

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

Marjorie Jouen | *conseillère, Institut Jacques Delors*

Cette Tribune de Marjorie Jouen est tirée de son intervention lors de la conférence finale du Comité des régions sur « La future politique de cohésion au-delà de 2020 » qui s'est déroulée à Bruxelles le 3 mars 2016. Elle retrace l'évolution de la politique de cohésion et analyse les nouveaux défis auxquels elle sera confrontée avant de proposer quelques recommandations pour la future politique de cohésion post-2020.

## 1. Il y a trente ans, le double défi de la cohésion économique et sociale

Il y a trente ans, en février 1986, la première révision du Traité de Rome était signée sous le nom d'Acte unique. Un titre entier du Traité était consacré à la politique de cohésion qui allait se mettre en place dans les trois années suivantes, grâce au doublement de son budget. À cette époque, la politique devait répondre à un double défi : rendre plus efficaces les fonds européens existants versés aux États membres, le FEDER, le FSE et le FEOGA-Orientation, et atténuer les déséquilibres territoriaux liés à l'achèvement du Marché unique.

Plusieurs modalités de mise en œuvre étaient envisageables et, après d'intenses débats internes à la Commission et avec les gouvernements nationaux, il a été décidé de lui donner la forme d'une politique de développement régional où les fonds étaient intégrés. Ce choix était le bon, puisqu'il a accompagné un mouvement remarquable d'intégration économique et sociale des pays nouveaux adhérents dans les années 90, y compris en vue de la préparation de l'UEM, puis dans les années 2000. On lui doit aussi le rattrapage des régions les moins développées. Fabrizio Barca a rappelé dans son rapport de 2009 qu'il restait le plus pertinent pour l'Union européenne mais que, pour rendre cette politique plus efficace, il fallait revenir à l'épure originale en modifiant sa gouvernance et l'orienter davantage vers l'atteinte des résultats.

Au cours des huit dernières années, avec la crise, cette politique est aussi devenue la politique d'investissement public pour certains pays, les plus touchés par la crise monétaire et ses répercussions sur les finances publiques. Ce rôle n'était pas prévu et la question peut se poser de savoir s'il doit perdurer. Car les financements associés à la politique de cohésion restent faibles au regard du RNB de l'UE et cela conduirait à perpétuer la dépendance des États membres les plus fragiles. D'une certaine façon, la création du Fonds européen d'investissement stratégique (FEIS) répond à cette question puisqu'il vise à attirer les capitaux privés sur les projets économiques stratégiques pour alléger la pression sur les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Il est encore trop tôt pour savoir si le FEIS va remplir sa mission et notamment si la mobilisation des investisseurs

privés concernera de manière équilibrée tous les pays et toutes régions de l'UE.

Reste le deuxième défi du Marché unique, qui a également été relevé avec brio et a servi de tandem solide pour la construction européenne jusqu'à présent. Cependant, la situation est en train de changer car le Marché unique a perdu une grande partie de ses vertus intégratrices. Il est devenu moins crucial dans les stratégies des grands groupes européens et il bénéficie de plus en plus, de manière disproportionnée, à un seul pays, l'Allemagne, qui lui-même tend à être de moins en moins lié à ses voisins. En décembre 2015, un tournant historique a été enregistré lorsque l'on a constaté que la France n'était plus le partenaire commercial principal de l'Allemagne (deuxième client derrière les États-Unis et troisième fournisseur derrière la Chine et les Pays-Bas). Par ailleurs, la conjonction de la globalisation et des nouvelles technologies numériques accélère la tendance déjà constatée à l'accroissement des disparités sur des petits territoires et plus seulement entre les régions - entre les villes et les campagnes environnantes, entre les quartiers dans les villes. Les inégalités entre les personnes se creusent également. S'il devient moins impératif d'associer la politique de cohésion au Marché unique, il est peut-être temps de faire l'inventaire de ses composantes qui ont été écartées dans le passé parce qu'elles étaient peu compatibles avec l'efficacité du Marché unique. Or, ces composantes laissées de côté seraient fort utiles pour résoudre les nouveaux problèmes qui se posent à l'Union européenne.

## 2. Parmi les nouveaux défis européens post-2020, celui de la cohésion sociétale et territoriale

Il me semble que le défi de la légitimité de la construction européenne aux yeux de ses citoyens se joue aujourd'hui sur plusieurs champs : celui de la politique extérieure, celui de la convergence au sein de l'UEM, celui de la cohésion « sociétale » voire démocratique, celui de la capacité à faire face aux risques écologiques associés, dans le monde scientifique, à l'anthropocène (transition énergétique, changement climatique, perte de biodiversité).

La politique de cohésion est peu concernée par le premier. Pour le deuxième, on peut s'interroger sur l'efficacité des multiples dispositifs d'encadrement et les conditionnalités déjà existants, et sur l'utilité de les renforcer. Il est probable que la pression sur la politique de cohésion ira crescendo à l'avenir, même si je ne pense pas qu'il y ait un lien mécanique aussi simple que les macro-économistes le croient. Par contre, elle peut probablement apporter une contribution significative pour les deux autres défis. En effet, jusqu'à présent l'interprétation de la cohésion sociale a principalement été liée à la sphère économique, avec l'emploi, la formation, la protection sociale, etc. Or l'expérience a montré que certains programmes, tels que les programmes-pilotes de développement local, et la gouvernance multi-niveaux des FESI basée sur le partenariat et la programmation stratégique ont permis de changer les comportements des populations et leurs conditions de vie ainsi que les méthodes de gestion publique dans un sens plus démocratique.

De toutes les politiques de l'Union, la politique de cohésion est probablement celle qui essaie le plus de répondre à l'enjeu de la gestion de la diversité européenne. Elle l'a fait, là encore, par la programmation stratégique, mais aussi par le soutien aux différentes formes de coopération territoriale. Depuis la crise de 2008, on a pu constater que les capacités des régions et des pays à « encaisser » les chocs financiers ou monétaires étaient très différents. Ces écarts ne sont pas seulement dus à des facteurs économiques, mais aussi à des facteurs sociaux, culturels et politiques. À l'avenir, les risques naturels pourraient aussi créer des chocs exogènes et la résilience constituera un objectif majeur pour les territoires.

### 3. Quatre recommandations

Sur la base de ces considérations, je formulerais quatre recommandations pour la future politique de cohésion post-2020 :

1. Il faudrait adapter les priorités d'investissement aux nouveaux enjeux de la cohésion sociétale et territoriale, en donnant plus de place aux objectifs d'insertion des jeunes,

de lutte contre l'exclusion, de résilience, d'amélioration des conditions de vie, de démocratie participative, d'innovation sociale et de créativité par l'usage du numérique.

2. Il faudrait renforcer et consolider les instruments de développement territorial intégré qui ont été mis en place en 2014, le développement local par les acteurs locaux (DLAL) inspiré du modèle LEADER et les investissements territoriaux intégrés (ITI), principalement utilisés dans les zones urbaines. Pour y parvenir, les programmes régionaux FEDER-FSE devront obligatoirement réserver une partie des montants alloués à ces instruments, comme c'est actuellement le cas seulement pour le FEADER et le FEAMP.
3. Il faudrait promouvoir davantage la coopération territoriale, d'une part, comme un objectif spécifique dédié à la coopération territoriale européenne et, d'autre part, comme une méthode de mise en œuvre de certaines mesures au sein des programmes d'investissement entre zones urbaines et rurales, entre littoral et montagne, entre autorités locales, etc.
4. Il faudrait baser l'allocation des fonds pour une partie non négligeable (de l'ordre de 30%) sur un critère qui ne serait plus le PIB/habitant mais l'indice européen de progrès social (EU-SPI). Cet indice dont la DG REGIO vient récemment de diffuser une version-test pour 272 régions (NUTS II) a été établi sur la base de 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). Il donne à voir exactement les caractéristiques sociales et sociétales au niveau régional, dont le PIB/habitant ne rend pas compte et dont la politique de cohésion a besoin pour mieux répondre aux défis post-2020.

Sur les mêmes thèmes...

LA CONDITIONNÉLITÉ 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

