

Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise

Marjorie JOUEN

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe





Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise

Marjorie JOUEN



Marjorie JOUEN

Marjorie Jouen est chef de cabinet adjointe de la présidente du Comité des régions de l'Union européenne et conseillère auprès de *Notre Europe*. Auparavant, elle a été membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (1993-1998), chargée des questions territoriales et sociales, Chef du département « Affaires européennes » à la DATAR (1998-1999), Chef du bureau « Union européenne – adhésions » à la Direction générale du Trésor au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (2002-2005) et membre du cabinet du président du Comité des régions (2006-2008).

Notre Europe

Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Présentation du projet « La solidarité à l'épreuve »

Après avoir placé la solidarité au cœur du Forum européen des think tanks organisé à Barcelone en septembre 2010, *Notre Europe* a défini un projet plus vaste sur ce thème, qui lui permet à la fois de publier des documents de réflexion transversaux ainsi que des *Policy Papers* portant sur des enjeux sectoriels.

Alors que la crise économique et financière frappe inégalement les pays européens depuis 2008, l'UE s'interroge sur le degré de responsabilité et la solidarité dont il faut faire preuve pour surmonter cette période difficile. C'est dans l'urgence que les Européens ont créé les mécanismes de solidarité qui faisaient défaut à leur union monétaire. Des questionnements sur les dispositifs actuels de la solidarité européenne et leurs limites sont désormais posés ouvertement.

Ils sont d'autant plus cruciaux qu'ils suscitent de vives tensions parmi les opinions publiques nationales et les responsables politiques européens.

Ces tensions vont au-delà des questions macro-économiques, elles ont récemment porté sur les mécanismes de solidarité mis en place au sein de « l'espace Schengen » et entourent également à des degrés divers d'autres interventions de l'UE, par exemple en matière agricole ou dans le domaine énergétique.

Dans ce contexte, les travaux de *Notre Europe* s'inspirent de la vision de Jacques Delors, qui préconise d'articuler les politiques européennes autour d'un triptyque plus que jamais nécessaire : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ». Cette vision, qui a donné corps à l'Acte unique, s'inspire notamment du rapport « Stabilité, Efficacité, Équité » de 1987, dans lequel Tommaso Padoa-Schioppa indique comment approfondir de manière équilibrée l'intégration économique et sociale européenne.

Résumé exécutif

Avec la politique de cohésion, l'Union européenne s'est dotée en 1988 d'un instrument original de solidarité entre les territoires européens, appréhendés dans leurs dimensions économique et sociale. L'exercice de cette solidarité a été lié à des règles strictes de mise en œuvre. Cet équilibre dynamique entre solidarité et responsabilité définit le « Pacte de cohésion », dont les termes sont soumis à une révision régulière au début de chaque période de programmation. Le contexte de crise multiforme que subit actuellement l'Union européenne pèse lourdement sur la négociation lancée en 2011 : la pression qui s'exerce également au niveau des territoires risque-t-elle de mettre en cause le renouvellement du Pacte, ou bien existe-t-il des pistes permettant de bâtir un nouveau compromis ?

1. L'analyse des **composantes du Pacte de cohésion** et de **l'évolution du couple solidarité-responsabilité** au cours des vingt dernières années permet de dégager les éléments suivants : *(pages 5 à 20)*

- La politique de cohésion a un poids croissant dans le budget européen (environ 35%, soit un peu plus d'un tiers) ; toutefois, rapportée au PIB national de chaque pays bénéficiaire, elle reste limitée (e.g. 4% en Grèce).
- L'identification des défis menaçant la cohésion a permis d'adapter les instruments financiers et les critères d'éligibilité.

Le postulat économique du rapport de Tommaso Padoa-Schioppa¹ selon lequel les sommes octroyées aux régions les plus pauvres auraient des effets de retour indirects sur les économies des régions les plus riches s'est amplement vérifié. La dynamique de rattrapage a entraîné une circulation de second rang de capitaux de 30 à 40% en direction des pays contributeurs.

- Considérés comme les conditions nécessaires d'efficacité, les principes initiaux de mise en œuvre des fonds structurels ont peu changé en vingt ans (programmation stratégique, pluri-annualité, additionnalité, concentration, partenariat, évaluation et contrôle).
- Au fil du temps, l'exigence d'efficience a conduit à renforcer certains principes et à imposer des contrôles accrus aux bénéficiaires, permettant ainsi aux administrations nationales de reprendre la main au détriment des autorités locales et régionales et parfois de réintroduire d'anciennes logiques sectorielles ou comptables.
- Au-delà des raisons techniques, le secret de la longévité exceptionnelle du « Pacte de cohésion » réside dans des facteurs d'ordre politique aux niveaux supranational (force motrice de l'intégration européenne) et infranational (affirmation des acteurs régionaux et locaux).

1. Padoa-Schioppa Tommaso, *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica, 1987.

2. L'évocation des difficiles conditions de renouvellement du Pacte *a fortiori* dans un climat de crise inédit pour l'UE conduit à dégager les éléments d'analyse suivants : (pages 21 à 33).

D'un côté, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui reconnaît la cohésion territoriale en tant qu'objectif horizontal de l'UE, les propositions de la Commission sur le cadre financier pluriannuel et sur les règlements des fonds visent à étendre le champ de la solidarité, par :

- la création du Cadre stratégique commun régissant tous les fonds à gestion partagée à vocation territoriale ;
- la prise en compte de la quasi-totalité des situations géographiques ou socio-économiques ;
- la définition d'une nouvelle catégorie intermédiaire de régions : les régions en transition.

De l'autre, la Commission fixe aussi de nouvelles conditions de mise en œuvre, plus strictes :

- des conditions macro-économiques qui mêlent sanctions, menaces et soutiens renforcés pour faire respecter les règles de la gouvernance économique de la zone euro ;
- des conditions *ex ante* pour garantir la mise en place des conditions nécessaires à un soutien européen efficace ;
- une réserve de performance de 5% pour récompenser les meilleurs programmes ;
- un menu de 11 priorités thématiques cohérentes avec les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Dans le prolongement du rapport Barca de 2009, qui plaidait pour la territorialisation de la politique de cohésion et misait sur la valorisation du potentiel local, le débat se concentre sur les conditions d'utilisation des fonds structurels et délaisse l'habituelle question du montant et de la répartition des

allocations budgétaires. Cette tendance est par ailleurs exacerbée par les effets de la crise.

3. Explorer la possibilité de dégager **un nouveau compromis, sur base d'une nouvelle définition de la solidarité débouche sur plusieurs constats et recommandations** : (pages 35 à 42)

- Face à la menace d'une réduction drastique du budget de l'UE qui aurait des conséquences sur la politique de cohésion, deux attitudes sont possibles : soit identifier les domaines ou les instruments qui pourraient être éliminés sans trop de dommage, soit contre-attaquer en faisant preuve d'une ambition suffisante pour déplacer les termes de l'arbitrage, au-delà de la proposition de la Commission.
- Il faut clairement marquer le caractère hors du commun de la fin de la programmation 2007-2013, au cours de laquelle la politique de cohésion a pu sembler être considérée comme une politique de redistribution. Par contre, à partir de 2014, la vocation de la politique de cohésion comme politique de développement doit être affirmée, en acceptant d'ouvrir simultanément une vraie réflexion sur le modèle de développement souhaité.
- Il faut créer les conditions de la transition vers un « modèle de développement intelligent, vert et inclusif » tel que préconisé dans la stratégie Europe 2020 et profiler la politique de cohésion comme un instrument sur la voie du progrès social et du bien-être, ce qui peut passer par la définition de nouveaux critères d'éligibilité.
- Il faut rétablir le lien démocratique entre l'Union et les Européens en leur montrant précisément les réalisations obtenues par les fonds européens et en recourant plus systématiquement au « développement local par les acteurs locaux ».
- La crédibilité de la future politique de cohésion passe aussi par la simplification des procédures, qui supposerait de garantir à tout prix l'accessibilité des fonds européens aux petits porteurs de projets locaux.

Table des matières

Introduction	1
1. Le « Pacte de cohésion » :	
le couple solidarité-responsabilité en action	5
1.1. Les facettes changeantes de la solidarité interrégionale	7
1.1.1. Un poids croissant dans le budget européen	7
1.1.2. L'évolution des critères et des instruments au fil des programmations	8
1.1.3. Les retours indirects pour les économies riches	9
1.2. Un appel à la responsabilité de plus en plus pressant	11
1.2.1. Les principes de la politique de cohésion	11
1.2.2. Des exigences croissantes posées aux bénéficiaires	13
1.2.3. Une lecture biaisée de leur responsabilité par les contributeurs	15
1.3. Le dépassement politique de la confrontation entre solidarité et responsabilité	16
1.3.1. La force motrice de l'intégration européenne	17
1.3.2. L'émergence des acteurs régionaux	18
2. Les difficiles conditions de renouvellement du Pacte	21
2.1. La tension exacerbée entre solidarité et responsabilité	22
2.1.1. L'extension du champ de la solidarité	22
2.1.2. Le durcissement et la multiplication des conditions	25
2.2. Les effets de la crise sur l'émergence de nouveaux débats	27
2.2.1. La « déconstruction de la redistribution » au nom du développement	27

2.2.2. Un rôle contra-cyclique en porte-à-faux	29
2.2.3. Une interpellation de la responsabilité des dirigeants politiques et publics par leurs mandants	32
3. Un nouveau compromis, sur la base d'une nouvelle définition de la solidarité	35
3.1. Sortir la politique de cohésion de l'ambiguïté entre redistribution et développement	36
3.2. Rechercher un nouvel horizon pour 2020	38
3.3. Réconcilier l'Europe avec le « terrain »	41
Conclusion	43
Références bibliographiques et électroniques	45
Sélection de publications de <i>Notre Europe</i>	49

Introduction

« L'intégration économique créée par le Grand marché procurera de grands bénéfices économiques. Encore convient-il que toutes les régions de la Communauté puissent progressivement y participer... D'où la nécessité de faciliter cette transparence du Grand marché en appuyant les efforts des régions aux structures inadaptées et des régions en proie à de douloureuses reconversions. Des politiques communautaires peuvent aider ces régions, ce qui ne les dispense en rien d'assumer leurs propres responsabilités et de faire l'effort indispensable. C'est dans cet esprit que la Commission a pensé les politiques dites structurelles avec la volonté de leur conférer un véritable impact économique, et non de réaliser simplement – ce qui serait à la fois trop coûteux et insuffisant – de simples transferts budgétaires.

Pour parler clairement, les instruments communautaires doivent cesser d'être considérés comme les éléments d'un système de compensation financière. Ils sont appelés à jouer, à côté des politiques nationales et régionales et en harmonie avec elles, un rôle important pour la convergence des économies. »

*Réussir l'Acte unique,
discours du 15 février 1987 de Jacques Delors
devant le Parlement européen à Strasbourg¹.*

1. Delors Jacques, *Le nouveau concert européen*, Paris, Odile Jacob, 1992.

Surtout, ne changez (presque) rien ! C'est en substance le message que la Banque mondiale vient d'adresser à l'Union européenne (UE) dans son dernier rapport². Elle y décrit l'intégration européenne comme « *une machine à convergence* » en expliquant qu'à la différence d'autres grandes régions du monde, l'Union européenne a su intégrer plus d'une douzaine de pays pauvres et les amener à un niveau de revenu élevé, via leur participation à un grand marché et en les obligeant « *simplement à être disciplinés* ».

Dès l'origine et à plus d'un titre, la politique européenne de cohésion peut être vue comme l'une des illustrations les plus frappantes de la dialectique « solidarité-responsabilité » qui fait l'originalité de la construction européenne³. Toutefois, malgré cette exemplarité et la reformulation régulière dont elle a fait l'objet au début de chacune des 4 programmations pluriannuelles, elle n'échappe pas aux critiques en cette période de crise multiforme. Certains constatent qu'en l'absence d'une union monétaire fonctionnant efficacement, au cours des dix dernières années⁴, elle n'a pu contrer les divergences croissantes des pays de la zone euro découlant des plans d'ajustements budgétaires et des déséquilibres structurels accrus. D'autres lui reprochent d'avoir alimenté des comportements collectifs dispendieux ouvrant la porte à des mises en cause démocratiques. La situation incertaine qui en découle pour l'avenir justifie donc pleinement de s'arrêter sur le cas de la politique de cohésion, pour mener l'exploration proposée par le projet de *Notre Europe* « La solidarité européenne à l'épreuve ».

Tirant les leçons de l'inefficacité des trois fonds préexistants, les concepteurs de la politique de cohésion se sont bien gardés de ne lui donner qu'une fonction de redistribution. Néanmoins, comme l'enjeu budgétaire

2. Gill Indermitt & Raiser Martin, *Golden growth : Restoring the lustre of the European Economic model*, Banque mondiale, 2012.

3. Vignon Jérôme, « *Solidarité et responsabilité dans l'UE* », *Bref n° 26, Notre Europe*, 2011.

4. Watt Andrew, « *Solidarity and cohesion within and between countries in a Europe in crisis* », in *Solidarity : for sale? The social dimension of the new European economic governance, Europe in Dialogue 2012/01*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012.

associé aux fonds structurels n'a jamais été absent des négociations, l'exercice de la solidarité européenne au profit des régions les moins développées et des groupes les plus en difficulté a été contrebalancé par des règles strictes de mise en œuvre. Dès 1988, les conditions imposées aux bénéficiaires constituent bien la contrepartie exigée en matière de responsabilité par les contributeurs, qui fonde le « Pacte de cohésion » qui perdure encore aujourd'hui (partie 1).

Dans le climat actuel inédit d'austérité, la négociation sur la future politique de cohésion peine à trouver son rythme, bloquée par une tension interne extrême créée par une proposition d'extension du champ de la solidarité à la cohésion territoriale et un durcissement des conditions lié au renforcement de la gouvernance économique. Facteur aggravant, alors que la solidarité est perçue comme plus que jamais nécessaire aux niveaux local et régional, la mise en jeu de la responsabilité des bénéficiaires prend une tournure politique (partie 2).

Une solution pourrait consister à sortir du malentendu actuel tendant à faire de la politique de cohésion un instrument d'intervention contractuelle, en affirmant nettement sa vocation première de développement territorial. Toutefois, un compromis ambitieux et durable ne pourra voir le jour qu'en redéfinissant les critères de la solidarité intra-européenne à la lumière du modèle de développement que les Européens veulent bâtir (partie 3).

1. Le « Pacte de cohésion » : le couple solidarité-responsabilité en action

En 1986, l'Acte unique européen introduit dans le Traité de Rome un nouveau titre consacré à la « *Cohésion économique et sociale* ». Il fixe à la politique européenne qui lui est associée le double objectif de réduire : « *l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales* »⁵.

Ainsi, le lancement de la politique de cohésion en 1988 se présente-t-il comme le dernier étage de la fusée de relance de la dynamique européenne engagée par Jacques Delors lors de sa prise de fonction en 1985, qui comprend comme pièces maîtresses le Marché unique avec « l'objectif 92 » et la réforme institutionnelle avec l'Acte unique.

Il s'appuie sur un double raisonnement :

- celui des économistes, mené par l'équipe de Cecchini⁶ sur les bénéfices du Marché unique et complété par le rapport de Padoa-

5. Article 130 A du Traité instituant la Communauté européenne, tel que modifié par l'Acte unique européen.

6. Cecchini Paolo (coord.), *Research on the Cost of non-Europe – Basic Findings*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, Série « Documents », volumes 1 à 16, 1988.

Schioppa⁷ sur la nécessité d'une aide financière aux « perdants » de cette grande opération de libération de la circulation des produits, des capitaux, des services et des personnes ;

- celui des développeurs territoriaux, plaidant pour une mobilisation conjointe des fonds sectoriels existants (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole : FEOGA orientation, Fonds européen de développement régional : FEDER et Fonds social européen : FSE) de manière plus dynamique afin d'en faire des instruments au service d'une politique européenne *sui generis* et non plus de les distribuer de manière anonyme aux gouvernements nationaux comme des compensations.

De cette double approche est née la politique de cohésion, qui crée un type de solidarité assez original : la solidarité entre territoires européens, appréhendés dans leurs dimensions économique et sociale. Il s'agit de mettre en œuvre un mécanisme dynamique de convergence, en élargissant le champ de la solidarité intra-européenne au-delà de la solidarité traditionnelle entre groupes sociaux, qui incombe normalement aux États membres, telle qu'elle a pu se manifester au sortir de la crise de 1929 aux États-Unis (*New Deal* de Roosevelt) ou dans l'après-guerre en Europe (édification des systèmes de protection sociale). En contrepartie d'un effort budgétaire accru de la part des pays (contributeurs directs) et des régions (non bénéficiaires) les plus prospères, la politique de cohésion est soumise à des règles de fonctionnement assez strictes qui doivent lui assurer son efficacité.

Vu de loin, le « Pacte » auquel est parvenu Jacques Delors en 1988 n'a pas été fondamentalement remis en cause jusqu'à aujourd'hui, puisque l'on a conservé à peu près la même architecture et logique dans cette politique. Vu de près, non seulement la dialectique entre solidarité et responsabilité a fonctionné mais elle s'est aussi nourrie d'autres facteurs de nature plus politique.

7. Padoa-Schioppa Tommaso, *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica, 1987.

1.1. Les facettes changeantes de la solidarité interrégionale

1.1.1. Un poids croissant dans le budget européen

L'ampleur de la solidarité mise en œuvre au travers de la politique de cohésion n'est pas négligeable. Les montants réservés à cette politique sont passés de 69 milliards d'écus pour 1988-1993 à 168 milliards d'écus pour 1994-1999, puis à 213 milliards d'euros pour 2000-2006, et enfin à 347 milliards d'euros pour 2007-2013. Leur poids dans le revenu national brut (RNB) européen s'est stabilisé autour d'un peu moins de 0,4 % (0,37 % en 2013).

Les transferts vers les régions en retard de développement qui atteignaient 143 euros par an et par habitant pour la période 1989-1993, puis 187 € pour la période 1994-1999, ont culminé à 217 € en 2000-2006 pour redescendre à 167 € en 2007-2013.

Rapportée au niveau national, la solidarité induite par les fonds structurels a pu aller jusqu'à 4 % du PIB national, dans le cas de la Grèce avant 2004. Elle est aujourd'hui plafonnée entre 3,23 % et 3,78 % pour les pays d'Europe centrale et orientale.

Au cours des vingt dernières années, comparée aux autres priorités, la politique de cohésion a suivi une courbe ascendante dans le budget européen. Néanmoins, le niveau du compromis budgétaire final n'est pas en soi significatif car il reflète toujours un rapport de forces politique et l'éternelle tension entre la volonté initiale des contributeurs de rationaliser au maximum les catégories de bénéficiaires et le souhait inverse des autres parties prenantes (États, régions, ONG, lobbies divers) de pouvoir obtenir ou continuer à recevoir des fonds. Il arrive d'ailleurs que, selon les enceintes et à des moments différents de la négociation, le même État membre puisse faire valoir des arguments contradictoires à ce sujet. Ainsi pourrait-on épingler le souci constant du Royaume-Uni de limiter au maximum le montant total du budget européen, mais en même temps sa capacité à

modifier régulièrement les nomenclatures statistiques délimitant les zones géographiques. Cela aboutit, par exemple, au milieu des années 90 à l'éligibilité à l'objectif 1 (régions en retard de développement) d'une toute petite région créée *ex nihilo* autour de Liverpool, le Merseyside. De même, suite à la réunification de 1991, l'Allemagne a vu un bon tiers de son territoire correspondant aux « nouveaux Länder » devenir éligible à ce même objectif.

1.1.2. L'évolution des critères et des instruments au fil des programmations

Plus significatives que son montant total, sont les composantes techniques de chaque programmation. Celles-ci sont chaque fois remises à plat sur la base d'un triple examen : celui des défis susceptibles de menacer la cohésion, celui des instruments proposés pour y répondre et celui des mécanismes d'allocation des fonds.

Les arguments en faveur de la solidarité conduisent le plus souvent à la création d'un nouvel instrument financier ou à l'adaptation des critères d'éligibilité aux fonds existants, comme le résume le tableau ci-dessous :

	MENACES POUR LA COHÉSION	EFFICACITÉ DES INSTRUMENTS	CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ
1989-1993	ÉLARGISSEMENT À L'ESPAGNE ET AU PORTUGAL CHOC DU MARCHÉ UNIQUE		PIB/HABITANT (SEUIL À 75 %) ZONES RURALES EN DÉCLIN ET EN RECONVERSION INDUSTRIELLE
1994-1999	RÉUNIFICATION ALLEMANDE RÉFORMES STRUCTURELLES POUR L'UEM	FONDS DE COHÉSION (INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET D'ENVIRONNEMENT)	CHÔMAGE VILLES (PROGRAMME D'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE URBAN) RÉGIONS ARCTIQUES (OBJECTIF 6)
2000-2006	PRÉ-ÉLARGISSEMENT	INSTRUMENTS DE PRÉADHÉSION : PHARE, ISPA, SAPARD	ZONES EN RECONVERSION ÉCONOMIQUE (Y COMPRIS SERVICES)
2007-2013	ÉLARGISSEMENT AUX PECO PERTE DE COMPÉTITIVITÉ	CIBLAGE SUR LA STRATÉGIE DE LISBONNE	RÉGIONS VICTIMES DE L'EFFET STATISTIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT

1.1.3. Les retours indirects pour les économies riches

Le Paquet Delors I s'appuyait sur le postulat économique du rapport de Tommaso Padoa-Schioppa⁸ : non seulement l'acceptation du Marché unique par les plus fragilisés passait par des compensations financières mais aussi, selon lui, les sommes octroyées aux régions les plus pauvres auraient des effets de retour indirects sur les régions les plus riches. La vérification de ce raisonnement a été faite quelques années plus tard dans un rapport pour la DG REGIO⁹, qui estimait à 28 % les « fuites » des fonds structurels versés aux quatre pays de la cohésion (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) vers les autres États membres pendant la période 2000-2006, sous forme d'importations. Ces retombées positives s'expliquaient à la fois par l'obligation faite aux régions bénéficiaires de ne recourir qu'à des fournisseurs européens¹⁰ et par le fort degré d'interdépendance commerciale. Cette argumentation a été ensuite reprise et actualisée de manière régulière. En 2004, le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale est venu confirmer ces effets positifs : « *En moyenne un quart des dépenses structurelles retournent vers le reste de l'Union sous forme d'un accroissement des importations, surtout de machines et d'équipements. Ce « retour » est particulièrement grand dans le cas de la Grèce (42 % des dépenses) et du Portugal (35 %)* »¹¹.

Plus récemment, le ministère du développement régional polonais a cherché à évaluer les bénéfices pour les anciens États membres des sommes allouées à la Pologne au titre de la politique de cohésion, non seulement les bénéfices directs au titre des contrats obtenus par leurs entreprises dans le cadre des projets cofinancés par l'UE, mais aussi les bénéfices indirects sous forme d'exportations supplémentaires vers

8. Padoa-Schioppa Tommaso, *op. cit.*

9. Beutel Jörg, *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, DG Regio – Commission européenne, 2002.

10. Cette pratique reprend, au niveau communautaire, le principe de « l'aide liée », qui a longtemps prévalu dans le cadre des politiques d'aide au développement. Voir Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, Paris, DILA, coll. « Réflexe Europe », série « Institutions & Politiques », 2010.

11. Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, 2004..

la Pologne liées à une augmentation de la demande de biens intermédiaires ou de biens de consommation. L'étude conclut que dans la période 2004-2009, correspondant majoritairement à une phase de montée progressive de régime, environ 27 % des fonds reçus par la Pologne ont directement ou indirectement pris le chemin des 15 anciens États membres. L'Allemagne a été la grande gagnante avec presque 2 milliards d'euros d'exportations supplémentaires, très largement devant d'autres pays, qui comme l'Italie ou la France comptaient pour moins de 500 millions d'euros d'exportations. Les estimations pour la période 2004-2015 sont encore plus élevées car elles tablent sur l'accélération du rattrapage économique polonais. « *Pour chaque euro dépensé par l'UE en Pologne, les pays de l'UE-15 recevront 36 centimes sous forme d'exportations additionnelles de biens et de services (bénéfices directs), qui monteront jusqu'à 46 centimes de recettes si l'on tient compte des effets multiplicateurs de la politique de cohésion (bénéfices indirects)* »¹². La prééminence de l'Allemagne devrait se confirmer puisque « *Pour chaque euro payé par l'Allemagne au budget communautaire pour la mise en œuvre de la politique de cohésion en Pologne, elle reçoit 72 centimes sous la forme d'exportations additionnelles liées à des contrats. Quand les bénéfices liés à la conduite de la politique de cohésion sont inclus, ce remboursement peut même être estimé à 85 centimes* ».

Bien que la Pologne soit le premier allocataire des fonds avec plus de 67 milliards d'euros équivalant à environ 20 % de l'enveloppe totale, son économie n'est pas la moins avancée (avec un PIB/habitant égal à 54 % de la moyenne de l'UE). Les chiffres de cette étude peuvent donc donner un ordre de grandeur assez fiable du phénomène de redistribution directe et indirecte, en direction de l'UE-15, dont l'ensemble des nouveaux États membres sont et seront à l'origine : de l'ordre de 70 milliards d'euros sur 7 ans.

12. Skrok Lukasz, *Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland – 2010 update*, Study prepared by the Institute for Structural research, Warsaw, Ministry of regional development, Warsaw, 2010.

En définitive, si les bénéficiaires directs de la politique de cohésion ont changé en 20 ans, la dynamique de rattrapage induite par les interventions structurelles européennes a continuellement été à la source d'une circulation de second rang de capitaux de 30 à 40 % en direction des pays contributeurs, dont les économies sont plus avancées. Cette donnée du problème réduit considérablement la tonalité idéaliste qui entoure le « Pacte de cohésion » : l'intérêt bien compris des partenaires, qui sous-tend la solidarité européenne, ne repose donc pas sur une approche morale de la responsabilité et de la coopération, mais bel et bien sur un calcul financier et économique.

Il accroît l'intérêt des contributeurs pour une responsabilité active des régions bénéficiaires : non seulement celles-ci doivent bien appliquer les règles pour que la convergence s'amorce et conduise à terme à réduire leurs besoins financiers, mais cette bonne gouvernance est aussi garante des bénéfices plus immédiats tirés des contrats et des projets d'investissements que les entreprises des pays les plus riches et les plus développés obtiendront. C'est à la fois un plaidoyer pour le maintien d'une solidarité exercée entre les régions, et pas seulement entre les pays, et pour une efficacité accrue de l'application de la politique de cohésion.

1.2. Un appel à la responsabilité de plus en plus pressant

1.2.1. Les principes de la politique de cohésion

Considérés comme les conditions nécessaires pour que la politique puisse atteindre des résultats tangibles, en particulier l'accélération du rythme de croissance des régions les plus défavorisées, plusieurs principes ont été posés pour la mise en œuvre des fonds structurels. Ils ont peu changé en vingt ans :

- La programmation stratégique : au lieu de désigner les bénéficiaires en fonction des catégories auxquelles ils appartiennent, la politique procède par « objectifs ». Par exemple, pour 1988-1993 : l'Objectif 1 pour le développement des régions en retard de déve-

loppement; l'Objectif 2 pour la reconversion des régions en déclin industriel; l'Objectif 3 pour la lutte contre le chômage de longue durée; l'Objectif 4 pour l'intégration professionnelle des jeunes; l'Objectif 5b pour le développement des zones rurales.

- La pluri-annualité : la stabilité des ressources sur 5 ou 7 ans doit permettre de mener à bien des réformes structurelles et des investissements de long terme.
- L'additionnalité, afin d'éviter que les gouvernements nationaux ou régionaux ne profitent de l'apport des capitaux européens pour se désengager.
- La concentration sur les investissements ayant le plus grand effet de levier, les régions les moins avancées (dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et les populations les plus en difficulté (femmes, jeunes, handicapés, chômeurs, migrants, etc.). Le niveau des aides doit également être modulé en fonction des besoins, de 50 % pour les régions les plus riches à 85 % pour les régions ou pays les plus en retard.
- Le partenariat entre les différents niveaux de gouvernance et les acteurs publics et privés.
- L'évaluation et le contrôle.

En 2007, le principe de « proportionnalité » a été ajouté à la liste précédente, afin de confirmer l'obligation de simplification qui incombe aux gestionnaires des programmes et aux organismes de contrôle, y compris du côté de la Commission européenne. À ce jour et vues les difficultés rencontrées par de nombreux petits porteurs de projets, on peut toutefois s'interroger sur l'usage qui en a été fait par les administrations et sur son caractère opératoire.

1.2.2. Des exigences croissantes posées aux bénéficiaires

Dès la parution du premier Rapport sur la cohésion en 1996, la question de l'efficacité de la politique de cohésion a été soulevée par les experts¹³. Ils se sont généralement accordés sur le fait que sa contribution à la convergence des régions les moins avancées ne pouvait être clairement distinguée des effets plus massifs des autres politiques européennes (notamment celles liées au fonctionnement du Marché unique : concurrence, transports, Union économique et monétaire...), ni surtout du contexte national¹⁴. L'effort devait donc porter sur l'efficacité. En conséquence, certains principes ont été renforcés et les contrôles ont été accrus. Mais les administrations nationales en ont aussi profité pour reprendre la main et parfois réintroduire d'anciennes logiques sectorielles ou comptables.

La concentration a plutôt eu tendance à se renforcer, sous l'effet couplé d'une plus grande rigueur réclamée par les contributeurs et d'un besoin lié à l'adhésion de pays nettement moins riches : pour la période 2007-2013, 81,5 % du budget total (soit 282 milliards d'euros sur 347 milliards d'euros) vont aux régions de la convergence, à comparer aux 64 %, 68 % et 71 % dans les trois périodes de programmation précédentes.

Sous couvert de rationalisation et de simplification de la mise en œuvre pour les gestionnaires, les interventions directes de l'Union aux niveaux régional ou local (actions innovatrices et programmes d'initiative communautaire) ont été progressivement supprimées. Dans le même temps, le rôle de l'administration européenne a été limité de plus en plus à un contrôle à distance, formel et moins fréquent. Les gestionnaires nationaux ou régionaux sont devenus les interlocuteurs exclusifs des bénéficiaires

13. Sala-i-Martin Xavier, « Regional cohesion : Evidence and theories of regional growth and convergence », *European Economic Review*, vol. 40 (6), pp. 1325-1352, 1996 ; De La Fuente Angel, « Convergence Across Countries And Regions : Theory And Empirics », *CEPR Discussion Papers* 2465, 2000.

14. Fayolle Jacky & Lecuyer Anne, « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens », *Revue de l'OFCE*, n° 73, 2000 ; Bradley John, « Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions », *Regional Studies*, vol. 40, Issue 2, pp. 189-200, 2006.

finaux de la politique de cohésion. Le nombre des « objectifs » a été réduit de six à trois; des règles comptables destinées à faciliter l'avancement des programmes, telles qu'un système d'avances forfaitaires, ont été introduites; les zonages infrarégionaux négociés entre la Commission et les États membres ont été supprimés. Diverses dispositions ont été mises en place pour améliorer la qualité et la vitesse de la dépense, comme par exemple l'introduction d'une sanction sous forme de dégagement d'office des sommes non programmées au bout de deux ans.

La logique quantitative de visibilité est devenue prééminente sur la logique qualitative de stimulation. L'accent a été mis sur les résultats quantifiables et la performance. En conséquence, les possibilités de soutenir des actions à effet diffus, comme le développement local, ou destinées à redonner leur chance à certains groupes sociaux ou à certains territoires moins réactifs se sont réduites¹⁵. L'introduction en 2000 d'une réserve de performance pour récompenser les meilleurs programmes à mi-parcours a été décevante car, pour éviter tout conflit avec leurs interlocuteurs régionaux, les administrations nationales se sont souvent contentées de distribuer équitablement les sommes en réserve. Devenue optionnelle en 2007, cette clause a été très peu reprise dans les programmes nationaux.

Ces évolutions contribuent à brouiller la perception du public à l'égard des interventions européennes, à les éloigner de leurs préoccupations quotidiennes et finalement à renforcer leur image technocratique.

15. L'analyse faite par la Cour des comptes européenne explicite parfaitement cette approche « *La Cour fait remarquer qu'une telle approche implique des coûts et des risques supplémentaires (tant pour la conformité que pour la bonne gestion financière) du fait qu'une partie du budget de l'UE est placée sous le contrôle de groupes d'action locale (les GAL).* », ainsi que ses propositions « *la plupart des zones rurales (et urbaines) disposent déjà de structures représentant les intérêts de la communauté locale, (...) qui, contrairement aux GAL, présentent l'avantage d'être représentatifs de la population locale. Ces structures sont démocratiquement tenues de rendre compte et disposent déjà d'administrations ayant la capacité de gérer des budgets.* ». Cour des comptes européenne, *Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement-cadre*, 15 décembre 2011.

1.2.3. Une lecture biaisée de leur responsabilité par les contributeurs

Sans remettre en cause fondamentalement leur engagement financier sur la durée en direction des territoires et des groupes les plus défavorisés, il faut bien reconnaître que les pays et les régions les plus riches ont eu tendance à interpréter les règles en leur faveur. Deux exemples en donnent une illustration.

Dans la période (2000-2004) qui a précédé l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, on a assisté à une parfaite application du couple solidarité-responsabilité étendu aux candidats. Toutefois, le montant qui leur était réservé était nettement inférieur à celui accordé aux anciens membres – en phase initiale, 22 milliards d'euros pour les 12 candidats comparés à 213 milliards d'euros pour UE-15. Du côté de la solidarité, trois instruments spécifiques étaient créés pour permettre aux pays candidats de préparer la transition : PHARE (instrument de jumelage pour la modernisation des institutions et le développement des ressources humaines, inspiré pour partie du FSE), ISPA (destiné à cofinancer les grands projets d'infrastructures sur le modèle du Fonds de cohésion) et SAPARD (pour soutenir la diversification agricole et le développement rural sur le modèle du 2^e pilier de la PAC). Du côté de la responsabilité, l'octroi des fonds était conditionné à l'avancement des négociations d'adhésion, notamment aux progrès dans l'adoption de l'acquis communautaire et à la mise en place des structures de gestion idoines.

Le débat qui a précédé l'ouverture des négociations sur le paquet 2007-2013 était marqué par le contexte de croissance lente des principaux États membres et de perte de compétitivité du continent européen dans la concurrence mondiale. Les contributeurs ont donc eu tendance à tergiverser face à leurs obligations de solidarité¹⁶. Prenant appui sur le

16. La responsabilité à long terme des contributeurs est présentée par Jérôme Vignon (*op. cit.*) comme la contrepartie de la solidarité active attendue des bénéficiaires.

rapport Sapir¹⁷, qui préconisait de limiter les dépenses de cohésion aux pays les plus en retard¹⁸ et de consacrer les sommes ainsi dégagées pour investir dans la recherche et l'innovation, ils ont fait évoluer la discussion vers une nouvelle question : la politique de cohésion devait-elle continuer à privilégier la convergence ou plutôt soutenir l'excellence ? En d'autres termes, fallait-il continuer à concentrer les fonds sur les régions les plus en retard ou soutenir les régions ayant le meilleur potentiel de développement en postulant qu'elles joueraient le rôle de locomotive ?

L'arbitrage final a consisté pour les régions les plus riches à obtenir le bénéfice des fonds structurels pour autant que ceux-ci soient ciblés (*earmarked*) sur les priorités de la stratégie de Lisbonne (la recherche et le développement technologique, l'innovation et l'esprit d'entreprise, les technologies de l'information et de la communication, les énergies renouvelables, les transports, la protection de l'environnement, l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle) à hauteur de 75 %. Quant aux régions les moins avancées, elles ont été soumises à une obligation similaire bien que le taux ne soit que de 60 %. Par ailleurs, les noms des objectifs qualifiant les catégories de régions ont été modifiés : les régions de l'objectif 1 devenant « régions de convergence » et celles de l'objectif 2 « régions de compétitivité et emploi ».

1.3. Le dépassement politique de la confrontation entre solidarité et responsabilité

La longévité exceptionnelle du « Pacte de cohésion », par-delà les vicissitudes des négociations intergouvernementales souvent très âpres et des critiques récurrentes des macro-économistes, ne peut manquer de

17. Sapir André (dir.), *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*, europa.eu, 2003.

18. Le rapport Sapir recommandait de s'en remettre à la cohésion nationale et de limiter les dépenses de cohésion aux pays les plus en retard, au lieu de prendre en compte les disparités au niveau régional, ce qui aurait permis de réduire mécaniquement les besoins de financement de 0,45 % du PIB communautaire à 0,2 %.

surprendre si on prend seulement en compte des arguments techniques qu'ils soient économiques ou sociaux. Le secret ou les raisons de cette durée doivent probablement être recherchés dans des facteurs d'ordre politique : le premier se situe à un niveau supranational, le second à un niveau infranational.

1.3.1. La force motrice de l'intégration européenne

La négociation budgétaire est potentiellement un exercice mortifère si elle ne s'inscrit pas dans un cadre plus large et une perspective ambitieuse. Le message porté par Jacques Delors en 1988 était clair à ce sujet, en faisant accepter aux États membres le doublement des crédits alloués à la politique de cohésion, comme une politique d'accompagnement de la réalisation du Grand marché intérieur. De même, la négociation du budget 1994-1999 et un nouveau doublement des crédits s'inscrivent dans la perspective de la réalisation de l'Union économique et monétaire.

Sans être ouvertement reconnue et bien qu'elle n'ait pas toujours été bien comprise par les populations de certains États membres, la perspective d'un « grand élargissement » a incontestablement pesé dans les négociations de l'Agenda 2000. Le caractère historique du rendez-vous de 2004 (et de 2007), au point d'évoquer parfois à tort la réunification de l'Europe¹⁹, était bien perçu par les dirigeants européens. Il pouvait être considéré comme un changement de cadre substantiel, appelant un sursaut d'esprit communautaire, voire une certaine générosité face aux membres les moins bien dotés de l'UE et ceux qui aspiraient à la rejoindre même si leur capacité à assumer une « solidarité active »²⁰ restait incertaine.

19. « *Car l'Europe n'a jamais été unifiée auparavant* », comme se plaisait souvent à le rappeler Bronislaw Geremek.

20. Vignon Jérôme, *op. cit.*

La dynamique politique est plus difficile à percevoir dans la période qui précède l'adoption du dernier Paquet financier : l'alignement de la politique de cohésion sur la stratégie de Lisbonne apparaissait plus contraint que voulu et la stratégie elle-même avait perdu toute mobilisatrice dès la fin 2004, avec la publication du Rapport Kok. Quant au Traité constitutionnel qui aurait pu servir de nouveau cadre conceptuel, son abandon à la suite de l'échec des référendums français et néerlandais a entériné la perte d'élan intégrateur au sein de l'UE. Aujourd'hui, d'ailleurs, si le Traité de Lisbonne définit de nouvelles compétences pour l'UE et appelle de nouvelles interventions financières, il n'est envisagé par personne que ce nouveau cadre puisse susciter la moindre mobilisation spontanée et politique. Pourtant, on peut quand même considérer que pour un certain nombre de parties prenantes à la négociation – en l'occurrence les nouveaux membres – l'achèvement de l'élargissement et avec lui la perspective d'une UE à 27 était un projet intégrateur fort. Il peut expliquer d'ailleurs l'acceptation par les bénéficiaires des règles bien plus strictes que par le passé.

1.3.2. L'émergence des acteurs régionaux

Le deuxième facteur explicatif résulte de la gouvernance particulière attachée à la gestion des programmes. En effet, la vision territoriale portée par la politique de cohésion ne se limite pas à des considérations exclusivement sociales ou économiques ; elle renvoie aussi à un souci de démocratisation que Jacques Delors a pu exprimer en son temps par « *l'intégration européenne par en bas* », opposée à « *l'intégration européenne par en haut* » (c'est-à-dire par la législation et par les traités)²¹. S'il faut donner aux citoyens les moyens de s'approprier concrètement l'idée européenne, dans leur vie quotidienne, à travers des réalisations concrètes telles que des ponts, des routes, des hôpitaux, il faut aussi que les parte-

21. Wolton Dominique, *L'unité d'un homme – entretiens avec Jacques Delors*, Paris, Odile Jacob, 1994.

naires issus des collectivités locales et régionales puissent entretenir un dialogue direct avec « Bruxelles ».

L'Union européenne a connu au cours des vingt dernières années un phénomène sans précédent touchant les changements d'organisation institutionnelle interne des États membres, sous forme de décentralisation, de déconcentration, de régionalisation, ou de dévolution. Néanmoins, l'effet d'engrenage entre la politique de cohésion et ce mouvement reste discuté et discutable²².

En donnant aux régions et aux villes un statut de partenaires dans le dessin du développement économique et social territorial, en leur procurant un cadre juridique et financier stable, en les dotant de nouveaux instruments, la politique de cohésion a sans aucun doute fait émerger de nouveaux et nombreux acteurs²³. Dans le 5^e Rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, la Commission constate un mouvement continu de déplacement de la responsabilité de la dépense publique vers les niveaux régionaux et locaux depuis les années 1990. Cependant, cette charge croissante ne s'accompagne pas d'un transfert de ressources équivalent (à l'exception notable de la Belgique, du Danemark et de l'Espagne).

Moins d'un tiers des dépenses publiques est décentralisé, avec de très grandes différences entre les 27. Par contraste, les autorités locales et régionales assurent en moyenne 65 % de l'investissement du secteur public. De tels chiffres constituent pour ces collectivités de bons arguments pour demander à prendre part aux décisions et ne pas se contenter d'être des co-financeurs.

Il n'est donc pas étonnant de voir monter en puissance un lobby régional, qui perturbe le jeu de la négociation intergouvernementale fondée sur la notion de soldes nets nationaux. Il s'agit pour les régions de se

22. Jouen Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, Paris, DILA, coll. « Réflexe Europe », 2011.

23. On évalue aujourd'hui à 150 000 le nombre de collectivités territoriales dans l'Union à 27, dont 268 régions.

donner les moyens financiers correspondant à leurs compétences, leurs ambitions ou à leurs charges. Leurs intérêts ne sont pas forcément identiques à ceux de leur pays, identifié par son appartenance à telle ou telle catégorie en fonction de sa capacité contributrice au budget de l'UE. Ils peuvent aussi se manifester à d'autres échelles et interpeller les gouvernements nationaux sur le degré de solidarité interne tolérable (par exemple récemment en Allemagne, en Italie, en Espagne et en Belgique). Théorisée sous le terme de « gouvernance à multi-niveaux », cette nouvelle donne pour l'Union européenne explique également la force du « Pacte de cohésion ». Toutefois, dans la période de crise et d'austérité actuelle qui touche par contrecoup les niveaux de gouvernance infranationaux et plus généralement l'ensemble de la classe politique, elle peut s'avérer être un facteur de fragilité.

2. Les difficiles conditions de renouvellement du Pacte

La négociation du Paquet 2014-2020 s'ouvre dans un climat inédit pour l'UE. Après l'onde de choc de la crise financière et bancaire de 2008, la dégradation des finances publiques des États membres – et particulièrement de la Grèce – a précipité la zone euro dans une crise monétaire en 2011. Les prévisions conjoncturelles sont sombres pour 2012, anéantissant tout espoir de reprise rapide, rendant encore plus laborieux le démarrage de la stratégie Europe 2020 et ouvrant même la porte à de nombreuses interrogations sur l'avenir de l'UE.

Les principales orientations pour la future politique de cohésion ont été rendues publiques, simultanément par le 5^e Rapport sur la cohésion et la communication sur le réexamen du budget européen en octobre 2010²⁴.

24. Commission européenne, COM (2010) 700 final, *Le réexamen du budget de l'UE*, final, 19 octobre 2010.

Elles ont été précisées dans la communication sur le cadre financier pluriannuel en juin 2011²⁵ et la série de propositions de règlements sur les fonds relevant du Cadre stratégique commun²⁶.

Le couple solidarité-responsabilité a pris une nouvelle allure avec d'un côté, l'extension du champ de la solidarité, du fait de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui reconnaît la cohésion territoriale comme un objectif horizontal de l'UE, et de l'autre, un durcissement des conditions posées aux bénéficiaires des fonds européens en lien avec le renforcement de la gouvernance économique. Autour de cette tension s'agrègent des complications qui risquent de gripper le mécanisme vertueux qui avait joué jusqu'à présent pour reconduire le Pacte de cohésion.

2.1. La tension exacerbée entre solidarité et responsabilité

2.1.1. L'extension du champ de la solidarité

Avec le Cadre stratégique commun (CSC) régissant tous les fonds à gestion partagée à vocation territoriale – les trois fonds de la politique de cohésion : FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen) et Fonds de cohésion, ainsi que le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural et le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche –, la Commission entend définir les nouvelles conditions, dans lesquelles s'exercera la solidarité territoriale étendue²⁷.

25. Commission européenne, COM (2011) 500 final, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, 29 juin 2011.

26. Commission européenne, COM(2011) 615 final, *Proposition de règlement commun au FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP relevant du cadre stratégique commun*, 6 octobre 2011 ; COM (2011) 614 final, *Proposition de règlement relatif au FEDER et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »*, 6 octobre 2011 ; COM (2011) 607 final, *Proposition de règlement relatif au FSE*, 6 octobre 2011 ; COM (2011) 627 final/2, *Proposition de règlement relatif au FEADER*, 19 octobre 2011 ; COM (2011) 804 final, *Proposition de règlement relatif au FEAMP*, 2 décembre 2011.

27. Jouen Marjorie, « La dimensions territoriale de la future programmation de la politique de cohésion », in *La politique régionale de l'Union européenne*, ENA, 2012.

Elle liste les nouveaux territoires bénéficiaires de la cohésion territoriale. La quasi-totalité des situations géographiques ou socio-économiques est couverte : zones urbaines, rurales, côtières et de pêche, régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents (îles, montagnes et faible/très faible densité), régions ultrapériphériques, régions frontalières, zones relevant de stratégies macro-régionales et de stratégies de bassins maritimes, territoires infrarégionaux spécifiques donnant lieu à des stratégies de développement local et zones géographiques les plus touchées par la pauvreté.

Elle introduit une nouvelle catégorie intermédiaire de régions, définie non plus selon le but poursuivi par l'intervention des fonds structurels mais à partir du niveau de richesse calculé en PIB/habitant. Une part du budget de la politique de cohésion leur est affectée, ainsi que des taux de cofinancement spécifiques et, finalement, des contraintes particulières dans le choix des investissements prioritaires²⁸ :

- les régions les moins développées, dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE, qui reçoivent 50,13 % du budget de la politique de cohésion, bénéficient d'un taux de cofinancement européen de 75 à 85 % et disposent d'une assez grande liberté de choix dans le menu des 11 objectifs thématiques correspondant à la stratégie Europe 2020 ;
- les régions en transition, dont le PIB/habitant est compris entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'UE, qui reçoivent 12,01 % du budget de la politique de cohésion, bénéficient d'un taux de cofinancement européen de 60 % et disposent d'une liberté intermédiaire de choix thématique ;
- les régions les plus développées, dont le PIB/habitant est supérieur à 90 % du PIB moyen de l'UE, qui reçoivent 16,39 % des fonds, bénéficient d'un taux de cofinancement européen de 50 % et disposent d'une très faible liberté de choix thématique.

28. Voir articles 8, 82, 84 et 110 de la proposition de règlement commun et articles 4 et 5 de la proposition de règlement FEDER-Investissement pour la croissance et l'emploi.

Enfin, la Commission propose de réintroduire certaines anciennes procédures d'utilisation des fonds, qu'elle avait mises de côté, telle que l'intégration. Le CSC « *établit, pour chaque objectif thématique, les actions clés auxquelles les différents Fonds relevant du CSC devront apporter leur soutien ainsi que les mécanismes destinés à assurer la cohérence et la concordance de la programmation de ces Fonds avec les politiques en matière d'économie et d'emploi des États membres et de l'Union* »²⁹.

Au niveau national, le futur contrat de partenariat entre la Commission et l'État membre devra inclure également plusieurs documents dont « *une approche intégrée du développement territorial soutenu par les Fonds relevant du CSC définissant (...) les dispositions prises pour garantir une approche intégrée de l'utilisation des Fonds relevant du CSC pour le développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones de pêche ainsi que des zones présentant des spécificités territoriales (...) une approche intégrée pour répondre aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion, notamment les communautés marginalisées, le cas échéant, en incluant la dotation financière indicative des Fonds relevant du CSC concernés* »³⁰.

Poursuivant dans la direction empruntée en 2008, en mobilisant les fonds structurels pour venir en aide aux pays les plus durement touchés par la crise dans le cadre de sa stratégie de relance³¹ et au cours de l'été 2011 pour les six pays « sous programme »³², la Commission annonce son

29. Voir article 11 de la proposition de règlement commun.

30. Voir article 14 de la proposition de règlement commun.

31. Jouen Marjorie, « La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité », in Natali David & Vanhercke Bart (dir.), *Bilan social 2011*, Bruxelles, OSE-ETUI, à paraître.

32. La Commission a proposé d'augmenter le taux de cofinancement européen des programmes relevant de la politique de cohésion, de la pêche et du développement rural pour six pays, les plus touchés par la crise, trois d'entre eux (Roumanie, Lettonie et Hongrie) n'appartenant pas à la zone euro mais ayant bénéficié du mécanisme de soutien à la balance des paiements et les autres (Grèce, Irlande, Portugal) étant aidés par le mécanisme européen de stabilité financière. Toutefois, les dotations 2007-2013 n'ont pas été modifiées. *Règlement du Parlement européen et du Conseil (...) en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière*, COM (2011) 482 final du 1^{er} août 2011.

intention de procéder à « *l'augmentation des paiements destinés à un État membre connaissant des difficultés budgétaires* » et donc d'accroître temporairement le taux de cofinancement de l'UE de 10 %, sans dépasser 95 % afin de ne pas bloquer la mise en œuvre des programmes régionaux quand les finances publiques nationales sont exsangues.

2.1.2. Le durcissement et la multiplication des conditions

Dans le prolongement des mesures prises pour renforcer la gouvernance économique de la zone euro, à la fin du printemps 2010 et au cours de l'été 2011, la Commission fixe aussi de nouvelles conditions de mise en œuvre de la politique de cohésion qui viennent s'ajouter aux règles de fonctionnement précédentes.

Ce sont tout d'abord des conditions macro-économiques qui mêlent sanctions, menaces et soutiens renforcés. La Commission entend s'arroger « *le droit de suspendre tout ou partie des paiements et des engagements, dans le cas où, malgré une meilleure utilisation des Fonds, un État membre n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique* ». Elle indique aussi qu'il sera possible de « *lever les suspensions et de remettre les fonds à la disposition de l'État membre concerné dès que celui-ci prend les mesures nécessaires* » et que « *les décisions en matière de suspension seront proportionnées et efficaces* »³³, tenant compte de la situation économique du pays et de l'impact très inégal que pourrait avoir sur le budget national une telle décision.

Cette clause de suspension, qui existe dans le règlement relatif au fonds de cohésion depuis sa création en 1994 et n'avait jamais été mise en œuvre, vient d'être invoquée en direction de la Hongrie³⁴. Toutefois, si le lien entre

33. Commission européenne, *Proposition de règlement commun au FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP relevant du cadre stratégique commun*, COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011.

34. Lors de sa réunion du 24 janvier 2012, le Conseil Ecofin a jugé insuffisants les efforts déployés par la Hongrie pour corriger de manière durable son déficit public excessif et conclu que le non-respect persistant des recommandations du Conseil pourrait conduire à la suspension du financement accordé par le Fonds de cohésion.

l'objectif imparti à ce fonds destiné à compenser et anticiper les déséquilibres liés à la mise en place de l'UEM et le respect du Pacte de stabilité et de croissance n'est pas contestable, il n'en est pas de même pour les autres fonds. Ceci fait douter de la solidité du fondement juridique de cette proposition. Elle fait d'ailleurs l'objet d'une opposition catégorique de la part du Parlement européen et du Comité des régions, de doutes de la part de la Cour des comptes européenne et de controverses au Conseil³⁵.

Il s'agit ensuite des conditions *ex ante* destinées « à garantir la mise en place des conditions nécessaires à un soutien efficace. L'expérience a montré que l'efficacité des investissements financés par les Fonds a dans certains cas été amoindrie en raison de blocages au niveau du cadre d'action et de réglementation et du cadre institutionnel » et que la Commission vérifiera avant le démarrage des programmes.

Le dernier type de conditions a trait à la réalisation des programmes. La Commission propose d'instaurer une réserve de performance de 5 % pour récompenser les programmes qui auront atteint « les étapes liées à des valeurs cibles en matière de réalisations et de résultats, elles-mêmes liées aux objectifs de la stratégie Europe 2020 fixés pour les programmes dans le contrat de partenariat ». Mais l'incitation pourra se transformer en sanction puisque « l'incapacité à atteindre une étape pourra entraîner une suspension des fonds voire, dans les cas les plus graves, donner lieu à une annulation des fonds pour le programme concerné ».

Annoncée dès 2010, la cohérence entre les programmes de développement régional et les objectifs de la stratégie Europe 2020 constitue, dans le prolongement des orientations prises en 2007 pour la stratégie de Lisbonne, une autre contrainte. Un menu de 11 priorités thématiques est imposé aux régions bénéficiaires : 1) renforcer la recherche, le développement tech-

35. Jouen Marjorie, *op. cit.*

nologique et l'innovation ; 2) améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité ; 3) renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME), celle du secteur agricole (pour le FEADER) et celle du secteur de l'aquaculture et de la pêche (pour le FEAMP) ; 4) soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans tous les secteurs ; 5) promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques ; 6) protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources ; 7) promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles ; 8) promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main d'œuvre ; 9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ; 10) investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie ; 11) renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

Les régions les plus développées se voient, quant à elles, opposer une obligation accrue puisqu'elles n'ont le choix qu'entre 6 d'entre elles (priorités 1, 3, 4, 8, 9 et 10).

2.2. Les effets de la crise sur l'émergence de nouveaux débats

2.2.1. La « déconstruction de la redistribution » au nom du développement

Mandaté pour profiler la future politique de cohésion, Fabrizio Barca plaidait dans son rapport de 2009 pour la territorialisation (*place-based*) de la « *seule véritable politique de développement de l'UE* »³⁶. Parmi ses nombreuses propositions, il insistait sur la nécessité de revenir à la conception originale de la politique de développement régional en partant

36. Barca Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, europa.eu, 2009.

du constat fait par l'OCDE d'un renouveau des zones rurales à partir du milieu des années 90, concomitant à la tertiarisation de l'économie et au déclin industriel.

Ce « nouveau paradigme » basé sur la valorisation du potentiel local ou régional (naturel, économique, social et culturel) et non plus sur la seule compensation des handicaps a été amplement repris par la Commission pour justifier l'alignement de la politique de cohésion sur la stratégie Europe 2020³⁷. Ainsi, « *bien plus qu'au travers des transferts financiers, la politique de cohésion joue un rôle-clé dans l'amélioration des conditions à long terme pour atteindre une croissance durable, inclusive et basée sur la connaissance dans tous les États membres et les régions* »³⁸. Elle est alors présentée comme un instrument de coordination des orientations communes européennes et de leur diffusion sur le terrain, grâce à la mise en œuvre par des partenaires de tous les niveaux de gouvernance.

Un tel raisonnement a été assez bien reçu par les bénéficiaires et notamment le plus grand d'entre eux, la Pologne. Au cours du semestre de la présidence de l'UE, le ministère polonais du développement régional a insisté sur la nécessité de disposer « *d'une réponse efficiente, efficace et territorialement différenciée aux défis de développement de l'UE* »³⁹. Il a fait sien la réflexion académique invitant à « *déconstruire l'image stéréotypée et largement fautive d'une politique de cohésion servant exclusivement comme un instrument de redistribution et/ou de compensation sociale de l'UE* » et rappelant que « *ce qui est en jeu est la mise en place de mécanismes assurant une meilleure efficacité et efficience des modèles de gouvernance à multi-niveaux opérant en matière de développement* »⁴⁰.

37. Commission européenne, *Investir dans l'avenir de l'Europe – Cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale*, 2010.

38. Fesús Gabriella & Roller Elisa, « Paradigm shift in European Cohesion Policy », in *New paradigm in action*, Warsaw, Ministry of regional development, 2011.

39. *Key messages of the Polish Presidency conference in the field of cohesion policy*, Warsaw, Ministry of regional development, 2011.

40. Gasior-Niemiec Anna, « The new paradigm of Regional Policy » in *New paradigm in action*, Warsaw, Ministry of regional development, 2011.

Ainsi assiste-t-on au déplacement, assez surprenant, du débat de l'habituelle question du montant et de la répartition des allocations budgétaires⁴¹ portée par les bénéficiaires, vers celle sur les conditions d'utilisation des fonds⁴². Plus généralement, la crise et son impact socio-économique dans les pays qui avaient connu des taux de croissance élevés en misant sur la dérégulation (parmi lesquels, l'Irlande, la Lettonie, la Hongrie) semblent avoir permis de sortir d'une confrontation figée pendant plus de dix ans entre les opposants à toute intervention publique au nom du libre exercice des forces du marché et les tenants d'une politique de soutien aux plus fragiles. Mais, loin d'annoncer la fin de toute discussion sur le fond, cette évolution ouvre la voie à un nouveau marchandage entre la Commission, d'une part, et les États membres associés aux régions, d'autre part. L'acceptation d'un alignement de la politique de cohésion sur les priorités de la stratégie Europe 2020 passerait par l'attribution d'une flexibilité accrue permettant d'adapter le menu thématique au contexte territorial.

2.2.2. Un rôle contra-cyclique en porte-à-faux

Dans le contexte actuel de crise monétaire et budgétaire, le principal argument de la Commission pour défendre sa proposition consiste à présenter la politique de cohésion comme une politique d'investissement à moyen et long terme. Elle tente de distinguer ce qui relève des mesures actuelles portant sur la programmation 2007-2013 et de la future programmation dont le lancement probable sur le terrain en 2015 (compte-tenu des habituels retards de démarrage) pourrait intervenir dans une période économiquement plus florissante. Toutefois, il est difficile de nier que la manière dont les fonds structurels seront maintenant utilisés et dont ils démontreront leur capacité à répondre aux appels répétés à la solidarité intra-européenne pèsera sur la négociation budgétaire et marquera durablement les esprits.

41. Le rapport de forces entre les partisans d'un budget réduit et les défenseurs de la proposition de la Commission reste à peu près identique à ce qu'il était en 2005 : un tiers des États membres contre deux-tiers.

42. Jouen Marjorie, *op. cit.*

À l'aune de ce raisonnement, on peut considérer que les annonces faites au cours de l'été 2011 entretiennent le malentendu sur le rôle de la politique de cohésion en conjoncture basse. D'un côté, des propositions ont été faites pour accélérer la consommation des crédits, par le biais d'une augmentation du taux de cofinancement et de la constitution de groupes d'intervention (*Task Forces*) pour aider techniquement les pays à monter des dossiers. De l'autre, aucun changement n'est intervenu dans les allocations budgétaires totales convenues en 2006, indépendamment de l'évolution des besoins.

Face à des propositions répétées⁴³ visant la réutilisation des fonds disponibles à des fins de soutien ciblé à des projets contribuant à renforcer la compétitivité, à atténuer l'impact du chômage ou à créer des emplois, la Commission a opposé l'absence de base juridique. Les conclusions du Conseil européen du 30 janvier 2012 sont restées vagues, en faisant référence à la reprogrammation des fonds structurels vers des mesures en faveur de l'emploi des jeunes et des PME, ou à la mobilisation des fonds non encore programmés. Quant aux montants annoncés par le Président Barroso – 22 milliards d'euros pour le FSE et 60 milliards d'euros pour le FEDER, ils correspondent à des fonds non encore alloués mais déjà affectés à chacun des pays et il n'est pas question pour l'instant de revenir sur cette répartition.

Elle a aussi fait la sourde oreille aux suggestions d'utiliser en Grèce les fonds programmés, mais non utilisés, pour alléger le poids sur le budget courant en « *subventionnant temporairement les salaires des fonctionnaires* »⁴⁴. Le fait est qu'en acceptant une telle exception, elle mettrait le doigt dans un engrenage et risquerait de signer l'arrêt de mort de la politique de cohésion : il deviendrait impossible de justifier le « détour par Bruxelles » que les médias et certains dirigeants politiques britanniques continuent de fustiger⁴⁵.

43. Voir notamment : Comité des régions, *Avís sur le réexamen du budget de l'UE*, CdR 318/2010 du 31 mars 2011 et document Merkel-Sarkozy de janvier 2012 en vue du Conseil européen du 30 janvier 2012 .

44. Pisani-Ferry Jean, « *La Commission européenne est trop timide sur les dépenses des fonds structurels en Grèce* », Euractiv.fr, 11 janvier 2012.

45. « *European Project under pressure* », *The Guardian*, 29 janvier 2012.

Néanmoins, l'absence de flexibilité dans un contexte de crise qui touche de manière inédite les collectivités locales pose problème. En effet, le secteur public infranational européen a connu une augmentation régulière de ses ressources et de ses dépenses jusqu'en 2007. En 2008 et 2009, une évolution contra-cyclique de ses finances due au soutien des gouvernements centraux et au recours à l'endettement lui a permis de maintenir un niveau élevé d'investissement⁴⁶. L'année 2010 a marqué un coup d'arrêt assez brutal à cette tendance puisque les dépenses des collectivités territoriales qui assurent deux tiers de l'investissement public en Europe ont chuté de 10 % et en 2011 la contraction pourrait se confirmer avec l'arrêt des grands programmes nationaux, décidé dans le cadre des plans d'austerité, la hausse des coûts du bâtiment et des travaux publics et d'accroissement des contraintes de financement.

Ces difficultés semblent grandir au fil des mois car l'exercice de refinancement est devenu particulièrement complexe pour les régions. Au printemps 2011, le Conseil de stabilité allemand a déclenché une alerte car les *Länder* de Brême, Berlin, Schleswig-Holstein et Sarre approchaient d'une « situation budgétaire d'urgence » et leur a intimé l'ordre d'adopter rapidement un plan de réduction du déficit à 5 ans. En décembre 2011, la région autonome de Valence n'a pu placer que 1 milliard d'euros en bons du Trésor et a dû demander une aide à l'institut de crédit officiel pour les 800 millions d'euros restants nécessaires. Madrid avait enjoint les régions de limiter leur déficit à 1,3 % de leur PIB mais déjà en septembre les régions de Murcie et Valence affichaient respectivement des déficits de 3 % et 2,3 % du PIB et celle de Castille-La Manche prévoyait un déficit annuel de 9,8 % du PIB. Si le gouvernement espagnol s'est engagé en janvier 2012 à ce qu'aucune administration n'ait de problème de liquidité aigüe, il a prévenu que « *en contrepartie, il pourrait contrôler temporairement le budget des régions et des administrations locales pour y mener un plan d'assainissement* »⁴⁷. En

46. DEXIA, « Les finances publiques territoriales dans l'Union européenne », juillet 2011.

47. Morel Sandrine, « Madrid serre la vis à l'égard des régions, mais leur apporte aussi un peu d'air frais », *Le Monde*, 20 janvier 2012.

France, selon Dexia, les besoins de financement des collectivités locales et des hôpitaux évalués à 22 milliards d'euros en 2012 ne seront couverts qu'à hauteur de 64 % au mieux⁴⁸. En janvier, les régions de Rhône-Alpes et PACA ont émis 172 millions d'euros d'obligations⁴⁹. Cette opération constitue un évènement pour les collectivités qui avaient l'habitude de recourir aux services de Dexia et doivent maintenant faire appel au marché obligataire car les banques classiques commerciales sont peu empressées pour leur offrir des crédits.

2.2.3. Une interpellation de la responsabilité des dirigeants politiques et publics par leurs mandants

Depuis 2008 et l'effondrement des systèmes d'épargne et de pensions dans plusieurs pays, l'éclatement des bulles spéculatives en Irlande et en Espagne avec ses conséquences désastreuses sur l'emploi puis la crise des finances publiques grecques, les citoyens européens semblent partagés entre un élan d'entraide en direction de leurs voisins malchanceux et une certaine méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics qui n'ont pas su ou pas voulu freiner des comportements collectifs d'endettement excessif.

La mise en cause porte moins sur la solidarité elle-même que sur la responsabilité et l'efficacité de la gestion. En effet, sur le plan quantitatif, la politique de cohésion peut difficilement être incriminée puisque que les sommes versées par l'UE sont sans commune mesure avec les niveaux d'endettement ou de déficit⁵⁰. Le plafond de 4 % du PIB n'a été atteint que pendant quelques années pour la Grèce avant 2004, alors qu'en moyenne l'apport des fonds structurels était de 2,5 % du PIB pour les pays les moins riches (Espagne, Irlande et Portugal).

48. Michel Anne, « Les collectivités locales seront confrontées à un manque de financement en 2012 », *Le Monde*, 15 décembre 2011.

49. Ehrhart Isabelle, « L'appel des collectivités », *Le Monde*, 22 janvier 2012.

50. En 2010, le déficit budgétaire de l'Irlande avoisinait 12 % du PIB ; pour 2011, celui de la Grèce devrait dépasser 8,5 % du PIB et celui de l'Espagne 8,2 % du PIB.

Par contre, la responsabilité des fonds structurels dans le changement des mentalités et dans la création de comportements de « nouveaux riches » paraît fondée. Paradoxalement, on reproche aux fonds structurels leur effet de levier sur les fonds privés – évalué couramment à 1 pour 3 mais pouvant aller jusqu’à 1 pour 45 dans certains cas – et leur valeur ajoutée qualitative, ayant redonné confiance aux habitants et acteurs économiques pour investir et amorcer le rattrapage durable des régions les plus défavorisées⁵¹.

La gravité de la situation réside dans la critique ouverte que les citoyens font de leurs dirigeants politiques ou publics qu’ils soient locaux, régionaux ou nationaux. Ainsi, en Espagne, ils leurs reprochent d’avoir cautionné des investissements surdimensionnés qui aboutissent à un gaspillage de fonds publics⁵². Dans la plupart des États membres, depuis trois ans, la sanction électorale a été brutale : à de rares exceptions près (telle que la Pologne), les gouvernements en place ont été balayés. Mais cette critique prend aussi une tournure plus inquiétante avec la montée du populisme, qui ne trouve pas toujours d’expression dans la vie démocratique nationale, ou le succès grandissant des partis extrémistes au Parlement européen.

51. Jouen Marjorie, *op. cit.*

52. Voir par exemple les articles : Morel Sandrine, « Aéroports fantômes », *Le Monde*, 17 janvier 2012 et Peregil Francisco, « Des folies en Espagne », *Le Monde-El País*, 19 novembre 2011.

3. Un nouveau compromis, sur la base d'une nouvelle définition de la solidarité

Quatre mois après la publication des propositions de la Commission en octobre 2011, la négociation sur la politique de cohésion semble engourdie par la crise. La crainte d'une réduction drastique du budget de l'UE, au nom d'une politique générale d'austérité, flotte dans les esprits, donnant peu envie de ferrailler sur les réformes proposées. Face à une telle menace, deux attitudes sont envisageables : soit « lâcher du lest », autrement dit identifier les domaines ou les instruments qui pourraient être éliminés sans trop de dommage, soit contre-attaquer en faisant preuve d'une ambition suffisante pour déplacer les termes de l'arbitrage.

Même si les montants concernés paraissent dérisoires à côté du niveau d'endettement de certains gouvernements nationaux ou des sommes mises en jeu par le FESF et le MES, les sollicitations en direction des fonds structurels n'ont pas cessé depuis trois ans. La première option doit donc être écartée, d'autant que – comme on l'a vu précédemment – tout se tient dans le Paquet proposé par la Commission : les nouveaux terri-

toires éligibles, la gradation des taux de cofinancement, l'extension de la méthode appliquée aux fonds structurels à d'autres fonds de développement territorial et même, dans une certaine mesure, les conditions de mise en œuvre.

Pour ce qui est de la seconde option, la meilleure façon d'agir est de procéder à une révision des composantes de la proposition actuelle à la lumière des leçons du passé. Il faut d'abord clarifier le rôle attendu de la politique de cohésion d'ici 2020, donner une véritable perspective européenne au paquet budgétaire et finalement se donner les moyens d'une réconciliation entre l'Europe et ses citoyens.

3.1. Sortir la politique de cohésion de l'ambiguïté entre redistribution et développement

Nous sortons d'une longue période de « fondamentalisme de marché »⁵³. La crise de 2008 et les études académiques convergentes, notamment sur le caractère insoutenable de l'aggravation des inégalités socio-économiques induites par ce modèle⁵⁴, laissent enfin le champ libre pour discuter du rôle exact de la politique de cohésion sur des bases plus saines.

Si la démarche promue en 1988 visait bien à concrétiser sous la forme de subventions la solidarité liant des pays dont l'économie et la politique étaient de plus en plus interdépendantes, les conditions qui l'encadraient

53. Citation complète : « *beaucoup de partisans du fondamentalisme de marché, qui voient toute intervention externe, publique ou privée comme une menace pour le bien-être, négligent généralement les « défaillances de marché » larges et bien documentées* », Fitoussi Jean-Paul & Stiglitz Joseph, « *Nouvelles réflexions sur la mesure du progrès social et du bien-être* », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, 120/2011.

54. « *There is now compelling scientific evidence that since the mid-1970s socio-economic inequalities have increased significantly in the world including Europe. There is also ever more evidence that countries and regions with higher socio-economic inequalities experience the most acute socio-economic problems whether we speak about economic growth, increases in violence, poorer educational achievement, declining civic or electoral participation or higher mortality rates* », Baer Jean-Michel, Préface de *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, DG Recherche – Commission européenne, 2010.

se sont toujours inscrites dans une logique de moyen et long terme. Bref, la réaffirmation de la politique de cohésion comme un instrument-clé pour le développement interne de l'UE – qui s'exprime depuis 2009 – n'est qu'un retour pertinent aux origines. Les succès en matière de convergence n'ont pu être constatés qu'à moyen terme et la quasi-totalité des mécanismes associés à cette politique ont été conçus dans cette perspective temporelle.

La tentation d'en faire un instrument contra-cyclique n'est pas exempte de risque car cette posture pourrait à la fois engendrer des déceptions si des résultats rapides n'étaient pas au rendez-vous et conduire à banaliser les interventions structurelles de l'Union – la valeur ajoutée de l'UE deviendrait de moins en moins évidente. Compte-tenu des montants finalement assez faibles qui lui sont consacrés (0,37 % revenu national brut de l'UE), elle n'a pas vocation à apparaître comme un instrument de redistribution et ne peut « faire la différence » que grâce à un ciblage précis.

Dans ce cadre, sous la pression sociale actuelle, le seul fonds susceptible d'être mobilisé serait le FSE en direction de la formation et de la réinsertion professionnelle des chômeurs. Le FEDER pourrait venir en appui sur des petits projets d'investissement public susceptibles de créer rapidement des emplois dans des secteurs porteurs (emplois « verts » ou « blancs »). Mais, pour éviter de réitérer les erreurs du passé, l'efficacité d'éventuelles reprogrammations aurait besoin d'être garantie par des mesures d'accompagnement extraordinaires. La question de la gestion centralisée au niveau national ou européen et l'opportunité d'envoyer des « *task forces* » méritent d'être étudiées au cas par cas, car rien ne serait pire pour la démocratie européenne que d'accréditer l'idée que la subsidiarité n'est qu'un principe applicable par beau temps. De plus, comme le suggère la Cour des comptes européenne⁵⁵, le problème de gouvernance

55. Cour des comptes européenne, *op. cit.*

ne concerne pas que les nouveaux États membres mais aussi les anciens ; il serait donc bienvenu d'adopter des mesures pour atteindre une certaine convergence dans ce domaine, aussi. Quant aux montants disponibles, face à une situation exceptionnelle, la réponse doit être exceptionnelle : si la politique de cohésion paraît plus à même d'apporter une réponse contra-cyclique que les interventions directes nationales (qui risquent par ailleurs d'être noyées dans les dépenses courantes et les frais de remboursement des emprunts), il devrait être possible de « recycler » les crédits dégagés d'office pour des projets européens plutôt que de maintenir intactes les enveloppes fixées en 2006.

En marquant clairement le caractère hors du commun de la fin de la programmation 2007-2013, la vocation de la politique de cohésion comme politique de développement doit être affirmée à partir de 2014. Cependant, si l'on veut mettre fin à l'ambiguïté actuelle, il faut accepter d'ouvrir simultanément une vraie réflexion sur le modèle de développement souhaité, comme nous y invite Joseph Stiglitz : « *Nous devrions profiter de la période actuelle pour faire les comptes et réfléchir, penser au type de société que nous aimerions avoir, et nous demander : sommes-nous en train de créer une économie qui nous aide à réaliser ces aspirations ?* »⁵⁶.

3.2. Rechercher un nouvel horizon pour 2020

L'alignement des programmes de développement régional sur la stratégie Europe 2020 a été posé par la Commission, comme l'aboutissement du raisonnement reconnaissant la vocation structurelle de la politique de cohésion. Si la plupart des parties prenantes (États, régions, ONG, lobbies divers) ont fait un bon accueil à la proposition du Président Barroso en mars 2010, elles sont loin de la considérer comme un grand projet d'inté-

56. Stiglitz Joseph, *Le triomphe de la cupidité*, Actes Sud, 2011.

gration à l'image du Marché unique ou de l'UEM. En effet, cette stratégie tente assurément de rétablir l'équilibre entre les trois piliers technologique, éco-environnemental et socio-économique. Elle propose divers mécanismes de mise en œuvre, tels que les initiatives-phares. Elle apparaît plus réaliste et moins empreinte d'idéologie que la stratégie de Lisbonne. Mais, elle manque dramatiquement... de vision.

Quelques exemples peuvent illustrer cette critique :

- En prônant une croissance inclusive, la stratégie Europe 2020 fait une concession majeure à la réalité et à l'aggravation des inégalités depuis 20 ans. Elle ne va pas toutefois jusqu'au bout de l'analyse menée par les réseaux de chercheurs dans le cadre du 6^e Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD), selon laquelle le problème n'est pas de créer de nouveaux emplois dans l'économie de la connaissance, mais de revoir fondamentalement le cadre juridique et politique dans lequel ils se créent. En effet, *« dans les économies matures européennes, il y a eu un basculement de l'industrie, qui procurait des emplois relativement bien payés et stables à des personnes moyennement qualifiées, vers les services où l'emploi est plus polarisé entre d'un côté le travail technique ou gestionnaire très qualifié et hautement rémunéré, et de l'autre, un travail de prestation routinier et manuel. Les travaux des réseaux INEQ et PROFIT montrent que la polarisation de l'emploi empêche la progression des carrières et accroît la difficulté de contrer la transmission intergénérationnelle de l'inégalité »*⁵⁷.
- La croissance durable constitue assurément un défi qui passe par une meilleure utilisation des ressources et le développement des technologies vertes. Néanmoins, les pistes envisagées accréditent l'idée que l'obstacle principal à surmonter consiste à faire admettre le bien-fondé de la démarche et obtenir des engage-

57. DG Recherche – Commission européenne, *op. cit.*

ments chiffrés des partenaires. Cette représentation est trompeuse car choisir la voie du développement durable n'est pas s'engager sur un long fleuve tranquille. Les résultats décevants répétés des conférences des Nations Unies en témoignent et la situation n'est pas plus irénique au niveau local⁵⁸. Les responsables politiques doivent sans cesse faire des arbitrages face à des conflits d'intérêts portés par les acteurs publics, les acteurs privés et les groupes de citoyens. Ces conflits ne surgissent que plus tard, lorsque l'on a abandonné le modèle productiviste classique⁵⁹.

En fait, de manière un peu stéréotypée, après le choc de la crise financière, les esprits européens étaient probablement mûrs pour qu'à l'horizon 2020, l'UE soit portée, non pas vers une croissance intelligente, verte et inclusive, mais vers un modèle de développement intelligent, vert et inclusif. Il ne s'agit pas d'une simple nuance sémantique, mais de refléter des aspirations et des travaux de recherche que la Commission Fitoussi-Sen-Stiglitz a traduit en propositions concrètes : les progrès réalisés entre 2010 et 2020 ne seraient plus rapportés au PIB mais jugés à l'aune de nouvelles mesures du progrès social et du bien-être.

La négociation sur la politique de cohésion en serait profondément transformée puisque l'enjeu d'intégration européenne ne serait plus de surmonter la crise mais de progresser sur la voie du progrès social et du bien-être, plus précisément d'assurer la cohésion économique, sociale et territoriale sur la base de nouveaux indicateurs.

Si l'on reprend le triptyque habituel qui compose chaque programmation – principales menaces pour la cohésion / instruments proposés pour

58. Ostrom Elinor, « *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies* », Discussion paper at the EGDI-WIDER conference on *Unlocking human Potential – Linking Informal and Formal Sector* in Helsinki, 17-18 September 2004.

59. Claval Paul, « *Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes* », in *Géographie, économie et société*, 2006/4 vol.8, 2006.

y répondre / mécanismes d'allocation des fonds – la situation démographique et sanitaire des régions, l'inégalité des revenus, le niveau d'éducation, l'état de l'environnement, les contraintes physiques pourraient être propulsés au premier rang des critères d'éligibilité et donner lieu à de nouveaux outils financiers ou de nouvelles méthodes d'intervention. Et qui sait, cette nouvelle donne pourrait peut-être permettre enfin à la politique de cohésion d'engranger des résultats positifs en matière de cohésion sociale dans les micro-territoires – un but qu'elle n'a jamais vraiment été capable d'atteindre depuis vingt ans ?

3.3. Réconcilier l'Europe avec le « terrain »

L'autre angle mort de notre modèle actuel est la citoyenneté ou plutôt le lien démocratique entre l'Union et les Européens.

Dans l'analyse des opinions publiques, il a été souvent admis que le décrochage du début des années 90 correspondait à l'augmentation générale du chômage et que s'était instaurée une corrélation négative entre le taux de chômage et la désaffiliation à l'égard du projet européen. Si cette thèse est vraie, elle plaide pour des interventions accrues de l'UE dans le domaine social. Néanmoins, ce domaine ressort majoritairement de la compétence des États et la capacité d'obtenir des résultats majeurs rapides est limitée.

Une autre dimension de proximité est la tangibilité des réalisations de l'UE qui a très bien fonctionné lors des deux premières programmations de la politique de cohésion (et continue de fonctionner dans les pays d'Europe centrale et orientale). Toutefois, ce ressort s'est progressivement affaibli du fait de la conjonction de trois phénomènes subis par les modalités de programmation et de mise en œuvre : la renationalisation, la complication des procédures et la complexité des problèmes à résoudre, notamment lorsque les fonds ont commencé à ne plus être utilisés de manière intégrée.

Cette dégradation a été bien perçue par la Commission⁶⁰ qui tente de renouer ce lien directement, via sa proposition de « développement local par les acteurs locaux ». Il s'agit d'étendre la méthode LEADER basée sur des groupes d'action locale chargés de mener de petits projets de développement en zone rurale, à tous les types de territoires – urbains, péri-urbains, côtiers, etc. Mais rien n'indique que cette proposition pourra aller à son terme car elle se heurte à la logique sectorielle de gestion des fonds, à la reproduction du modèle vertical en usage dans les États membres et à la culture de la performance chiffrée (*voir supra*).

Le dernier chantier dont dépend la crédibilité de la future politique de cohésion est la simplification de procédures. Invoquée de manière régulière depuis presque vingt ans, elle équivaut à un vœu pieux puisqu'il s'agirait de réviser toutes les procédures non pas pour complaire aux gestionnaires ou aux contrôleurs mais aux bénéficiaires ! La Cour des comptes européenne a beau jeu d'ironiser sur le nouveau système proposé par la Commission qui, après avoir énoncé le principe de la réduction de la charge administrative, instaure six niveaux de règles, sans compter un éventuel niveau supplémentaire ajouté par l'État membre⁶¹. Toutefois, et bien qu'il soit particulièrement ingrat, ce chantier ne doit pas être mis de côté. Il est absolument nécessaire de simplifier les procédures pour « parler aux Européens », autrement dit pour rendre accessibles aux porteurs de projets ordinaires les fonds européens.

60. Jouen Marjorie, « Le développement local en Europe : bilan et perspectives après la crise », *Bref n° 21, Notre Europe*, 2011.

61. Cour des comptes européenne, *op. cit.*

Conclusion

Par son ampleur, la crise actuelle est souvent comparée à celle de 1929 sur le plan technique. Pourtant, elle s'en distingue fondamentalement sur le plan historique : la société européenne de 2012 n'est pas celle de l'entre-deux-guerres. Les individus qui la composent n'ont pas les mêmes valeurs, les mêmes comportements, les mêmes aspirations, les mêmes informations, etc. Ces différences sont souvent occultées dans les réflexions sur la « sortie de crise », une sortie qui est évidemment conditionnée par une remise en ordre des mécanismes financiers, monétaires et économiques qui nous gouvernent. Toutefois, le retour de la confiance des Européens, en leur qualité de citoyens, de travailleurs et de parents, réside fondamentalement dans la possibilité que leur donnera l'UE de prendre part à la construction d'un avenir meilleur, pour eux-mêmes, leurs enfants, leurs voisins, leurs amis, dans leur quartier, leur ville, leur village, leur région. Plus que par le jeu d'une solidarité strictement financière et distante, la contribution de l'Union sera appréciée parce qu'elle leur permettra de mener à bien des projets et d'atteindre un bien-être collectif.

Références bibliographiques et électroniques

Baer Jean-Michel, Préface de *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, DG Recherche – Commission européenne, 2010.

Balleix Corinne, *L'aide européenne au développement*, Paris, DILA, coll. « Réflexe Europe », série « Institutions & Politiques », 2010.

Barca Fabrizio, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, europa.eu, 2009.

Beutel Jörg, *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, DG Regio – Commission européenne, 2002.

Bradley John, « Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less-developed countries and regions », *Regional Studies*, vol. 40, Issue 2, pp. 189-200, 2006.

Cecchini Paolo (coord.), *Research on the Cost of non-Europe – Basic Findings*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, Série « Documents », volumes 1 à 16, 1988.

Claval Paul, « *Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes* », in *Géographie, économie et société*, 4/2006 (vol.8).

Comité des régions, *Le réexamen du budget de l'UE*, Avis 318/2010, 31 mars 2011.

Comité des régions, *Le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période après 2013*, Avis 283/2011, 14 décembre 2011.

Commission européenne, COM (2010) 700 final, *Le réexamen du budget de l'UE*, final, 19 octobre 2010.

Commission européenne, COM (2011) 482 final, *Règlement du Parlement européen et du Conseil (...) en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière*, 1^{er} août 2011.

Commission européenne, COM (2011) 500 final, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, 29 juin 2011.

Commission européenne, COM (2011) 607 final, *Proposition de règlement relatif au FSE*, 6 octobre 2011.

Commission européenne, COM (2011) 614 final, *Proposition de règlement relatif au FEDER et à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi »*, 6 octobre 2011.

Commission européenne, COM (2011) 627 final/2, *Proposition de règlement relatif au FEADER*, 19 octobre 2011.

Commission européenne, COM (2011) 804 final, *Proposition de règlement relatif au FEAMP*, 2 décembre 2011.

Commission européenne, COM(2011) 615 final, *Proposition de règlement commun au FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER et FEAMP relevant du cadre stratégique commun*, 6 octobre 2011.

Commission européenne, *Investir dans l'avenir de l'Europe – Cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale*, 2010.

Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale – Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, 2004.

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

De La Fuente Angel, « Convergence Across Countries And Regions : Theory And Empirics », *CEPR Discussion Papers* 2465, 2000.

- Delors Jacques, *Le nouveau concert européen*, Paris, Odile Jacob, 1992.
- DEXIA, « Les finances publiques territoriales dans l'Union européenne », juillet 2011.
- Ehrhart Isabelle, « L'appel des collectivités », *Le Monde*, 22 janvier 2012.
- Fayolle Jacky & Lecuyer Anne, « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens », *Revue de l'OFCE*, n° 73, 2000.
- Fesüs Gabriella & Roller Elisa, « Paradigm shift in European Cohesion Policy », in *New paradigm in action*, Warsaw, Ministry of regional development, 2011.
- Fitoussi Jean-Paul & Stiglitz Joseph, « Nouvelles réflexions sur la mesure du progrès social et du bien-être », *Revue de l'OFCE / Débats et politiques*, 120/2011.
- Gasior-Niemiec Anna, « The new paradigm of Regional Policy », in *New paradigm in action*, Warsaw, Ministry of regional development, 2011
- Gill Indermitt & Raiser Martin, *Golden growth : Restoring the lustre of the European Economic model*, Banque mondiale, 2012.
- Jouen Marjorie, « La dimensions territoriale de la future programmation de la politique de cohésion », in *La politique régionale de l'Union européenne*, ENA, 2012.
- Jouen Marjorie, « La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité », in Natali David & Vanhercke Bart (dir.), *Bilan social 2011*, Bruxelles, OSE-ETUI, à paraître.
- Jouen Marjorie, « Le développement local en Europe : bilan et perspectives après la crise », *Bref n° 21, Notre Europe*, 2011.
- Jouen Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, Paris, DILA, coll. « Réflexe Europe », 2011.
- Morel Sandrine, « Aéroports fantômes », *Le Monde*, 17 janvier 2012
- Peregil Francisco, « Des folies en Espagne », *Le Monde-El Pais*, 19 novembre 2011.
- Michel Anne, « Les collectivités locales seront confrontées à un manque de financement en 2012 », *Le Monde*, 15 décembre 2011.
- Ministry of regional development, *Key messages of the Polish Presidency conference in the field of cohesion policy*, Warsaw, 2011.
- Morel Sandrine, « Madrid serre la vis à l'égard des régions, mais leur apporte aussi un peu d'air frais », *Le Monde*, 20 janvier 2012.

- Ostrom Elinor**, « [Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies](#) », Discussion paper at the EGDI-WIDER conference on *Unlocking human Potential – Linking Informal and Formal Sector* in Helsinki, 17-18 September 2004.
- Padoa-Schioppa Tommaso**, *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica, 1987.
- Pisani-Ferry Jean**, « [La Commission européenne est trop timide sur les dépenses des fonds structurels en Grèce](#) », Euractiv.fr, 11 janvier 2012.
- Sala-I-Martin Xavier**, « Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence », *European Economic Review*, vol. 40 (6), pp. 1325-1352, 1996.
- Sapir André (dir.)**, *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*, europa.eu, 2003.
- Skrok Lukas**, *Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland – 2010 update*, Study prepared by the Institute for Structural research, Warsaw, Ministry of regional development, Warsaw, 2010.
- Stiglitz Joseph**, *Le triomphe de la cupidité*, Actes Sud, 2011.
- Vignon Jérôme**, « [Solidarité et responsabilité dans l'UE](#) », *Bref n° 26, Notre Europe*, 2011.
- Watt Andrew**, « Solidarity and cohesion within and between countries in a Europe in crisis », in *Solidarity : for sale? The social dimension of the new European economic governance*, *Europe in Dialogue 2012/01*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2012.
- Wolton Dominique**, *L'unité d'un homme – entretiens avec Jacques Delors*, Paris, Odile Jacob, 1994.

Sélection de publications de *Notre Europe*

Politique de cohésion et budget

Le Cadre Stratégique Commun : quelle valeur ajoutée pour le développement rural ?,

Nadège Chambon, Alin Cristian Mituța, Neculai-Cristian Surubaru

(Policy Paper n° 50, décembre 2011).

La « valeur ajoutée » dans les débats budgétaires : un concept, quatre sens,

Eulalia Rubio (Bref n° 29, juin 2011).

Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe :

la nécessité d'une approche agrégée, Amélie Barbier-Gauchard

(Bref n° 28, juin 2011).

Le développement local en Europe : bilan et perspectives après la crise,

Marjorie Jouen (Bref n° 21, janvier 2011).

Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion :

Bonnes pratiques et options politiques futures, Rapport final de l'étude

commandée par la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne, Marjorie Jouen (dir.) (avril 2010).

Option pour une réforme du financement de l'UE, Philippe Cattoir

(Policy Paper n° 38, décembre 2009).

Le rapport Barca : grand nettoyage de printemps dans la politique de cohésion européenne, Marjorie Jouen (Note, mai 2009).

Face à la crise, un besoin d'Europe, Déclaration du Comité d'orientation de *Notre Europe* (novembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale, Marjorie Jouen (Étude n° 66, novembre 2008).

La cohésion territoriale : de la théorie à la pratique, Marjorie Jouen (Policy Paper n° 35, juin 2008).

Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions dérangeantes, Eulalia Rubio (Policy Paper n° 32, mars 2008).

Le budget européen : le poison du juste retour, Jacques Le Cacheux (Étude n° 41, juin 2005).

Projet « La solidarité européenne à l'épreuve »

Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ?, Sofia Fernandes, Eulalia Rubio (Policy Paper n° 51, février 2012).

La solidarité au sein de l'Union européenne : fondements politiques, Yves Bertoncini (Tribune, janvier 2012).

Subsidiarité contre solidarité ? L'exemple du programme d'aide alimentaire aux plus démunis, Nadège Chambon (Bref n° 30, octobre 2011).

Les migrants, « l'espace Schengen » et la solidarité européenne, Yves Bertoncini (Le Mot, juin 2011).

La PAC, facteur de solidarité ou de désunion européenne ?, Nadège Chambon (Policy Paper n° 45, septembre 2011).

La solidarité européenne : où en sommes-nous ? Faut-il la renforcer et comment ?, Elvire Fabry (Synthèse, juin 2011).

Solidarité et responsabilité dans l'UE, Jérôme Vignon (Bref n° 26, juin 2011).

Toutes nos publications sont disponibles gratuitement, en français et en anglais, sur notre site internet (www.notre-europe.eu).

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne :soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



Programme
L'Europe pour les citoyens

*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.
La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, avril 2012

Marjorie Jouen

Marjorie Jouen est chef de cabinet adjointe de la présidente du Comité des régions de l'Union européenne et conseillère auprès de *Notre Europe*.

Compétition, Coopération, Solidarité

Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise

La politique européenne de cohésion peut être perçue comme l'une des illustrations les plus frappantes de la dialectique « solidarité-responsabilité » qui fait l'originalité de la construction européenne. Ce *Policy Paper* de Marjorie Jouen analyse la politique de cohésion 2014-2020 et invite à réviser les composantes du Paquet récemment proposé par la Commission, à la lumière des leçons du passé.

L'auteur revient d'abord sur le « Pacte de cohésion » conclu entre les pays de l'UE, et qui articule octroi d'aides européennes et contrôle strict de leur utilisation. Elle décrit ensuite les difficultés sous-jacentes au renouvellement de ce Pacte, en raison de l'exacerbation des tensions entre solidarité et responsabilité, mais aussi des effets de la crise actuelle. Elle estime enfin qu'on ne pourra aboutir à un compromis ambitieux et durable pour l'après 2013 qu'en redéfinissant les critères de la solidarité intra-européenne à la lumière du modèle de développement que les Européens veulent bâtir.

Pour y parvenir, l'auteur invite notamment à sortir de l'ambiguïté sur le rôle de la politique de cohésion ; à développer une vision de l'Europe après 2020 préparant la transition vers un véritable « modèle de développement intelligent, vert et inclusif » ; et à réconcilier l'Union européenne et ses citoyens en renforçant le volet « proximité » des politiques européennes et en simplifiant les procédures.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu