

POUR UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE POST-2020



■ MARJORIE JOUEN

Conseillère à l'Institut
Jacques Delors

Le débat budgétaire post-2020 s'engage enfin, débarrassé d'une négociation longtemps confuse sur les termes du Brexit et de la laborieuse formation du nouveau gouvernement allemand. À la différence des deux exercices précédents mis très tôt sous la pression du front uni des « contributeurs nets », les positions nationales apparaissent encore floues. En effet, diverses politiques coûteuses sont actuellement mises en balance par rapport à d'autres priorités et dessinent de nouveaux groupes d'intérêt : la défense, la recherche, les migrations et la sécurité aux frontières, la cohésion, l'agriculture, la révolution numérique. De plus, de nouvelles exigences sont en voie d'être imposées aux bénéficiaires, en plus de l'habituel tandem solidarité-responsabilité propre au contrat européen : le respect de l'état de droit, les réformes structurelles, l'accueil des migrants, etc.

La Commission tente de forcer l'allure pour obtenir un accord sur les perspectives financières sous la présente mandature¹, afin d'éviter de réitérer l'expérience de l'achèvement tardif de la dernière négociation qui a retardé de plus d'un an le démarrage des programmes 2014-2020. Une telle échéance paraît inatteignable, à moins de mettre rapi-

dement un terme aux tergiversations sur les principales politiques de l'UE.

Pour ce qui est de la politique de cohésion, bien qu'associée à des résultats positifs, son poids dans le budget européen, près d'un tiers, en fait une cible prioritaire. La Commission a d'ailleurs présenté récemment² une représentation cartographique caricaturale d'une éventuelle réduction de sa dotation. À budget égal (370 milliards d'euros), la politique resterait inchangée ; à budget réduit de 25% (275 milliards d'euros), seules les régions les moins développées et les « pays de la cohésion » (avec un PIB/habitant national inférieur à 90% de la moyenne des 28) recevraient des financements ; à budget diminué de 33% (245 milliards d'euros), les « pays de la cohésion » seraient les seuls bénéficiaires. Cette dramatisation de l'enjeu est à la fois peu réaliste, car on peine à identifier un seul État favorable à une telle coupe à la hache, et peu flatteuse car elle réduit la politique régionale à un guichet financier, ce qu'elle n'a jamais été.

Le temps est probablement venu de se concentrer sur l'essentiel et de s'accorder sur les quatre éléments fondamentaux de la politique de solidarité territoriale dont l'UE aura besoin dans les années 2020.

1. Commission européenne, COM (2018)98 du 14/02/2018 « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 »

2. Commission européenne, ibid.

1. Une large couverture géographique, garante de la fonction d'orientation de la politique de cohésion

Les arguments avancés à la fin des années 2000, lors de la négociation du précédent cadre financier, restent valables. Une composante importante de la valeur ajoutée de la politique de cohésion consiste dans sa fonction d'orientation des politiques publiques régionales et nationales. Ainsi, en est-il de la contribution reconnue des fonds européens structurels et d'investissement à la Stratégie Europe 2020. Cette fonction ne peut être remplie que si **toutes les régions et a fortiori tous les pays** en sont parties prenantes. Cela signifie que le bénéfice de la politique de cohésion ne doit pas se limiter aux seules régions en-dessous d'un certain niveau de PIB/habitant mais être étendu à toutes les régions de l'UE sur la base **d'une grille d'éligibilité plus complexe, reflétant les obstacles contemporains qui freinent la convergence**.

Sans tordre la réalité, il est évident aujourd'hui que l'utilisation du seul PIB/habitant ne permet pas de prendre en compte la situation problématique des régions qui ne progressent plus dans leur développement ou, même, qui « décrochent », notamment dans les pays les plus riches. Les inégalités – ô combien honnies par les Européens³ – continuent de se creuser et leur géographie dessine une Europe tachetée comme la peau d'un léopard, qu'il s'agisse des « poches de pauvreté » au cœur des agglomérations urbaines ou dans les franges rurales, des régions trop faibles pour faire face à la globalisation ou en déclin démographique, excentrées, sans parler des zones souffrant de handicaps géographiques naturels. D'autres facteurs qui fragilisent les régions et menacent leur résilience⁴ doivent être pris en compte : les risques climatiques, la dépendance énergétique, l'afflux de migrants, etc. Toutes ces données existent maintenant au niveau régional et peuvent facilement être intégrées dans une grille d'éligibilité en complément du PIB/habitant.

3. <http://cor.europa.eu/fr/events/Pages/reflecting-eu.aspx>

4. Marjorie Jouen, « Solidarité 2.0 », Policy Paper n°196, Institut Jacques Delors, juin 2017

2. Des dotations suffisantes pour induire des réformes, au-delà des investissements lourds

Pour calibrer le « bon » niveau du budget de la politique de cohésion, il faut d'abord tenir compte de **des subventions nécessaires aux régions les moins développées**, pour réaliser des investissements et réduire les écarts entre les PIB/habitant et améliorer les conditions de vie et d'environnement, dans la limite de leur capacité d'absorption financière. Il faut ensuite intégrer deux autres raisonnements.

Le premier concerne le montant nécessaire pour améliorer la situation socio-économique dans les autres régions, dont les besoins sont d'une nature différente. L'expérience et les évaluations passées montrent que la politique de cohésion ne produit d'impacts significatifs, qualitatifs ou quantitatifs, tels que les changements dans la gouvernance régionale, les comportements économiques ou les procédures, que lorsque **la dotation reçue est jugée suffisamment incitative par les acteurs privés ou publics pour se mobiliser**. Cette observation confirme l'inutilité du saupoudrage et plaide pour une concentration aussi bien thématique que territoriale, au sein même d'une région. Le seuil minimal, déclencheur du changement, se calcule presque au cas par cas, région par région.

Le second raisonnement est basé sur **le mécanisme « des retours indirects »** sous forme de marchés publics ou d'augmentation des importations, que les financements octroyés aux régions les moins avancées procurent aux économies des pays les plus développés. Ce flux interne au marché unique européen, qui varie entre 25 et 40% des fonds versés selon les périodes et les pays, mérite d'être préservé, comme preuve de la réciprocité de la solidarité intra-européenne.

Le croisement de ces trois approches conduit à écarter une nouvelle fois les coupes drastiques énoncées dans les deux scénarios de la Commission, tout en considérant **qu'une réduction légère du budget serait accep-**

table. Elle pourrait alors être accompagnée d'une modulation révisée des taux de cofinancement et de la mise en place d'avances remboursables, pour ne pas freiner le processus de convergence.

3. Un système stabilisé de mise en œuvre, pour améliorer l'efficacité

La discussion budgétaire ne doit pas exempter les États d'un débat politique honnête sur l'efficacité de la politique de cohésion, systématiquement laissée aux mains des experts. Au lieu d'imaginer de nouvelles réglementations paralysantes, deux principes devraient prévaloir pour la mise en œuvre de la programmation post-2020 :

- le premier est **la stabilité des règles**. S'il est une simplification facile à mettre en place, au risque de déplaire aux gestionnaires de programmes « en silo » et aux contrôleurs financiers, c'est bien la continuité. La politique de cohésion est une politique de développement socio-économique dont les effets ne se font sentir qu'à moyen et long termes. Certes, des adaptations de fond sont nécessaires pour tenir compte des nouveaux défis ou de l'évolution du contexte, mais les changements de réglementation sont sources de retard, d'aggravation de l'incertitude et de méfiance réciproque. Par voie de conséquence, ils disqualifient la politique de cohésion aux yeux des acteurs de terrain et accèdent à une image technocratique et lointaine de la construction européenne dans l'opinion publique.
- le second est **l'usage modéré des conditionnalités**. Autrement dit, certaines conditionnalités directement liées au fonctionnement de la politique de cohésion, comme les conditions ex ante, ont montré leur utilité. Il convient de les maintenir, sous réserve d'un toilettage. En l'occurrence, des garanties pourraient être prises pour se prémunir contre des réglementations natio-

nales trop laxistes qui s'apparentent à du dumping social ou fiscal. D'autres conditionnalités, comme la condition macro-économique et le lourd mécanisme de réserve de performance, reflètent surtout des préoccupations politiques, visant à utiliser la politique de cohésion pour faire pression sur les gouvernements des États bénéficiaires. À la fois contestables sur le plan juridico-économique et peu effectives, ces conditionnalités devraient être abandonnées. Quant au respect de l'état de droit inhérent à l'adhésion à l'Union européenne (article 2 du Traité de l'Union), il fait l'objet d'une procédure spécifique avec l'article 7 du TFUE. Viser seulement les dotations de la politique de cohésion, en guise de sanction, ne se justifie pas alors qu'il faudrait y inclure l'ensemble des financements européens.

4. Une approche territoriale confirmée, pour gérer la diversité européenne

Bien que les traités européens mentionnent explicitement la réduction des disparités entre les régions et que l'objectif de cohésion se décline depuis dix ans en trois dimensions – économique, sociale et territoriale – **le retour à une approche sectorielle revient régulièrement dans le débat**. Généralement portée par les administrations nationale gestionnaires des différents fonds, cette option a aussi les faveurs de certains économistes qui, tout en reconnaissant le besoin d'une politique publique de convergence, préconisent le remplacement des politiques territorialisées par les politiques nationales et individualisées de mobilité professionnelle et géographique.

En fait, compte-tenu des montants relativement faibles en jeu (moins de 0,3% du RNB de l'UE) et de la grande diversité socio-éco-culturelle régionale européenne, la seule politique de convergence envisageable est celle qui a été conçue il y a 30 ans. Elle demeure pour une grande majorité des Européens **la seule traduction concrète de la solidarité conti-**

mentale⁵, ce qui est un atout majeur dans le contexte actuel où le sentiment d'injustice territoriale s'exprime brutalement dans les urnes. Si cette politique de développement territorial a conservé globalement les mêmes principes (politique multisectorielle, pluriannuelle et partenariale), elle a été régulièrement adaptée aux nouveaux défis structurels (reconversion industrielle et agricole, accès au marché unique, globalisation, environnement, changement climatique, énergie,...). Dans la prochaine période de programmation, **les transitions démographique, numérique, écologique et énergétique** méritent probablement d'être mieux prises en compte. La visibilité de l'intervention sur le terrain doit aussi être repensée : il ne suffit pas d'apposer un panneau, même si c'est une obligation minimale ; il faut aussi créer les conditions **d'une véritable appropriation quotidienne** comme seuls des projets de développement local peuvent le faire. Quant au cadre straté-

gique commun aux Fonds européens structurels et d'investissement lancé en 2014, s'il n'a pas donné totalement satisfaction, c'est principalement parce que sa mise en œuvre a été compliquée par le maintien de règles spécifiques pour chaque fonds. À défaut de la fusion en un seul fonds pour laquelle les esprits ne sont pas encore mûrs, **l'unification des règles des fonds doit s'imposer**.

En définitive, même si la reprise économique ouvre des perspectives plus réjouissantes aux citoyens européens qu'il y a dix ans, l'enjeu de la cohésion attachée aux territoires (villes, régions, îles, montagnes, campagnes,...) où ils vivent et travaillent reste fort. L'Union européenne ne peut pas courir le risque de se couper davantage des Européens. Elle doit continuer à mener une politique forte et concrète pour offrir à tous, de manière individuelle et surtout collective, des opportunités de développement et d'amélioration des conditions de vie.

5. Marjorie Jouen, *ibid.*

SUR LES MÊMES THÈMES

- Marjorie Jouen, « [Solidarité 2.0](#) », Policy Paper n°196, Institut Jacques Delors, juin 2017
- Marjorie Jouen, « [La future politique de cohésion doit symboliser la solidarité européenne en action](#) », Tribune, Institut Jacques Delors, mars 2017
- Marjorie Jouen, « [Quelles priorités futures pour la politique de cohésion post-2020 ?](#) », Tribune, Institut Jacques Delors, mai 2016
- Marjorie Jouen, « [La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions](#) », Policy Paper n°131, Institut Jacques Delors, mars 2015
- Marjorie Jouen, « [Marché unique et politique de cohésion : un tandem malmené par la crise et la globalisation](#) », Policy Paper n°108, Institut Jacques Delors, avril 2014
- Marjorie Jouen, « [Le Pacte de cohésion à l'épreuve de la crise](#) », Policy Paper n°52, Institut Jacques Delors, février 2012

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ 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