

SOLIDARITÉ 2.0

Marjorie Jouen | Conseillère, Institut Jacques Delors



RÉSUMÉ

La politique de cohésion constitue par nature l'expression la plus élaborée de la solidarité européenne dans ses multiples facettes. C'est le cas, à la fois, en raison de son poids dans le budget européen, de la variété et du contenu des interventions associées, mais aussi parce qu'elle bénéficie à tous les citoyens européens, le plus souvent par l'intermédiaire des autorités locales et régionales en charge de la conduite du développement territorial.

Depuis 2007, malgré l'ajout de la cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne, la notion de solidarité s'est affaiblie et a disparu, portant un coup à la légitimité de l'UE au passage. Dans le cadre réglementaire actuel, l'essentiel du soutien concerne les régions les moins développées en lien avec l'objectif de convergence, très peu les autres régions pour contribuer aux objectifs de la stratégie EU2020, et encore moins la coopération territoriale.

Il devient évident que la contribution de la politique de cohésion à l'investissement public et à la stratégie EU 2020 n'est pas suffisante pour convaincre les décideurs publics nationaux et les citoyens européens de l'intérêt de maintenir des financements pour toutes les régions. En conséquence, si nous voulons assurer la continuité de la politique de cohésion nous devons substantiellement la réformer.

Dans la période qui s'ouvrira en 2020, la politique de cohésion devra répondre, dans son ambition et dans son contenu, au double problème que posent l'adaptation aux changements géopolitiques, socio-économiques, technologiques et environnementaux, et le renouvellement des formes de la solidarité. Compte-tenu de sa visibilité dans la vie quotidienne des citoyens, il n'est pas exagéré de considérer que l'appui de l'opinion publique à la poursuite d'autres projets majeurs européens dépend de sa capacité à relever ce défi.

Dans la première partie, la présente étude commence par revenir sur les fondements théoriques de la notion de solidarité, sur la façon dont elle a été déclinée dans la politique de cohésion au fil des périodes de programmation successives et sur les défis et besoins de solidarité qui se posent aujourd'hui à l'UE.

La solidarité qui caractérise l'Union européenne est fonctionnelle : pour perdurer, elle a besoin d'une justification renouvelée au fil du temps. Elle peut prendre une forme assurancielles ou celle d'un pacte de réciprocité ou de coresponsabilité, dont la politique de cohésion est emblématique. En présentant cette politique comme une « politique d'accompagnement » du projet de Marché unique, une nouvelle dimension plus programmatique lui a été ajoutée mais elle s'est estompée au fil du temps.

Aujourd'hui se dessinent quatre types de besoins sollicitant la reconfiguration de la solidarité européenne :

- La protection externe et collective de niveau européen ;
- L'amortissement de tensions liées à des décisions européennes ayant des répercussions inégales territoriales sur le niveau méso (régional) ;
- La convergence socio-économique à l'échelle de la vie quotidienne, infrarégionale ou locale ;
- La prise en compte des risques à venir dans la perspective de la construction d'un bien commun européen.

Dans la seconde partie, l'étude examine les différentes voies possibles de refondation de la politique de cohésion en formulant des propositions pour le futur. Elle vérifie dans quelle mesure, la politique de cohésion avec ses caractéristiques propres peut apporter une réponse efficiente à ces besoins ou si certaines attentes seront probablement mieux satisfaites par d'autres politiques sectorielles et à des niveaux de gouvernance différents de ceux privilégiés par la politique de cohésion :

- Réaffirmer la vocation de la politique de cohésion conduit à considérer que les migrations extra ou intra-européennes, la sécurité interne ou externe, les chocs exogènes économiques liés à la mondialisation et les catastrophes naturelles appellent a priori une réponse unifiée européenne ou une réponse coordonnée au niveau national entre les États membres. Néanmoins, pour tenir compte de l'importance de leurs

implications territoriales, leur gouvernance doit être révisée pour y associer plus étroitement les autorités régionales et locales, par le biais du Comité européen des régions.

- Réactiver la solidarité fonctionnelle « programmatique » dans le cadre de l'achèvement de l'UEM paraît hautement pertinent, au regard de la pression créée par ce projet sur les régions les plus vulnérables à faible croissance des pays de la zone euro, notamment dans le sud de l'Europe, et de la poursuite des puissantes dynamiques d'agglomération entraînant une probable marginalisation des certaines régions. L'assentiment des citoyens à la poursuite de ce projet passe notamment par une approche « sur mesure » des probables futurs potentiels perdants et ciblée sur le profil spécifique productif régional.
- Réduire les inégalités territoriales au plus près des citoyens oblige à adapter l'objectif de convergence pour faire face aux problèmes identitaires qui rongent la cohésion sociale en Europe à tous les niveaux. La politique de cohésion doit aider les régions à accroître leur résilience, en musclant la capacité d'innovation sociale et technique des entreprises privées, d'économie sociale et des services au public, en améliorant les aménités, en valorisant le potentiel endogène local et en assurant un haut niveau de cohésion sociale et de bien-être. Un meilleur équilibre territorial infrarégional devrait constituer un des axes des futurs programmes de développement régional, en y incluant évidemment les zones rurales. La coopération devrait devenir une obligation plus structurelle pour l'allocation des FESI. Il conviendrait de pouvoir passer à de véritables contrats de délégation, là où les régions disposent de suffisamment de compétences formelles et de capacités techniques. Comme le PIB/habitant ne permet plus de diagnostiquer où sont les lacunes et les forces des régions, une nouvelle grille d'éligibilité régionale ou infrarégionale devrait être mise au point en y intégrant d'autres critères tels que les index composites existants.
- Construire et protéger les biens communs européens associés aux transitions écologique, énergétique, démographique suppose d'inscrire la politique de cohésion dans une perspective de plus long terme de transformation de nos États providence en « États social-écologiques ». En lien, avec les inflexions de l'Union de l'énergie et le Programme de développement durable des Nations Unies, la poursuite de l'objectif de convergence territoriale européenne reste cruciale, tout en en redessinant son contenu à partir de critères plus nombreux que le seul PIB/habitant pour identifier les régions bénéficiaires.

La rédaction de ce Policy Paper a été précédée d'entretiens avec des représentants du Comité européen des régions, du Parlement européen et de la Commission européenne, de CCRE, Eurocities, CRPM, MOT, OCDE, EAPN et ISE. Elle a bénéficié des commentaires constructifs et avisés de Bea Cantillon, Nadine Cattan, Philippe Cichowlaz, Erik Gløersen, Melody Hook, Gérard Magnin, Ferenc Miszlivetz, Peter Ramsden, David Rinaldi, Antoine Saint-Denis et Jacek Szlachta. L'auteure les en remercie très sincèrement.

The information and views set out in this Policy Paper are those of the author and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this Policy Paper. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. Solidarité et politique de cohésion : des liens distendus à retisser face aux enjeux contemporains	5
1.1. Rappel théorique sur la solidarité	5
1.2. Évolution et dérive de la politique de cohésion	6
1.3. Défis et besoins de solidarité dans l'UE	8
2. Explorer de nouvelles voies pour refonder la politique de cohésion	10
2.1. Réaffirmer la vocation de la politique de cohésion	10
2.2. Réactiver la solidarité fonctionnelle « programmatique » dans le cadre de l'achèvement de l'UEM	12
2.3. Réduire les inégalités et poursuivre l'objectif de convergence territoriale en l'adaptant aux défis des années 2020	15
2.4. Construire et protéger les biens communs européens associés aux transitions	18
CONCLUSION : UNE POLITIQUE DE COHESION RESTRUCTUREE PLUS QUE JAMAIS NECESSAIRE	21
ANNEXE : LES NOUVELLES ATTENTES DE SOLIDARITÉ ET DE JUSTICE TERRITORIALE EN EUROPE	22

INTRODUCTION

Le monde a changé...

Depuis que la politique européenne de cohésion¹ existe, beaucoup de changements sont intervenus en Europe et dans le monde, dont le moindre n'a pas été la chute du Mur de Berlin suivie de l'adhésion de la plupart des pays européens qui étaient sous la domination soviétique. Mais les transformations n'ont pas seulement concerné les questions géopolitiques. Elles ont aussi touché les modes de vie des Européens, les conditions de production, la structure de l'économie mondiale, les avancées technologiques et aussi la prégnance de défis environnementaux, qui étaient déjà pressentis par certains experts mais dont l'urgence et l'ampleur étaient sous-estimées.

Par ailleurs, chaque nouvelle étape de la construction européenne apporte ses propres contraintes pour les territoires qui sont les plus fragiles. Sa réussite est intrinsèquement dépendante de la conviction des citoyens européens, peu importe où ils vivent, que l'Union européenne (UE) prend en compte la nouvelle situation ainsi créée. Leur assentiment est directement lié à leur perception que l'UE mobilise des moyens pour atténuer les éventuelles conséquences négatives liées à cette avancée et qu'elle leur donne de nouvelles chances de participer pleinement à la communauté. Autrement dit, la solidarité reste le ciment de l'Union face au risque de fragmentation et de paralysie des gouvernements nationaux affaiblis par les forces populistes, comme le soulignait le Président de la Commission Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'État de l'Union en 2016. Selon lui, même si elle est déjà invoquée dans les textes fondateurs et régulièrement sollicitée sous forme de transferts financiers ou d'actions d'entraide, une solidarité beaucoup plus grande sera nécessaire pour répondre à des situations d'urgence ou à de nouveaux défis.

Or, la politique de cohésion constitue par nature l'expression la plus élaborée de la solidarité européenne dans ses multiples facettes. C'est le cas, à la fois, en raison de son poids dans le budget européen, de la variété et du contenu des interventions associées, mais aussi parce qu'elle bénéficie à tous les citoyens européens, le plus souvent par l'intermédiaire des autorités locales et régionales en charge de la conduite du développement territorial.

Dans la période qui s'ouvre en 2020, la politique de cohésion doit donc répondre, dans son ambition et dans son contenu, au double problème que posent l'adaptation aux changements et le renouvellement de la solidarité. Compte-tenu de sa visibilité dans la vie quotidienne des citoyens, il n'est pas exagéré de considérer que l'appui de l'opinion publique à la poursuite d'autres projets majeurs européens dépend de sa capacité à relever ce défi.

La présente étude commence par revenir sur les fondements théoriques de la notion de solidarité, sur la façon dont elle a été déclinée dans la politique de cohésion au fil des périodes de programmation successives et sur les défis et besoins de solidarité qui se posent aujourd'hui à l'UE (partie 1). Puis elle examine les différentes voies possibles de refondation de la politique de cohésion en formulant des propositions pour le futur (partie 2)

1. Dans cette étude, le terme « politique de cohésion » recouvre généralement les programmes cofinancés par le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion, avec une extension aux FESI pour ce qui concerne la programmation 2014-2020.

1. Solidarité et politique de cohésion : des liens distendus à retisser face aux enjeux contemporains

1.1. Rappel théorique sur la solidarité

Selon l'approche originelle de Durkheim² et des fondateurs de la sociologie, il existe deux sortes de solidarité :

- celle qui s'exerce entre des semblables au sein d'une famille ou d'une tribu, appelée solidarité organique ;
- celle qui lie des membres plus divers d'une communauté hétérogène caractérisée par des relations d'interdépendance et de complémentarité, appelée solidarité fonctionnelle. Contrairement à la précédente, elle n'est pas automatique mais résulte d'une prise de conscience des membres de la nécessité de la construire pour assurer la survie de la communauté. C'est le type de solidarité qui caractérise l'Union européenne. Pour perdurer, elle a besoin d'une justification renouvelée au fil du temps³.

On distingue habituellement deux motifs, qui font jouer des ressorts différents, pour bâtir une telle solidarité :

- le premier est la protection contre un risque aléatoire. La solidarité équivaut à une sorte d'assurance pour tous et pour chacun, puisqu'on ne sait pas à l'avance qui peut en être victime ;
- le second est l'intérêt bien compris, pour contrer les forces centrifuges. La solidarité correspond alors à un pacte de réciprocité ou de coresponsabilité. Les membres forts du groupe se considèrent comme responsables des plus faibles. Ils les aident pour éviter la dislocation de la communauté ou pour ne pas être freinés dans leur progression par les retardataires. En contrepartie, les bénéficiaires acceptent une responsabilité qui consiste à modifier leur façon de faire et à se plier à une certaine discipline, pour s'insérer dans la communauté et ne pas rester à la traîne. En adoptant une réglementation et en s'y soumettant, en changeant de comportements ou de pratiques, les plus faibles manifestent leur volonté de faire partie du groupe. L'exercice de la solidarité s'accompagne alors souvent de conditions posées aux bénéficiaires.

Dans ce cas de figure, il n'est pas étonnant que la solidarité européenne soit conditionnelle. Toutefois, cette conditionnalité ne peut se décliner et s'étendre à l'infini. La solidarité européenne ne peut être flexible ou intermittente, pas plus que l'appartenance à l'UE ne peut l'être. Toutes les deux sont entières, indivisibles et constantes (sauf cas d'exclusion temporaire de l'article 7 du TUE).

La longévité du pacte de solidarité, ainsi défini, est garantie principalement par la conduite exemplaire des bénéficiaires, mais aussi par le constat de son impact réel par l'ensemble des membres du groupe. Cet impact prend généralement la forme de la convergence, mais peut aussi se traduire par l'inversion des flux d'échanges par un effet de réciprocité. La convergence peut être économique et sociale, mais aussi sociétale (évolution des comportements de consommation ou sociaux), physique (amélioration du paysage, dépollution de l'environnement, état des routes, etc), politique (égalité hommes-femmes, moindre corruption, etc). En tous cas, elle renforce les interdépendances entre les acteurs et, par voie de conséquence, le sentiment d'appartenance.

Historiquement en Europe, c'est par le biais des États providence nationaux que cette solidarité a été mise en œuvre de la manière la plus achevée. Ceci peut expliquer le pari optimiste, fait par les Pères Fondateurs. Ils considéraient que l'intégration économique devait s'organiser au niveau européen, stimuler la croissance économique et produire une convergence ascendante, tandis que les politiques sociales internes redistribueraient les fruits du progrès économique. Selon Rinaldi et Vandenbroucke⁴, ils créaient ainsi une double perspective sur la solidarité — l'une paneuropéenne et l'autre nationale — constitutive du modèle social européen actuel. Toutefois, les faits ont partiellement démenti la vision positive initiale des mécanismes d'intégration. De plus, avec le développement de l'acquis communautaire, d'une part, et celui des fonctions assumées par les autorités

2. Emile Durkheim (1893 - réédition 2007) *De la division du travail social*, Paris, PUF

3. Voir les publications du Projet collectif *La solidarité européenne à l'épreuve* (2011-2012) de l'Institut Jacques Delors ; en particulier Jérôme Vignon (2011) « Solidarité et responsabilité dans l'UE », Bref n°26 ; Sofia Fernandes et Eulalia Rubio (2012) « Solidarité dans la zone euro: combien, pourquoi, jusqu'à quand ? », Policy Paper n° 51

4. Frank Vandenbroucke et David Rinaldi (2015), « Inégalités sociales en Europe, le défi de la convergence et de la cohésion », Policy Paper n°147, Institut Jacques Delors

régionale et locales pour le bien-être des individus, d'autre part, il est devenu moins simple de déterminer où se situe la responsabilité démocratique. Ce constat peut expliquer le rôle croissant joué par la politique de cohésion, par la suite, comme instrument de la solidarité européenne.

1.2. Évolution et dérive de la politique de cohésion

Il y a presque exactement 30 ans, le 15 février 1987, Jacques Delors alors Président de la Commission prononçait un discours célèbre intitulé « Réussir l'Acte unique » devant le Parlement européen. Il expliquait les fondamentaux de la Politique de cohésion devant être lancée en juin 1988 : « 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 — 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 ». Ainsi, la politique de cohésion devait-elle combiner le soutien aux régions en retard de développement ou faibles, au titre de l'objectif de convergence (déjà présent dans le préambule du Traité de Rome⁵), et l'aide à des zones ou des régions fragiles confrontées à de nouveaux défis associés au Marché unique et à des restructurations économiques majeures, industrielles ou agricoles. C'est ce deuxième volet de la politique de cohésion qui justifia l'aide aux zones en restructuration industrielle et aux zones rurales en déclin au titre des objectifs 2 et 5b.

Le fait de présenter la politique de cohésion comme une « politique d'accompagnement » du projet de Marché unique⁶, afin d'atténuer les déséquilibres qu'il créerait, ajoutait une nouvelle dimension — dynamique et évolutive — à la solidarité fonctionnelle décrite précédemment. Cette composante programmatique consistait à donner aux membres fragiles et non pas seulement aux plus faibles, les moyens de s'adapter à la nouvelle situation. Par la suite, le même raisonnement a justifié l'appui donné à certains pays pour préparer leur économie au choc constituerait l'UEM, puis aux régions des nouveaux adhérents lors des élargissements de 2004 et 2007. La mise en place des instruments de pré-adhésion au début des années 2000, visant des adaptations dans les domaines socio-économiques (SAPARD et ISPA) mais aussi politiques et institutionnels (PHARE), s'inscrit d'ailleurs dans cette philosophie.

La programmation 2007-2013 a marqué un tournant car elle a été conçue en réaction au Rapport Sapir, qui avait stigmatisé la politique de cohésion (et, avec elle, la politique agricole commune) comme une politique du passé appelée à disparaître. Le maintien des financements pour les régions les plus riches n'a été accepté qu'au prix d'une modification des objectifs de la politique de cohésion, l'abandon de sa dimension programmatique et un recentrage sur l'objectif de convergence. Le champ de la convergence a alors été élargi aux domaines couverts par les Stratégies de Lisbonne et de Göteborg, avec le ciblage sur l'innovation et la recherche-développement, ainsi que sur l'environnement. Ultérieurement, cette orientation s'est confirmée. La contribution de la politique de cohésion à la réalisation de la Stratégie EU 2020 a même failli évincer l'objectif de réduction des disparités inter-régionales au démarrage des négociations de 2012-2013, les premières versions du projet de règlement ne le mentionnant pas.

Délestée de sa composante programmatique de solidarité, la politique de cohésion repose aujourd'hui sur des bases conceptuelles particulièrement fragiles pour asseoir sa légitimité en dehors du cercle des bénéficiaires que sont principalement les régions ou les autorités locales. Actuellement, elle fonctionne sur un mode hybride. D'une part, la majeure partie des subventions est octroyée sur la base du PIB/habitant, qui est un critère de faiblesse économique et pas de fragilité au regard d'un choc asymétrique à venir, comme le voulait la conception initiale de la politique de cohésion. D'autre part, la répartition des financements au sein de chaque

5. « Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »

6. Tommaso Padoa-Schioppa (1987) *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica

programme de développement régional est déterminée en fonction des écarts constatés avec le niveau attendu pour atteindre les 8 cibles de la Stratégie EU 2020.

Il est évidemment possible de justifier, du point de vue de l'efficacité économique, l'usage du critère du PIB/habitant pour allouer des fonds permettant de réduire les écarts de performance au regard d'objectifs sectoriels européens. Il est beaucoup plus difficile de voir dans ces calculs la manifestation de la solidarité intra-communautaire liée à la poursuite d'un projet commun d'intégration. La référence à l'accès au Marché unique peut paraître un peu démodée pour les jeunes Européens, puisqu'elle remonte à vingt-cinq ans pour certaines régions (Italie, Espagne, Grèce, Portugal ...) et à une dizaine d'années pour d'autres (Pologne, Roumanie, Bulgarie ...)⁷. Les autres projets politiques européens, trop nombreux et faiblement priorisés, manquent de visibilité.

De plus, la part prépondérante liée aux RNB nationaux dans les ressources propres du budget européen a autorisé les Eurosceptiques à faire un raccourci sémantique erroné, en dénigrant dans l'opinion publique la politique de cohésion, comme un mécanisme compliqué de redistribution de financements provenant des « pays riches » (avec un RNB élevé) vers des « régions pauvres » (avec un PIB/habitant faible).

Il n'existe aucun exemple susceptible d'accréditer la thèse des détracteurs de la politique de cohésion plaçant pour une diminution de son budget au motif qu'elle inciterait les bénéficiaires à la paresse ou créerait un mécanisme de dépendance financière sans fin. Au contraire, les lacunes ou les défaillances de cette politique suscitent peu de demandes pour un soutien financier accru. Les mouvements populistes, qui se sont notamment exprimés dans les campagnes électorales au Royaume-Uni, en France, en Autriche ou aux Pays-Bas, ne réclamaient pas davantage de solidarité européenne, mais son démantèlement et son remplacement par la seule solidarité nationale.

Cette réaction exagérée signale un autre enjeu préoccupant pour la politique de cohésion : sa perte de popularité auprès des élus ou des acteurs socio-économiques, rebutés de manière croissante par la complexité qui lui est associée. En dépit d'engagements régulièrement pris pour simplifier la programmation et la mise en œuvre des fonds, la politique semble prisonnière d'un cercle vicieux qui trouve son origine dans la méfiance à l'égard des bénéficiaires et de leur capacité à faire un usage efficace des subventions. Chaque nouvelle période voit s'ajouter des nouvelles conditions, qui constituent en pratique de nouveaux obstacles pour accéder aux fonds et mener des projets. Ceci entraîne des retards et finalement une sous-consommation des crédits, qui justifie les craintes initiales des donateurs ou leurs hypothèses sur le niveau excessif des dotations. Au lieu de représenter une nouvelle source d'opportunité pour construire des projets innovants répondant à des besoins locaux ou régionaux, les fonds européens et leur gestion compliquée sont devenus une affaire de techniciens spécialistes, préférant une routine peu risquée.

Si la politique de cohésion ne parle plus au cœur des citoyens et des décideurs politiques, encore pourrait-elle parler à leur raison. Rien n'est moins sûr. La principale motivation pour pérenniser cette solidarité, devenue à sens unique, est « le retour indirect »⁸ sous forme de marchés publics, pour les économies des pays les plus compétitifs des fonds versés aux régions et pays bénéficiaires de la politique de cohésion. Or, ce mécanisme ne bénéficie pas à la plupart des contributeurs nets et, ironie du sort, il profite actuellement majoritairement à un seul État membre, l'Allemagne, qui n'est pas le dernier à contester la pérennité de la politique de cohésion⁹. En se focalisant sur l'efficacité de la politique de cohésion mesurée à travers l'augmentation du PIB/habitant des régions les moins avancées et sur la convergence économique, la politique de cohésion est aussi perçue par le grand public comme une course de rattrapage sans fin. Associée à des indicateurs quantitatifs, elle semble de moins en moins conçue pour combler des aspirations devenues plus qualitatives¹⁰, dans un contexte de révolution numérique et de transitions énergétique et écologique. Elle ne parvient pas à réduire les inégalités infra-régionales et de proximité, considérées comme injustes lorsqu'elles persistent et s'accroissent. Plus généralement, elle peine à assurer l'amélioration des conditions de vie au-delà de la fourniture d'un niveau minimal de services collectifs et d'équipements.

7. Même si 80% des Européens sont favorables aux quatre libertés (Eurobaromètre d'octobre-novembre 2016)

8. Jorg Beutel, (2002) *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006*, DG REGIO, European Commission ; Lukas Skrok (2010) *Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland*, Ministry of regional development, Warsaw ; Visegrad Group (2016) *How do EU-15 member states benefit from the cohesion policy in the V4?*

9. Marjorie Jouen (2014) « Marché unique et politique de cohésion, un tandem malmené par la crise et la globalisation », Policy Paper n°110, Institut Jacques Delors

10. Isabelle Cassiers et al. *Redéfinir la prospérité, jalons pour un débat public*, Editions de l'Aube (2011)

En 2009, le rapport Barca¹¹ avait permis de réaffirmer le caractère spécifique de la politique de cohésion comme politique de développement territorial de l'UE, sans toutefois réussir à entraîner la redéfinition de ses objectifs. En effet, la proposition d'Agenda social territorialisé¹², permettant d'intégrer complètement les aspects économiques, sociaux et territoriaux de la politique, n'a pas été bien comprise, à moins que, plus prosaïquement, elle ait été écartée car elle contrecarrait les intérêts sectoriels des administrations chargées de sa mise en œuvre.

Suite aux crises financière et monétaire et alors que les États membres les plus touchés restreignaient leurs dépenses, la politique de cohésion a semblé recouvrer une certaine légitimité en prenant le relais des budgets nationaux pour assurer la poursuite des programmes publics d'investissement antérieurement décidés. Les Fonds européens, représentant en moyenne 2,1% de l'investissement public en 2007, sont passés à 18,1% en 2013. Plus précisément, ils ont atteint cette année-là pour la Slovaquie, la Lettonie, la Hongrie et la Bulgarie, respectivement 85%, 80%, 74% et 72% de l'investissement public¹³. Mais cet argument perd de sa force quand on se projette au-delà de 2020.

1.3. Défis et besoins de solidarité dans l'UE

La demande de solidarité européenne prend de nouvelles formes avec l'évolution du projet européen, les transformations géopolitiques, économiques et technologiques et les changements sociétaux. Elle s'exprime dans certains cas par la recherche d'une plus grande justice territoriale et d'une meilleure compréhension du sens des transitions en cours et à venir (voir annexe).

La perte de légitimité de l'UE fait l'objet de très nombreux travaux de recherche et de prises de position politique, depuis une bonne décennie. Leur angle d'analyse peut varier mais ils convergent en identifiant schématiquement deux grands axes de défaillances¹⁴ :

- Un déficit démocratique associé à ce qu'est l'UE, une institution supranationale, et ce qu'elle est devenue, un vaste ensemble géographique réunissant actuellement 28 États membres très divers.
- Un déficit de résultat associé aux politiques menées, aux modalités d'intervention et à la prise de décision.

Jusqu'il y a peu, la temporalité longue du déficit démocratique avait conduit les dirigeants européens à se focaliser sur la résolution du déficit de résultats, dans une perspective à plus court terme. La crise financière depuis 2010 et la crise migratoire, plus récemment, ont changé la donne, les critiques d'efficacité venant alimenter les interrogations politiques et saper la légitimité démocratique de l'UE par un effet de boule de neige.

Au-delà des reproches faits à l'UE en tant que construction institutionnelle et politique, les citoyens européens sont collectivement confrontés aux défis de la révolution numérique, des migrations extracontinentales et des conséquences écologiques et énergétiques de notre mode de développement, qui interpellent leurs valeurs telles qu'elles sont rappelées dans le Traité de l'Union européenne¹⁵, fondées sur les héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe.

L'analyse cartographique des votes lors du référendum sur le Brexit et des élections présidentielles américaine et française a brutalement confirmé une intuition, à savoir l'importance croissante de la localisation dans l'expression de l'opinion publique.

La nouvelle donne vient de l'enchaînement entre la perception des disparités territoriales et l'existence d'un ressentiment politique¹⁶ qui mine la cohésion sociale. Elle conduit à prolonger l'argumentation de Barca ou celle de l'OCDE¹⁷ en faveur de politiques de développement économique territorialisées et à plaider pour y inclure d'autres politiques qui contribuent au développement.

11. Fabrizio Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy – a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (2009)

12. Marjorie Jouen "A Territorialisé Social Agenda to guide Europe 2020 and the future EU cohesion policy" in *Europe 2020, towards a more social EU?*, E. Martier and D. Natali Eds, Peter Lang Brussels (2010)

13. Commission européenne (2014) *Investissement dans l'emploi et la croissance*, Sixième Rapport Cohésion

14. Selon Pascal Lamy « la désaffection des Européens a deux causes : une panne de résultats et une panne émotionnelle ». *Quand la France s'éveillera* (2016) Paris, Odile Jacob

15. Article 2 du TUE « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

16. Olivier Nachtwey décrit de nouveaux comportements identitaires où « le ressentiment permet de retrouver une forme d'affirmation de soi » in Collectif (2017) *L'âge de la régression – pourquoi nous vivons un tournant historique*, Paris, Premier parallèle

17. OCDE (2016) *Regional Outlook 2016, Productive regions for inclusive societies*

Depuis trente ans, les écarts entre les États membres calculés en PIB/habitant se réduisent tendanciellement et la convergence inter-régionale est largement constatée, même si la crise y a porté un coup d'arrêt brutal et a pu entraîner pour certaines régions un recul historique de 15 ans¹⁸. Toutefois, ces progrès ne concernent pas les disparités à des échelles géographiques plus petites, infrarégionales ou infra-urbaines, qui s'approfondissent. Les écarts de revenus liés au travail se creusent, principalement à cause du décrochage des revenus les plus faibles, du fait du changement technologique et de la globalisation¹⁹.

Appuyés sur les thèses de la « nouvelle économie géographique »²⁰ depuis une vingtaine d'années, les avantages des agglomérations et des métropoles font l'objet d'un discours politique et académique nourri, qui vante les mérites économiques de la concentration et de l'interconnexion²¹. Il en résulte *a contrario* une dévalorisation de « tout le reste », partiellement biaisée sur le plan intellectuel²², mais surtout dangereuse parce qu'elle érode le sentiment d'appartenance à une communauté.

En effet, le décrochage démocratique des « périphéries intérieures »²³ semble être constaté, ou menacer presque tous les États membres. Ces lieux sont des espaces, parfois assez vastes mais rarement de taille régionale, où les habitants se sentent pris au piège par le jeu combiné de facteurs externes, politiques publiques ou revirements de conjoncture. Au-delà de leur situation personnelle socio-économique, les populations développent une frustration collective associée au lieu de résidence.

Ce phénomène coïncide avec l'arrêt de la mobilité sociale ascendante qui caractérise les économies en phase de rattrapage. L'incapacité des politiques publiques, politiques d'éducation, de logement, de mixité sociale et d'emploi, à atteindre leurs objectifs pour rétablir l'égalité des chances devient alors très préoccupante. Elle crée un climat de défiance à l'égard des institutions, dans la population.

Mais le fait de pointer des problèmes ou des dynamiques locales ne signifie pas que le remède doit être exclusivement local, d'une part, parce que le territoire n'est que le réceptacle de l'impact combiné des politiques de niveau supérieur (national, européen, voire mondial) et d'événements exogènes et, d'autre part, parce que le sentiment d'injustice vient précisément d'une comparaison avec les autres.

De plus, sachant que ceux qui auront vingt ans en 2030 sont déjà nés et en se basant sur de nombreuses analyses tendancielles, il est possible d'anticiper les problématiques susceptibles de menacer la cohésion à cette date. Il s'agit moins de ruptures que d'une série de réajustements et d'adaptations progressives, ce qui explique l'usage fréquent du terme « transition » pour les caractériser : transitions démographique, énergétique, écologique, etc. Elles mettent en jeu un besoin de solidarité intergénérationnelle « à l'envers », dans le sens où la solidarité entre les générations a historiquement été invoquée au profit des populations plus âgées.

Alors que la demande « d'une Europe qui protège » associée aux situations d'urgence est prise en compte politiquement à haut niveau, elle reste largement insatisfaite quand il s'agit d'enjeux à moyen ou long terme. Les citoyens seraient pourtant en droit d'attendre que la puissance publique développe les moyens adéquats pour les protéger. Certains risques environnementaux ou sanitaires à venir font déjà l'objet de mesures correctives ou compensatoires, mais peu de mesures préventives. Ils n'appellent pas seulement une solidarité d'accompagnement, sous forme d'un appui à la convergence ou à l'absorption des chocs, mais une transformation de la mission de l'UE face à la construction et la préservation d'un bien commun quasi-continentale, dans le respect du principe de subsidiarité. Autrement dit, la prise en charge du risque intergénérationnel, dans son acception non seulement économique et sociale mais aussi sanitaire, environnementale et alimentaire, est seulement possible si l'appareillage sophistiqué budgétaire et réglementaire des niveaux européen et national est complété par une intervention régionale et locale.

Ainsi se dessinent quatre types de besoins sollicitant la reconfiguration de la solidarité européenne :

- La protection externe et collective de niveau européen ;
- L'amortissement de tensions liées à des décisions européennes ayant des répercussions inégales territoriales sur le niveau méso (régional) ;

18. Commission européenne (2014) *Ibid*

19. Eurostat 2016 Income inequalities

20. Tels que Paul Krugman et Anthony Venables

21. Rapports Cohésion successifs, Rapports régionaux OCDE, Philippe Askenazy et Philippe Martin (2015), *Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire*, CAE n°20, Paris

22. OCDE 2016 *ibid.* ; Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (2014) *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?*, Paris, HAL

23. Christophe Guilluy (2011) « Les métropoles et la France périphérique – une nouvelle géographie sociale et politique » *Le Débat* 2011/4 (n°166) Paris, Gallimard

- La convergence socio-économique à l'échelle de la vie quotidienne (infrarégionale ou locale) ;
- La prise en compte des risques à venir dans la perspective de la construction d'un bien commun européen.

Il convient maintenant de vérifier dans quelle mesure, la politique de cohésion avec ses caractéristiques propres, qui sont la poursuite du développement territorial, la programmation multi-annuelle et la mise en œuvre partenariale, peut apporter une réponse efficace à ces besoins. Si certaines attentes seront probablement mieux satisfaites par d'autres politiques sectorielles et à des niveaux de gouvernance différents de ceux privilégiés par la politique de cohésion, d'autres nécessitent une nouvelle architecture de cette politique et une évolution de son contenu. En effet, cet exercice va bien au-delà de la question du budget alloué. Il doit permettre d'identifier sur quoi devraient porter la réforme et avec quelle ambition de développement territorial, quels types de territoires ou d'acteurs devraient être ciblés et selon quels critères, et quel mécanisme de mise en œuvre utilisant quels instruments devrait être proposé.

2. Explorer de nouvelles voies pour refonder la politique de cohésion

2.1. Réaffirmer la vocation de la politique de cohésion

Les migrations extra ou intra-européennes, la sécurité interne ou externe, les chocs exogènes économiques ou prétendument naturels appellent *a priori* une réponse unifiée européenne ou une réponse coordonnée au niveau national entre les États membres, bien que leurs conséquences territoriales puissent être très importantes. Même si les autorités régionales et locales sont mobilisées pour contribuer à la mise en œuvre des politiques et des interventions, celles-ci n'entrent pas exactement dans le champ de la politique de cohésion. On peut même considérer qu'elles contribuent, dans un certain sens, à la dénaturer. Tout ce qui est régional ou local ne relève pas forcément de la politique de cohésion.

En effet, si l'on reprend l'analyse économique classique, la politique de cohésion assure principalement une fonction d'allocation, alors que d'autres politiques ou instruments sont mieux à même de remplir une fonction de stabilisation. Le rôle joué par la politique de cohésion pour maintenir un niveau d'investissement public satisfaisant dans les pays les plus durement touchés par les crises financière et monétaire ne doit pas créer de confusion sur la fonction majeure revenant aux fonds structurels. Leur vocation première n'est pas contractuelle ou stabilisatrice mais, comme leur nom l'indique, ils visent à aider les États ou les régions souffrant de problèmes structurels à se corriger, même si de telles faiblesses se révèlent souvent lors d'un choc asymétrique. Ils permettent aux bénéficiaires d'acquérir progressivement les capacités qui leur manquent pour saisir les opportunités comme le font les mieux dotés, sans forcément suivre exactement le même chemin.

Dans ces conditions, le débat sur l'accroissement de la flexibilité du budget européen, dans lequel est parfois incluse la politique de cohésion, mérite d'être recadré : il ne doit pas servir à cacher l'opposition de certains États membres à la création de véritables instruments d'absorption des chocs, sectoriels, régionaux ou nationaux.

Selon Rinaldi et Ferrer²⁴, le budget de l'UE dispose déjà de quelques instruments pour remplir cette tâche, même si c'est de manière limitée et partiellement efficace. Ils estiment que l'enveloppe financière dédiée à l'absorption des chocs et aux mesures d'urgence, qui combine l'assistance aux catastrophes naturelles (500 M € par an), à la correction des déséquilibres du marché du travail liés aux chocs commerciaux et à la crise économique (150 M € par an) et à la dégradation de l'emploi des jeunes (910 M € par an, dont la moitié vient du FSE), atteint 10,95 Md € pour la période 2014-2020.

Pour en revenir aux besoins de solidarité, dans le cas de la crise migratoire, l'accueil des migrants pose un problème très localisé. Les collectivités locales et les régions sont sous pression et doivent prendre, souvent dans l'urgence, toutes les mesures qui permettront à ces populations d'être soignées, hébergées, éduquées et finalement insérées professionnellement. Incontestablement, la solidarité européenne est sollicitée, mais elle relève plutôt d'une logique assurancielle. L'aide apportée aux pays, régions ou villes est directement liée

24. Rinaldi D. et Nunez-Ferrer J. (2017) *Towards an EU budget with an effective stabilisation function* (FIRSTRUN WP3 sub-task 1.2)

au nombre de migrants reçus et au coût de leur prise en charge. Elle fait partie intégrante d'une politique de dimension internationale qui doit être combinée, au sein de l'UE, avec les politiques nationales. Néanmoins, son efficacité sur le terrain passe par une adaptation de sa gouvernance : l'impact territorial des décisions et des conventions nationales ou européennes doit être évalué préalablement et les autorités régionales et locales doivent être parties prenantes à certaines d'entre elles.

Face aux catastrophes naturelles, telles que les tremblements de terre, l'éruption d'un volcan, les tempêtes, les inondations, la sécheresse, ou les incendies de forêt (moins naturels), une solidarité de type assuranciel (voir supra) a été instaurée. Le Fonds de Solidarité de l'Union européenne (FSUE) a été créé en 2002. Sa base juridique (article 175 § 3 du TFUE) est d'ailleurs fortement liée à la notion de cohésion économique, sociale et environnementale, même si ce n'est pas exactement la même que celle des fonds structurels (article 175 § 1 du TFUE) puisqu'il s'agit d'une action spécifique. L'analyse du fonctionnement du FSUE, qui a conduit à une réforme en 2014, montre que l'approche assuranciel n'exempte pas les autorités publiques de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement, qui relèvent de la prévention des risques, de l'atténuation des coûts ou de l'information publique, afin d'amener la population à changer certains comportements d'investissement ou de consommation²⁵. Afin de limiter le coût d'une telle solidarité, tout en la rendant plus équitable en direction des populations des pays les moins riches, le FSUE est appelé à être mis en œuvre de manière coordonnée avec les FESI qui peuvent davantage intervenir pour les investissements susceptibles de réduire les risques. Prendre en compte seulement le niveau de richesse (PIB/habitant) pour comparer la vulnérabilité des États membres et en déduire l'éligibilité à un régime préférentiel serait trompeur : la situation géographique et géologique constitue une variable majeure, de même que l'étendue du pays pour expliquer que certains pays émergent davantage au FSUE que d'autres. Le fonctionnement du FSUE pourrait encore être amélioré car l'attribution des sommes est effectuée au terme d'une procédure assez complexe et parfois longue, ce qui peut être problématique pour un instrument censé intervenir dans l'urgence.

L'objet du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), qui concernait en 2006 seulement la réponse à des chocs commerciaux, a été révisé en 2009 pour y inclure les conséquences négatives de la crise économique et d'autres événements similaires à l'avenir. Le principal défaut de cet instrument tient à son exclusion du cadre financier pluriannuel, ce qui signifie que chaque demande est soumise à une procédure longue de décision impliquant le Parlement et le Conseil. Son impact financier s'avère relativement faible, même si l'évaluation qualitative qui en a été faite sur la période 2007-2013 était positive : en moyenne pendant cette période, le taux moyen de mise en œuvre était de 55%²⁶. Sa relative déconnexion avec certains volets de la politique de cohésion s'explique précisément par son statut financier ; elle ne se justifie pas sur le principe comme on le verra ultérieurement : les effets de la mondialisation ne prennent l'allure d'une catastrophe qu'en l'absence d'évaluation préalable des impacts de certains accords et de mesures d'anticipation. Cette question est ouvertement posée dans le Document de réflexion sur la maîtrise de la globalisation de la Commission européenne²⁷.

L'Union de la défense et de la sécurité constitue un projet d'envergure dont l'ambition est précisément d'accroître la sécurité sur notre continent. Après la chute du Mur de Berlin, la réorganisation des activités militaires, la restructuration de l'industrie de la défense, la réduction des effectifs des armées professionnelles et la diminution des crédits budgétaires ont eu des répercussions économiques et sociales majeures pour certaines régions européennes²⁸. Il n'est toutefois pas sûr que le mouvement inverse, qui s'amorce sous l'intitulé chapeau d'Europe de la défense et de la sécurité, puisse légitimer un accompagnement européen focalisé sur les régions.

Selon les annonces faites par le Président de la Commission et les conclusions de certaines réunions intergouvernementales, la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie globale de l'UE, y compris de ses éléments de sécurité et de défense, prendrait la forme :

25. Virginie Duvat et Alexandre Magnan (2014) *Des catastrophes ... « naturelles » ?*, Paris, Le Pommier. Les auteurs expliquent qu'une grande partie de l'ampleur des dégâts des catastrophes naturelles vient, d'une part, de la fragilité accrue de nos équipements publics et privés, dotés de technologies sophistiquées et, d'autre part, d'une perte de mémoire collective du risque associé à certains lieux, en raison d'une plus grande mobilité de la population. Ces deux causes doivent et peuvent être prises en compte dans les politiques publiques.

26. European Commission, (2015) *Ex-post evaluation of the European Globalisation Adjustment Fund*. Final report elaborated by ICF International for DG EMPL

27. Commission européenne (2017) *Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation*, COM(2017) 240 du 10/5/2017

28. Le programme d'initiative communautaire KONVER créé au milieu des années 1990 avait précisément pour objectif d'aider les régions concernées à adopter des mesures innovantes, appuyées par le FEDER.

- D'une action concertée de défense opérationnelle et juridique contre le terrorisme et le renforcement de la coopération policière et militaire, pouvant aller jusqu'à la mise en commun des moyens dans le cadre d'une coopération structurée souscrite par les États membres qui le souhaitent.
- La création d'un fonds européen de la défense visant à stimuler la recherche et l'innovation en mutualisant les dépenses de matériel et de recherche. Il serait doté dans un premier temps de 25 Md € pour financer la recherche collaborative dans le domaine des technologies innovantes.
- L'institution d'un Corps européen de solidarité destiné à permettre à 100 000 jeunes volontaires de s'engager d'ici 2020 pour venir en aide à leurs concitoyens dans les situations de crise et d'urgence liées aussi bien aux catastrophes naturelles ou sanitaires, qu'à l'afflux de migrants ou des attaques terroristes.

Les enjeux de sécurité et de défense sont pour une grande part localisés. Néanmoins, le stéréotype qui les associe aux régions frontalières externes a perdu une grande part de sa pertinence avec les technologies numériques, d'une part, et les caractéristiques des actes terroristes, d'autre part. La reprise des investissements militaires bénéficiera probablement à certaines régions, où se situent des centres de recherche ou des sites de production, par des effets d'agglomération maintenant bien connus. Pour autant, les régions non concernées ne seront pas lésées si ce n'est qu'à budgets européen et nationaux constants, les dépenses consacrées à la sécurité et à la défense viendront automatiquement réduire les montants consacrés au développement régional et urbain.

2.2. Réactiver la solidarité fonctionnelle « programmatique » dans le cadre de l'achèvement de l'UEM

L'intervention de l'UE (et des pouvoirs publics) est légitime quand une de ses parties - ville, région ou État membre - est confrontée à un choc asymétrique, et qu'elle doit réagir dans un délai rapide sans pouvoir compter sur ses seules ressources financières, technologiques, sociales ou sociétales (voir supra). Elle peut être aussi justifiée pour atténuer la pression liée au besoin d'adaptation. Elle consiste, soit à desserrer la contrainte et ralentir les horloges pour laisser aux territoires le temps de se réorganiser, soit à les doter de moyens externes qui leur permettront de réagir.

ENCADRÉ 1 ► Ralentir les horloges pour faciliter l'adaptation

L'importance du rôle bénéfique d'amortisseur et de ralentisseur des pouvoirs publics dans une telle situation a fait l'objet d'une argumentation économique bien rodée depuis les années 1930, reprise dans le cadre européen par Tommaso Padoa-Schioppa²⁹. Le premier chercheur à pointer les implications pour la société a été Karl Polanyi³⁰ avec son analyse de la législation sur la pauvreté à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e au Royaume-Uni. Aujourd'hui et dans un autre registre, le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) en fournit un autre exemple. Dans un contexte marqué par l'évolution des services d'intérêt général et des modalités de leur fourniture avec une tendance marquée à la privatisation, l'externalisation vers l'ESS a été possible par un nouvel encadrement juridique européen et national, qui présente toutefois encore des risques liés à la complexité des règles européennes de concurrence³¹. Le développement de l'ESS témoigne d'une solide capacité d'adaptation de nos sociétés pour faire face aux nouveaux besoins de manière qualitative et sans augmenter le coût budgétaire. Cependant, cette adaptabilité ne peut pas être mobilisée en urgence, dans la mesure où elle est fondamentalement insérée dans le tissu local. Elle suit le rythme des changements sociétaux et du développement socio-économique ; il lui faut sept, dix ou quinze ans. Ainsi, l'annonce de l'essor d'une nouvelle forme d'économie sociale avait été documentée à partir des exemples de nombreux précurseurs au milieu des années 1990. Il a fallu une décennie pour qu'elle prenne la forme d'un mouvement de grande ampleur touchant la presque totalité des États européens.

À l'instar de l'Objectif 1992 du Grand Marché Intérieur, l'achèvement de l'Union économique risque de faire des perdants et des gagnants. Les plus fragiles (individus et territoires) devraient être aidés pour modifier leurs pratiques et éviter que la cohésion de l'UE soit mise en péril par cette nouvelle étape de la construction européenne.

L'achèvement de l'UEM, qui fait partie des 10 priorités de la Commission Juncker et dont la feuille de route a été précisée dans le Rapport des cinq Présidents³², représente assurément un projet de grande envergure. Avec la perspective pour les pays de la zone euro de « passer d'un système de règles et de lignes directrices

29. Ibid

30. Karl Polanyi (1983) *La grande transformation* (traduction FR), Gallimard

31. *Services of General Interest in the funding 2014-2020* (2016) Research for REGI Committee, European Parliament

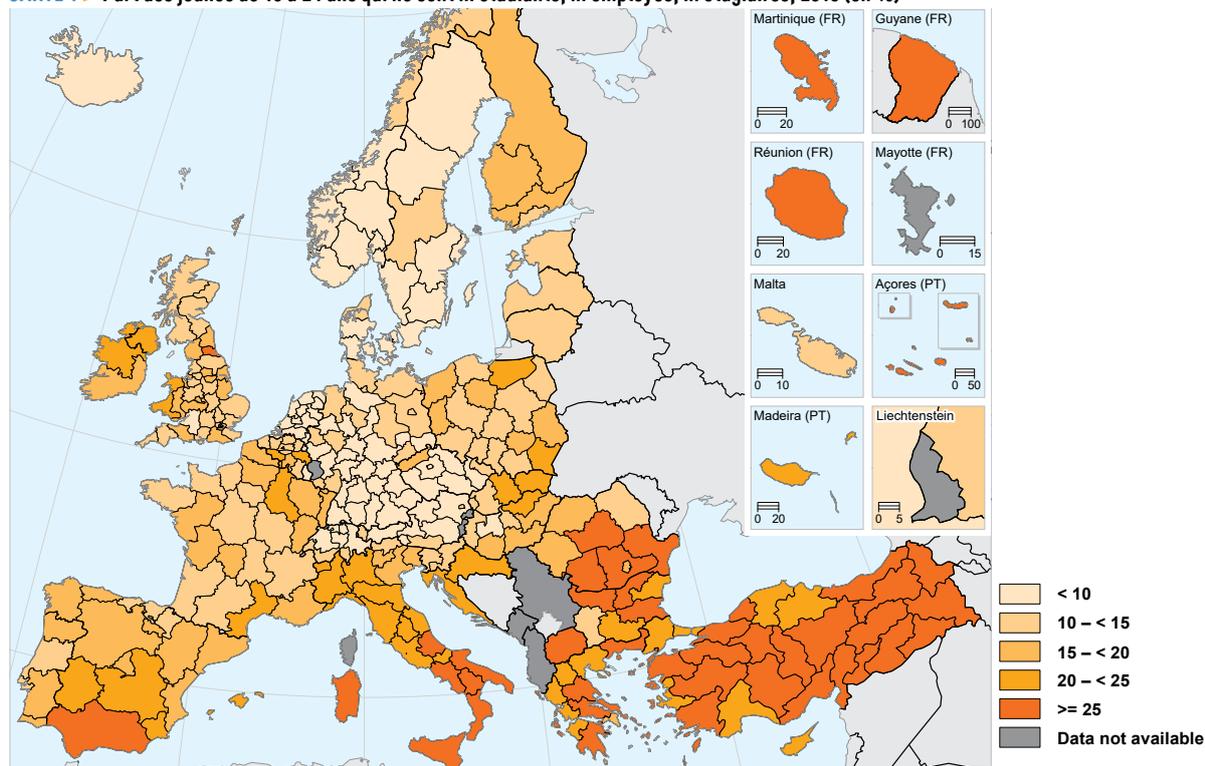
32. Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schultz (2015) *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*

pour l'élaboration des politiques économiques nationales à un régime de partage de souveraineté accru au sein d'institutions communes » à l'horizon 2020, d'importantes conséquences pour les économies concernées sont à prévoir au niveau national et régional.

Les auteurs de ce Rapport recommandent d'avancer en parallèle sur quatre fronts : une véritable Union économique, une Union financière, une Union budgétaire et une Union politique. Des quatre chantiers, l'Union économique est appelée à poser le plus de problème dans sa mise en œuvre concrète pour les régions et susceptible de les fragiliser encore davantage. En effet, selon ses promoteurs, le projet consiste à passer d'une stimulation de la compétitivité et de la convergence structurelle à un mécanisme contraignant basé sur des critères à respecter à l'horizon 2020, grâce à : la constitution d'un réseau d'autorités de la compétitivité de la zone euro ; une procédure plus robuste concernant les déséquilibres macroéconomiques ; une attention accrue aux performances dans le domaine social et de l'emploi ; une coordination renforcée des politiques économiques.

Si l'objectif est de parvenir à des structures économiques résilientes, l'analyse et les modalités envisagées en restent au niveau national, suivant une approche macro qu'elle soit économique ou réglementaire. L'outil privilégié pour y parvenir est le Semestre européen. Or depuis 2002 et indépendamment de la crise de 2008, les écarts persistants, voire accrus dans certains cas, des niveaux de chômage, d'éducation³³, d'accès à la santé³⁴ entre les régions au sein d'un même pays signalent qu'une approche limitée au niveau national ne suffira pas³⁵. Il est frappant de constater qu'en 2015, la carte régionale des jeunes (18-24 ans) sans emploi, ni en formation, ni à l'école « NEETs », coïncide exactement avec celle du chômage de toute la population active (15-74 ans) : les jeunes héritent d'un problème structurel social, sociétal et économique et anticipent sa pérennisation par leur comportement.

CARTE 1 ► Part des jeunes de 18 à 24 ans qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni stagiaires, 2015 (en %)



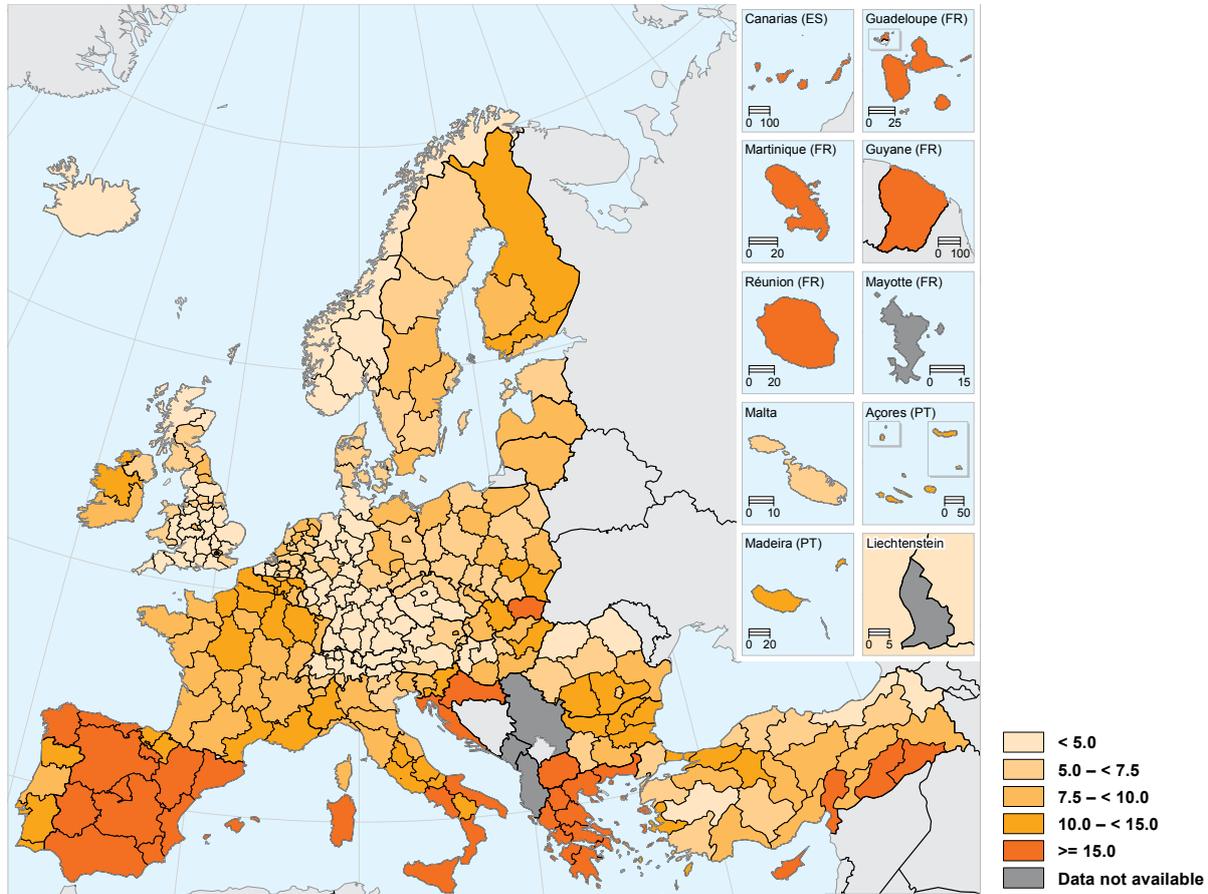
Source : Eurostat

33. Eurostat regional yearbook 2016 – pages 87 et 104

34. Le nombre de lits d'hôpitaux pour 100 000 habitants peut varier du simple au double selon les régions en Roumanie, en Pologne, en Grèce et au Portugal, mais aussi en Belgique, en République tchèque et en France. Dans la plupart des cas, ce sont les régions capitales qui sont les mieux dotées. (Eurostat regional yearbook 2016 – page 62)

35. Marjorie Jouen (2014), « Marché unique et politique de cohésion, un tandem malmené par la crise et la globalisation », Institut Jacques Delors

CARTE 2 ► Taux de chômage, personnes âgées de 15 à 74 ans, 2015 (en %)



Source : Eurostat

La nécessaire démocratisation du processus, passant en tout premier lieu par une réorganisation du Semestre européen dans sa gouvernance et dans son contenu, est déjà partiellement réalisée, mais elle doit être poursuivie pour y associer les autorités régionales et locales³⁶. Au-delà, un traitement plus sélectif doit être mis en place afin de ne plus mélanger des recommandations ayant des temporalités différentes. Par ailleurs, il convient de trouver un traitement adéquat des pays du Sud appartenant à la zone euro, qui sont à faible croissance alors que les pays de l'Est sont peu riches mais ont une croissance de rattrapage rapide³⁷.

Le débat n'est pas nouveau, le trilogue précédant l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020 ayant longtemps achoppé sur la conditionnalité macro-économique³⁸ associée aux FESI. Le projet d'établissement d'une condition supplémentaire liant les recommandations nationales, les priorités des programmes régionaux et les résultats obtenus, notamment pour le FSE, a été finalement abandonné car il ne reposait pas sur des fondements économiques solides. Le ciblage des fonds sur les 11 objectifs thématiques est déjà considéré comme fortement prescripteur par la Cour des Comptes européenne. En délivrant un *satisfecit* dans un récent Rapport spécial³⁹, elle explicite pleinement la situation actuelle. Elle rappelle qu'avec un montant de 349,4 milliards € pour les dotations du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion pour 2014-2020 « la politique de cohésion est la principale politique d'investissement de l'UE ». Elle précise en résumé que « les accords de partenariat se sont avérés être un instrument efficace pour garantir que les dépenses soient exclusivement consacrées aux objectifs thématiques et aux priorités d'investissement, et pour soutenir l'accent mis sur les objectifs de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et la croissance. », mais surtout que « outre les financements octroyés au titre des Fonds ESI, l'obtention des résultats stratégiques prévus pour la période de programmation nécessitera une contribution substantielle des budgets nationaux, mais aussi davantage de mesures réglementaires et de

36. Parlement européen (2016), *Résolution 2016/2101(INI) sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2016*

37. Commission européenne (2017), *Competitiveness in low-income and low-growth regions - The lagging regions Report*, SWD (2017) 132 final 10/4/2017

38. Marjorie Jouen (2015) « La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions », Institut Jacques Delors

39. Cour des Comptes Européenne (2017) *Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020 : les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer les performances sont de plus en plus complexes*, Rapport spécial

réformes structurelles. Cela montre que la Commission se sert de plus en plus de la programmation des Fonds ESI pour influencer sur la gouvernance économique globale dans les États membres. »

Si certains domaines, tels que la fiscalité, gagneraient fortement à ce que la convergence laisse la place à l'harmonisation, voire à la définition de normes communes, d'autres s'y prêtent mal. Les raisons de l'absence de progrès réel et de convergence dans le domaine du marché du travail depuis plus d'une décennie doivent être sérieusement analysées. Les engagements politiques ont-ils été accompagnés de mesures de soutien suffisantes ? Rencontrent-ils des résistances ou des obstacles insurmontables liés à la grande diversité des situations régionales, voire infrarégionales ? Dans ce cas, ne faudrait-il pas procéder différemment ? Force est de reconnaître que les pays où la « flexicurité » donne des résultats positifs sont des pays peu peuplés ou dont la population est fortement concentrée géographiquement (notamment, DK, NL et SE). Dans les pays plus vastes, qui comptent de fortes disparités socio-économiques régionales, un tel mécanisme fonctionne de manière très segmentée professionnellement, ou tend à dériver vers des situations de précarité mettant à mal la cohésion sociale. Le Socle européen des droits sociaux, dont le contenu a été présenté en avril 2017, vise à réaffirmer un certain nombre de principes essentiels pour garantir le bon fonctionnement et l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale au sein de la zone euro⁴⁰. Il pourrait rééquilibrer de manière fondamentale l'approche trop centrée sur la compétitivité par les coûts que le Semestre européen et d'autres mécanismes de convergence économique ont tendance à privilégier.

Une approche « sur mesure » ciblée sur le profil spécifique productif régional, déjà initiée par l'obligation de stratégies régionales de spécialisation intelligente, et sur les caractéristiques sociologiques ou géographiques reste toutefois nécessaire. Elle s'avèrera cruciale pour identifier les régions les plus vulnérables et donc celles qui devront être soutenues pour ne pas décrocher lorsque l'Union économique sera mise en place.

La projection territoriale des cinq scénarios proposés dans le cadre du Livre blanc de la Commission sur le futur de l'Europe montre que chacun d'eux peut avoir des conséquences différentes pour la cohésion territoriale au sein de l'UE⁴¹. Elle confirme la nécessité de mettre en lumière ces implications avant de prendre des décisions, mais aussi d'adopter des mesures pour contenir le creusement des écarts, qui interviendra automatiquement. En effet, ceci est maintenant devenu une évidence pour la plupart des chercheurs : les mécanismes de développement socio-économiques contemporains accroissent les déséquilibres territoriaux. Le scénario 3 « Ceux qui veulent plus font plus », dans lequel devrait s'approfondir l'UEM, entraînera probablement l'accroissement des disparités entre les régions des États du « cœur », membres de toutes les coopérations renforcées en plus de l'UEM, et celles situées dans les « marges », dont les gouvernements nationaux participent seulement à certaines coopérations ou à aucune. Au sein de l'UEM, elle-même, en l'absence de dispositif spécifique visant à maintenir la cohésion territoriale, les écarts régionaux continueront de suivre les mêmes tendances divergentes et puissantes (dynamiques d'agglomération).

2.3. Réduire les inégalités et poursuivre l'objectif de convergence territoriale en l'adaptant aux défis des années 2020

Face aux problèmes identitaires qui rongent la cohésion sociale en Europe à tous les niveaux⁴², la nature « populaire » de la politique de cohésion peut être mise en avant. A l'instar de la politique de citoyenneté et des droits associés, de la politique monétaire ou de la politique de l'environnement, c'est la seule politique structurelle de l'UE qui bénéficie aux citoyens européens sans aucune condition : toutes les autres supposent, soit d'exercer un métier (agriculteur, par exemple), soit de remplir des conditions d'âge et de qualification (étudiant ou apprenti, par exemple) ou d'appartenance à un groupe spécifique de personnes (Roms, travailleurs, chômeurs, par exemple), soit de consommer (normes applicables aux médicaments, par exemple), pour en bénéficier. Une des raisons en est qu'elle produit des biens publics, européens, nationaux ou locaux. Au lieu de regretter, comme le font certains économistes⁴³, que les responsables politiques préfèrent toujours la production de biens publics locaux à celle des biens publics européens, il faudrait en tirer parti pour faire de la politique de cohésion une

40. Commission européenne (2017), *Communication sur la mise en place d'un socle européen des droits sociaux*, COM(2017)250 du 26/4/2017

41. Kai Böhme et Maria Toptsidou (2017) *The future of Europe and its territories ? A response to the EC White Paper on the future of Europe*, Spatial Foresight Brief 2017:7

42. Si, d'après toutes les enquêtes d'opinion publique, la confiance dans les institutions politiques de proximité pour assurer la cohésion (Maire et Autorités locales) reste plus grande que celle dans les institutions nationales ou européennes, elle a aussi tendance à se dégrader depuis une décennie.

43. Thiess Büttner et Michael Thöne (2016) *The future of EU Finances*, Tubingen, Mohr Siebeck

politique de convergence territoriale complète. Elle couvrirait non seulement les dimensions économiques et sociales, mais aussi celles de la gouvernance démocratique et de l'environnement (développement durable).

Jusqu'à présent la politique de cohésion s'est adressée davantage à l'économie régionale et aux collectivités qu'aux citoyens. Ce qui pouvait apparaître comme un moindre mal, car les infrastructures ont une bonne visibilité, est devenu problématique dans la mesure où plusieurs mécanismes ne fonctionnent plus : saturation des infrastructures et discussion sur leurs effets sur l'environnement ; fin du lien automatique entre les chantiers de construction et les créations d'emploi, voire même risque d'arrivée de travailleurs détachés. De plus, les régions les plus riches ne sont pas ou très peu concernées (seulement 14% des municipalités allemandes sont bénéficiaires des fonds européens).

Compte-tenu des moyens financiers disponibles, même si historiquement les fonds européens ont pu représenter dans les pays et les régions les moins développés une part significative du PIB, la politique de cohésion n'a pas de vocation à être une politique de redistribution mais d'allocation, en se concentrant sur les régions qui en ont le plus besoin et sur les leviers de développement les plus efficaces. Ceux-ci ne sont plus ou presque plus (si l'on excepte les régions très éloignées) les infrastructures lourdes ; ce sont davantage les investissements immatériels incluant l'éducation, la santé et la recherche. L'inflexion déjà donnée par la programmation 2014-2020 doit être confirmée pour bâtir des régions résilientes, plutôt qu'épuisées dans la course à la compétitivité.

Cela ne signifie pas qu'il faille renoncer à l'objectif de compétitivité pour l'économie européenne ou celles des États membres, mais qu'un tel objectif ne peut pas se décliner à l'identique, au niveau régional ou local selon un schéma d'emboîtement semblable aux poupées russes⁴⁴. Les arguments d'efficacité politique et économique le démontrent clairement. La gouvernance à multi-niveaux est nettement plus complexe qu'un schéma pyramidal rigide : chaque niveau et même chaque entité régionale ou locale contribue de manière différente à la construction de l'ensemble⁴⁵. Par ailleurs, les économies régionales ont rarement la taille critique pour peser sur leur niveau de compétitivité, et cette compétitivité s'acquiert de plus en plus par la qualité des relations avec l'extérieur et les interdépendances entre les entités et acteurs infrarégionaux. Il est donc davantage pertinent d'aider les régions à accroître leur résilience, en musclant la capacité d'innovation sociale et technique des entreprises privées, d'économie sociale et des services au public, en améliorant les aménités, en valorisant le potentiel endogène et en assurant un haut niveau de cohésion sociale et de bien-être.

L'enjeu est double : renforcer les capacités institutionnelles, qui sont à la fois diverses et inégales, des différents niveaux de gouvernance pour leur permettre de rompre avec la dérive populiste ; redonner à chaque citoyen la possibilité et la volonté d'agir pour le bien de tous.

Si l'on veut améliorer la résilience des régions face à des chocs comme les crises économiques, il faut donc poursuivre les actions en faveur des personnes et des acteurs, particulièrement dans le domaine de l'inclusion sociale, mais aussi travailler sur la forme et la taille des villes, pour rétablir une justice spatiale. Un meilleur équilibre territorial infrarégional devrait constituer un des axes des futurs programmes de développement régional, en y incluant évidemment le développement des zones rurales.

Dans la programmation 2014-2020, la cohésion territoriale a induit la création de nouveaux instruments de développement territorial intégré, ITI et DLAL, ainsi que la poursuite de la coopération territoriale européenne. Entravés par une réglementation extrêmement complexe, la sur-régulation par les administrations nationales et les contrôles disproportionnés, ces outils non obligatoires peinent à se mettre en place. Pourtant, ils auraient la capacité de toucher directement un nombre extrêmement élevé de citoyens européens (au moins un sur deux). L'évaluation de l'impact qualitatif positif de tels programmes sur le tissu local ne fait guère de doute⁴⁶ ; elle a d'ailleurs conduit à étendre progressivement la démarche de développement local des zones rurales (LEADER) aux zones côtières en reconversion (FARNET), puis à toutes les zones (DLAL).

Deux options sont ouvertes pour le devenir de ces instruments : soit les considérer comme du saupoudrage, parce qu'ils sont trop faiblement dotés financièrement pour créer un impact significatif et alors les supprimer ; soit les prendre au sérieux, parce qu'ils constituent aujourd'hui le seul instrument partenarial à la disposition

44. L'imposition brutale d'un tel modèle a ruiné la société et l'économie roumaine dans les années 1960 et 1970

45. Michael Keating (2017), *Contesting European regions*, contribution for the PRRIDE Conference "Europe with the Regions: Regionalization and democratization in the EU", Tübingen, 11-13/5/2017

46. Marjorie Jouen, Katalin Kolosy, Jean-Pierre Pellegrin, Peter Ramsden, Péter Szegvari, Nadège Chambon, (2010) *Cohesion policy support for local development: best practice and future options* Report for DG REGIO

de l'UE pour améliorer concrètement la vie des Européens. Dans ce cas, les règles de fonctionnement associées à ces instruments, devenus obligatoires, devraient être substantiellement révisées. Un lien avec le renforcement des capacités institutionnelles devrait être établi.

Dans ce contexte, la leçon de l'expérience française, engagée en 2012 sous la bannière de « l'égalité des territoires », mérite d'être tirée au plan européen⁴⁷. Sous-couvert de ne pas opposer les zones rurales aux zones urbaines qui avaient, toutes les deux, besoin d'un soutien public renforcé, la politique inspirée de cette notion tendait à leur apporter des réponses unifiées. Toutefois, démunie de réels moyens financiers et d'un appareillage juridique adapté, la politique a déçu en multipliant des expériences de courte durée et de petite taille, en recyclant des mesures sectorielles existantes. Elle n'est pas parvenue à des résultats significatifs. Enfin, elle a parfois été mal perçue, comme générant une réponse standardisée pour des territoires qui se considèrent comme uniques.

Faire des territoires les agents de la reconstruction du lien social n'est pas une idée neuve ; le vivier des expériences menées dans les villes, grandes ou petites, est impressionnant depuis vingt ans (voir notamment les travaux de URBACT I, II et III, du réseau européen LEADER ...) . Le problème demeure toutefois de ne pas en rester à une collection de bonnes pratiques ou de réussites emblématiques. Jusqu'à présent, elles ont souvent été utilisées dans le cadre du marketing territorial, rarement dans une perspective officielle de reconquête démocratique ou pour contrer les tendances socio-économiques dominantes, telles que la privatisation des espaces publics ou le « tout voiture ». S'appuyant sur des études statistiques solides qui mettent en évidence la corrélation entre, d'une part, les comportements inciviques, les maladies psychiques et la défiance à l'égard des institutions, et d'autre part, la pauvreté relationnelle des citoyens, Stefano Bartolini⁴⁸ suggère d'encourager les collectivités à mener des « politiques relationnelles » inspirées des travaux internationaux sur le bien-être⁴⁹. Celles-ci consistent à créer des lieux de rencontres non commerciales — places, espaces verts, zones piétonnières, centres sportifs —, à donner la priorité à des modes de transport collectif ou « doux » pour faire sortir les habitants de leur véhicule, et à conduire des actions spécifiques pour l'enfance et la jeunesse. Elles peuvent concerner aussi bien les villes que les villages. Pour dépasser le stade expérimental, la coopération sous forme de réseaux réunissant des autorités locales (urbaines, côtières ou rurales) et régionales et tous les types d'acteurs territoriaux, doit devenir une obligation (une nouvelle condition ?) plus structurelle pour l'allocation des FESI au titre des programmes principaux et non seulement dans le cadre de programmes ou d'initiatives spécifiques.

Le recours plus systématique à des techniques d'ingénierie financière, à des avances remboursables ou des prêts au lieu de subventions semble plutôt aller à l'encontre des nouvelles dimensions de la convergence qu'il faudrait promouvoir. De plus, si la vocation capitalistique des fonds européens associés à la politique de cohésion décline au profit d'une approche plus holistique du développement socio-économique basé sur la résilience régionale et locale, la distinction avec celle du FEIS sera encore plus nette.

ENCADRÉ 2 ► Politique de cohésion et Fonds européen d'investissement stratégique

Le Plan d'investissement pour l'UE vise à doper la croissance européenne par la relance des investissements privés. Il s'appuie sur le Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS), doté de 315 Md €, dont 116 Md ont été engagés dès 2016 et dont la durée est prolongée jusqu'à 2020 et le montant porté à 500 Md €. Il ressort des nombreux débats, entre et au sein des institutions européennes y compris les deux comités consultatifs (CESE et CdR), ainsi que de l'avis de ses promoteurs eux-mêmes, qu'il a été conçu et qu'il est déployé de manière complémentaire à la politique de cohésion. En effet, le critère de sélection des projets est leur qualité, voire leur excellence, et leur capacité d'entraînement, indépendamment de leur localisation. Il ne doit pas y avoir de concurrence entre les deux instruments qui ne sont pas substituables et il faut lever toute ambiguïté sur la vocation de chacun d'eux. Cela implique de ne pas réduire la politique de cohésion aux seuls objectifs thématiques associés à la Stratégie EU 2020, ce qui pourrait devenir un piège mortifère pour elle au-delà de 2020.

Analysant les accords de gouvernance multi-niveaux visant le développement régional⁵⁰, l'OCDE distingue trois types de contrats : les contrats d'*empowerment*, les contrats de délégation, les contrats de partage des tâches. Les contrats d'*empowerment* sont typiques de la politique de cohésion des années 1990. Ils ont d'autant mieux réussi, qu'ils concernaient des régions qui commençaient à peine d'exister. La pertinence des contrats de ce type doit être replacée dans une trajectoire historique de gouvernance européenne. Leur « rendement décroissant », aux yeux des principaux partenaires que sont les régions et les institutions européennes, n'est

47. Claudy Lebreton, Marjorie Jouen et Clara Boudehen (2016), *Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe*, La Documentation Française

48. Stefano Bartolini (2013) *Ibid.*

49. Voir notamment, Conseil de l'Europe (2009) *Le bien-être pour tous – concept et outils de la cohésion sociale*

50. Claire Charbit et Oriana Romano (2017), *Governing together : an international review of contracts across levels of government for regional development*, Provisional paper, OCDE

pas surprenant, après 25 ans de développement économique régional et de régionalisation. Pour bien faire, ils auraient dû se transformer progressivement en contrats de délégation ou de partage des tâches, les régions devenant aptes à assumer de nouvelles fonctions. Si la transformation n'a pas eu lieu ou s'est effectuée dans des cas rares, c'est qu'il aurait fallu surmonter l'obstacle du niveau national, qui n'entendait pas être dépossédé de sa compétence. En continuant à proposer le même type de contrat à toutes les régions, l'UE commet une erreur, qui peut expliquer en partie l'échec ou la lassitude à l'égard de la politique de cohésion dans les régions les plus développées et les plus autonomes. Les régions des États membres ont atteint des degrés divers de décentralisation et de capacité de gestion ; les instruments de gouvernance de la politique de cohésion devraient en tenir compte, tout comme les sommes en jeu et l'ampleur des écarts à combler pour atteindre les objectifs. Quant au contrat de partage de tâches, il peut être associé à la stratégie EU 2020 (chaque niveau prend sa part pour atteindre les objectifs communs) mais cela conduit obligatoirement à une sectorialisation qui n'est pas forcément l'avenir souhaitable d'une politique à vocation intégrative.

Après 25 ans de pratique, il serait temps que la prochaine génération des accords régionaux pour la politique de cohésion s'adapte à la diversité des situations institutionnelles. Il conviendrait de pouvoir passer à de véritables contrats de délégation, là où les régions disposent de suffisamment de compétences formelles et de capacités techniques pour mener à bien une stratégie assurant la cohésion économique, sociale et territoriale en leur sein. De telles modalités permettraient de moduler les contrôles et les procédures en fonction des sommes allouées : les régions les plus développées recevant peu de financement et se focalisant sur les ressources humaines (principalement FSE) seraient alors plus libres pour engager des projets très innovants. Elles pourraient jouer un rôle d'avant-garde pour les régions moins avancées dans une dynamique européenne, en recréant un fort sentiment de solidarité, plutôt que de faire cavaliers seuls de manière égoïste ou d'attiser la concurrence entre elles.

En tous cas, le PIB/habitant ne permet pas de diagnostiquer où sont les lacunes et les forces des régions et ne peut plus servir de déterminant exclusif pour l'allocation des fonds. A mesure qu'il est de plus en plus admis que d'autres données relatives aux populations et à la capacité institutionnelle sont déterminantes pour expliquer la prospérité ou le déclin d'un territoire, le maintien de catégories de régions sur la base d'un seul indicateur est problématique. L'existence des index composites, tels que ceux du PNUD ou du Progrès social⁵¹, permet d'envisager dès 2020 de construire une grille d'éligibilité des régions en fonction des nouveaux objectifs de développement régional.

2.4. Construire et protéger les biens communs européens associés aux transitions

Face à un enjeu de solidarité intergénérationnelle « à l'envers », comme celui qui se profile à l'horizon 2030, la notion de partage du fardeau incluse dans le pacte de réciprocité habituellement mis en œuvre au niveau européen ne peut pas s'appliquer, ou alors de façon malaisée.

Pour un nombre grandissant de chercheurs et d'analystes politiques, les multiples formes prises par la crise depuis 2008 signalent la fin du « référentiel d'efficience publique associé à l'État néo-libéral »⁵² et l'émergence d'un nouveau paradigme dans lequel le rôle de l'État (au sens large, c'est-à-dire pouvant prendre la forme des institutions européennes) doit être reconsidéré dans sa capacité d'innovation et d'organisation « entrepreneuriale »⁵³, de garant et producteur de bien commun. Ainsi Eloi Laurent⁵⁴ propose-t-il le prolongement de l'État-providence, ou plutôt sa métamorphose, en un État social-écologique. Il insiste sur le fait que « Le bien [commun] le plus précieux des États européens est le patrimoine de solidarité de leurs citoyens » et qu'ils ne doivent pas le sacrifier.

Jusqu'à présent l'Union européenne est restée, dans ses politiques, peu perméable aux analyses sur les biens communs et sur la façon de les faire fructifier⁵⁵. Pourtant, la paix et la cohésion (sociale et territoriale) apparaissent aux premiers rangs des sujets centraux pour la construction européenne ; le principe de subsidiarité

51. L'index EU-SP permet de suivre pour 272 régions (NUTS II) 50 indicateurs sociaux et environnementaux structurés autour de trois axes : les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, qualité de l'eau, logement, sécurité), le bien-être des populations (accès à l'éducation de base, à l'information, niveau de santé, écosystème et durabilité) et les opportunités (droits individuels, liberté individuelle et choix, tolérance et inclusion, accès à une éducation avancée)

52. Pierre Muller (2015), *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF

53. Mariana Mazzucato (2015) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*,

54. Eloi Laurent, *Le bel avenir de l'État-providence*, Les Liens qui Libèrent LLL, Paris (2014)

55. Elinor Ostrom (1990) *Governing the commons – the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge Press University

représente une méthode-clé pour les faire vivre. Pour répondre aux défis de « la solidarité 2.0 », un détour sur la notion d'intérêt général et/ou européen et son évolution récente est nécessaire.

Alors que la référence européenne à « l'économie sociale de marché » paraît compatible avec ces « biens communs », celle quasi-universelle au raisonnement marchand pour régir les relations interpersonnelles (*Homo oeconomicus*) s'avère, à bien des égards, contre-productive. Progressivement au cours des deux dernières décennies, la notion d'intérêt général et le fonctionnement des services qui s'y réfèrent ont été réduits à des arbitrages transactionnels consistant à dégager une position médiane entre des intérêts contraires, au lieu d'être l'expression du plus grand commun numérateur. Cette vision réduit le rôle de l'autorité publique à l'exercice de la contrainte, en niant sa capacité de mobilisation des énergies, au-delà de ce qui est communément admis comme la norme partagée.

Si cette approche minimaliste peut apparaître parfois comme un « moindre mal » pour faire accepter une nouvelle réglementation, elle se réduit trop souvent au niveau européen à s'aligner sur le plus petit commun dénominateur. Celui-ci n'est pas satisfaisant pour les États membres, les régions ou les entreprises les plus avancés, qui n'ont alors aucune motivation pour progresser, voire se sentent freinés dans leur élan. Il ne l'est pas non plus pour les autres, qui y voient souvent l'imposition d'un modèle unique, qui leur convient mal et qu'ils sont condamnés à essayer de rattraper éternellement. Plus généralement, cette voie minimale dévalorise ce que peut apporter une mise en commun européenne ; celle-ci est alors perçue comme faible et contestable.

Au regard de la réflexion menée dans la présente étude, l'État-providence est avant tout un assureur qui substitue aux hasards de l'existence individuelle la certitude de la solidarité. L'idée de « providence » publique au XIX^e siècle impliquait que les humains devaient être protégés des hasards de la vie naturelle (maladies) et de la vie sociale (accidents du travail, entre autres). Or, à l'âge de l'anthropocène, les humains sont devenus une part essentielle de la « vie naturelle ». De ce fait, on pourrait concevoir la politique sociale comme une politique de l'environnement de proximité⁵⁶, désignant les conditions sociales de vie (famille, travail, loisirs) ainsi que l'accès aux aménités environnementales et tous les facteurs environnementaux influençant la santé et le bien-être.

Les dommages économiques et sociaux attachés aux risques naturels ont été conçus jusqu'à présent dans la perspective de la fatalité. Tout change si on admet que ces événements sont plutôt des catastrophes humaines, dans lesquelles nous avons une responsabilité individuelle par notre mode de consommation, de production ou d'habitation et que nous disposons d'une capacité collective de nous en protéger par des mesures d'anticipation et de prévention. De fait, les progrès des connaissances scientifiques sur les crises écologiques⁵⁷ nous rapprochent d'un moment similaire à celui de l'après-guerre pour les risques sociaux, où la responsabilité va pouvoir se substituer à la fatalité et l'incertitude environnementale au risque social-écologique.

Quant à savoir s'il faut préférer une solution de mutualisation privée ou publique, la comparaison des coûts de gestion actuels des assurances privées et des systèmes publics en matière de santé ne laisse pas de doute⁵⁸. Une décennie après le déclenchement de la crise, les arguments d'inspiration néo-libérale ne doivent plus faire illusion : rien ne prouve rationnellement et n'a jamais été démontré concrètement, au cours des décennies passées, que l'État-providence favorisait l'oisiveté, incitait à la fraude, dévalorisait le travail ou l'esprit d'entreprise. Par contre, l'État-providence n'a jamais provoqué la moindre crise économique ; il développe les capacités humaines, améliore les conditions sanitaires de vie et accroît la longévité des personnes tout en contribuant à la cohésion sociale. Sans lui, les biens dits « tutélaires » — éducation et santé — ne seraient jamais produits. L'espérance de vie a progressé de 35 ans entre 1900 et 1999, alors qu'elle n'avait augmenté que de 7 ans entre l'an mil et 1900. A long terme, il ne coûte rien et le continent européen a montré pendant plus de quatre décennies la possibilité de la prospérité par la solidarité. Il ne ponctionne pas entre un quart et un tiers de la richesse économique des pays ; il transfère des ressources entre les membres de la collectivité nationale. « L'État-providence est l'institution la plus efficace jamais créée au cours de la longue histoire de la coopération humaine [...] Il ne déresponsabilise pas les individus ; il les déculpabilise. »⁵⁹. Selon l'OCDE, le niveau de

56. François Lafitte, (1962) *Social policy in a free society*, Birmingham University Press, Birmingham

57. Le GIEC classe les risques climatiques en 4 catégories : ce qui relève de la quasi-certitude (e.g. augmentation des températures) ; ce qui est très probable (e.g. augmentation du niveau des océans) ; ce qui est probable (accroissement des précipitations et violence des cyclones) ; ce qui est assez probable (canicule et retrait des glaciers).

58. Au début des années 1990, le fameux épuisement du modèle suédois n'a pas été le fait d'un dérapage de la protection sociale mais d'une mauvaise gestion macro-économique et de l'incapacité à prévenir la crise bancaire. Pourtant, c'est sur la base de cet exemple mal interprété que l'abaissement de la protection sociale continue d'être prôné pour tout le continent européen.

59. Eloi Laurent (2014) *Ibid.*

pauvreté de ses États membres est réduit de moitié grâce aux dispositifs sociaux. L'État providence a divisé par quatre l'effet négatif de la récession pour les ménages européens.

La mise en place d'un « État » social-écologique dans le prolongement de l'État-providence ouvre une perspective d'évolution ambitieuse pour l'Union européenne, puisque la consolidation et la protection d'un tel bien commun (couvrant les transitions écologique et énergétique) requiert l'articulation de politiques publiques à différents niveaux selon le principe de subsidiarité. En effet, l'atténuation climatique ne peut être que globale ou continentale mais l'adaptation ne peut être que locale. De même, la mise en place de nouvelles ressources fiscales relève du niveau européen mais leur redistribution du niveau national ou du niveau régional.

Les fonds européens associés à la politique de cohésion pourraient aisément être mobilisés dans les régions dans la perspective d'un tel projet commun européen, au-delà de ce qui a été amorcé en 2014 et du projet d'Union de l'énergie. En effet, le facteur humain explique en grande partie l'ampleur des catastrophes : l'occupation des sols (agriculture, infrastructures et urbanisation), l'augmentation de la population et la richesse économique accumulée dans certaines zones. Dès lors, s'ouvre un vaste pan pour les politiques publiques à tous les niveaux, dans les domaines de la prévention et de l'adaptation, non seulement du secours et de la réparation. De plus, ce projet rouvre des perspectives intéressantes pour les plus jeunes générations (emplois, compétences, recherche, santé, alimentation, logement, etc), quel que soit leur lieu de résidence. Il permet à tous de se réapproprier l'avenir sans transiger sur les valeurs européennes.

D'ores et déjà, la Commission a adopté plusieurs communications afin d'affirmer l'engagement de l'UE à mettre en œuvre des agendas élaborés au niveau mondial, aussi bien pour ses politiques internes⁶⁰ qu'externes, c'est-à-dire dans le cadre de la coopération avec les pays tiers⁶¹. Le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, par sa temporalité et son ambition multidimensionnelle illustrée par les 17 objectifs de développement durable (ODD), aurait pu aisément devenir un nouveau cadre stratégique pour les politiques européennes, prenant la suite de la stratégie EU 2020.

Toutefois, le fait est qu'un certain nombre d'États membres font figure de références exemplaires mondiales. Il est donc peu probable que les ODD puissent avoir un pouvoir fédérateur pour l'ensemble de l'UE. Certes, ils peuvent constituer un socle d'obligations minimales pour les États membres qui sont encore loin d'atteindre ces objectifs, mais ils mobiliseront faiblement les régions ou les États davantage focalisés sur la compétitivité. Néanmoins, dans la mesure où l'engagement pour le programme de développement durable des Nations Unies peut se décliner au niveau régional, il devrait inciter à élargir les critères d'évaluation de la convergence au sein de l'UE, entre les pays et les régions.

De son côté, la nouvelle gouvernance proposée par la Commission pour l'énergie et le climat doit permettre de décliner efficacement le concept pour les régions. L'objectif d'efficacité énergétique et d'atténuation des risques climatiques comprend une variété suffisante de dimensions pour que toutes les régions se sentent mobilisées. En fonction des enjeux, une cartographie différente⁶² des régions faibles apparaît (autosuffisance énergétique, réduction des GES, rénovation des bâtiments, mix énergétique, rénovation des modes de transport, précarité énergétique, etc). Sujet d'exercice d'une solidarité de convergence par excellence, sa mise en œuvre a été bien engagée dans la période de programmation 2014-2020. La Cour des comptes dans son Rapport spécial⁶³ signale d'ailleurs une augmentation substantielle de l'investissement programmé pour l'efficacité énergétique par comparaison avec la période 2007-2013. Cependant, elle semble être réalisée au détriment d'autres objectifs thématiques proches (prévention des risques et préservation des ressources naturelles, transports durables). La poursuite des investissements régionaux après 2020, condition nécessaire pour faire de l'UE une économie décarbonée et plus autonome sur le plan énergétique, passe par la prise en compte des disparités entre les régions à ce sujet (conditions naturelles climatiques et géographiques, profil des industries productives, héritage du parc énergétique et immobilier, etc), au-delà du critère du PIB.

Ainsi, l'Union de l'énergie et le Programme de développement durable des Nations Unies rendent plus que jamais nécessaire la poursuite de l'objectif de convergence, tout en redessinant le contenu à partir de critères plus nombreux que le seul PIB/habitant pour identifier les régions bénéficiaires.

60. Communication de la Commission, *Prochaines étapes pour un avenir européen durable - Action européenne en faveur de la durabilité*, COM (2016)739 du 22/11/2016

61. Communication de la Commission, *Proposition concernant un nouveau consensus européen pour le développement « Notre monde, notre dignité, notre avenir »*, COM (2016) 740 du 22/11/2016

62. Eurostat *Regional Year Book 2016*

63. Cour des Comptes (2017) Ibid.

CONCLUSION : UNE POLITIQUE DE COHESION RESTRUCTUREE PLUS QUE JAMAIS NECESSAIRE

Depuis 2007, malgré l'ajout de la cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne, la notion de solidarité européenne associée à la politique de cohésion s'est affaiblie au point de disparaître, portant un coup à la légitimité de l'UE au passage. Dans le cadre financier actuel, seuls perdurent le soutien aux régions en retard de développement au titre de l'objectif de convergence, la contribution aux objectifs de la stratégie EU 2020 ainsi que sur un mode mineur la coopération territoriale.

Alors que le spectre de la crise financière s'estompe, il devient évident que la contribution de la politique de cohésion à l'investissement public et à la réalisation de la stratégie EU 2020 n'est pas suffisante pour convaincre les décideurs politiques nationaux et les citoyens européens de l'intérêt de maintenir des financements pour toutes les régions.

Pour assurer la continuité de la politique de cohésion, nous devons substantiellement la réformer afin qu'il soit évident pour tous les citoyens européens qu'elle les aide, peu importe où ils vivent, à faire face aux nouveaux défis et que la politique de cohésion est le meilleur instrument d'exercice de la solidarité européenne.

La réforme de la politique de cohésion devrait alors suivre simultanément plusieurs directions :

- Revisiter l'objectif de convergence à la lumière des nouveaux défis. Compte-tenu de l'accroissement des disparités infrarégionales plutôt qu'inter-régionales et de la multiplicité des inégalités, les critères d'éligibilité devraient être diversifiés (PIB/habitant, indicateurs sociaux et environnementaux, indicateurs liés à la démocratie et aux droits humains). Le modèle socio-économique désirable pour les citoyens européens à l'horizon 2030 devrait aussi être interrogé, en mettant en valeur le mode de vie européen en tant que tel (paisible, démocratique, tempéré, relativement égalitaire, etc). Comme les régions et les autorités locales sont les mieux placées pour alimenter ce mode de vie, la politique de cohésion post-2020 devrait s'attacher à construire des régions résilientes sur cinq plans — socio-économique (compétitivité et innovation), environnemental, démocratique, territorial (équilibre et interdépendance rural-urbain) et du développement humain (culture, éducation, santé).
- Affirmer pour les régions qui présentent de fortes inégalités internes, territoriales et sociales, qu'une responsabilité particulière leur incombe afin d'assurer la cohésion sociale et territoriale sur leur territoire, par un meilleur accès de tous aux services de bien-être, de meilleures interconnexions physiques mais aussi immatérielles (culturelles, numériques, éducatives, sanitaires, alimentaires, énergétiques) entre les zones les plus dynamiques et prospères et celles qui le sont moins. La mise en œuvre au niveau infrarégional de ce type de responsabilité est cruciale pour restaurer la première brique d'une solidarité active européenne entre habitants et acteurs, des montagnes et des vallées, du littoral, des îles et de l'arrière-pays, des villes et des campagnes, des quartiers dans les villes, etc.
- Approfondir le travail sur les ressources publiques régionales et locales, sur les capacités institutionnelles et sur les stratégies de spécialisations intelligentes, afin de mieux combiner le développement orienté vers l'extérieur et celui orienté vers le potentiel endogène local
- Contrebalancer le projet d'approfondissement de l'UEM, qui est susceptible de mettre sous tension certaines régions fragiles qui souffrent de faiblesses structurelles, par un soutien apporté à ces régions, à l'instar de celui qui avait accompagné « l'Objectif 92 ». Cet appui, dans le cadre de la politique de cohésion, conditionne l'acceptation par l'opinion publique européenne de ce nouveau projet d'envergure.
- Intervenir pour assurer une solidarité intergénérationnelle « à l'envers » centrée sur la construction et la protection de « biens communs », en lien avec les transitions environnementale, énergétique, climatique et démographique à l'horizon 2030.

Enfin, si l'objectif de solidarité redevient prioritaire pour l'UE, un arbitrage avec l'objectif de concurrence doit être effectué. La politique de cohésion ne peut plus être vue comme une politique d'accompagnement du projet d'extension du Marché unique à de nouveaux secteurs d'échanges. Au contraire, l'impact sur les équilibres territoriaux d'un tel projet doit être évalué ex-ante et conduire, dans le cas où les équilibres spatiaux s'en trouveraient perturbés et où les mécanismes de solidarité existants ne pourraient pas y faire face, à interroger la pertinence d'un tel projet.

ANNEXE : LES NOUVELLES ATTENTES DE SOLIDARITÉ ET DE JUSTICE TERRITORIALE EN EUROPE

1. L'Union et les citoyens européens au défi

La légitimité de l'UE affaiblie

La légitimité de l'Union européenne est mise en cause de manière croissante depuis presque vingt ans, sur le plan démocratique, mais aussi au regard de ses réalisations dans le champ socio-économique.

En tant qu'institution supranationale réunissant encore aujourd'hui 28 États membres, l'Union est critiquée pour son incapacité à créer un véritable « demos » européen⁶⁴ et à s'émanciper d'une lourde bureaucratie basée sur une défiance réciproque entre les institutions et, surtout, entre les différents niveaux de gouvernance. Elle fait les frais de l'évolution vers la post-démocratie⁶⁵ qui touche l'ensemble de nos pays développés. Selon Colin Crouch, dans un tel régime, les intérêts d'une puissante minorité l'emportent sur ceux de la majorité ; les formes de la démocratie sont respectées, mais non la substance qui permet à des citoyens ordinaires de peser sur le cours des affaires publiques.

Aux yeux de nombreux Européens, l'Union n'a pas tenu la promesse de prospérité à partir du milieu des années 1990⁶⁶ (chômage, précarité des emplois, aggravation de la pauvreté) et a plutôt accéléré la mise sous pression externe de la globalisation. Cette mise en cause citoyenne est d'ailleurs le point de départ du Document de réflexion sur la maîtrise de la globalisation de la Commission européenne, qui reconnaît la plus grande vulnérabilité de certaines régions européennes⁶⁷ et le risque de décrochage des zones rurales. La réglementation et la gouvernance par les pairs imposent des exigences jugées excessives en direction de certains États membres (gestion de la crise monétaire, Europe à géométrie variable) et, par ailleurs, freinent les initiatives. En situation d'urgence, l'UE ne parvient pas à réagir vite et les décisions, une fois prises, s'avèrent souvent insuffisantes ou faibles pour protéger.

Des défis quasiment identitaires

Au-delà des reproches faits à l'UE en tant que construction institutionnelle et politique, le contexte socio-économique et géopolitique crée une confrontation avec trois types de défis pour les Européens qui se reconnaissent dans les valeurs rappelées dans le Traité de l'Union européenne⁶⁸ :

- un défi d'appropriation et de maîtrise : le numérique génère des milliers d'innovations que nous ne savons pas comment utiliser au mieux dans le respect de nos valeurs (démocratie, vie privée, dignité humaine), sans pour autant vouloir nous en priver. Cette tension accélérée vers le futur, alors même qu'elle fait intimement partie de la construction de l'identité occidentale⁶⁹, est anxiogène pour une population démographiquement vieillissante⁷⁰ ;
- un défi de réaction et de projection : des populations extra-européennes affluent vers l'Europe pour des raisons politiques, économiques ou climatiques. Nous ne savons pas organiser leur accueil, garantir leur

64. Joseph Weiler (1999) *The constitution of Europe*, Cambridge University Press

65. Colin Crouch (2004) *Post-democracy*, London, Polity

66. Stefano Bartolini (2013) *Manifeste pour le Bonheur – Comment passer d'une société de l'avoir à une société du bien-être*, Paris, Les liens qui Libèrent (traduit de l'italien *Manifesto per la felicità*, (2010), Donzelli Editore).

67. Commission européenne (2017) *Document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation*, COM(2017) 240 du 10/5/2017

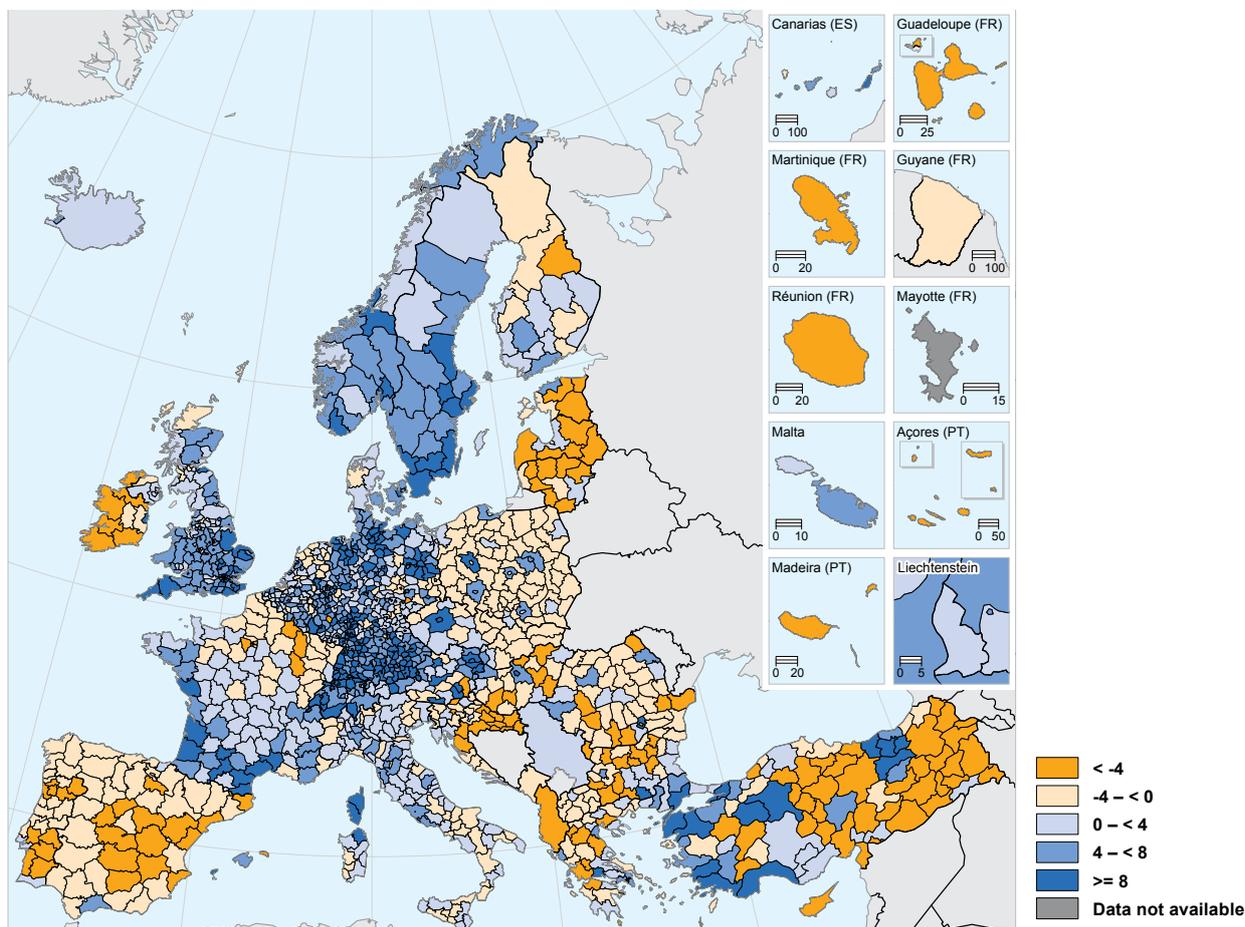
68. Article 2 du TUE « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

69. Hartmut Rosa (2013) *Aliénation et accélération – vers une théorie critique de la modernité tardive*, Paris, La Découverte

70. Nous nous trouvons en quelque sorte dans une situation de déstructuration sociétale, similaire à celle décrite par Karl Polanyi lorsqu'il analysait la société rurale anglaise ayant perdu ses repères sous la contrainte d'entrer dans l'économie de marché dans la première moitié du XIX^e siècle ou encore le désarroi des populations colonisées soumises à de nouvelles règles sociales imposées par les empires occidentaux.

intégration en préservant nos valeurs (égalité homme-femme, tolérance) et notre organisation sociale (protection sociale, éducation, ...), ni concevoir des dispositifs préventifs efficaces (développement économique dans les pays les moins avancés, atténuation du changement climatique, contrôle dans les pays de départ, sauvetage en mer ...)

CARTE 3 ▶ Taux brut de migration, 2014 (pour 1000 habitants)



Source : Eurostat

- un défi de gouvernance démocratique⁷¹ : le réchauffement climatique, la perte de biodiversité, la croissance démographique et le tarissement des ressources naturelles constituent des menaces pour la survie de l'espèce humaine à l'échéance de quelques générations si notre mode de développement n'est pas substantiellement réorienté. Ce tournant exige l'invention de nouveaux instruments de politique publique⁷² pour changer les comportements individuels et collectifs, selon un processus démocratique⁷³.

71. Nancy Fraser insiste sur la nécessité de « sortir de l'alternative entre néolibéralisme progressiste et populisme réactionnaire » in Collectif (2017) *L'âge de la régression – pourquoi nous vivons un tournant historique*, Paris, Premier parallèle

72. Marjorie Jouen (2017 à paraître) *Pour moderniser l'action publique, les leviers du changement social*, Paris, Futuribles

73. Eloi Laurent et Philippe Pochet (2015) *Pour une transition sociale-écologique, quelle solidarité face aux défis environnementaux ?*, Paris, Les petits matins / Institut Veblen

CARTE 4 ► Effets majeurs observés et prévus du changement climatique dans les principales régions d'Europe



Source : EEA, 2012

Une opinion publique de plus en plus distante, voire en contradiction

L'image de l'UE auprès des citoyens européens a évolué entre 2006 et 2016⁷⁴ : les appréciations positives ont chuté de 50% à 35% tandis que les jugements négatifs qui stagnaient depuis longtemps autour de 15% ont brutalement monté à 25% à partir de 2012-2013 et s'y maintiennent.

La libre circulation et la paix sont considérées à égalité à 56% comme les meilleures réalisations de l'UE, suivies d'Erasmus et de l'euro à 20%, et du domaine social à 19%⁷⁵. Parmi les réalisations ou les projets de l'UE, la libre circulation des personnes et des marchandises est plébiscitée à 80%. L'UE est attendue dans les domaines de la défense commune à 75%, de l'énergie à 73%, de la politique migratoire à 69%, de la politique extérieure à 66%, du numérique à 60%, de l'UEM et de l'euro à 58%. Le soutien à l'UE tombe au dessous de 50% pour les accords commerciaux et l'élargissement.

Les préoccupations des Européens changent selon qu'on leur parle du niveau national ou européen. Au niveau national, le chômage arrive en tête (30%) suivi de l'immigration (26%), de l'économie (19%) et de la

74. Eurobaromètre octobre-novembre 2016

75. Jacques Nancy (2016) *Grandes évolutions de l'opinion publique à l'égard de l'UE*, Etude exploratoire pour le Parlement européen

santé-protection sociale (18%). Au niveau européen, l'immigration constitue le premier sujet d'inquiétude (45%) puis le terrorisme (32%), la situation économique (20%) et le déficit public (17%).

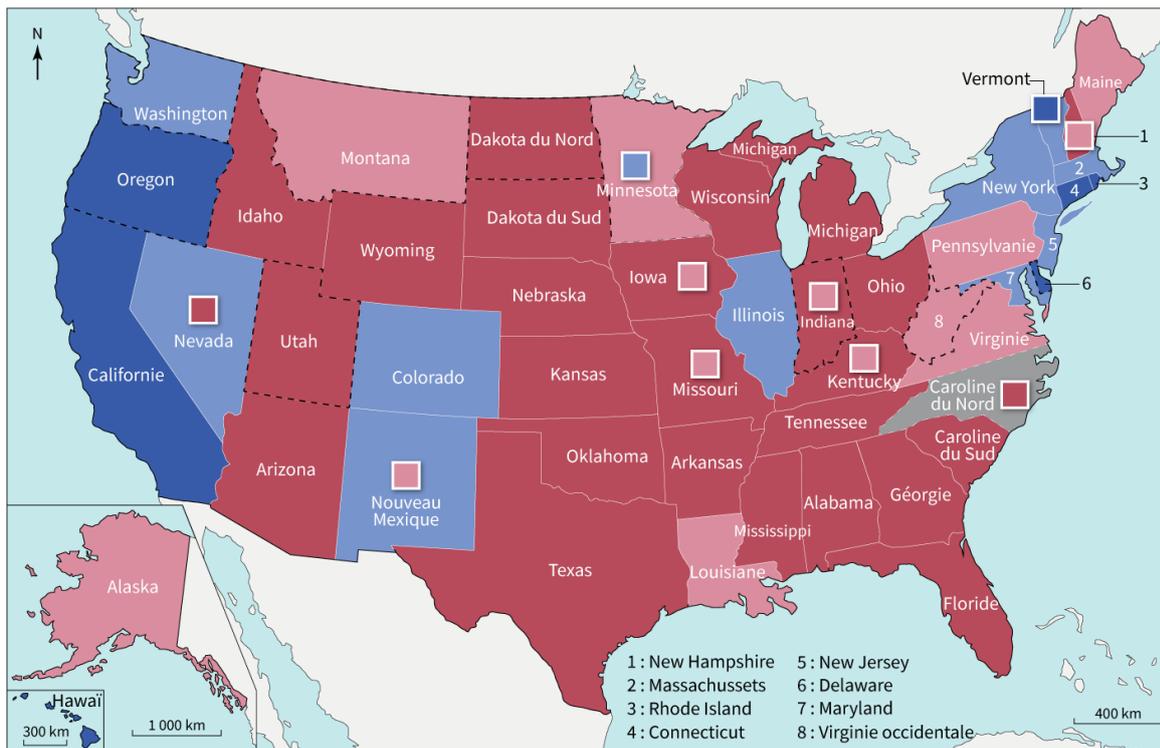
La crise a assurément exacerbé les opinions et les comportements comme le confirme une analyse longitudinale sur plus d'un siècle montrant l'existence d'une corrélation entre les crises financières et la montée à des niveaux élevés (+30%) des partis d'extrême droite⁷⁶. Selon les auteurs, d'autres chocs de nature, économique ou politique, ou d'autres événements comme des catastrophes naturelles ne provoquent pas un tel effet. La comparaison historique semble montrer que l'effet perturbateur des crises financières sur la vie politique dure une décennie, avant de revenir à la situation antérieure. Le pari de la procrastination consistant à attendre le retour automatique de la confiance paraît toutefois risqué.

2. De l'inégalité à l'injustice territoriale

L'expression politique du sentiment d'injustice territoriale

L'analyse cartographique des récentes élections au Royaume-Uni, aux États-Unis et en France fait apparaître une polarisation territoriale des votes protestataires selon des clivages inédits.

CARTE 5 ➤ Élections 2016 aux États-Unis, un renforcement des tendances partisanes locales



Contrôle partisan des gouvernements d'État après l'élection :

- Législatif et exécutif républicains
- Législatif et exécutif démocrates
- Contrôle partagé avantageant les républicains
- Contrôle partagé avantageant les démocrates
- Élection du gouverneur en 2016
- Résultats non-définitifs

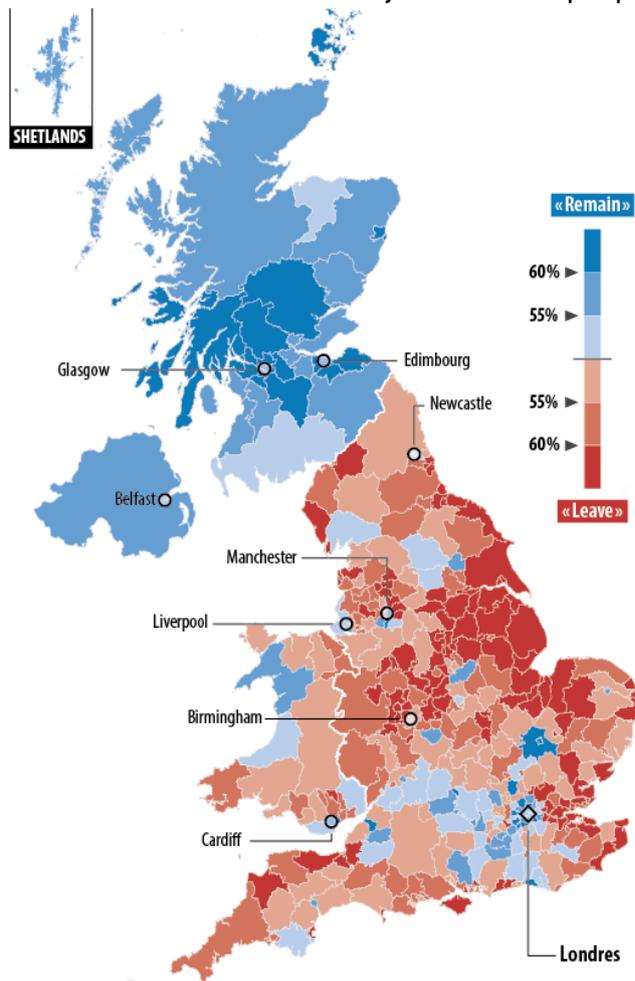
Contrôle partisan des gouvernements des États avant l'élection :

- Législatif et exécutif républicains
- Législatif et exécutif démocrates
- Contrôle partagé avantageant les républicains
- Contrôle partagé avantageant les démocrates

Source : RealClearPolitics.com ; Ballotpedia © Roman Vinadia, novembre 2016

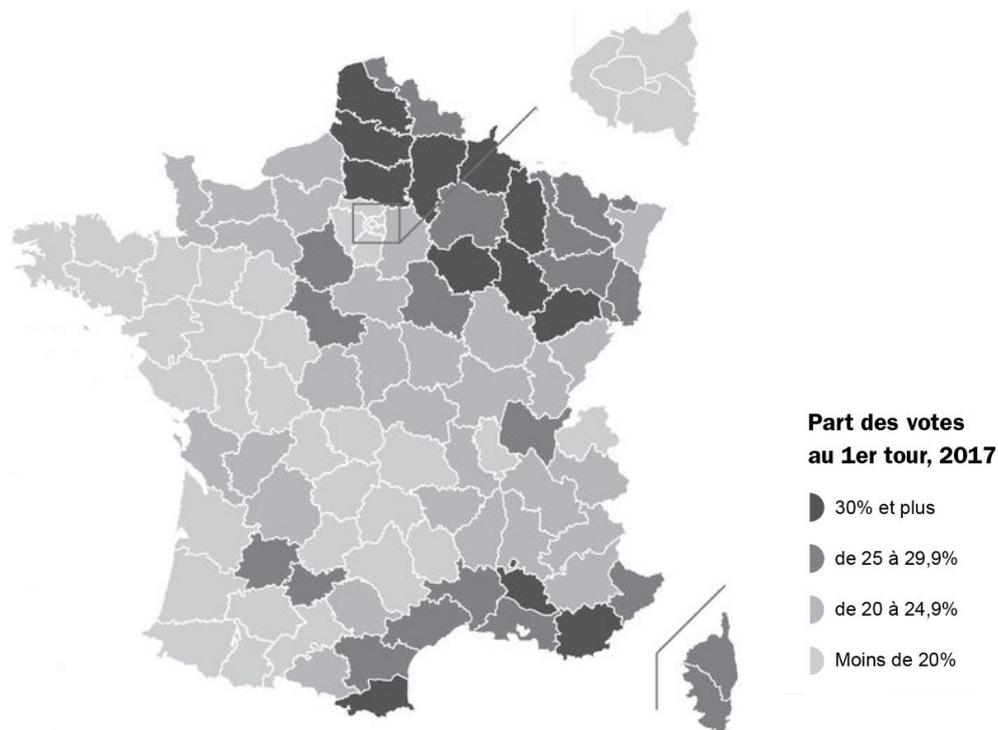
76. Manuel Funke, Moritz Schularick, Christoph Terbesch CESifo "Going extremes: politics after the financial crisis 1870-2014" (octobre 2015) Université de Berlin et CESifo

CARTE 6 ➤ Les résultats du référendum au Royaume-Uni circonscription par circonscription



Source : Wall Street Journal

CARTE 7 ➤ Élection présidentielle française : la part des votes Front National au premier tour

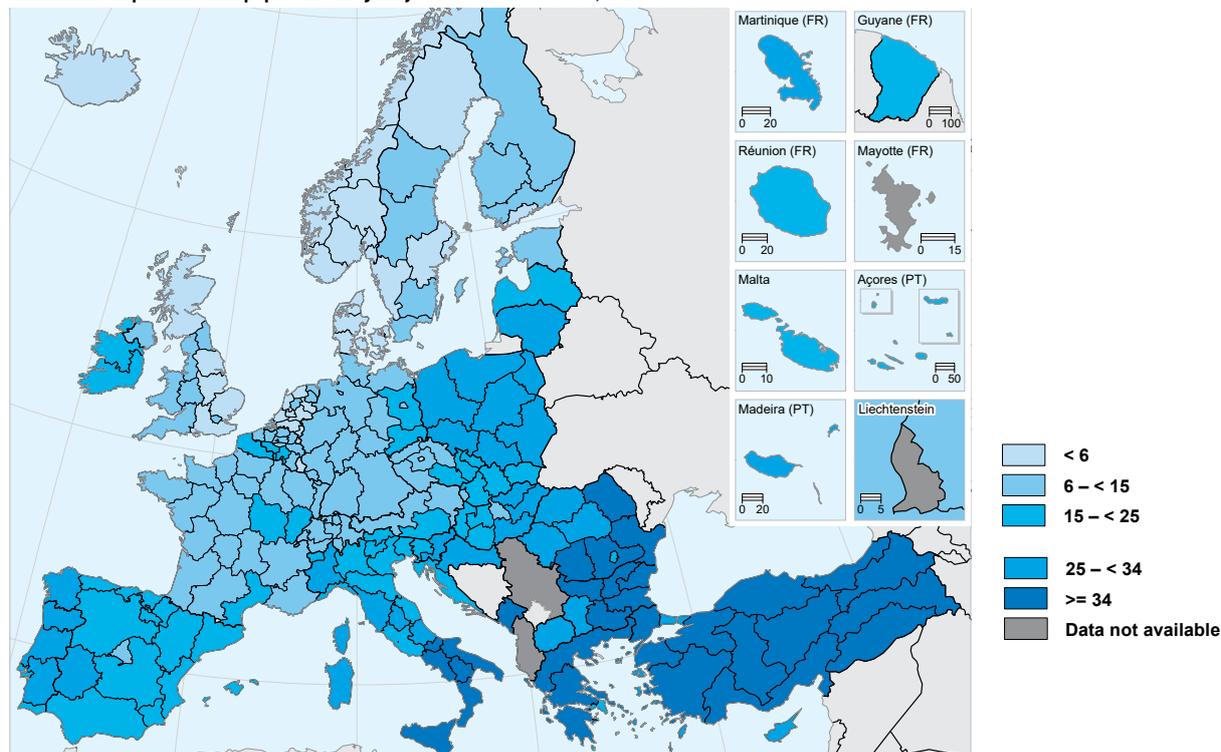


Source : Visactu, Ministère de l'Intérieur

Pendant longtemps, les fluctuations s'expliquaient principalement par l'appartenance à un groupe social, catégorisé par sexe, âge, niveau d'éducation ou profession (le niveau de revenu y étant corrélé). La localisation était considérée comme une donnée constante, associée à des caractéristiques physiques, un héritage culturel, économique, religieux, etc⁷⁷. De fait, les analyses sur les comportements électoraux (abstentions) ou les opinions favorables à l'UE de l'Eurobaromètre restent marquées majoritairement par le déterminisme national, plus faiblement par le niveau d'éducation ou l'âge des citoyens. Elles peinent à apporter des éclairages de niveau européen sur d'autres variables explicatives⁷⁸.

En général, le sentiment d'injustice naît du constat d'inégalités excessives et irrémédiables. Ce triple ressort de l'injustice — constat, excès, absence de remédiation possible (ou fatalité) — se met principalement en place dans la vie quotidienne et dans la proximité. Ainsi, les régions ou les villes de forte conflictualité sont souvent celles caractérisées par des écarts importants de revenus et de modes de vie, aggravés lorsque les populations ne se mélangent pas géographiquement⁷⁹. La révolution numérique attise le phénomène. D'abord, parce qu'elle rend visible pour tous les inégalités grâce à une circulation large d'information et à travers les médias sociaux, qui rapprochent virtuellement les individus et facilitent les comparaisons (et les frustrations) avec des situations matérielles extrêmes⁸⁰. Ensuite, parce qu'elle rend possible la réalisation de gains très élevés pour des individus, en association avec la financiarisation de l'économie et la globalisation des échanges (droits d'auteurs, brevets).

CARTE 8 ► Proportion de la population n'ayant jamais utilisé Internet, 2015 (en %)



Source : Eurostat

Le décrochage démocratique des « périphéries intérieures »⁸¹ semble être constaté, ou menacer presque tous les États membres. Ces lieux sont des espaces, parfois assez vastes mais rarement de taille régionale, où les habitants se sentent pris au piège par le jeu combiné de facteurs externes, politiques publiques ou revirements de conjoncture. Au-delà de leur situation personnelle socio-économique, les populations développent une frustration collective associée au lieu de résidence.

77. Ainsi, opposait-on au début du XX^{ème} siècle, « la France du granit », conservatrice, et « la France de la châtaigne », progressiste ; on évoquait le « Midi rouge », pour désigner plusieurs régions du Sud de tradition ouvrière agricole ou industrielle

78. Jacques Nancy (2016) *Ibid*

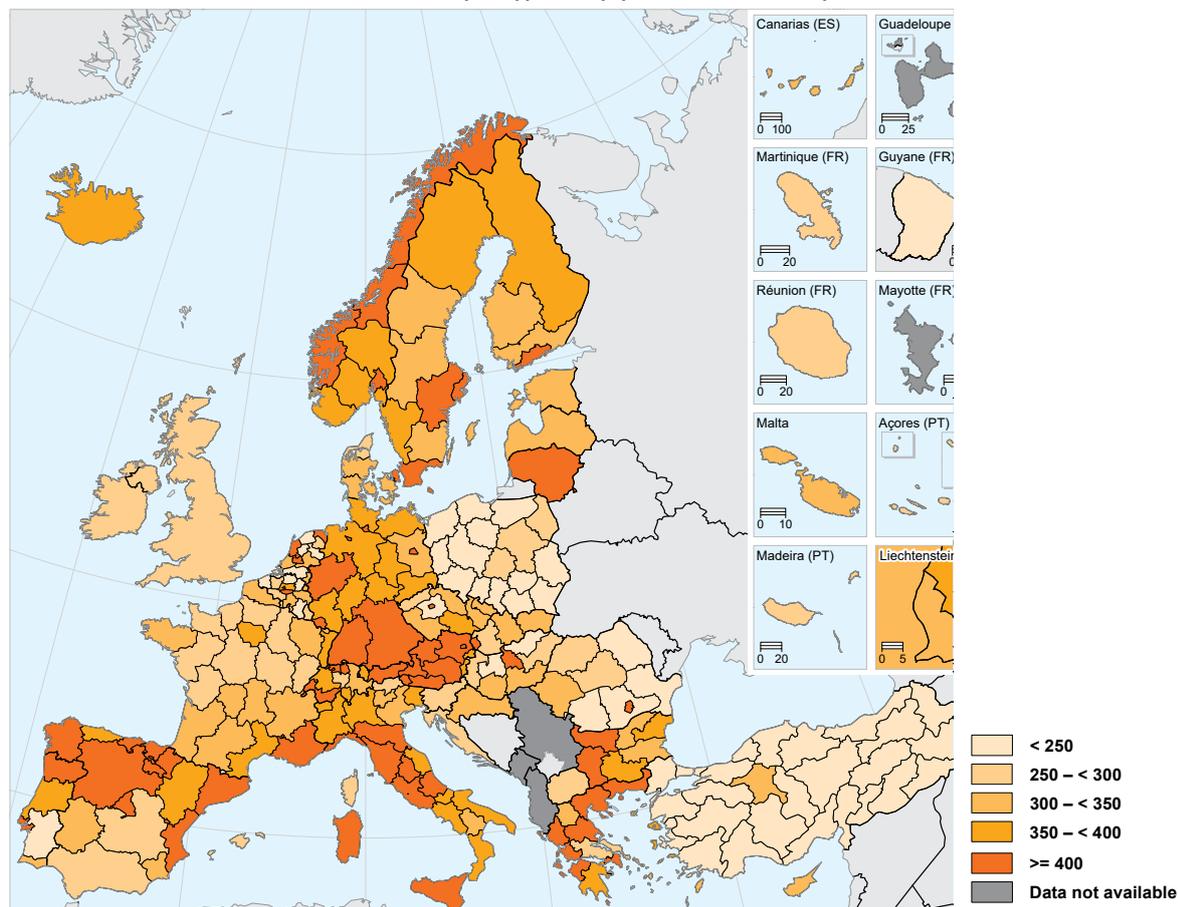
79. On constate de plus en plus souvent des comportements d'éviction territoriale de la part des groupes sociaux les plus riches

80. Ces travers et leurs conséquences sociales, en forme de généralisation de comportements collectifs émotionnels et compassionnels ou violents et radicaux, ont été largement analysés depuis plus d'une décennie.

81. Christophe Guilluy (2011) « Les métropoles et la France périphérique – une nouvelle géographie sociale et politique » *Le Débat* 2011/4 (n°166) Paris, Gallimard

Il peut résulter d'un choix peu judicieux de localisation volontaire (« exurbs »⁸²) ou du déterminisme social lié au phénomène de ségrégation spatiale (quartiers en centre-ville délabrés ou banlieues). Ainsi ces « périphéries » possèdent des caractéristiques semblables en termes de performances socio-économiques médiocres et de niveaux problématiques d'équipements collectifs ou d'accès aux services, sans être forcément les plus mauvais. Sur le long terme, certaines zones ou régions suivent nettement une trajectoire de déclin.

CARTE 9 ► Personnel de santé - Nombre de médecins par rapport à la population, 2013 (nombre pour 100 000 habitants)



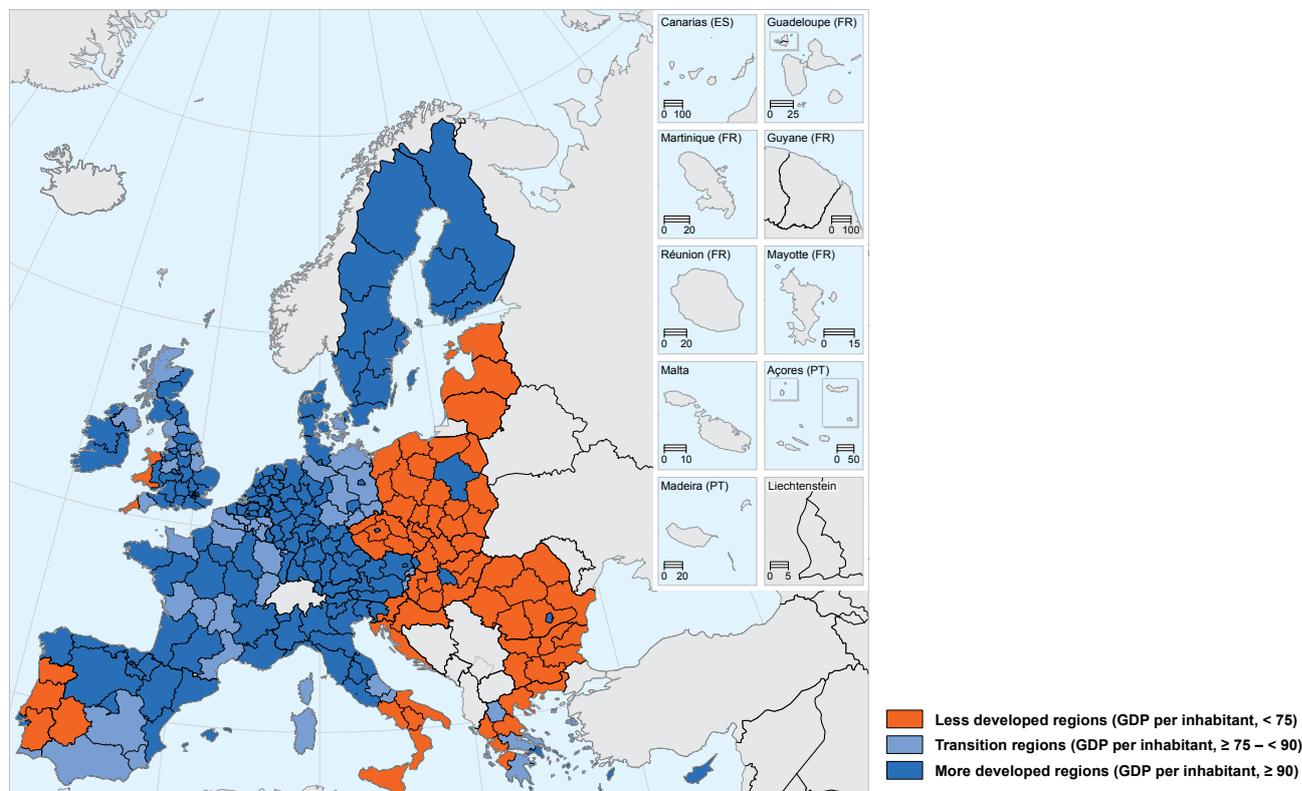
Ce phénomène s'inscrit dans une temporalité longue, même si la crise a accru sa visibilité, les partis politiques extrémistes, xénophobes ou populistes réalisant des scores importants lors des élections nationales ou européennes. Il coïncide avec des comportements sociaux nouveaux, tels l'abstentionnisme intermittent lié à l'indécision⁸³ ou la marchandisation extrême des relations interpersonnelles⁸⁴, mais surtout avec l'arrêt de la mobilité sociale ascendante qui caractérisait les économies en phase de rattrapage. Ainsi, ce phénomène a tendance à toucher davantage les régions à croissance faible, en particulier dans l'UE-15, que celles à faible niveau de développement, mais il serait abusif de considérer que le PIB/habitant constitue un indicateur fiable. En effet, c'est moins l'économie que l'anthropologie, la sociologie ou la science politique qui permettent de comprendre les ressorts d'un tel malaise.

82. Voir Michael Storper

83. Selon les analyses Eurobaromètre, depuis 1979, le taux d'abstention aux élections européennes augmente tendanciellement, avec des fortes particularités nationales. S'il favorise mécaniquement les scores des partis populistes hostiles à l'UE, aucune corrélation ne peut être établie à partir d'une analyse géographique du chômage ou d'autres données socio-économiques.

84. Cette marchandisation, qualifiée de « réification de l'autre » par Tim Kasser (*The high-price of materialism*, (2002) Cambridge, Mit Press) et qui aboutit à une « société liquide » selon Zygmunt Baumann (*Liquid Modernity*, (2000), London, Polity), s'avère coûteuse individuellement et surtout collectivement, avec un accroissement des dépenses d'équipement ou de fonctionnement, y compris une généralisation de la judiciarisation des relations, pour garantir la sécurité alors que dans une société de confiance la plupart de ces dépenses pourraient être évitées.

CARTE 10 ► Éligibilité des régions aux fonds européens en fonction de leur PIB par habitant (en %)



Source : Commission Européenne, DG REGIO

Il met directement en cause l'inefficacité des mécanismes de cohésion et en appelle à une réactivation de la convergence multidimensionnelle, incluant l'économie (entreprises, emploi, recherche et innovation), l'amélioration de l'environnement physique naturel et bâti, l'éducation, la formation, la santé, l'alimentation, etc.

3. Le sort incertain de ceux qui atteindront l'âge adulte en 2030

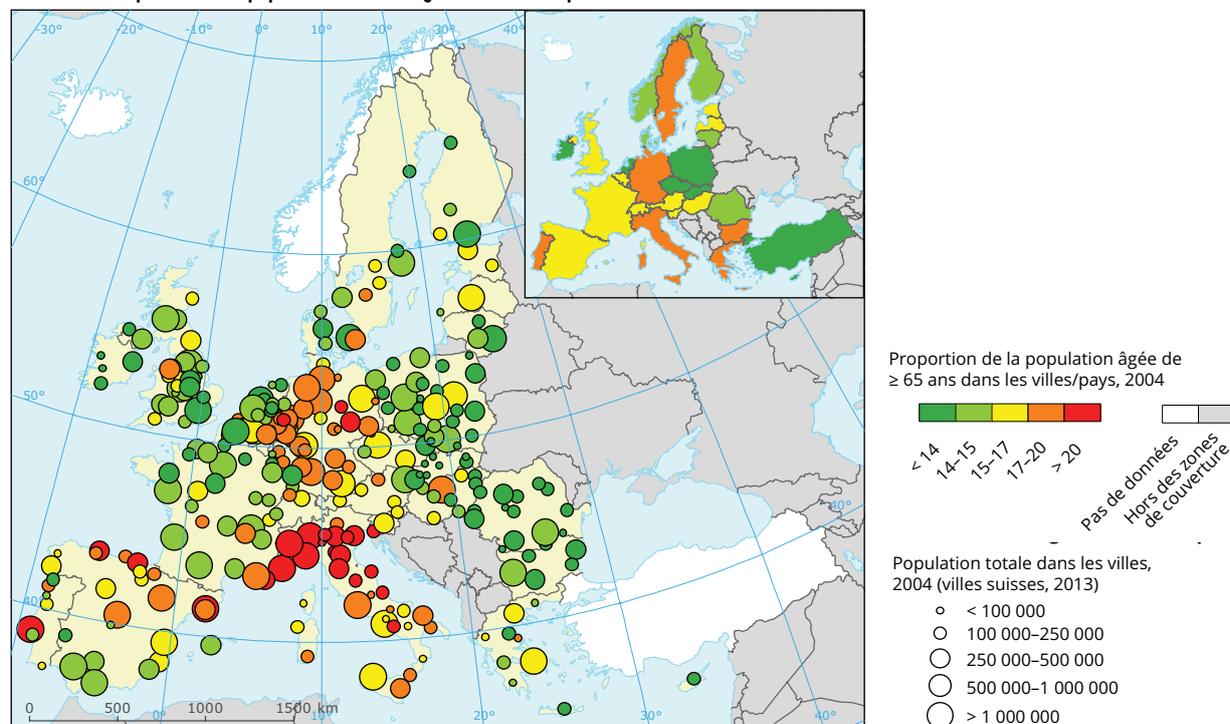
Il est toujours hasardeux de se livrer à des pronostics sur l'avenir car ils peuvent ressembler à des exercices de science-fiction. Néanmoins, on dispose déjà de nombreuses données sur les pressions probables sur la cohésion sociale du fait du prolongement de certaines tendances ou des engagements internationaux pris à l'horizon 2030 ou 2050. En matière de solidarité intergénérationnelle, l'attention s'est portée à partir des années 1960 sur le sort des plus âgés : le risque lié à la fin d'activité professionnelle et, plus récemment, celui lié la dépendance ont ainsi été mieux pris en charge. À l'inverse, depuis une dizaine d'années, la pauvreté des enfants et celle des jeunes adultes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle sont devenues problématiques. Dans certains États membres, des politiques volontaristes ont été adoptées pour contrer ces phénomènes mais leur portée reste limitée parce qu'il faudrait des réformes sociales plus profondes.

Au-delà des aspects sociaux, les conditions de vie de ceux qui auront vingt ans en 2030 soulèvent des interrogations. Selon l'Agence européenne de l'environnement⁸⁵, la pollution atmosphérique cause chaque année la mort de 524 000 Européens et 87% de la population urbaine est exposée à ce risque. La pollution aux particules fines est responsable de 43 000 décès prématurés en France, de près de 60 000 en Allemagne et en Italie. De nouveaux risques épidémiologiques sont constatés, dont les effets risquent de se faire sentir à long terme (par exemple ceux liés aux perturbateurs endocriniens), même si des mesures d'interdiction sont prises rapidement. La dimension environnementale de la santé ne peut plus être négligée puisqu'actuellement deux tiers des décès sont dus à des maladies chroniques liées à nos comportements et aux conditions environnementales, les progrès scientifiques ayant permis de réduire considérablement les risques épidémiologiques liés aux maladies transmissibles. De manière générale, les inégalités environnementales sont plus importantes

85. Agence européenne de l'environnement (2015) Rapport annuel

que les autres. Ainsi, aux États-Unis, le coefficient de Gini est de 0,47 pour les inégalités sociales (soit environ le double de celui de l'UE) contre 0,76 pour les inégalités environnementales. Dans les pays de l'OCDE, le nombre des personnes exposées au risque d'inondation est passé de 1,4 millions en 1970 à 2 millions en 2010. Dans le monde, les catastrophes ont coûté 13 Md de dollars en 2013 et provoqué la mort de 25 000 personnes.

CARTE 11 ► Proportion de la population urbaine âgée de 65 ans ou plus



Source : EEA, 2012

Le lien entre les inégalités sociales et environnementales⁸⁶ est très fort et cumulatif sur la santé physique et mentale, la criminalité et la soutenabilité environnementale. À ce titre, d'un point de micro-économique, les études montrent que plus les riches sont riches, plus ils consomment et ont des comportements nuisibles pour la planète. En outre, l'accroissement des inégalités complique la sensibilisation des individus les plus défavorisés aux enjeux écologiques. D'un point de vue macro-économique, l'inégalité accroît le besoin de croissance économique potentiellement nuisible à l'environnement, les ressources naturelles constituant le véritable patrimoine des moins riches. En définitive les inégalités décuplent les dommages sociaux engendrés par les chocs écologiques et amoindrissent la résilience des sociétés.

Alors que la demande « d'une Europe qui protège » associée aux situations d'urgence fait l'objet d'une prise en compte politique à haut niveau, elle reste largement insatisfaite quand il s'agit d'enjeux à moyen ou long terme. Les citoyens seraient pourtant en droit d'attendre que la puissance publique développe les moyens de les protéger de ces risques, comme elle le fait pour les risques sociaux ou les risques dits naturels. Selon Rogers et Laffoley, « les moyens techniques qui permettraient de parvenir à des solutions pour nombre de problèmes, tels que l'acidification des océans, existent déjà mais les valeurs des sociétés actuelles empêchent l'humanité de les traiter efficacement »⁸⁷.

Un autre exemple de défi à long terme, peu anticipé, concerne la transition démographique et plus précisément la confrontation entre, d'une part, le déclin démographique et le vieillissement de nos sociétés et, d'autre part, la pression migratoire en provenance des pays moins avancés. Selon Eurostat⁸⁸, à l'horizon 2050, 69 régions seront confrontées à une baisse naturelle substantielle de leur population (supérieure à la moyenne européenne) alors qu'elles devront accueillir un afflux de migrants supérieur à la moyenne des autres régions.

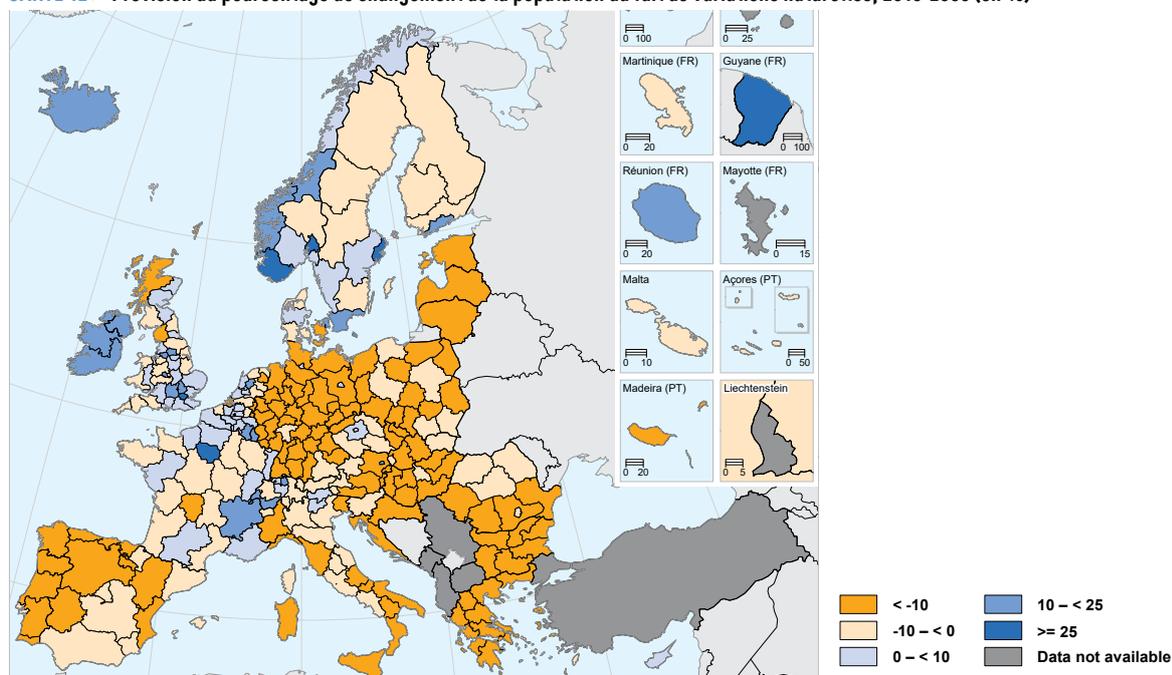
86. Eloi Laurent et Philippe Pochet (2015) *Ibid.*

87. AD. Rogers et AD Laffoley, "International Earth system expert workshop on ocean stresses and impacts". Summary Report. IPSO Oxford.

88. Eurostat *Regional Year Book 2016*

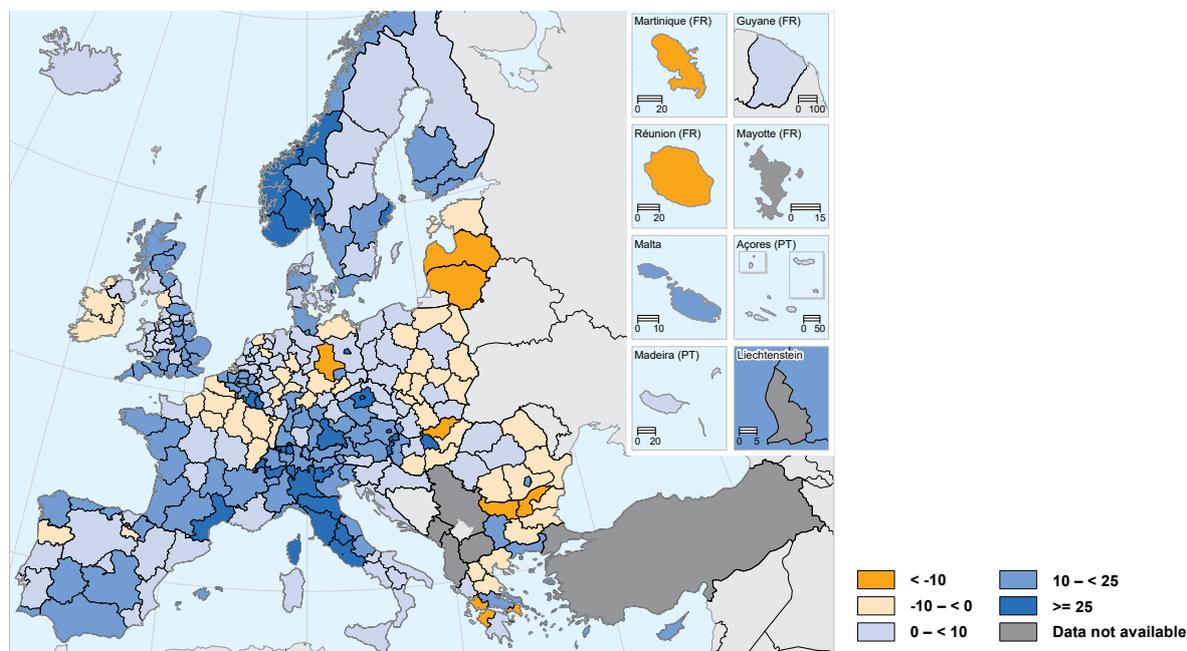
Elles se situent dans presque tous les pays de l'UE mais en majorité dans une vaste zone qui englobe le Nord de l'Italie, le Sud de l'Allemagne et l'Ouest de la Roumanie.

CARTE 12 ► Prévision du pourcentage de changement de la population du fait de variations naturelles, 2015-2050 (en %)



Source : Eurostat

CARTE 13 ► Prévision du pourcentage de changement de la population du fait des migrations, 2015-2050 (en %)



Source : Eurostat

4. Des évolutions territoriales compliquées, entre dynamiques et inégalités

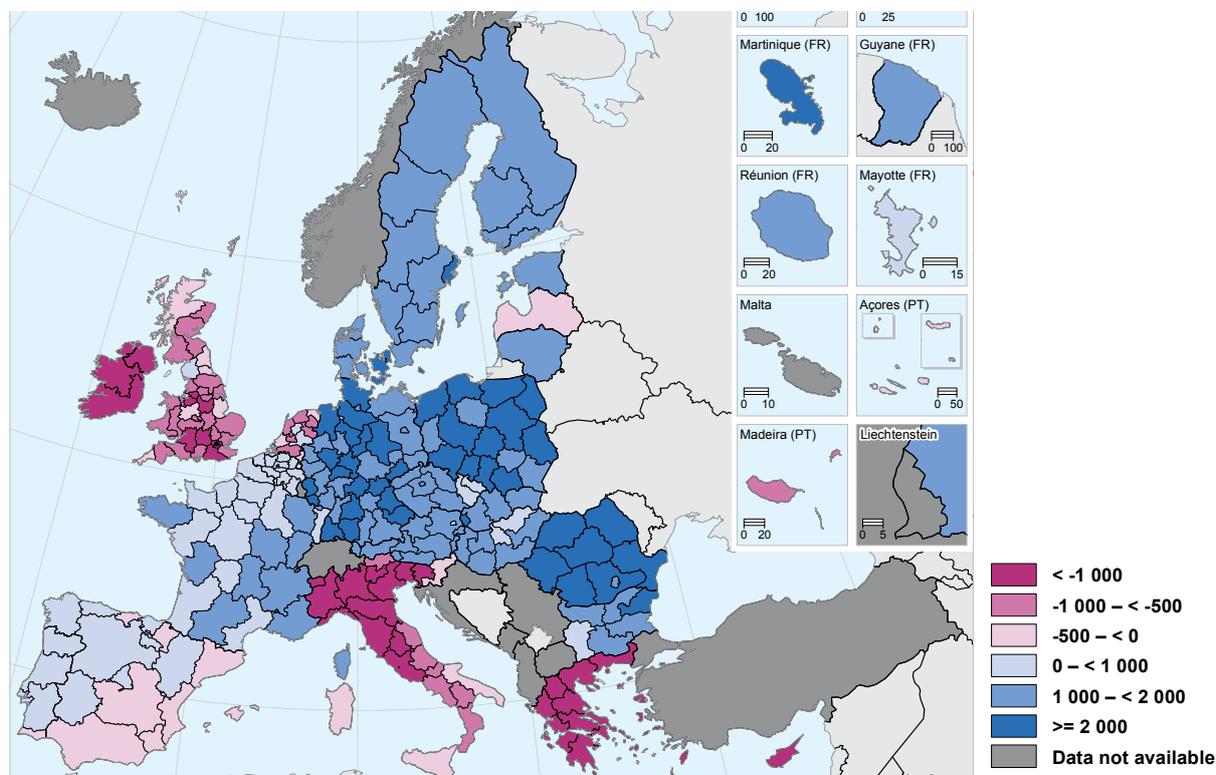
Auparavant les territoires étaient classés en catégories selon trois profils économiques : industriel, tertiaire et rural-agricole. Maintenant, on distingue les régions tertiaires attractives qui correspondent plus ou moins aux métropoles et au littoral, et celles à l'économie productive languissante. L'évolution de la démographie et

celle des emplois sont concomitantes, sans que l'on sache laquelle entraîne l'autre puisqu'il y a aussi un fort développement des emplois « présents » : la population appelle la population.

La spécialisation productive est une donnée cruciale⁸⁹. Toutefois, les avis sont partagés sur le profil économique idéal. D'un côté, l'OCDE⁹⁰ explique une partie du retard des régions les moins avancées par la faiblesse des secteurs tournés vers l'extérieur (tradable) – peu importe qu'il s'agisse d'agriculture, de pêche, d'industrie ou de services (tourisme). Elle plaide en faveur d'une politique de développement régional visant à restructurer les économies régionales en conséquence. De l'autre côté, Daniel Cohen⁹¹ met en garde contre « une relocalisation des services qui ne jouera pas automatiquement un rôle de substitution au mouvement de décomposition des chaînes de valeur au plan mondial, caractéristique de l'organisation de la production industrielle et, en particulier manufacturière, depuis le début du siècle ».

D'autres chercheurs expliquent que, traditionnellement, le revenu disponible sur les territoires était lié à la production (PIB) mais, depuis les années 1980, il est plutôt lié aux transferts sociaux (publics) et autres (transferts privés)⁹². Les secteurs moteurs de l'économie (informatique, services, recherche) ont beaucoup moins d'effet amont (sous-traitance) qu'aval. La traduction territoriale de cette analyse est la concentration des facteurs de production et du PIB dans les espaces centraux. Parallèlement, un phénomène de captation de revenus par certains territoires attractifs pour les individus en dehors des motivations professionnelles se développe (retraités – redistribution publique/touristes ou résidences secondaires – redistribution privée), au détriment d'autres territoires qui stagnent. La nouveauté de la dichotomie « productif »/« résidentiel » est qu'elle peut se jouer à très longue distance (par exemple, entre la région Île-de-France et la région Provence Alpes Côte d'Azur en France, ou entre le Sud de l'Angleterre et l'Andalousie) et pas seulement en proximité ou au sein d'une région. L'étirement des interdépendances économiques, humaines, sociales et culturelles entre territoires ou entre régions, oblige à repenser la coopération interrégionale européenne, au-delà de la proximité qui justifiait, par exemple, la coopération transfrontalière.

CARTE 14 ► Changement du revenu disponible des ménages, par rapport à la population, 2008-2013



Source : Eurostat

89. Observatoire des territoires 2016 (CGET); *Investing in regions to boost jobs* (in-depth analysis EPRS du PE 2016); Eurostat *Regional Year Book 2016*

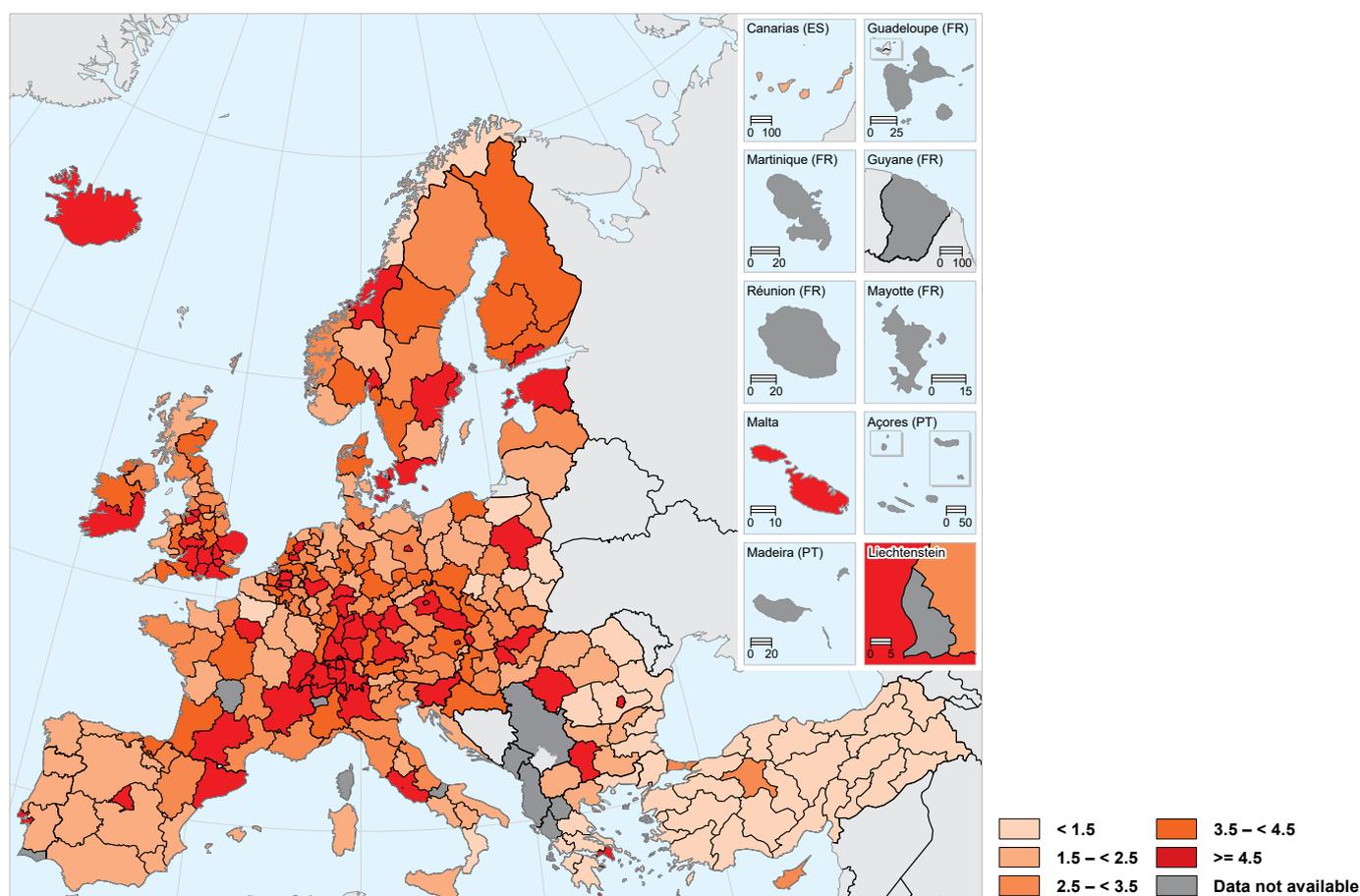
90. OCDE 2016 *Ibid.*

91. Daniel Cohen (2009) *Sortie de crise - Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance* Rapport du CAE, La Documentation française

92. Laurent Davezies et Thierry Pech (2014) *La nouvelle question territoriale*, Terra Nova ; Laurent Davezies et Magali Talandier (2014) *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels*, La Documentation française

Selon Michael Storper, nous assistons à une « grande inversion » depuis le début du siècle, qui rompt avec « la fuite en dehors des villes » des années 1970-1990. Ce mouvement avait entraîné le déclin des grands centres urbains et une reprise démographique pour certaines zones rurales. Aujourd'hui les très grandes villes (métropoles) connaissent une forte croissance de population et un développement économique rapide lié au numérique, tandis que les villes moyennes plongent. Les métropoles ne vivent pas au crochet de leur hinterland ; elles ne drainent pas leurs ressources humaines ; elles se nourrissent des flux matériels et immatériels supranationaux, voire mondiaux.

CARTE 15 ► Part de l'emploi dans les secteurs de haute technologie dans l'emploi total, 2014



Source : Eurostat

Politiquement, les populations des régions les moins riches poussent à une limitation du commerce et de la mobilité dont elles se considèrent comme les perdantes. Elles entrent directement en conflit avec celles des régions les plus riches qui, elles, ne sont pas seulement les gagnantes de la mondialisation mais n'existent que grâce à elle. On pourrait s'acheminer vers un conflit territorial continental dans la mesure où, comme le montre l'OCDE, ces régions perdantes — qu'elles le soient réellement ou se perçoivent comme telles — contribuent quand même à 50% de la richesse nationale.

D'ailleurs certains chercheurs commencent à considérer que l'option de la fin de la mondialisation engagée après la Seconde Guerre mondiale n'est pas à exclure⁹³. Elle s'appuierait sur la réorientation de la croissance chinoise vers son marché intérieur, qui ralentirait la tendance à la décomposition des chaînes de valeur, et sur l'hostilité croissante des sociétés rejetant les inégalités associées à la mondialisation. Les politiques de diminution de la consommation d'énergie devraient aussi durablement réduire la croissance du commerce d'hydrocarbures. Enfin, le développement des investissements directs à l'étranger tend de plus en plus à substituer une production locale à du commerce international.

93. Michel Fourquin et Jules Hugot *La régionalisation, moteur de la mondialisation*, Lettre du CEPII (n°365, mai 2016).

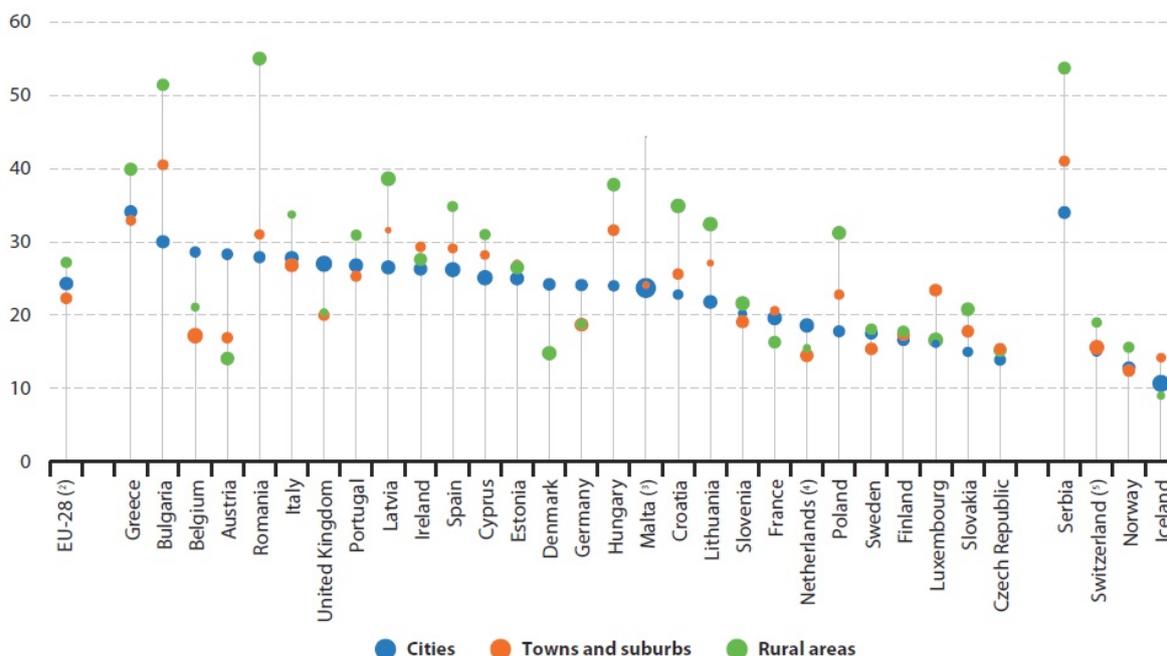
Cette situation inspire le récent document de réflexion de la Commission sur la maîtrise de la mondialisation⁹⁴. Dans une perspective de politique territoriale, elle conduit à une autre proposition de politique publique : renoncer à l'idée d'égalité des chances ou de résultats, pour travailler sur la valorisation du potentiel de développement de chaque territoire et l'étalement (équilibre géographique) du développement. Sa mise en œuvre requiert une action pédagogique et d'appui en direction des autorités locales et régionales afin d'identifier les bons projets de développement territorial et adapter les méthodes de travail. Dans ce contexte, il est regrettable que l'introduction des conditions ex-ante en 2014, qui marquait la reconnaissance de points de départ différents et inégaux entre les régions, était seulement associée à un traitement punitif. De même, la démarche suivie par les stratégies de spécialisation intelligente paraît s'être arrêtée au milieu du gué : chaque région y est encouragée à avoir une trajectoire spécifique mais les trajectoires hors normes ne sont pas reconnues positivement. Implicitement, il y a de bonnes stratégies et il y en a de mauvaises.

5. Une réalité urbaine moins lisse que le discours des villes sur elles-mêmes

Le récit porté par les dirigeants des villes, soucieux de montrer qu'elles constituent les acteurs les plus agiles d'une réorganisation de l'action publique, cadre mal avec une attitude très distanciée de la population à l'égard du progrès technologique. Par ailleurs, toutes les villes ne sont pas des championnes ; certaines grandes villes sont en déclin. Il serait plus juste de considérer qu'elles se situent davantage en ligne de front qu'à l'avant-garde⁹⁵.

Le choc psychologique du grand déménagement vécu dans les PECO à partir de la fin des années 1990, du fait de la transition vers l'économie de marché, a probablement été sous-estimé. Les régions de l'UE-12 ont subi un fort exode rural, l'effondrement de certaines régions industrielles, la croissance très rapide des capitales au détriment de la plupart des autres villes. Leurs populations ont connu, à vitesse accélérée, le cumul des projets urbanistiques spéculatifs en lien avec l'ouverture des marchés mondiaux et la transformation des modes de consommation.

GRAPHIQUE 1 ► Part de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale, selon le degré d'urbanisation, 2014



Source : Eurostat

94. Commission européenne (2017), Ibid

95. Marjorie Jouen (2017) *L'arrière, une vision alternative pour les campagnes*, Lettre n°59, Paris, Sol et civilisation ; Saskia Sassen « Les villes ont le pouvoir d'agir face à l'urgence climatique » in *Le Monde* (20 novembre 2015) Commission européenne – UN Habitat (2016) *The state of European cities 2016 - cities leading the way to a better future*

Presque partout en Europe, les centres-villes se dépeuplent de leurs commerçants qui s'installent dans les centres commerciaux de périphérie ou disparaissent, puisque l'essentiel de l'activité commerciale concerne des services et non plus la revente de produits obtenus à très bas coût, provenant des autres continents et susceptibles d'être achetés par Internet. L'évolution alternative vers la muséification des centres-villes ou la gentrification est tout aussi perturbante.

Du point de vue économique, vivre dans des villes de plus en plus grandes n'est pas la panacée. C'est ce qui ressort d'une étude comparative⁹⁶ de l'OCDE qui montre que les gains de productivité et de revenus sont généralement amoindris par les coûts supplémentaires de vie — transport et surtout logement — dans les grandes villes. Cependant l'avantage de vivre en ville vient des aménités urbaines, liées à la composition de sa population plus éduquée et à l'existence d'une politique locale pour développer une offre d'activités attrayantes, par exemple culturelles.

L'OCDE a aussi récemment mis en évidence une corrélation négative entre les inégalités, la croissance et la taille des villes, en particulier depuis le début de la crise économique. Une analyse⁹⁷, comparant 3 catégories de villes (moins de 500 000 habitants, entre 500 000 et 1 500 000 et plus de 1 500 000 habitants), montre que moins la ville est grande, moins grandes sont les inégalités. Les méfaits des inégalités sociales⁹⁸ sont maintenant largement reconnus et, d'une certaine façon, cette comparaison suggère que l'expansion incontrôlée des agglomérations aggrave la situation.

⁹⁶. *Does it pay to live in big(ger) cities?* OECD

⁹⁷. *Income inequality, Urban size and economic growth in OECD Regions*

⁹⁸. Richard Wilkinson et Kate Pickett (2013) *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, Bruxelles, Les Petits Matins – Institut Veblen ; Joseph Stiglitz (2012) *Le prix de l'inégalité*, Paris, Les liens qui libèrent

Sur les mêmes thèmes...

LA FUTURE POLITIQUE DE COHÉSION DOIT SYMBOLISER LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EN ACTION

Marjorie Jouen, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mars 2017

QUELLES PRIORITÉS FUTURES POUR LA POLITIQUE DE COHÉSION POST-2020 ?

Marjorie Jouen, *Tribune*, Institut Jacques Delors, mai 2016

LA CONDITIONNalité MACRO-ÉCONOMIQUE, L'HISTOIRE D'UNE TRIPLE PEINE POUR LES RÉGIONS

Marjorie Jouen, *Policy paper n° 131*, Institut Jacques Delors, mars 2015

MARCHÉ UNIQUE ET POLITIQUE DE COHÉSION : UN TANDEM MALMENÉ PAR LA CRISE ET LA GLOBALISATION

Marjorie Jouen, *Policy paper n° 108*, Institut Jacques Delors, avril 2014

LE PACTE DE COHÉSION À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

Marjorie Jouen, *Policy paper n° 52*, Institut Jacques Delors, février 2012

LE RAPPORT BARCA : GRAND NETTOYAGE DE PRINTEMPS POUR LA POLITIQUE DE COHÉSION EUROPÉENNE

Marjorie Jouen, *Note*, 2009

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors