

Marjorie JOUEN
Mai 2009

LE RAPPORT BARCA :
GRAND NETTOYAGE DE PRINTEMPS
DANS LA POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE

Fabrizio Barca, Directeur général au Ministère de l'économie et des finances, vient de rendre public le rapport sur la réforme de la politique de cohésion¹ que lui avait demandé la Commissaire Danuta Hubner. Après avoir auditionné et mobilisé de nombreux experts, il livre un document politiquement ambitieux, dense, entrant dans les détails d'une argumentation technique.

Sa lecture n'est pas toujours aisée puisqu'il ne procède pas selon une structure classique en entonnoir, mais par allers-retours successifs entre théorie économique, vision politique et modalités pratiques. Du coup, le résumé exécutif présentant les 10 piliers de la réforme de la gouvernance proposée s'avère trompeur. Car la valeur ajoutée de ce rapport tient aux discussions point par point de ce qui fait le caractère exemplaire de la politique de cohésion, qui doit être conservé et approfondi, et des dérives subies ou des interprétations erronées, qui doivent être éliminées ou recadrées. Si Barca adopte un profil assez neutre sur les questions - ajustements de détail ou budget - qui ont alimenté l'essentiel des querelles au cours des dernières années, c'est pour mieux concentrer son tir sur des propositions qui visent à redonner à la politique de cohésion un rôle-clé dans la dynamique de l'intégration européenne.

Bref, l'auteur s'adresse à des spécialistes et place la barre haut mais, après une revue budgétaire qui joue les prolongations, un débat sur l'avenir de la politique de cohésion assez mou et l'engouement inattendu des 'parties prenantes' pour la cohésion territoriale (près de 400 réponses à la consultation publique sur le Livre vert de la Commission), son rapport comble un vide. Il est donc probable qu'il servira de point de repère dans un débat plus vaste sur le modèle politique associé au modèle de développement socio-économique, qui se cherche encore dans une Europe affectée par la crise.

Ouvrir grand les portes et les fenêtres de la Maison 'Politique de cohésion' pour faire entrer de l'air frais dans une atmosphère devenue confinée depuis 20 ans, semble être la tâche que s'est fixée Barca, en apportant un soin parfois méticuleux à en explorer les moindres recoins. Il y parvient puisque le lecteur persévérant, même s'il n'est pas d'accord avec certaines propositions ou s'il les trouve encore floues, ne peut s'empêcher d'éprouver la sensation particulière, voire la satisfaction, que procure habituellement « le grand nettoyage de printemps ».

1 - Que retenir de ce rapport de 200 pages ?

Postulant que la légitimité de l'UE passe par sa capacité à toucher concrètement les citoyens par ses interventions, sans pour autant interférer avec les pratiques nationales ou locales, mais en posant les jalons d'une vision commune, Barca fait de la dimension territoriale de la politique de cohésion le cœur/noyau autour duquel le modèle politique de développement européen doit se reconstruire.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Il prend nettement parti en faveur de la notion de territoire et de cohésion, au point d'esquisser une synthèse renouvelée de la trilogie de Jacques Delors, qui avait fondé l'Acte Unique et ses deux corollaires, le Marché unique et la politique régionale, « *la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* ». Avec son Agenda social territorialisé, il propose une politique de développement qui vise simultanément l'efficacité et l'inclusion sociale, autrement dit « *une politique qui entend donner à tous les lieux l'opportunité de faire le meilleur usage de leur potentiel (efficacité) et à toutes les personnes la possibilité d'être intégrées socialement, indépendamment du lieu où elles vivent (inclusion sociale)* ». Il en ressort un message très optimiste sur le développement endogène et le rôle potentiel du « public » incarné par les institutions et la société civile.

Il tente de régler leurs comptes à tous les débats qui ont miné la politique de cohésion depuis les dix dernières années : le glissement progressif sémantique et conceptuel, qui a poussé à considérer la politique de cohésion, tantôt comme une politique de redistribution, tantôt comme l'instrument de la convergence approchée par l'augmentation du PIB/habitant ; la 'lisbonnisation' mettant l'accent sur la compétitivité au détriment de la solidarité et appauvrissant la gouvernance multi-niveaux de la politique de cohésion ; ou encore l'idée selon laquelle le social serait « le prix à payer » pour réaliser l'unification des marchés et de la monnaie, mais pas une fin en soi. Lui-même considère que c'est l'inverse qui est vrai : le volet économique de la construction européenne n'est pas l'objectif principal, mais le moyen d'atteindre la prospérité et la paix dans l'Union.

Il dénonce la dérive, et finalement l'impasse, vers laquelle le raisonnement néo-libéral nous a conduit – « *la complaisance intellectuelle de la majorité des 'professionnels de l'économie' (selon l'expression de D. Acemoglu – CEPR 2009) à l'égard des réalisations du marché* » -, légitimant un partage du travail entre, d'un côté, une Union se préoccupant des marchés et de la libéralisation et, de l'autre, des Etats membres garants de la protection sociale et du bien-être. Or, les progrès de l'intégration communautaire supposent une imbrication des responsabilités, et donc des mécanismes de coopération multi-niveaux encadrés par un compromis politique de haut-niveau. Pour Barca, ce compromis, qui s'apparente au concept du 'contrat social' rousseauiste, manque aujourd'hui à une Union élargie et doit, pour acquérir un statut fondateur, englober non seulement la dimension économique de la construction européenne, mais aussi ses dimensions politique et démocratique.

La partie qui suscitera sûrement le plus de débats, car elle va à contre-courant du discours ambiant et des évolutions de la dernière décennie, concerne les propositions concrètes de réorganisation institutionnelle. Avec courage, il tire les conséquences de sa proposition politique de gouvernance multi-niveaux en préconisant notamment un renversement du calendrier de négociations du prochain paquet financier, un nouveau type de contrats entre la Commission, les Etats membres et les régions assortis d'une conditionnalité plus stricte, une réorientation des métiers et des modes de fonctionnement internes de la Commission et la création d'un Conseil formel des Ministres de la politique de cohésion.

2 - La 1^{ère} partie est consacrée à la justification d'une **politique de développement territorialisée** européenne et à ses objectifs.

Il utilise la comparaison avec les Etats-Unis pour disqualifier les propositions de remplacer la politique de cohésion par des politiques sectorielles et conclut en se prononçant en faveur d'une politique territorialisée, définie comme 1) une stratégie de développement de long terme visant à lutter à la fois contre la sous-exploitation du potentiel local et contre les inégalités sociales persistantes sur un territoire déterminé, 2) centrée sur la production intégrée de biens collectifs et de services, déterminés en fonction des préférences et des

savoir-faire locaux, selon des processus institutionnels participatifs et coopératifs, 3) soutenue par un système de gouvernance multi-niveaux incluant des transferts financiers soumis à de fortes conditionnalités.

Selon lui, la politique de cohésion a été contrainte par une perpétuelle tension entre subsidiarité (laisser la bride sur le cou des autorités de niveau inférieur au motif qu'étant plus proches du terrain, elles sont mieux aptes à choisir les mesures adaptées) et conditionnalité (obliger les autorités de niveau inférieur à suivre des règles au motif qu'il faut garantir la cohérence de l'ensemble). Pour de mauvaises raisons politiques (argument du 'juste retour', dissimulation des faiblesses de gouvernance interne, accaparement des fonds européens par les élites locales, clientélisme ...) et dans un contexte marqué par un discours académique jetant le discrédit sur les interventions publiques, cette tension a abouti à une érosion constante du consensus sur la valeur ajoutée apportée par l'UE.

Il consacre de nombreuses pages à faire le point sur les connaissances actuelles relatives aux dynamiques de développement et aux thèses de la nouvelle géographie économique sur le rôle des agglomérations, des forces du marché, des institutions, etc. Cette analyse lui permet d'asseoir, sur une argumentation économique solide, son plaidoyer pour une intervention externe publique orientée vers le soutien à la valorisation du potentiel local.

Il entre longuement dans la discussion qui agite aujourd'hui les gourous des politiques de développement dans le monde (notamment à la Banque mondiale et à l'OCDE). Certains d'entre eux, ayant renoncé au consensus de Washington mais doutant des capacités institutionnelles au niveau décentralisé, semblent considérer les inégalités territoriales comme un produit fatal de la croissance. En conséquence, ils plaident pour des politiques d'encouragement à la mobilité accompagnées de mesures « neutres territorialement », gérées de préférence au niveau national. Barca se place résolument dans l'autre camp, en démontrant les vertus d'une politique de développement territorialisée.

La politique de cohésion proposée par Barca s'appuie sur deux concepts-clés, l'efficacité et l'équité. Son approche de l'efficacité territoriale est intéressante, définie comme « *la capacité d'un territoire à tirer le meilleur parti de ses ressources* ». La pleine exploitation du potentiel local est déterminée, non pas par les conditions technologiques données, mais par l'interaction d'institutions et de décisions privées et publiques, économiques et politiques. Pour l'équité, Barca se réfère essentiellement aux avancées récentes engrangées par l'OCDE, la Banque mondiale et l'UE elle-même, reconnaissant le caractère multi-dimensionnel de l'exclusion et l'apport des politiques d'inclusion sociale pour contrer les facteurs hors de portée des individus. Ces avancées ouvrent aujourd'hui un champ peu contesté pour une approche territorialisée de l'exclusion sociale.

Barca répond par avance aux objections qui pourraient lui être faites, en démontant plusieurs interprétations trop rapides ou fallacieuses. Parmi elles, l'une consisterait à coupler les deux objectifs d'efficacité et d'équité, alors que si des synergies existent parfois il n'y a aucune automaticité (si l'exclusion sociale pèse sur l'efficacité globale d'un territoire local ou européen, *a contrario* l'amélioration de l'efficacité territoriale ne garantit pas l'inclusion sociale) ; une autre tendrait à assimiler territorialisation et immobilité (Barca considère que l'UE doit assumer financièrement la préférence européenne de maintenir des populations sur tout son territoire, mais que la politique doit permettre à chaque individu de choisir librement de se déplacer ou pas) ; une autre encore viserait à exclure les régions riches de la préoccupation d'inclusion sociale alors que les poches de pauvreté sont parfois micro-locales et les inégalités interpersonnelles.

Pour lui, toutes les régions doivent pouvoir bénéficier de la politique de cohésion, dans la mesure où les deux problématiques identifiées – potentiel local sous-exploité et exclusion

sociale - peuvent très bien se manifester à des niveaux infra-régionaux. Il appartient toutefois aux autorités nationales ou régionales de déterminer le périmètre géographique pertinent où les problèmes se posent et les interventions publiques ont des chances d'être efficaces.

Il écarte aussi la méthode ouverte de coopération comme possible voie alternative pour les régions riches, au cas où elles ne seraient plus allocataires des fonds structurels, considérant qu'il s'agirait d'une régression. En effet, la politique de cohésion est beaucoup plus avancée dans sa capacité à mettre en œuvre l'articulation entre les niveaux de gouvernance et l'intégration des secteurs. La méthode ouverte de coordination ne vise que les politiques nationales dans une logique sectorielle, et sa capacité à impliquer les niveaux infra-nationaux, en dépit de la volonté de ceux-ci d'y prendre une part active, s'est révélée décevante.

Ayant listé les risques de détournement politico-bureaucratique, ou d'accaparement par les élites locales auxquels une politique territorialisée pourrait davantage être exposée qu'une politique sectorielle ou indifférente au territoire, il estime que la conditionnalité constitue un bon garde-fou.

Pour faire jouer la gouvernance multi-niveaux de manière efficace, Barca considère que la solution réside dans la contractualisation, seule technique apte à combiner conditionnalité et subsidiarité. Toutefois, fort de l'expérience passée qui a vu les essais de conditionnalité (vérification de l'additionnalité, réserve de performance, ...) systématiquement détournés ou rendus inopérants, et critique à l'égard de la lourdeur des contrôles divers, il propose un renversement des pratiques actuelles : les clauses touchant les procédures administratives devraient être très strictement respectées alors que celles visant les résultats obtenus et l'impact bénéficieraient d'une certaine tolérance.

3 - La 2^{ème} partie du rapport est consacrée à **la politique de cohésion actuelle, son histoire et son évaluation**. Barca s'engage d'abord dans un récit qui pourrait s'intituler « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur la politique de cohésion, sans oser le demander » et qui a le mérite de rappeler clairement la genèse de cette politique, sans contestation possible, puisque il a pris directement ses sources auprès des concepteurs et des opérateurs de l'époque. L'exercice pédagogique s'avère particulièrement utile pour tous ceux qui viennent de pays récemment entrés dans l'UE ou travaillent depuis peu sur ces sujets, tout en constituant maintenant la grande majorité des opérateurs. Ce rappel historique fait apparaître en filigrane l'importance de l'influence anglo-saxonne dans cette construction.

Dans son bilan, Barca déplore qu'au fil du temps, au lieu de constituer le cœur de la politique de cohésion, la dimension territoriale de la politique ait progressivement été cantonnée au développement local (avec LEADER en zone rurale et URBAN dans les quartiers urbains) et à la coopération territoriale, tandis que le soutien aux politiques sectorielles économiques (tourisme, recherche, soutien aux PME ...) et sociales (emploi, formation ...) prenait le dessus.

Pour lui, la politique de cohésion a joué un rôle majeur dans le « changement de paradigme » qui s'est opéré aux niveaux national, régional et local dans la conduite des politiques de soutien à la croissance, à l'investissement, au développement des ressources humaines et finalement à la démocratie quotidienne. Toutefois, elle a failli dans sa capacité à réunir un consensus politique large au niveau européen, à donner une bonne visibilité sur les méthodes les plus efficaces et à stimuler continuellement les innovations de terrain.

Tout en reconnaissant son rôle dans la diffusion progressive de la culture de l'évaluation qui était inconnue dans la plupart des pays, au niveau national et encore plus au niveau régional ou local, Barca regrette qu'elle n'ait pas réellement permis d'accroître la connaissance sur

l'efficacité des politiques de développement. Il a tendance à penser que la faiblesse des évaluations micro-économiques trouve son origine dans la responsabilité confiée aux Etats-membres, en l'absence de stratégie d'évaluation d'impact et en présence d'un fort tropisme sur les critères et les procédures.

Il constate que le débat sur la politique de cohésion est resté limité à des spécialistes, ce qui lui a progressivement nuï lorsque les macro-économistes ont pris le leadership, avec l'adoption de la Stratégie de Lisbonne, puis du Paquet 2007-2013. Le handicap de la politique de cohésion est aggravé par la séquence des décisions politiques européennes, qui fait passer la négociation des montants (ressources) et la distribution des enveloppes entre les Etats membres, avant celle sur les objectifs politiques et celle sur les modalités pour les atteindre.

4 - Dans les trois dernières parties, Barca développe **ses propositions** qu'il résume ainsi : « *la politique de cohésion dont l'Union a besoin ne pourra naître que d'un concept politique, accompagné d'une vaste réforme des priorités et de la gouvernance, avec un compromis politique fort, couplé à un calendrier approprié de négociation.* »

Il se prononce pour un changement de cap fondamental de la politique, basée sur 5 principes généraux tirés de l'expérience passée - concentrer les ressources ; orienter les subventions vers les résultats ; mobiliser et apprendre ; muscler la Commission ; renforcer les contre-pouvoirs politiques -. Il considère que ses propositions ne peuvent être mises en place de manière graduelle, mais en une seule fois car « tout se tient ». Il faut pouvoir s'appuyer sur un accord global supposant la finalisation simultanée de 3 types de négociations, celle portant sur les ressources, sur la gouvernance et sur les objectifs. Sachant que la durée de maturation des négociations n'est pas identique, il propose donc de commencer par les objectifs politiques, et de faire démarrer ensuite les autres négociations.

5 - La 4^{ème} partie est consacrée aux **priorités sur lesquelles devrait se concentrer la politique de cohésion**, ce qui conduirait à réduire le catalogue actuel des mesures possibles cofinancées par l'UE. Ces priorités sont définies par Barca à partir du concept de « bien public européen » (un bien qui bénéficie à tous les citoyens européens et dont il n'est pas possible, ni souhaitable de priver qui que ce soit) et trois critères – le caractère européen du problème, l'aptitude à le résoudre en adoptant une approche territoriale, la possibilité de vérifier l'efficacité de la politique concrètement. Pour lui, six priorités sont envisageables et ouvertes à la discussion : du côté de l'efficacité territoriale, l'innovation et l'adaptation au changement climatique, du côté de l'inclusion sociale, les migrations et l'enfance, et avec une égale importance des deux aspects les qualifications professionnelles et le vieillissement.

Il plaide pour l'adoption d'un **Agenda social territorialisé**, en expliquant qu'il ne s'agit pas pour l'UE de dessaisir les Etats membres de leurs compétences en matière de bien-être mais d'assumer les conséquences des transformations économiques (globalisation, Marché unique ...) et politiques (Traité de Lisbonne, Pacte de stabilité et de croissance) déjà réalisées.

Dans ce cadre, il reviendrait à la Commission d'animer directement le débat public sur ces priorités et d'entreprendre des campagnes d'information et de mobilisation de la population à travers des ateliers et des « conventions ».

6 - La 5^{ème} partie est dédiée à **la gouvernance** et entièrement propositionnelle. Sur le contenu, Barca n'envisage pas de rupture brutale : il annonce d'emblée qu'il ne réclame pas d'augmentation du budget ; il préconise de conserver le PIB/habitant, qui apparaît en

définitive comme le plus mauvais des paramètres à l'exception de tous les autres (pour reprendre une formule célèbre), d'appliquer la politique de cohésion partout, avec une concentration sur les régions les moins avancées et de garder NUTS II comme niveau d'allocation des fonds. Il précise cependant que l'échelon d'intervention, une fois les enveloppes décidées, devrait être choisi en fonction de sa pertinence, selon le lieu et la priorité concernée, cette décision faisant ensuite partie du contrat avec la Commission. Il plaide pour une meilleure coordination des fonds existants et le retour du FEADER et du FEP dans le giron des fonds structurels pour des raisons de simplicité de gestion, mais sans demander leur fusion dans la politique de cohésion.

Il réserve un sort particulier aux régions périphériques, montagnardes ou isolées souffrant de dépeuplement où l'intérêt européen consiste à maintenir des activités, des populations et des ressources naturelles ou culturelles. Dans ce cas, la compensation pure et simple des handicaps peut se justifier, par exception à la politique générale qui vise seulement à encourager les régions à valoriser leurs atouts par elles-mêmes.

Il prévoit une répartition des crédits assez proche de l'existant, à savoir plus de 80% pour les régions les moins avancées et de l'ordre de 15% pour les autres. Toutefois, il propose d'inverser la tendance passée consistant à réduire substantiellement les crédits dédiés à la coopération territoriale, en les dotant de 4% (au lieu de 2,5%). En contrepartie, il voudrait instaurer une conditionnalité qui n'existait pas jusqu'à présent pour les programmes de coopération transfrontalière, et réorienter la coopération interrégionale dans l'esprit des actions innovatrices d'avant-Agenda 2000. Il propose également d'instaurer une plus grande cohérence stratégique entre la politique de cohésion qui assure un rôle fondamental dans l'accessibilité des régions et la gestion des Réseaux Trans-européens.

Pour Barca, le compromis politique fort qui doit servir de base au modèle de développement socio-économique européen prend forme avec la définition d'un **Cadre de développement stratégique européen** préalable à toutes les négociations budgétaires, destiné à être décliné aux niveaux national et régional.

En fait, le dispositif proposé vise à restaurer un équilibre entre les différents niveaux de gouvernance et donc à remettre à leur place les autorités nationales qui n'ont eu de cesse d'affaiblir les interventions européennes, quitte à se priver d'un appui utile. Prenant acte de l'impossibilité de passer outre le niveau national, mais considérant qu'il constitue souvent le problème ou un obstacle à la cohésion continentale, il imagine un système pour lui faire rendre des comptes auprès de l'échelon supérieur, européen, et des échelons inférieurs, régional ou local. La formule retenue est un « *nouveau type d'accords contractuels entre la Commission et les Etats membres (ou parfois les régions), qui se focalisent sur la performance et, pour les priorités centrales, sur les exigences générales préalables institutionnelles.* » Ces accords seraient spécifiques à chaque pays et s'appuieraient sur les résultats d'un débat national stratégique sur les priorités et les objectifs.

Avec en ligne de mire le démarrage de la prochaine programmation en 2014, Barca propose **une feuille de route** :

- à l'automne 2010, le débat public européen impliquant le Parlement européen et le Conseil commencerait avec la publication du 5^{ème} rapport cohésion. Il serait animé par un « Groupe de politique territorialisée ». Ce groupe, créé pour 18 mois à compter de la mi-2010, aurait pour mandat de faire des propositions pour le Cadre de développement stratégique européen. Présidé par le Secrétaire général de la Commission, il serait composé de représentants à haut niveau de quelques Etats membres, d'experts internationaux, d'un représentant de l'administration du Comité des régions et de hauts fonctionnaires des DG de la Commission en charge de la politique de cohésion.

- Comme contribution au débat et avant l'automne 2011, les Etats membres et les régions devraient préparer ensemble avec leurs partenaires locaux une évaluation stratégique nationale des défis territoriaux de développement et des politiques internes. La nouveauté par rapport aux procédures actuelles consisterait à faire partir les propositions du terrain et à s'affranchir des contraintes financières.

- Au printemps 2012, la Commission établirait alors le projet de Cadre de développement stratégique européen et les propositions réglementaires y afférentes.

- Les négociations pourraient alors commencer au Parlement et au Conseil sur ce projet de Cadre, sachant que l'objectif serait de clore simultanément celles-ci, celles relatives au budget européen et les décisions sur les réglementations nécessaires avant la fin de 2012.

Barca ne sous-estime pas le défi consistant à transformer les actuels cadres de référence stratégique nationaux (CRSN) en des accords sur les objectifs et les moyens dans lesquels s'engageront les Etats membres et les régions. Il prévoit donc une mécanique assez complexe susceptible de laisser de grandes marges de manœuvre aux pays et aux régions dans l'affectation précise des subventions, pour autant que la justification stratégique soit bien posée au démarrage, les objectifs identifiés et que les critères d'évaluation de l'impact incontestables. Le rôle de la Commission s'en trouverait substantiellement transformé, celle-ci intervenant pour évaluer concrètement la capacité de mise en œuvre des autorités nationales ou régionales. Le suivi des contrats donnerait lieu à des rapports produits par les Etats membres chaque année, pour présenter les résultats obtenus au regard des objectifs et des cibles initiaux, afin de servir de base à un débat approfondi entre les Etats membres. A première vue, cet exercice s'apparenterait aux revues de l'OCDE. De plus, diverses modalités sont envisagées pour améliorer la qualité des évaluations ainsi que l'apprentissage collectif. Bien que Barca retienne le principe du système actuel de cofinancement, il préconise l'instauration d'une meilleure cohérence entre la politique de cohésion et le Pacte de stabilité et de croissance en mettant sur la table diverses propositions. Pour rétablir la capacité d'innovation de la politique de cohésion, il envisage un double système avec des obligations spécifiques pour les Etats membres sur leurs propres budgets et une enveloppe spécifique permettant à la Commission de labelliser les expériences les plus intéressantes et de mener ses propres expérimentations.

En direction de **la Commission**, il présente une série de propositions radicales, qui vont en sens inverse des tendances passées. Il recommande qu'elle se recentre sur ses fonctions stratégiques et s'affirme comme un centre de compétences, laissant à d'autres les fonctions de contrôle financier et prenant des mesures drastiques pour simplifier les procédures et limiter l'explosion des coûts et du temps passé dans les contrôles et les audits. Parmi les préconisations, on peut signaler l'amélioration de la coordination interservices avec la constitution d'un groupe à haut niveau présidé par le Secrétaire Général, la réorganisation des services des DG en charge de la politique de cohésion et l'acquisition de nouvelles compétences par les fonctionnaires. Il va de soi que de tels changements nécessiteraient des ajustements similaires aux niveaux national et régional.

Enfin, la principale proposition de Barca pour renforcer le système de pouvoirs et contre-pouvoirs politiques à haut niveau consiste à créer **un Conseil formel des Ministres** de la politique de cohésion, sous l'autorité du Conseil des Affaires générales. Autour de ce Conseil, pourraient s'agréger comme dans les autres secteurs des groupes de travail permanents, un jeu de dialogue structuré avec le Parlement européen et les deux organismes consultatifs que sont le Comité des Régions et le Comité économique et social européen, l'exemple européen pouvant être suivi dans les Etats membres avec la création de Forums stratégiques nationaux.