. Face à leurs contraintes particulières, le droit communautaire privilégie en effet un traitement à part incarné par un régime dérogatoire unique, qui préfigure peut-être l'esquisse d'une véritable politique territoriale. Pour le reste, il n'en demeure pas moins vrai que les préoccupations financières, qui paraissent relever d'une sorte de « tectonique des plaques », l'emportent toujours sur des concrétisations juridiques plus abouties.

---

Mots-clés: politique régionale; cohésion; aides; région; région ultra périphérique (RUP).

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

327

Julien Jorda, mestre de conferències HDR de dret públic, Antic lletrat al Tribunal de Primera Instància de la Comunitat Europea, Facultat Jean Monnet, Universitat de París XI

### **fr La nouvelle politique régionale communautaire**

ca La nova política regional comunitària

p. 251-282

La Comissió Europea ha aprovat de manera definitiva al 2007 l'estratègia interna de cohesió i el mapa d'ajudes regionals d'Espanya, de França i de Portugal, de conformitat amb les perspectives per a la nova programació financera del període 2007-2013. D'aquesta manera, l'autoritat comunitària obliga a vincular els dos aspectes sovint disjunts però inseparables de la política regional pública que són, d'una banda, la intervenció activa en el marc de la política de cohesió, i, de l'altra, la intervenció passiva que representa el control de les ajudes.

D'aleshores ençà, és possible constatar la modernització de la política de solidaritat i també la de les subvencions públiques. La primera es caracteritza per un millor enfocament de la programació i una millora innegable de la coordinació. La segona accentua la interpretació tradicionalment estricta de les condicions de concessió de les ajudes amb finalitat regional. Així, la reforma de la política comunitària es tradueix en una severitat més gran pel que fa als antics estats membres, tenint en compte, si més no, certes aspiracions infraestatals en cada etapa del procés d'aplicació.

En aquest sentit, el valor afegit de la refosa de la política regional, tal com ha estat inspirada per les darreres ampliacions, només pot ser definitivament calculat en funció d'un qüestionament dels objectius constitucionals i administratius vinculats a l'ordenació d'un eventual territori europeu, tal com convida a fer-ho el projecte de tractat que modifica el Tractat sobre la Unió Europea i el tractat que institueix la Unió Europea tal com va ser aprovat el 19 d'octubre de 2007. En conseqüència, la feblesa del concepte europeu de regió no sembla pas que hagi millorat amb la revisió, atès que els equilibris interestatals continuen prevalent sobre qualsevol definició funcional. Això no obstant, hem de matisar aquesta observació en allò referent a una categoria de col·lectivitat local, les regions ultraperifèriques (RUP) comunes als tres estats esmentats. Enfront de llurs traves particulars, en efecte el dret comunitari privilegia un tractament a part, encarnat per un règim derogatori únic, que potser prefigura l'esbós d'una veritable política territorial. Pel que fa a la resta, també és cert que les preocupacions financeres, que semblen provenir d'una espècie de tectònica de plaques, porten sempre a conccrecions jurídiques més definides.

Paraules clau: política regional; cohesió; ajuts; regió; regió ultra perifèrica.



## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

327

Julien Jorda, maestro de conferencias HDR de derecho público, antiguo letrado en el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea, Facultat Jean Monnet, Universidad de París XI

### fr **La nouvelle politique régionale communautaire**

es La nueva política regional comunitaria

p. 251-282

La Comisión Europea ha aprobado de manera definitiva en el 2007 la estrategia interna de cohesión y el mapa de ayudas regionales de España, de Francia y de Portugal, de conformidad con las perspectivas para la nueva programación financiera del periodo 2007-2013. De esta manera, la autoridad comunitaria obliga a vincular los dos aspectos a menudo disjuntos pero inseparables de la política regional pública que son, por una parte, la intervención activa en el marco de la política de cohesión, y, de la otra, la intervención pasiva que representa el control de las ayudas.

Desde entonces, es posible constatar la modernización de la política de solidaridad y también la de las subvenciones públicas. La primera se caracteriza por un mejor enfoque de la programación y una mejora innegable de la coordinación. La segunda acentúa la interpretación tradicionalmente estricta de las condiciones de concesión de las ayudas con finalidad regional. Así, la reforma de la política comunitaria se traduce en una severidad mayor con respecto a los antiguos estados miembros, teniendo en cuenta, cuando menos, ciertas aspiraciones infraestatales en cada etapa del proceso de aplicación.

En este sentido, el valor añadido de la refundición de la política regional, tal como ha sido inspirada por las últimas ampliaciones, sólo puede ser definitivamente calculado en función de un cuestionamiento de los objetivos constitucionales y administrativos vinculados a la ordenación de un eventual territorio europeo, tal como invita a hacerlo el proyecto de tratado que modifica el Tratado sobre la Unión Europea y el tratado que instituye la Unión Europea tal como fue aprobado el 19 de octubre de 2007. En consecuencia, la debilidad del concepto europeo de región no parece en absoluto que haya mejorado con la revisión, dado que los equilibrios interestatales continúan prevaleciendo sobre cualquier definición funcional. No obstante, tenemos que matizar esta observación en lo referente a una categoría de colectividad local, las regiones ultraperiféricas (RUP) comunes a los tres estados mencionados. Frente a sus trabas particulares, en efecto el derecho comunitario privilegia un tratamiento aparte, encarnado por un régimen derogatorio único, que quizás prefigura el boceto de una verdadera política territorial. Con respecto al resto, también es cierto que las preocupaciones financieras, que parecen provenir de una especie de tectónica de placas, llevan siempre a concreciones jurídicas más definidas.

Palabras clave: política regional; cohesión; ayudas; región; región ultraperiférica (RUP).

**ABSTRACT****Revista catalana de dret públic**, 36, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

327

Julien Jorda, HDR assistant professor in Public Law, former Legal Secretary at the Court of First Instance of the European Communities, Faculté Jean Monet, Paris XI University

**fr La nouvelle politique régionale communautaire**

en The New Community Policy on the Regions

p. 251-282

In 2007, the European Commission gave its definitive approval to the internal cohesion strategy and the map of regional aid for Spain, France and Portugal, in conformity with the perspectives for financial programming for 2007-2013. In this way, the Community authority made it impossible not to link the two aspects that are often disconnected but in actuality are inseparable from regional public policy: on the one hand, active intervention within the framework of the cohesion policy, and on the other, the passive intervention entailed by the oversight of this aid.

Since then, one can observe the modernization of the solidarity policy and, additionally, of public subsidies policy. The former is characterized by a better approach to programming and undeniable improvement in coordination. The latter accentuates the traditionally strict interpretation of the conditions for granting aid earmarked for the regions. In this sense, the reform of Community policy translates into a greater degree of severity with respect to the older member states, taking into consideration, at the very least, certain sub-state level aspirations at each level of the implementation process.

In this regard, the added value of the recasting of regional policy, motivated by the latest expansions, can only be definitively calculated as a function of questioning the constitutional and administrative objectives linked to the regional planning for what might one day be the territory of Europe. The draft version of the treaty modifying the Treaty on European Union and the treaty instituting the European Union, as passed on October 19, 2007, urge this be done. Consequently, the weakness of the European concept of region does not seem to have improved with the review, given that the interstate balances continue to prevail over any functional definition. Nonetheless, we should nuance this observation as it refers to a category of local communities, the ultra peripheral regions that are shared by the three states mentioned. In the face of their particular barriers, Community law in effect favors a separate treatment, embodied in a single abrogative regime, which might prefigure the first outlines of a true territorial policy. As regards the rest, it is also true that financial concerns, that seem to stem from a sort of tectonic plates, always lead to more defined legal realizations.

---

Key words: regional policy; cohesion; aid; region; ultra peripheral region (UPR).