

# Introduction

*Guy BAUELLE et Danielle CHARLES-LE BIHAN*

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, qui reste la première en termes budgétaires avec 34 % du budget total de l'UE pour le cycle de programmation pluriannuelle 2014-2020, apparaît aujourd'hui comme l'une des plus symboliques par ses incidences sur la structuration de l'espace européen.

Le présent ouvrage analyse les effets de cette politique sur le développement régional ainsi que son impact sur la décentralisation, à la suite d'un colloque organisé par le Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes. Cette manifestation placée sous le signe de la pluridisciplinarité a proposé, à travers des communications transversales et thématiques et dans une table ronde, des regards croisés de représentants de la Commission européenne et de l'État, d'élus régionaux et locaux, de chercheurs CNRS et d'universitaires français autour de deux grandes questions : les effets de la politique de cohésion sur le développement régional, d'une part, et sur la décentralisation au profit des régions d'autre part.

Ce volume reprend et prolonge ces deux thématiques, porteuses d'enjeux scientifiques pratiques.

Les effets de la politique de cohésion sur le développement régional sont abordés dans une perspective de bilan et d'évaluation. Le questionnement est somme toute classique mais il a pris tout son sens au moment de la clôture d'une phase de programmation pluriannuelle (2007-2013) et de la mise en place la nouvelle politique de cohésion économique sociale et territoriale, dans un nouveau contexte juridique (l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne), économique, budgétaire et politique.

Les travaux consacrés à la gouvernance, au discours de la politique de cohésion, à son impact, à son évaluation, à son rôle éventuel de vecteur de la décentralisation témoignent de l'utilité d'une approche pluridisciplinaire, au prisme de différentes sciences sociales, proposant des champs d'études territoriaux et des angles d'approche très diversifiés.

La régionalisation sort-elle renforcée de ce nouveau contexte ? Dans le cadre rénové du traité de Lisbonne (subsidiarité, cohésion territoriale, autonomie locale...), la politique de cohésion promeut « la Région » comme cadre de programmation des politiques territorialisées. Elle développe une mise en œuvre décentralisée dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux et favorise

une appropriation de ses objectifs et de ses méthodes par les acteurs de terrain (encourageant l'initiative locale et le débat public), ce qui devrait rapprocher l'Europe du citoyen.

Elle encourage la coopération territoriale et transfrontière ayant vocation au rapprochement entre peuples, acteurs territoriaux et citoyens. Cependant, les analyses contradictoires sont multiples, qui pointent notamment le déficit démocratique et le caractère technocratique des procédures et mettent l'accent sur la faiblesse des moyens disponibles (Baudelle, 2016).

Les régions françaises sont particulièrement impliquées dans ces évolutions et ce débat avec la réforme introduite par la loi MAPAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014) faisant de la Région la principale autorité de gestion et de paiement. Selon l'article 78 de cette loi, à leur demande, l'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, tout ou partie de la gestion des programmes européens, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Avec la loi NOTRe du 7 août 2015 portant la Nouvelle organisation territoriale de la République, la Région est « la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique » (article 1). Elle a compétence pour élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional (article 2).

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale suscite des interrogations quant à sa délimitation ; elle fait l'objet d'interprétations diverses allant d'une conception de politique spécifique (voire isolée de l'UE) à une optique extensive où elle cible l'ensemble des politiques visant la cohésion territoriale, à la recherche d'une politique d'aménagement du territoire de l'UE (même si cette compétence n'est pas expressément consacrée par les traités).

Elle est désormais intégrée aux autres politiques de l'UE, que ce soit comme « plaque tournante de ces autres politiques » (S. Leclerc), ou en s'articulant avec les autres politiques comme la PAC (N.-J. Brehon) ou encore en complément d'autres politiques comme l'environnement (G. Desmoulin). L'un des éléments clés du cycle 2014-2020 est l'articulation de la programmation de la politique de cohésion avec les autres politiques, au regard de la stratégie Europe 2020, de la gouvernance économique et du semestre européen (C. Mancel-Blanchard). La politique de cohésion dans son entièreté est orientée vers la réalisation des objectifs de la stratégie visant « une croissance intelligente, soutenable et inclusive ».

La notion de cohésion territoriale introduite dans le traité de Lisbonne recouvre, selon Jean Peyrony (2013), deux aspects fondamentaux :

- *une forte dimension d'équité territoriale* avec 81,5 % du cofinancement européen aux États et régions de la cohésion, 16 % aux autres régions et 2,5 %

à l'objectif de coopération territoriale; la cohésion s'adresse aux individus et aux territoires les plus fragiles;

- une *politique de développement* (et non de péréquation ou de redistribution). : la cohésion vise en même temps *l'efficacité* puisqu'elle prépare les territoires et les individus à prendre part au marché unique.

Les interrogations de la première partie : « La fabrique de la politique de cohésion » participent à la fois du bilan (J.-F. Drevet) et de la reconstitution à ce jour de « l'approche territorialisée » de cette politique dans une dynamique historique et aussi prospective (E. Évrard). La cohésion territoriale peut-elle être appréhendée comme un moteur et/ou un vecteur de la délocalisation de la gouvernance au profit des collectivités territoriales ou de la société civile ? (J. Lemaître) ? Dans ce contexte, « une vision partagée des bases conceptuelles du domaine de l'aménagement européen du territoire est-elle concevable » (F. Santamaria) ? Le discours sur les Eurorégions exprimé notamment par la Commission européenne s'appuyant sur l'histoire pour activer et réactiver une relation privilégiée avec les régions frontalières, permet-il d'envisager un nouveau modèle d'entreprise transfrontalière qui permettrait de se libérer des normes nationales jugées trop contraignantes (M.-H. Hermand) ?

Dans une perspective régionale une évaluation peut-elle être tentée de l'impact de cette politique de cohésion (deuxième partie : « Évaluer l'impact de la politique de cohésion »), tant du point de vue économique social et territorial et de ses effets sur la construction européenne que sur les régions elles-mêmes pour envisager les perspectives de la période 2014-2020 ?

Une étude de deux pays *a priori* opposés en termes d'intégration européenne et de culture politique et aménagiste nationales (les Pays-Bas et la Turquie) permet-elle de conclure à l'absence de lien entre construction européenne – en particulier la politique de cohésion – et décentralisation régionale ? On observe une régionalisation sans européanisation du côté de la Turquie (pays candidat) et une européanisation sans régionalisation du côté des Pays-Bas (pays fondateur de l'UE), ce qui amène à s'interroger sur la responsabilité de l'UE dans les éventuelles réformes territoriales en faveur des régions observables dans les États membres ou candidats (G. Baudelle et B. Montabone).

De même, en tant que nouvelles modalités de découpage de l'espace européen, on peut se demander dans quelle mesure les macrorégions, envisagées selon une approche géographique, sont porteuses d'innovation spatiale dans la manière de décliner la cohésion territoriale et de gérer et de développer le territoire européen à moins qu'elles ne reproduisent un modèle classique de contrôle du territoire à la manière de l'État-Nation (E. Boulineau).

L'Union européenne, qui a développé une culture d'évaluation, traduit les objectifs de la politique de cohésion en indicateurs quantifiés pour la plupart. N'éprouve-t-elle pas, néanmoins, en dépit de ces indicateurs, des difficultés pour mesurer l'impact combiné des fonds structurels ? La mesure du comportement territorial du FSE (rarement appréhendé de cette manière), en France dans le Grand Ouest, cherchant à identifier, à analyser, tester même l'existence d'une

différenciation territoriale du FSE et à en tracer les perspectives dans le contexte de la nouvelle programmation 2014-2020 est-elle concluante (M. Baslé) ?

Dans une perspective d'étude de la transversalité géographique de la politique de cohésion, l'Espace baltique est perçu comme un laboratoire pour de nouvelles pratiques communautaires en raison de la dynamique des réseaux qu'il développe (dont le réseau des municipalités riveraines). Cette transgression des frontières de l'UE dans le cadre de la coopération territoriale (sont ainsi concernées la Biélorussie et la Russie) conduit à s'interroger sur les limites spatiales de cette politique (N. Escach).

La même question se pose au sujet des instruments de la politique de cohésion 2014-2020 prenant en compte la situation spécifique des régions ultrapériphériques pour assurer leur « développement durable ». Les dispositifs relatifs aux groupements européens de coopération territoriale (GECT) sont-ils, à ce titre, des vecteurs de développement durable pour les RUP (D. Perrot et I. Vestris) ?

L'impact institutionnel de la politique de cohésion sur les régions se manifeste-t-il en tant qu'accélérateur ou vecteur de décentralisation, voire en tant que « laboratoire de gouvernance multi-niveaux » ? Cet impact, sans forcément affaiblir le rôle de l'État mais contribuant à redéfinir sa place, permet-il d'envisager des gains perceptibles en termes de gouvernance et de cohésion régionale, inter-régionale, transnationale ou transfrontière ? C'est l'objet de la troisième partie : « La politique de cohésion, un vecteur de décentralisation ».

La démarche consistant à définir des territoires fonctionnels, pertinente pour développer des stratégies endogènes de développement, suscite des interrogations lorsqu'il s'agit de l'appliquer au FSE, à l'exemple de la France hésitant entre la compétence de l'État et celle d'institutions régionales et locales (F. Michéa). Parallèlement, l'étude des enjeux et des perspectives de la décentralisation des fonds européens en France montre que « le mouvement de régionalisation et celui d'eupéanisation s'autoalimentent à la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique ». On peut se demander si la gouvernance multi-niveaux qui en découle, fondée sur la responsabilité financière des régions, est porteuse d'une responsabilité politique (N. Rubio).

La coopération territoriale transfrontière qui est le deuxième objectif de la politique de cohésion avec seulement 3,77 % de l'allocation budgétaire, mais une forte importance symbolique, propose avec le GECT un instrument institutionnel souple réformé en 2014, véritable laboratoire de la gouvernance multi-niveaux d'un territoire transfrontalier. Cet instrument permet-il de tester la portée décentralisatrice de la politique de cohésion (D. Charles-Le Bihan) ?

La crise de 2008-2009 et l'endettement excessif de certains États membres ont cependant conduit l'UE à formuler des demandes en matière de réorganisation territoriale. La réforme territoriale et celle des finances locales menées au Portugal en 2012-2014 en vue de renforcer les capacités des collectivités de base par la réduction du nombre de paroisses, la fusion des communes et la coopération intercommunale s'expliquent par le souci de réaliser des économies (d'échelle) pour satisfaire les exigences communautaires d'ajustement économique et financier

mais aussi de promouvoir la cohésion territoriale en conformité avec l'accord de partenariat portugais avec la Commission. Peut-on affirmer, au regard du cas portugais, que la politique de cohésion favorise et renforce la participation des entités régionales et infrarégionales à la gestion d'une partie importante des affaires publiques (A. Neves) ?

La réforme instaurant une collectivité territoriale de Martinique (CTM) n'est pas la simple fusion du Département et de la Région, mais un levier de gouvernance en faveur d'un développement économique cohérent, en mesure de mobiliser les fonds européens au service de l'emploi, de la croissance et de l'inclusion sociale. À ce titre, peut-on affirmer que « les outre-mer sont de véritables laboratoires d'expérimentation institutionnelle et juridique » et que la gestion des fonds européens en particulier constituera pour la CTM « un vrai enjeu de la gouvernance voire un défi de l'innovation » (K. Galy) ?

Les attentes et les perspectives des acteurs se sont exprimées dans les échanges au sein de la table ronde du colloque (quatrième partie : « Attentes et perspectives des acteurs »). Les contributions et les débats mettent en évidence les indices d'appropriation de la politique de cohésion par les régions, même si le cadre européen est de plus en plus contraignant (partenariat, contractualisation...). Les nouveaux instruments de la politique de cohésion sont analysés comme autant de facteurs d'une nouvelle gouvernance au sein de l'Union européenne.