



Chronique « UNION EUROPEENNE »

Jean-Claude NEMERY, professeur émérite (URCA-CRDT),
Président honoraire du CS du GIS GRALE

L'année 2024 a été marquée par de nombreux changements au sein de l'Union européenne et en particulier de la Commission même si la continuité a prévalu dans la présidence au sein de cette structure.

Au 1^{er} janvier 2024, la Belgique a assuré la présidence du Conseil de l'UE jusqu'au 30 juin 2024. Le Premier ministre belge a appelé l'Union à saisir l'occasion des élections européennes et du retour possible de Donald Trump à la Maison Blanche (analyse prémonitoire) pour « devenir plus forte et autonome ».

La Belgique a souhaité contribuer à cet objectif en mettant l'accent sur le renforcement face à la question de l'immigration et sur la crise climatique. Elle a souhaité mettre aussi l'accent sur les partenariats avec les pays tiers ainsi que sur le renforcement de la coopération dans le domaine de l'énergie, du commerce, de l'éducation et du « développement des talents »¹.

Au second semestre 2024, la présidence du Conseil de l'UE a été assurée par la Hongrie.

Mais c'est essentiellement le 9^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE qui doit retenir notre attention², notamment en ce qui concerne l'évolution des régions et celle des questions de gouvernance sur la période couverte par le rapport 2014-2023.

¹ Cf. « Grand Est-Europe » du 22.01.2024.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/eu/information/cohesion-report/



1. Dynamisme et croissance des régions

Le 9^{ème} rapport établit le constat que toutes les régions n'ont pas bénéficié de la même dynamique de croissance. Plus d'une personne sur quatre dans l'UE (28%) vit dans une région dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE. Le rapport souligne que la plupart d'entre elles vivent dans les Etats membres de « l'est ». Toutefois, sont aussi concernés la Grèce, le Portugal, l'Espagne, le sud de l'Italie et les régions ultrapériphériques. L'évolution des disparités infranationales est différente d'un Etat membre à l'autre. En général, les régions-capitales ont des taux de croissance très élevés (Slovaquie, Bulgarie, Roumanie).

Dans le cas de la France et de la Grèce, les disparités ont augmenté car la croissance du PIB par habitant dans les régions les plus pauvres était particulièrement faible.

A l'inverse, dans certains Etats membres (cf. le Portugal), la diminution des disparités régionales est due aux faibles performances de régions développées auparavant dynamiques.

Ainsi, ces analyses du rapport doivent inciter les chercheurs à être très prudent dans l'analyse des chiffres et statistiques brutes comparatives.

Il faut noter que dans de nombreux Etats-membres, la vitalité économique est essentiellement liée à la compétitivité des régions-capitales et des grandes agglomérations. Ce constat peut engendrer des tensions négatives et des déséquilibres internes sur le marché du travail, le logement, la pollution...

Ces déséquilibres peuvent nuire à la compétitivité des Etats membres. Doit-on en déduire que chaque Etats membre doit lui-même conduire une politique d'aménagement du territoire de ses propres régions et collectivités territoriales comme la France l'avait engagée dans les années 1960-1990 avec l'action de la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) ?

Ce questionnement est très important pour chaque Etat membre car on comprend que la politique de l'UE dans la résolution des disparités régionales ne peut résoudre à elle seule la désertification et le déclin de vastes espaces territoriaux en son sein.



On commence à voir les conséquences, dans les scrutins nationaux, sur la représentation politique d'une certaine dualité de développement entre villes et campagnes comme ce fut le cas des derniers scrutins en Roumanie et en Pologne au premier semestre 2025.

Les zones rurales, montagneuses, insulaires, à faible densité de population doivent faire face à des défis spécifiques, souligne le rapport. Le revenu moyen en zones rurales correspond à 87,5% du revenu moyen dans les zones urbaines³.

Dans les Etats membres de l'est, la croissance est davantage portée par les grandes agglomérations et les capitales.

Comment ouvrir un débat sur l'avenir des zones rurales, interrogent les auteurs du rapport ? « Cette situation alimente la frustration qui évolue de plus en plus en mécontentement politique »⁴. Cette vision prémonitrice du rapport est aujourd'hui à l'ordre du jour des nouveaux enjeux politiques au sein des Etats membres de l'UE. Les causes profondes résultent d'une gouvernance publique faible, d'un écosystème d'innovation inefficace, d'un déficit de services, d'une inadéquation des compétences.

Les défis structurels et émergents pourraient accentuer les disparités régionales si rien n'est fait. Pour préserver la compétitivité de l'UE à l'avenir et garantir une bonne qualité de vie aux citoyens, il faut saisir les nouvelles possibilités offertes par les transitions écologique et numérique.

Outre les fonds transversaux de l'UE (FEDER...) relevant de la politique de cohésion, il apparait nécessaire d'atténuer les incidences sociales et économiques de la transition climatique. Le futur fonds social pour le climat devrait contribuer à une transition plus juste.

Une approche globale apparait nécessaire pour favoriser l'emploi et les possibilités dans toutes les régions pour faire face aux coûts asymétriques du changement climatique.

³ Cf. Urban-rural Europe-income and living conditions-statistics explained (europa.eu)

⁴ Commission européenne. 9^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale in « Faits marquants et enseignements politiques ».



La transition numérique offre des possibilités à toutes les régions en termes d'augmentation de la productivité des entreprises, d'innovation, de résilience et d'accès aux services, ainsi qu'aux zones rurales et aux territoires plus isolés.

Le 9^{ème} rapport aborde aussi la question géopolitique posée par la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Pour certaines régions, on constate une baisse importante des investissements, des flux commerciaux et des activités économiques, y compris le tourisme. L'UE a proposé un ensemble d'aides juridiques, opérationnelles et financières en soutien aux personnes fuyant vers l'Union ainsi qu'aux Etats membres d'accueil. Les régions limitrophes de la Russie et de la Biélorussie sont également confrontées à des défis en matière de sécurité.

Au-delà de ces importantes préoccupations, le 9^{ème} rapport de l'UE aborde les questions de gouvernance et de cohésion future.

2. Gouvernance et cohésion future

Le 9^{ème} rapport établit le constat suivant : « des lacunes en matière de gouvernance publique et de capacité administrative entravent le potentiel de développement et demeurent un défi structurel dans plusieurs Etats membres ». Ce constat interpelle l'organisation politico-administrative des Etats. Il souligne aussi la forte corrélation entre la rentabilité des investissements publics et privés et la qualité de la gouvernance territoriale dans les régions européennes. Une meilleure qualité de la gouvernance aux niveaux national, régional et local doit permettre d'accroître l'efficacité des politiques et des investissements nationaux et européens. Sont concernées également les sources de financement aux niveaux régional et local. Doit-on en déduire que l'UE doit aussi promouvoir des réformes des structures territoriales dans une perspective future ? Ce sujet pose le délicat rapport entre les compétences de l'UE et celles internes des Etats membres.

Ainsi, si l'on constate que la politique de cohésion a bien contribué à la convergence entre les Etats membres, en revanche la situation au niveau infranational peut être un frein à la politique de cohésion.



Les programmes de l'UE 2021-2027⁵ ont pris du retard en raison des effets de la pandémie COVID 19. Les autorités de gestion des Etats membres ont dû agir avec des systèmes de gouvernance et des échéanciers d'urgence souvent différents du cadre législatif 2021-2027. La temporalité des complémentarités d'actions a été bouleversée. De plus, les régions sont équipées de manière inégale pour relever les défis émergents compte tenu de leurs capacités administratives et financières. Elles suivront des trajectoires différentes pour gérer les transformations en cours et à venir. Il serait illusoire, voire contraire à la démocratie territoriale, de concevoir un modèle standard des régions au sein des Etats membres. L'UE trouve ici les limites de ses compétences et indirectement les limites de sa propre politique de cohésion. La diversité territoriale des régions européennes doit être préservée car elle trouve son origine dans la diversité des espaces concernés, de la représentation politique, du pouvoir local consenti et de l'histoire propre aux zones rurales, de montagne, de l'industrie traditionnelle, des fortes zones métropolitaines, des régions ultrapériphériques... Rechercher un cadre politico-administratif homogène serait illusoire. L'UE doit s'accommoder de cette profonde diversité territoriale porteuse d'identité et de démocratie territoriale.

A minima, l'UE, à la recherche de la cohésion, source de réduction des inégalités et de développement, peut proposer dans ses programmes des techniques, des modèles à la disposition des régions. A elles d'en décider l'usage en fonction des aspirations territoriales et des populations locales.

L'UE cherche à promouvoir un développement plus équilibré au niveau infranational avec, il est vrai, une forte polarisation entre les régions-capitales et les grands centres métropolitains, d'une part, et les régions à faible densité d'autre part.

Les zones métropolitaines, les villes jouent un rôle central dans le développement régional. Il en est de même pour les villes de petite et moyenne taille essentiellement par leur offre dans la fourniture de services publics et privés.

La coopération entre régions de l'UE peut également contribuer à un développement territorial équilibré. Les déséquilibres territoriaux pourraient ainsi être atténués.

Coopération régionale, coopération transfrontalière peuvent conforter les modèles de développement et les actions concrètes.

⁵ Voir cette chronique dans les annuaires précédents du DGCT.



Le partenariat, la gouvernance multiniveaux :

Le cadre 2021-2027 a cherché à renforcer le partenariat multiniveaux. Les actions prévoyaient la promotion de mise en œuvre de modèles territoriaux. Il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur les approches ascendantes et territoriales.

La gouvernance multiniveaux doit rester sur un objectif prioritaire dans le cadre futur d'une réflexion approfondie.

Le 9^{ème} rapport énonce le principe général suivant : « Une bonne gouvernance, des institutions fortes, le respect de l'état de droit et une solide capacité administrative sont les conditions préalables à la conception et à la mise en œuvre efficace et efficiente de toute stratégie de développement ».

Ce sont les lacunes administratives et de gouvernance qui empêchent certains Etats membres et certaines régions de tirer pleinement parti de la politique de cohésion, souligne l'UE. Une assistance technique peut permettre de combler les principales lacunes, notamment dans la gestion des fonds et des modalités de mise en œuvre, mais aussi dans la lutte contre la fraude et la corruption.

Remédier aux lacunes administratives permettrait d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion mais aussi de stimuler les investissements et les échanges au sein du marché unique et d'accroître l'attractivité des régions et des Etats membres.

3. Renforcer l'efficacité des investissements et promouvoir les réformes

Pour les auteurs du 9^{ème} rapport, les investissements sont une condition nécessaire mais non suffisante pour garantir le développement économique de certaines régions aux faibles performances économiques malgré le soutien de la politique de cohésion.

La politique de cohésion au titre du « cadre 2021-2027 » a œuvré au renforcement des liens entre les investissements et les réformes. En supprimant les obstacles à la croissance et aux développements régionaux, ces liens peuvent avoir une incidence positive sur le marché unique.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Une coordination plus étroite entre le « semestre européen » et les investissements au titre de la politique de cohésion a été mise en place. L'amélioration de la coordination et de la cohésion par rapport aux politiques nationales est aussi recherchée.

Atteindre des objectifs à long terme avec une souplesse possible est le but des programmes de la politique de cohésion. Ajustement et souplesse seront nécessaires pour tenir compte de la nécessité du réarmement des Etats membres de l'UE face à la guerre Russie-Ukraine.

En conclusion, ce 9^{ème} rapport sur la cohésion met en évidence d'importantes réalisations dans la promotion de la convergence économique et sociale ascendante dans l'Union. Des défis restent à relever notamment au niveau régional.

Une politique plus forte et modernisée de la politique de cohésion est essentielle pour renforcer le modèle de croissance de l'Europe.