



Réaction à l'article de Dirk Ahner: *“What do you really know about European cohesion policy?”*

JULIE GOURDEN

DÉCEMBRE 2009

Julie Gourden est directrice au Secrétariat général de la CRPM.

Dirk Ahner, dans son article « *Que savez-vous vraiment de la Politique européenne de cohésion ?* », se concentre volontairement sur les fondements économiques et politiques de la politique de cohésion, son « esprit » et ses objectifs. En la définissant comme « *une politique de développement visant à améliorer les conditions d'une croissance et d'emplois durables, du bien-être et de la qualité de l'environnement dans les Régions européennes et à renforcer l'intégration des économies régionales* », il se place dans la veine du rapport de Fabrizio Barca. La CRPM, qui définit elle-même cette politique comme « *l'instrument de l'UE visant à fournir aux territoires européens les moyens de développer leurs potentiels de manière à réduire leur vulnérabilité dans une économie mondialisée et à maximiser les bénéfices qu'ils peuvent en tirer pour la qualité de vie de leurs citoyens.* », se reconnaît également dans cette approche¹.

Si M. Ahner répond de manière détaillée à la question « quoi ? », il choisit en revanche de ne traiter ni du « pourquoi ? » ni du « comment ? », qui sont pourtant intrinsèquement liés et renvoient à d'autres questions également présentes dans le débat sur la politique européenne de cohésion. Son approche est en outre entièrement décontextualisée. Or toute politique ne peut être pleinement appréhendée que dans un environnement institutionnel, politique et économique donné. Cette contribution se propose donc d'apporter quelques éléments d'éclairage à ces deux questions en reconnectant la politique de cohésion au Monde et à l'Europe dans lesquels elle s'inscrit.

¹ CRPM, « Sortir plus forts de la crise : les territoires au cœur des politiques européennes de moyen terme », août 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/242_ntp_ag_politique_rgionale_final.pdf

Une politique de développement régional, pourquoi ?

Préparer l'après-crise en donnant un nouvel élan au développement économique durable en Europe

La mondialisation, l'interdépendance croissante entre les économies de la planète et les évolutions rapides qui la caractérisent, ont en quelques années modifié profondément les règles du jeu du développement économique. L'émergence de nouvelles puissances continentales a conduit à relativiser celle de l'Europe sur la scène mondiale aussi bien au plan économique que politique, et l'oblige à effectuer une mutation économique et sociale profonde et rapide si elle veut préserver durablement son influence – tout au moins ne pas trop en perdre - et aussi et surtout le niveau de vie qu'elle offre à ses citoyens. Les ravages provoqués par la crise sur l'économie réelle et l'emploi, s'ils pimentent le défi, clarifient simultanément la perspective : relancer l'économie existante ne suffira pas, il faudra la refonder.

Dans ce nouveau modèle de développement à mettre en place, la réponse aux enjeux climatiques et environnementaux occupera nécessairement une place prépondérante. En dépit de l'issue très décevante du sommet de Copenhague et en l'absence d'un accord mondial à la hauteur, l'Europe aura en effet tout à gagner – au plan économique, diplomatique et démocratique - à montrer qu'elle met tout en œuvre pour assumer sa part de responsabilité. Ceci passe par une mise en œuvre rapide de ses propres engagements en la matière, définis notamment dans le paquet énergie-changement et dans le Livre Blanc sur l'adaptation au changement climatique.

Dans ce panorama complexe, les territoires européens sont différemment et inégalement armés. La crise économique et sociale a agi comme un catalyseur et mis crûment en lumière, en quelques mois, les failles propres

à chacun d'entre eux, du plus pauvre au plus développé. En négatif, elle a aussi révélé les potentiels et les leviers à activer pour générer à nouveau un développement qui soit adapté aux conditions inhérentes à la mondialisation tout en étant conformes aux exigences sociales et environnementales qui fondent le socle de valeurs de l'Union européenne.

Aucune politique macroéconomique ni aucune politique sectorielle n'est en mesure d'activer ces leviers et de mobiliser pleinement ces potentiels territoriaux. En pensant de manière a-territoriale, en ne considérant pas leurs impacts spatiaux, de telles politiques polarisent le développement sur les espaces en mesure d'en bénéficier, tandis que les autres espaces n'en tirent aucun profit ou en pâtissent. Dans la perspective qui nous anime, elles sont donc :

- politiquement incompatibles avec les objectifs de cohésion économique, sociale et territoriale fixés par le Traité ;
- économiquement insuffisantes, car incapables à elles seules de mobiliser l'ensemble des forces et les potentialités des territoires.

Sortir de la crise et recréer les conditions d'un développement économique durable en Europe passe donc forcément par la mise en place, aux côtés de politiques macroéconomiques et sectorielles, d'une politique de développement régional, qui soit en mesure de donner à chaque territoire d'une part la possibilité d'adapter son système productif et sa force de travail dans le sens de la qualité, de la réactivité et de la flexibilité qu'exige le contexte mondial, et d'autre part de mettre en place les filets de sécurité pour limiter les situations d'exclusion sociale qu'une telle adaptation risque d'engendrer.

Renforcer l'adhésion citoyenne au projet européen dans son ensemble

La ratification longue et difficile du Traité de Lisbonne, ponctuée par les signaux d'urgence démocratique successivement envoyés par les peuples

néerlandais, français et irlandais, témoignent du questionnement général des citoyens européens sur la nature du projet européen, que les conséquences sociales de la crise et le risque accru de situations d'exclusion sociale pourraient venir renforcer. En d'autres termes, le sentiment que la Communauté permet à chacun de profiter du progrès qu'elle apporte se délite...et, à terme, la Communauté avec lui.

Une conjonction de plusieurs facteurs explique cette situation. Parmi eux, le fait qu'en modifiant l'environnement dans lequel s'inscrit le Marché Unique, la mondialisation a aussi modifié les conditions auxquelles chacun peut en tirer les bénéfices. En explicitant ce changement – notamment à travers la stratégie « EU 2020 » qui fera suite à celles de Lisbonne et Göteborg- et en soutenant pleinement la politique de cohésion européenne comme instrument visant à s'adapter aux conditions nouvelles, les dirigeants européens rétabliraient ainsi l'équilibre entre la contrainte de l'adhésion et les avantages que chacun en retire, fondamental à l'adhésion au projet européen.

Une politique de développement régional, comment ? Réflexions sur les implications en matière de mise en œuvre

Une politique de cohésion pour l'ensemble des Régions européennes

Les définitions convergentes de la politique de cohésion proposées par Dirk Ahner et la CRPM d'une part, et les raisons identifiées ci-dessus qui les sous-tendent d'autre part, ne peuvent aller de pair qu'avec une politique qui bénéficie à l'ensemble des Régions de l'Union européenne, sans se limiter à celles qui sont le plus en retard de développement. D'un point de vue politique, il est en effet inimaginable de recréer un consensus citoyen autour du projet européen si une partie de la population est exclue du processus. Au plan économique, il va de soi que tout territoire recèle de potentiels inexploités, même les plus développés. La crise n'a d'ailleurs pas épargné ces derniers, montrant combien le développement écono-

mique n'est jamais définitivement acquis, *a fortiori* dans une phase de refondation telle que celle qui attend l'Union dans les années à venir.

Une concentration de l'intervention sur les principaux leviers du développement régional

Dans le contexte budgétaire fortement contraint induit par la crise, il sera à l'avenir incontournable de concentrer, plus encore qu'aujourd'hui, l'intervention communautaire sur les domaines pour lesquels la valeur ajoutée et l'effet levier sont les plus forts. Le fléchage des interventions de la politique de cohésion sur les objectifs de l'agenda de Lisbonne introduit en 2007 (*earmarking*) commence aujourd'hui à produire des effets positifs grâce à un effet d'entraînement et de convergence des interventions publiques régionales et nationales avec les objectifs stratégiques de l'UE. Il sera essentiel que cet ancrage soit adapté et renforcé lors de la définition de la stratégie « EU 2020 » dans le cadre de la programmation post 2013. La CRPM estime que cette concentration devrait se faire autour de trois piliers :

- Le soutien à la recherche et à l'innovation, cette dernière étant entendue de manière plus large que la seule innovation technologique ;
- L'adaptation des territoires au changement climatique et l'encouragement à l'émergence d'une *low carbon society* européenne,
- L'accompagnement des personnes vers et sur le marché du travail et la lutte contre l'exclusion sociale des groupes les plus défavorisés.

Dans la perspective d'une politique intégrée de développement régional, il serait particulièrement dangereux de séparer les interventions en faveur de l'emploi de celles destinées à soutenir la croissance. Il est donc essentiel que le Fonds social européen soit maintenu dans le giron de la politique de cohésion.

Une mise en œuvre ambitieuse du principe de cohésion territoriale au sein de la politique de cohésion

Le Traité de Lisbonne nouvellement entré en vigueur fait de la cohésion territoriale un objectif de l'Union européenne au même titre que la cohésion économique et sociale. Dans sa réponse à la consultation de la Commission européenne sur le Livre Vert sur la cohésion territoriale, la CRPM a défini ce principe avant tout comme un principe de solidarité entre les territoires à différentes échelles, reposant essentiellement sur la mise en œuvre de mécanismes de péréquation pour une équité de traitement des territoires en fonction de leur dotation en facteurs de compétitivité².

La politique de cohésion dans sa forme actuelle, en allouant davantage de fonds aux Régions les moins développées et en proportion de son PIB, prend en compte ce principe de solidarité à l'échelle régionale. En revanche, d'autres échelles de cohésion territoriale – notamment infrarégionale – restent inexploitées. A ce titre, le concept des « aires fonctionnelles » mis en avant par Fabrizio Barca et repris par Dirk Ahner ouvre une piste intéressante. Les deux propositions ci-dessous visent à concrétiser ce concept :

A la faveur d'une plus grande concentration thématique, on peut imaginer que seules les actions aujourd'hui *earmarquées* pourront être financées par la politique régionale à l'avenir, rendant *de facto* caduque sa formulation actuelle. Un nouveau fléchage, destiné à concentrer l'intervention communautaire sur les espaces infrarégionaux les moins favorisés, pourrait alors être mis en place au sein des Programmes Opérationnels régionaux.

- Les territoires à contraintes spécifiques (îles, montagnes, RUP, espaces à faible densité de population) pourraient être considérées

² CRPM, « Réponse au Livre Vert de la Commission européenne La Cohésion territoriale : Faire de la diversité un atout », janvier 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/206_avis_crpm-livre_vert_cohesion_territoriale-fr.pdf

comme des aires fonctionnelles. La programmation plurirégionale, à l'image de celle existant en France autour des bassins fluviaux et des massifs montagneux, pourrait à ce titre fournir un outil de gestion intéressant. Ce même outil devrait également pouvoir être appliqué à l'échelle transfrontalière.

Gouvernance

Si les échelles d'intervention de la politique de cohésion peuvent varier en-deçà ou au-delà des frontières de la Région administrative, ces dernières, du fait de leur responsabilité juridique et de leur légitimité politique, doivent cependant continuer de jouer un rôle fondamental dans la gestion des fonds structurels.

Depuis 2008, la CRPM plaide donc en faveur d'une plus grande régionalisation de la politique de cohésion et de la mise en place d'un Pacte territorial européen associant :

la signature d'un accord politique entre la Commission européenne et toutes les autorités régionales européennes portant sur la vision, les objectifs et les priorités stratégiques de l'UE pour 2020, par lequel les Régions s'engagent à les mettre en œuvre dans leurs champs de compétences ;

Dans le cadre de la politique de cohésion, une contractualisation bilatérale (Commission/Région) ou trilatérale (Commission / Etat/Région) en fonction des arrangements institutionnels nationaux s'accompagnant d'une responsabilisation accrue des autorités de gestion et ouvrant la voie à une simplification que tous appellent de leurs vœux.

En effet, seule une association systématique des autorités régionales à la mise en œuvre, notamment via la politique de cohésion, de la stratégie EU 2020, permettra de la mener à bien et d'éviter que l'échec de la stratégie

de Lisbonne, largement dû à l'absence d'appropriation par le terrain, ne se renouvelle³.

Avec le support de la Commission européenne



³ CRPM, contribution à la consultation sur la stratégie EU 2020, décembre 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/254_contribution_crpm_eu2020_fr_final.pdf