

**LA POLITIQUE DE COHÉSION *POST* TRAITÉ DE LISBONNE  
À L'ÉPREUVE DES CRISES  
LE TEST COVID D'UNE POLITIQUE EMBLÉMATIQUE  
DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE**

Nathalie RUBIO<sup>1</sup>

Le rapprochement des termes *cohésion* et *solidarité* sonne *a priori* comme un pléonasme. Et pourtant, ils sont souvent utilisés non pas l'un pour l'autre mais l'un et l'autre comme si leur relation était de l'ordre de l'indissociabilité. Si on se réfère par exemple aux textes des traités européens, on retiendra ici deux exemples. Le premier est tiré d'une phrase ajoutée par l'Acte unique européen au Préambule : « Conscients de la responsabilité qui incombe à l'Europe de s'efforcer de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs et son indépendance ». Le second est l'actuel article 24 TUE : « Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales ». On remarque que l'adjonction des deux termes vise, dans ces deux cas, à atteindre un but : l'efficacité de l'action.

Il importe de revenir sur le sens et la substance que les traités, tels que modifiés par le traité de Lisbonne, donnent, d'une part, à la cohésion et, d'autre part, à la solidarité.

Si la cohésion peut d'abord être entendue dans un sens neutre<sup>2</sup>, elle concerne plus particulièrement la « cohésion économique, sociale et territoriale », érigée en *politique* par les institutions européennes, sans pour autant être qualifiée de telle par le traité. Au rang des objectifs généraux, l'article 3 TUE dispose que l'Union « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ». Notons que les deux termes sont encore ici réunis, ce qui n'est pas le cas dans d'autres dispositions pertinentes. Ainsi, aux termes du Protocole 28 TUE, inséré par le traité de Maastricht et modifié à la marge par le traité de Lisbonne : les États « réaffirment que la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale est vitale pour le développement

<sup>1</sup> Professeure de droit public, Chaire Jean Monnet, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau et des Pays de l'Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

<sup>2</sup> Selon le dictionnaire *le Petit Robert*, la cohésion signifie, en physiques, un « ensemble des forces qui maintiennent associés les éléments d'un même corps ». Il s'agit de façon plus abstraite d'une « cohérence », d'une « unité logique ».

intégral et le succès durable de l'Union ». Le titre XVIII TFUE en donne le contenu et l'article 174 en rappelle les missions : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». On ajoutera à cette liste un extrait de l'article 14 TFUE, inséré par le traité d'Amsterdam, faisant le lien entre les préoccupations d'intérêt général et la cohésion : « eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

Si la cohésion ne fait l'objet d'aucune définition dans le traité, la Commission s'est pliée à cet exercice dans son premier Rapport dans ce domaine<sup>3</sup> où elle indique que des « objectifs généraux tels que la solidarité et le soutien mutuel doivent être déclinés en termes économiques et sociaux concrets et mesurables »<sup>4</sup>. Elle déduit des termes du traité qu'est « ainsi explicitement reconnu que des écarts importants sont intolérables dans une communauté, dès lors que ce terme a un sens »<sup>5</sup>. Elle justifie ensuite la politique de cohésion : « son seul objectif est d'instaurer une plus grande équité en termes de possibilités économiques et sociales. La cohésion et la diversité ne sont pas des objectifs contradictoires. Elles peuvent se renforcer l'une l'autre »<sup>6</sup>.

Nous ne tenterons pas ici de définir la solidarité dans son sens européen, le lecteur de cet ouvrage aura déjà eu l'occasion d'en appréhender l'ampleur<sup>7</sup>. Nous rappellerons seulement son sens général, qui permet du reste de faire le lien avec la cohésion : relation entre personnes ayant

3 Premier rapport sur la cohésion (1996).

4 *Ibidem*, p. 11.

5 *Ibidem*, p. 11.

6 *Ibidem*, p. 13. Ajoutons que la Commission utilise à plusieurs reprises le terme *solidarité* dans sa tentative de définition de la cohésion, que ce soit d'ailleurs dans son volet économique que dans son volet social : « Un point de départ pourrait consister à relier la cohésion sociale aux objectifs du modèle européen de société fondé sur la notion d'économie sociale de marché telle qu'elle a été décrite ci-dessus. Cette dimension de la solidarité recevrait une portée pratique par l'intermédiaire de systèmes universels de protection sociale, par une réglementation visant à corriger les carences du marché et par des systèmes de dialogue social », *Ibidem*, p. 11. « En outre, les politiques qui promeuvent la solidarité et le soutien sont elles-mêmes un facteur de productivité dans la société européenne et contribuent ainsi au bien-être économique et social ». « En premier lieu, il importe de souligner que la cohésion a pour objet d'accroître la croissance et les nouvelles possibilités économiques dans les régions les plus pauvres et en faveur des groupes sociaux défavorisés, sans induire de réduction de la croissance ou de l'emploi dans les autres régions (« convergence négative »). En deuxième lieu, l'amélioration de la situation économique n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service d'une fin. La création de richesses doit élargir les possibilités et relever les niveaux de vie et, plus généralement, la qualité de vie. Dans le contexte européen, cela ne doit pas seulement être une conséquence d'une intégration plus étroite, mais cela doit aussi accroître les échanges d'idées au-delà des frontières nationales et permettre d'apprécier les avantages de la solidarité. En troisième lieu, il s'agit de faire davantage prendre conscience de la nécessité de considérer le développement dans sa dimension durable et l'utilisation des ressources naturelles dans une perspective à long terme. En quatrième lieu, on ne doit pas confondre la cohésion avec une harmonisation ou une uniformité » *Ibidem*, p. 12-13.

7 Parmi l'abondante littérature, V. Notamment C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, 340 p. et spéc. S. LECLERC, « La politique régionale, régions, États et solidarité », p. 295-307 ; M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses universitaires Toulouse 1 Capitole, 2008, 374 p. accessible sur OpenEdition Books et particulièrement la contribution de cet auteur : « Du sens du terme dans les textes juridiques », p. 227-239 ainsi que celle de M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », p. 155-195 qui écrit que le rapprochement entre cohésion et solidarité peut-être analysé « comme permettant d'élargir l'action de solidarité à d'autres zones territoriales que les « États » : les régions notamment » (§30) et lire également les passages concernant la politique de cohésion (§100-104) et sa conclusion sur ce point tenant à ce que « cette action de solidarité n'est pas tant la correction des situations les plus défavorables que la réduction des écarts, des disparités qui gênent, à l'évidence, le fonctionnement d'un marché ».

conscience d'une communauté d'intérêts et qui entraîne pour les uns l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance<sup>8</sup>. Tout aussi générale est la mention qui en est faite dans le paragraphe 2 de l'article 2 TUE comme s'il s'agissait d'un prérequis, mais pas vraiment d'une valeur<sup>9</sup> : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Au fond, pour emprunter à la rhétorique médicale, la solidarité est dans l'ADN de la politique de cohésion au point qu'elle est souvent présentée comme la politique emblématique et ceci bien au-delà de la simple convergence que les termes de l'article 3 du TUE laissent deviner. De ce point de vue, la présentation faite au grand public est particulièrement symptomatique, même si, bien sûr, elle n'a pas vocation à engager les autorités publiques qui en véhiculent l'image. En effet, une telle façon de présenter la politique de cohésion contribue non seulement à en accroître la visibilité mais aussi son acceptabilité en donnant à l'UE un rôle, non pas de gendarme, ni de législateur technocrate mais de partenaire des États et de la société civile à l'écoute des attentes des citoyens. Sur son site internet<sup>10</sup>, la Commission présente la politique régionale comme « la principale politique d'investissement de l'UE » : près d'un tiers du budget de l'UE est mobilisé « dans le but de soutenir la création d'emploi, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et d'améliorer la qualité de vie des citoyens ». Quelques lignes après, un court paragraphe est dédié à la contribution de la politique régionale à la solidarité : « La politique régionale favorise la solidarité européenne » ; « l'essentiel du financement de la politique de cohésion se concentre sur les régions et les pays européens moins développés afin de les aider à rattraper leur retard et de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales en Europe ». Enfin, elle contient un graphique montrant les dépenses de la politique de cohésion en fonction des catégories de régions : les moins développées, en transition, plus développées...

Cet héritage génétique est également souligné de façon récurrente dans les discours politiques des présidents de la Commission. Ainsi, en 2007, José Manuel Barroso<sup>11</sup>, après avoir emprunté les mots de R. Schuman : « L'égoïsme ne paie plus », affirmait « Je crois qu'on ne pouvait pas mieux exprimer le cœur du débat que la Commission européenne ouvre aujourd'hui avec vous sur l'avenir de la politique de cohésion en Europe. Car cette politique a quelque chose d'emblématique. Elle symbolise peut-être la quintessence de la solidarité sur laquelle repose toute l'architecture du projet européen. En citant Robert Schuman, je veux rappeler que l'Europe est née avant tout d'une volonté de solidarité et de dépassement des égoïsmes à courte vue, dans l'intérêt bien compris de tous et

8 Définition issue du *Petit Robert*.

9 H. LABAYLE, « La solidarité n'est pas une valeur : la validation de la relocalisation temporaire des demandeurs d'asile par la Cour de justice (CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, C-643/15 et C-647/15) ». 2017. <hal-02368933>.

10 <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/policy/what/investment-policy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/what/investment-policy/)>.

11 « L'avenir de la politique de cohésion en Europe », 4<sup>e</sup> Forum sur la cohésion, Bruxelles, 27 septembre 2007.

de notre dynamisme commun »<sup>12</sup>. En 2017, Jean Claude Juncker<sup>13</sup> réitérait le lien entre cohésion et solidarité : « Pour conclure, je voudrais modestement rappeler que la solidarité constitue le fondement de notre Union. Mais il ne peut y avoir de solidarité sans réciprocité et sans responsabilité. Notre politique de cohésion doit rester inspirée par ces deux principes : la solidarité et la responsabilité. La responsabilité lorsqu'il s'agit de mettre en application nos valeurs communes. Une politique de cohésion ambitieuse, exigeante, tournée résolument vers l'avenir est plus que jamais nécessaire pour contribuer à faire vivre cette Union des citoyens, une Union de solidarité et de prospérité partagées, mais aussi une Union de valeurs et de cœur ». Enfin, en 2019, Ursula von der Leyen<sup>14</sup>, alors candidate à la présidence de la Commission européenne indiquait : « Je suis bien entendu consciente de l'importance des fonds de cohésion. Mais il nous faut plus. Nous devons assurer une juste transition pour tous. Le point de départ n'est pas le même pour toutes les régions mais notre destination est identique. Aussi, je proposerai un « Fonds pour une transition juste » afin d'aider les régions qui ont le plus de difficultés ».

En outre, un autre point commun entre la cohésion et la solidarité peut être noté dans la difficulté d'en cerner les contours. Dans ses conclusions dans l'affaire *Parlement c. Conseil* du 3 septembre 2009<sup>15</sup>, l'Avocat général Yves Bot affirmait : « le caractère protéiforme de la cohésion économique et sociale et la généralité des missions que cette politique se voit confier ont pour conséquence de la rendre difficilement saisissable. Il s'avère ainsi difficile de fixer les limites du champ couvert par cette politique tant la cohésion économique et sociale apparaît comme un ensemble étendu aux contours peu précisés. La jurisprudence de la Cour ne nous fournit pas d'éléments décisifs à cet égard ». Par ailleurs, le principe d'intégration prévu par l'article 175 TFUE peut contribuer à ajouter encore au flou de la notion : « Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 174. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 174 et participent à leur réalisation ». Tout ceci explique que la Cour de justice ne soit pas revenue sur la position qu'elle faisait valoir dès 1999 sur la portée juridique de la cohésion qui ne peut être érigée en principe général du droit<sup>16</sup> : « si le renforcement de la cohésion économique et sociale est l'un des objectifs de la Communauté et, par conséquent, constitue un élément important notamment pour l'interprétation du droit communautaire dans le domaine économique et social, les dispositions en cause présentent un caractère programmatique, de telle sorte que la mise en œuvre de l'objectif de cohésion économique et sociale doit être le résultat

12 Il poursuit : « Elle sera là pour rappeler que les enjeux de la politique de cohésion sont bien communautaires et que ses résultats doivent être communautaires. La solidarité politique et financière de l'Union a pour but d'unir, et non de diviser. Notre "cœur de cible", si vous me permettez l'expression, c'est bien l'intégration européenne ! Oui, la solidarité est la valeur européenne fondamentale. La formule consacrée veut que la Commission soit la gardienne des traités européens, mais ce que j'ai envie de vous dire aujourd'hui, c'est qu'elle restera aussi la gardienne du principe d'une Europe solidaire. C'est à ce principe que nous devons toutes les conquêtes dont notre Union peut se prévaloir depuis sa création. Dans un monde plus ouvert que jamais, c'est notre force. Demain comme hier, il n'y aura pas d'Union européenne forte sans solidarité. Et une Union forte, c'est une Union ouverte, dynamique et fidèle à son sens de l'équité, qui porte haut ses valeurs ».

13 Discours lors du 7<sup>e</sup> Forum sur la cohésion Bruxelles, le 27 juin 2017.

14 Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne Strasbourg, le 16 juillet 2019.

15 CJUE, 3 septembre 2009, *Parlement européen c. Conseil*, aff. C-166/07 2009 I-07135, spéc. point 82.

16 CJCE, 23 novembre 1999, *Portugal c/ Conseil*, aff C-149/96, *Rec.* 1999, I, p. 8395) ; S. DE LA ROSA, « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale – Cadre juridique et organisation générale », *JurisClasseur Europe traité*, Fasc. 2110.

des politiques et des actions de la Communauté ainsi que des États membres ». La cohésion ne peut être considérée comme un critère de légalité des actes de droit dérivé en raison de son caractère programmatique.

Comment le traité de Lisbonne a-t-il, directement ou indirectement, contribué à asseoir et à accroître la légitimation de la politique de cohésion ?

D'un point de vue formel, deux modifications majeures doivent être ici mentionnées. Il s'agit d'abord de la classification de la politique de cohésion au rang des compétences partagées qui soulignent encore, si besoin était, cette relation partenariale entre Union et États-membres empreinte de complémentarité et de subsidiarité. Il s'agit ensuite de l'extension de la procédure législative ordinaire à l'adoption de la réglementation relative aux fonds structurels permettant une association plus étroite du Parlement européen qui s'est souvent érigé en fervent défenseur de la solidarité<sup>17</sup>.

Sous l'angle matériel, l'élargissement des objectifs de la politique de cohésion à la dimension territoriale est l'aboutissement d'un processus engagé en premier lieu par la Commission européenne et relayé un peu plus timidement par le Conseil<sup>18</sup>. Il ressort désormais de l'alinéa 3 de l'article 174 TFUE que : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Mais, jusqu'où peut aller cette « attention particulière » ?

Comment les crises, qui ont successivement secoué l'Union depuis 2008<sup>19</sup>, ont-elles participé à renouveler la réflexion sur le lien cohésion-solidarité<sup>20</sup> ? Le test de résistance déclenché par les crises financière et sanitaire implique une lecture sans doute plus critique ou tout au moins plus introspective

17 Voir, sur ce point, l'étude de J. PUCHER, H. MARTINOS, S. PAZOS-VIDAL *et alé* publiée en juillet 2019, « Politique de cohésion : le rôle du Parlement européen depuis le traité de Lisbonne », en ligne : <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629195/IPOL\\_STU\(2019\)629195\(SUM01\)\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629195/IPOL_STU(2019)629195(SUM01)_FR.pdf)>. Résolution du Parlement européen du 13 juin 2017 sur les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, (2016/2326(INI)), P8TA (2017) 0254. Résolution du 7 mai 2009 sur le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du PE en vertu du traité de Lisbonne JO C 212 du 5 août 2010 p. 37.

18 N. RUBIO, « Peut-on identifier un récit judiciaire de l'Europe territoriale ? », in A. BAILLEUX, E. BERNARD et S. JACQUOT (dir.), *Les récits judiciaires de l'Europe, Concepts et typologie*, Bruylant 2019, p. 192-209 ; Commission européenne, Europe 2000 : Les perspectives de développement du territoire communautaire (1991) ; Europe 2000+ : coopération pour l'aménagement du territoire européen (1994) ; Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale du 25 juin 2009, COM(2009) 295 final dans lequel la Commission donne les trois éléments fondamentaux pour atteindre l'objectif de cohésion : la concentration, la connexion, et la coopération ; Agenda territorial 2020 (2015) ; Schéma de développement de l'espace communautaire adopté en 1999 à Postdam par les ministres responsables de l'aménagement du territoire ; Agenda territorial adopté par les ministres du Développement urbain et de la cohésion territoriale en réunion informelle à Leipzig les 24 et 25 mai 2007.

19 Parmi les nombreux ouvrages sur les crises : H. GAUDIN (dir.), *Crise de l'Union européenne, quel régime de crise pour l'Union européenne ?*, Mare & Martin, 2018, 283 p. ; A. BERRAMDANE et al. (dir.), *Union européenne, Crises et perspectives*, Mare & Martin, 2014, 287 p.

20 V. sur ce point, M. JOUEN, « Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise », Notre Europe, Projet « La solidarité européenne à l'épreuve », 2012. <[https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/politiquecohesion\\_m\\_jouen\\_notreeurope\\_avril2012.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/politiquecohesion_m_jouen_notreeurope_avril2012.pdf)>.

de la politique de cohésion. Pour reprendre un vocabulaire asséné lors de la crise Covid, quelle *résilience* et quelle *agilité* pour la politique de cohésion ?

Pour tenter de répondre à ces multiples interrogations, nous cheminerons en envisageant dans un premier temps la portée des attentes depuis le traité de Lisbonne à l'égard de la politique de cohésion placée en première ligne (I) pour réfléchir ensuite sur les mécanismes de protection activés ou à activer, dans le cadre de mesures barrières, afin de conférer une forme d'immunité à cette politique emblématique de la solidarité et de l'intégration européenne (II).

## I. La politique de cohésion en première ligne

L'objectif principal de la politique de cohésion est d'assurer un « développement harmonieux » de l'Union et quand la cacophonie découlant d'un contexte de crise déjoue toutes les projections économiques et sociales, une réaction d'ajustement permet d'en juguler les effets. De ce fait, les ambitions de la politique de cohésion définies bien en amont pour une période de programmation de six ou sept ans sont nécessairement contrariées. Mais, au-delà de ces ambitions stratégiques fixées depuis l'Acte unique européen, d'autres attentes sont nées avec les dispositions du traité de Lisbonne qui, contre toute attente, tendent à projeter l'idéal de cohésion bien au-delà des seules interventions financières.

### A. Une stratégie économique et sociale pluriannuelle renforcée

L'approche stratégique est un des principes cardinaux de la politique de cohésion<sup>21</sup>. Elle a été précisée au fur et à mesure des périodes de programmation et l'évolution législative depuis l'adoption du traité de Lisbonne<sup>22</sup> en renforce encore sa concrétisation au point de confondre désormais les objectifs de la politique de cohésion avec le développement général de l'UE.

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion a poursuivi trois objectifs : « convergence », « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale européenne ». L'ensemble des fonds structurels est mobilisé : FEDER, FSE et Fonds de cohésion pour le premier objectif, FEDER et FSE

21 M. JOUEN, *La politique européenne de cohésion*, La documentation Française, coll. Réflexe Europe, 2011, 188 p. ; H. PONGÉRARD-PAYET, « La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d'une politique clé au service de l'Europe », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 351.

Et pour revenir sur les grands principes de cette politique : G. GUILLERMIN et H. OBERDORFF (dir.), *La cohésion économique et sociale : une finalité de l'Union européenne ?*, 2 volumes, La documentation française, 2000.

22 La réglementation pour la période 2007-2013 a été adoptée en juillet 2006 sous l'empire du traité de Nice, celle pour la période 2014-2020 est donc la première élaborée en vertu des dispositions du traité de Lisbonne. L'ensemble des textes est accessible sur le site de la Commission : <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/legislation/regulations/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/regulations/)>. V. particulièrement le Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JO L 347 du 20 décembre 2013, p. 320-469.

Pour la programmation 2021-2027, la Commission a publié sur le site une présentation pédagogique et un accès aux textes officiels accompagnés d'un guide des simplifications <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/2021_2027/)> ; <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_fr.pdf)>. V. Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile et migration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM(2018) 375 final du 29 mai 2018.

pour le deuxième, et FEDER pour le dernier. Cette architecture visait à simplifier la politique de cohésion afin de mieux identifier les priorités.

Pour la période 2014-2020, l'approche stratégique a été accrue notamment par la définition d'« objectifs thématiques », de « priorités d'investissement » et par l'énumération des activités y afférentes. L'article 4 du Règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes témoigne de l'adossement à la Stratégie Europe 2020 : « 1. Les Fonds ESI apportent un soutien, à travers des programmes pluriannuels, en complément des interventions nationales, régionales et locales, à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive ainsi qu'à travers des missions spécifiques des Fonds, dans le respect des objectifs des Fonds ESI définis par le traité, y compris la cohésion économique, sociale et territoriale, en tenant compte des lignes directrices intégrées de la stratégie Europe 2020 »<sup>23</sup>. L'article 9 du règlement énonce onze objectifs communs aux Fonds ESI contribuant à la réalisation de la Stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive : renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ; améliorer l'accès aux TIC, leur utilisation et leur qualité ; renforcer la compétitivité des PME ; soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone dans tous les secteurs ; promouvoir l'adaptation au changement climatique ; préserver et protéger l'environnement ; promouvoir le transport durable ; promouvoir un emploi durable et de qualité ; promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté ; investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle ; renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques.

Dans sa proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027, la Commission réaffirme une approche stratégique qui est désormais déclinée non plus en onze objectifs thématiques mais en cinq objectifs stratégiques qui permettent d'avoir une vision plus claire des grandes priorités de l'UE. Ainsi, aux termes de l'article 4 du Règlement portant dispositions communes, « Le FEDER, le FSE+, le Fonds de cohésion et le FEAMP soutiennent les objectifs stratégiques suivants :

- une Europe plus intelligente par l'encouragement d'une transformation vers une économie intelligente et innovante ;
- une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'encouragement d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'adaptation au changement climatique et de la prévention des risques ;
- une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité et de la connectivité régionale aux TIC ;
- une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux ;
- une Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières au moyen d'initiatives locales ».

23 « Europe 2020 : la stratégie de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi », COM(2010) 2020 final.

À l'instar de la programmation 2014-2020, les deux objectifs principaux sont reconduits : « Investissement pour l'emploi et la croissance » et « Coopération territoriale européenne » (Interreg), qui continue d'ailleurs à monter en puissance.

Pour autant, et en dépit d'une identification plus claire des objectifs généraux, la prochaine programmation pour 2021-2027 ne s'inscrit plus comme précédemment dans une stratégie globale de développement de l'UE<sup>24</sup>, comme s'il y avait une sorte de phagocytage de la stratégie globale de l'UE à l'horizon de 2030 par les priorités de la future politique de cohésion.

Plus encore que dans le passé, le périmètre de l'intervention des fonds structurels<sup>25</sup>, éléments centraux du dispositif stratégique de la politique de cohésion, et les formes de leur articulation avec les autres fonds européens contribuent à véhiculer une appréhension globale et transversale du développement économique et sociale de l'UE.

Les fonds structurels sont en effet énumérés par le traité. Ainsi l'article 175 du TFUE, inchangé sur ce point depuis l'Acte unique européen, fait entrer dans cette catégorie les « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "orientation" ; Fonds social européen ; Fonds européen de développement régional ». En 1999, le législateur a ajouté à cette liste l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). La réforme de 2006 a limité les instruments de la politique de cohésion aux FEDER, FSE et Fonds de cohésion, tandis que le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour la pêche (FEP) étaient intégrés dans les instruments relevant de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche. Depuis cette réforme, seuls sont considérés comme « Fonds structurels » : le FEDER et le FSE. En outre, depuis 2013, et ceci afin d'améliorer la coordination et d'harmoniser la mise en œuvre des fonds qui apportent un soutien au titre de la politique de cohésion, à savoir le FEDER, le FSE – qui sont toujours les deux seuls fonds structurels – et le Fonds de cohésion, ainsi que le FEADER et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), des dispositions communes ont été établies à tous ces fonds désormais dénommés « Fonds structurels et d'investissement européens » – « Fonds ESI ».

Cela dit, les FESI ne représentent qu'une partie des moyens opérationnels au service de la solidarité européenne puisqu'a été progressivement mise en place une série d'autres fonds dont les objets sont strictement délimités. La crise sanitaire a montré combien une mise en œuvre coordonnée avec les interventions des fonds de cohésion participait à l'adaptation de l'exercice stratégique.

Cette coordination s'affiche par exemple avec le Fonds de solidarité de l'UE<sup>26</sup>. Le règlement institutif de 2002 la justifie en ces termes : « Les instruments existants de la cohésion économique et sociale permettent de financer des actions de prévention des risques et de réparation des infrastructures

24 Comme le regrettent le Comité économique et social européen dans son avis du 17 octobre 2018 et la Cour des comptes européenne, avis 6/2018, *JOUE C 17* du 14.1.2019, p. 1-55.

25 N. RUBIO, « Fonds européen de développement régional », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2180 (2020) ; « Fonds européen de cohésion », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2190 (2020).

26 Règlement n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOL* 311 du 14.11.2002 ; H. PONGÉRARD-PAYET, « Fonds de solidarité de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc 2170.



détruites. Cependant, il convient également de prévoir un instrument supplémentaire, distinct des instruments communautaires existants permettant à la Communauté d'agir de façon urgente et efficace afin de contribuer, dans les plus brefs délais, à la prise en charge des services de secours destinés aux besoins immédiats de la population et à la reconstruction à court terme des principales infrastructures détruites afin de favoriser ainsi le redémarrage de l'activité économique dans les régions sinistrées » (§2). Ensuite, dans la période de gestion de la crise sanitaire, la coordination a été rendue possible par l'adoption d'un règlement modificatif<sup>27</sup>.

En ce qui concerne le fonds d'aide aux plus démunis<sup>28</sup>, la méthode utilisée est celle du Fonds de cohésion : la Commission européenne approuve les programmes nationaux pour la période 2014-2020. Sur cette base, les autorités nationales adoptent les décisions individuelles qui permettront aux organisations partenaires (souvent non gouvernementales) de fournir une assistance. Pendant la crise sanitaire, l'assouplissement de la procédure s'est opéré par l'adoption de mesures spécifiques<sup>29</sup>.

C'est sans nul doute le nouveau fonds pour une transition juste qui va pousser l'exercice de coordination le plus loin. Rappelons que ce fonds trouve sa source dans le Plan d'investissement du pacte vert (*Green deal*) pour l'Europe présenté par la présidente de la Commission européenne en janvier 2020. Le mécanisme pour une transition juste est un outil pour faire en sorte que la transition vers une économie climatiquement neutre s'effectue de manière équitable. Il est prévu que ce mécanisme fournira dans ce cadre un soutien ciblé aux régions les plus touchées, afin de les aider à mobiliser au moins 100 milliards d'EUR sur la période 2021-2027 et atténuer ainsi l'impact socio-économique de la transition. Ce fonds « viendra compléter les Fonds proposés relevant de la politique de cohésion, qui incluent le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen plus (FSE+) et le Fonds de cohésion ; il sera donc mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion. La gestion globale du Fonds sera dès lors régie par les dispositions prévues par la proposition de règlement portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile et migration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. Par conséquent, la présente proposition doit être modifiée afin d'intégrer le Fonds pour une transition juste en tant que nouveau Fonds relevant de la politique de cohésion »<sup>30</sup>.

27 Règlement n° 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux États membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure, JO 31 mars 2020 L 99 p. 9.

28 Règlement n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis JO L 072 du 12 mars 2014, p. 1.

29 Règlement n° 2020/559 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant le règlement n° 223/2014 en ce qui concerne l'introduction de mesures spécifiques pour faire face à la propagation de la COVID-19 JO 24 avril 2020 L 130 p. 7 :

« Pour que les personnes les plus démunies puissent continuer à recevoir une assistance du Fonds dans un environnement sûr, il est nécessaire de prévoir une souplesse suffisante pour permettre aux États membres d'adapter leurs dispositifs d'aide au contexte actuel et en consultation avec les organisations partenaires, notamment en autorisant d'autres dispositifs de fourniture de l'aide, tels que par le biais de bons ou de cartes sous forme électronique ou autre, et en permettant aux États membres de modifier certains éléments du programme opérationnel sans nécessiter l'adoption d'une décision de la Commission. Afin de pouvoir prêter assistance en toute sécurité aux personnes les plus vulnérables, il devrait également être possible de fournir les matériaux et équipements de protection nécessaires aux organisations partenaires en dehors du budget de l'assistance technique » (§ 5-7).

30 COM (2020) 23 du 15 janvier 2020.

On ajoutera le plan « Junker » de 2015<sup>31</sup> et le plan de relance adopté en juillet 2020<sup>32</sup> qui appellent à une mobilisation des fonds vers une finalité toujours plus globale, transversale et ambitieuse. D'ailleurs, pour la période 2021-2027, la Commission propose que les États membres puissent choisir de transférer une partie de leurs ressources de la politique de cohésion vers le nouveau fonds « InvestEU »<sup>33</sup>, qui rationalise les instruments financiers existants en une seule et même structure, l'objectif étant de stimuler les investissements dans des domaines stratégiques tels que la recherche et l'innovation, les réseaux numériques et l'économie sobre en carbone dans toute l'Europe.

Au final, la multiplication des fonds interroge sur la capacité de l'UE à appréhender l'avenir et à anticiper les aléas. Cela interroge aussi sur les modalités d'adoption de ces divers fonds et la motivation réelle qui a présidé à leur création<sup>34</sup>. L'exercice de projection stratégique, bien qu'il permette toujours de donner un cap, doit par conséquent s'accompagner de mécanismes de renfort dont la rationalisation devra être pensée de façon plus frontale et transparente.

## B. La tentation de repli par une tendance au recentrage territorial

Certes, la territorialisation de la politique de cohésion s'inscrit dans un processus antérieur au traité de Lisbonne. Mais celui-ci renouvelle la problématique en profondeur par l'effet conjugué, d'une part, de dispositions relatives à la consolidation du régime spécifique de certaines « régions » et, d'autre part, des tentatives lancées par certaines minorités nationales. Le paradoxe de l'effet de dispositions introduites par le traité de Lisbonne, en dehors du Titre XVIII TFUE, et éclairées par la Cour de justice, réside dans la propagation d'une impression de repli par la valorisation d'appartenances territoriales au nom de la solidarité européenne.

Un premier exemple de cette tendance peut être trouvé dans la consolidation du statut des régions ultrapériphériques<sup>35</sup> par l'article 349 TFUE qui dévoile la reconnaissance d'un véritable régime dérogatoire que la Cour de justice a par ailleurs consacré ensuite de façon très claire. Elle a en effet reconnu que cet article habilite le Conseil à arrêter des mesures spécifiques visant à fixer les conditions de l'application à ces régions non seulement des dispositions des traités, mais également de celles de droit dérivé<sup>36</sup>, mettant ainsi fin à un désaccord larvé entre la Commission et le Conseil.

Cet article est aussi l'expression de la solidarité, notamment financière, de l'ensemble des États membres en faveur de territoires extra-européens espagnols, français et portugais souffrant de nombreux handicaps et faisant l'objet d'une protection spécifique dans la réglementation sur les

31 Règlement n° 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement, JOL 169 du 1<sup>er</sup> juillet, p. 1.

32 Sur le Plan de relance 2020 : V. Conclusions du Conseil européen du 21 juillet 2020 et Résolution du PE du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020, P9\_TA-PROV(2020)0206.

33 <[https://europa.eu/investeu/home\\_fr](https://europa.eu/investeu/home_fr)>.

34 A. POTTEAU « Chronique Finances publiques de l'Union européenne – La multiplication des fonds extrabudgétaires », *RTDE*, 2017, p. 574 et s.

35 N. RUBIO, « La consolidation du régime des régions ultrapériphériques par le traité de Lisbonne » : *Gaz. Pal.* 2008, n° 39, 65.

36 CJUE, *Parlement et Commission c/ Conseil*, 15 décembre 2015, aff. C-132 à C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813.

fonds structurels. On notera par ailleurs que le développement de ces territoires est complété par un « partenariat stratégique » appelant à une réponse « sur mesure »<sup>37</sup>.

En plus d'un lobbying territorial ciblé, dont les régions ultrapériphériques peuvent donc être une illustration, une forme de pression exercée par les citoyens a surgi *via* l'initiative citoyenne européenne (ICE). Ainsi, effet collatéral des modifications apportées par le traité de Lisbonne, la tendance au recentrage territorial est également alimentée par l'instrumentalisation de la politique de cohésion en faveur du respect des valeurs de l'UE et des droits des minorités.

Prenons ici l'exemple d'une proposition qui a pour objet que « la politique de cohésion de l'Union accorde une attention particulière aux régions qui, par leurs caractéristiques nationales, techniques, culturelles, religieuses ou linguistiques diffèrent des régions environnantes ». La raison principale pour laquelle la Cour accueille le pourvoi et annule l'arrêt du Tribunal réside dans l'accessibilité effective des citoyens au mécanisme de l'ICE<sup>38</sup>. Le juge reconnaît en outre que l'article 174 TFUE peut fournir une base juridique pertinente et éclaire la notion de « région concernée ». La question est en effet de savoir si des régions à minorité nationale, peuvent, au regard de leurs caractéristiques, être considérées comme étant des régions au sens de l'article 174 TFUE et ainsi faire l'objet de mesures dans le cadre de la politique de cohésion. La Cour rejoint ici le Tribunal sur le fait qu'il ne pouvait être déduit du libellé de l'article 174 al. 3, ou du droit dérivé que ladite notion « pourrait inclure les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale », phrase sans doute volontairement alambiquée pour ménager les susceptibilités... Si cette disposition confère à l'Union une marge de manœuvre étendue quant aux actions qu'elle est susceptible d'entreprendre en matière de cohésion économique, sociale et territoriale compte tenu d'une conception large des régions susceptibles d'être concernées par ces actions, « les caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques des régions à minorité nationale ne sauraient être regardées comme constituant systématiquement, pour le développement économique, un handicap par rapport aux régions environnantes » (point 70).

Ces deux exemples montrent combien le spectre de la cohésion est encore plus large que le Titre XVIII du TFUE ne le laissait présager. Deux conclusions principales en découlent. Premièrement, la territorialisation de la politique de cohésion tend donc non seulement à la valorisation du potentiel local mais également à la compensation des handicaps. Deuxièmement, la gestion de la diversité

37 Rapport de la Commission relatif à la mise en œuvre de la communication de la Commission intitulée « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », du 23 mars 2020, COM (2020) 104 final :

« La Commission a inscrit les préoccupations des régions ultrapériphériques dans un nombre sans précédent d'initiatives européennes et les régions ont redoublé d'efforts pour contribuer à l'élaboration des politiques. Le potentiel des groupes de travail reste à découvrir. La collecte de données au niveau des régions ultrapériphériques est nécessaire pour favoriser l'élaboration de politiques adaptées à ces régions » (p. 3).

« La Commission a tenu ses engagements en créant des possibilités propres aux régions ultrapériphériques dans un large éventail de programmes de l'Union, en adaptant systématiquement la législation, les politiques et les instruments européens à leurs besoins et à leurs intérêts, et en apportant à ces régions une aide sur mesure. Il est important que le Parlement européen et le Conseil adoptent les programmes de l'Union définis pour la période 2021-2027, qui prévoient un accès sur mesure et des conditions particulières pour les régions ultrapériphériques, comme le propose la Commission » (p. 12).

38 CJUE, 7 mars 2019, *Balázs-Árpád Izsák et Attila Dabis c/ Commission*, aff. C-420/16, ECLI:EU:C:2019:177. V. nos propos dans les chroniques 2018 et 2019 « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale », *Annuaire de Droit de l'Union européenne*, in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), Editions Panthéon Assas.

dans l'adversité implique une réponse adaptée aux contingences locales tenant compte aussi bien des conditions géographiques que des composantes ethniques.

La politique de cohésion, par les objectifs qu'elle poursuit, les moyens qu'elle met en œuvre et les attentes qu'elle fait naître, occupe par conséquent une position de première ligne. Elle invite à s'interroger sur le choix politique, par les institutions européennes, d'un modèle de développement en constante tension entre le long terme et la réactivité immédiate ainsi qu'entre le général et le spécifique. Elle interroge l'aptitude de l'UE à garder le cap, à anticiper les secousses provoquées par les crises et à y répondre de façon adéquate et réactive dans un esprit de solidarité. Ce positionnement de la politique de cohésion l'expose inévitablement à la fois politiquement, juridiquement et financièrement.

## II. La politique de cohésion entre immunité et mesures barrières

La mise à l'épreuve consécutive aux crises financière et sanitaire conduit à s'interroger sur les mécanismes actuels et futurs censés apporter une forme de protection voire d'immunité à la politique de cohésion. Ces garanties renvoient nécessairement aux fondations de cette politique ainsi qu'à son évolution dans une Union qui entend ne pas sacrifier ses valeurs et doit imaginer de nouvelles mesures barrières.

### A. De l'immunisation...

Cette immunisation trouve ses racines dans les fondations mêmes de la politique de cohésion que sont la décentralisation et le partenariat. Elle est également garantie par des mécanismes de flexibilité, qu'ils soient permanents ou *ad hoc*.

L'immunisation provient tout d'abord de la gestion partagée de cette politique qui associe les niveaux européen, national et local. Le principe du partenariat<sup>39</sup> appelle à une concertation étroite entre tous les niveaux que ce soit au moment de l'élaboration des documents de programmation, de la mise en œuvre ou du suivi<sup>40</sup>. Le traité de Lisbonne y a bien sûr contribué en reconnaissant même timidement la place des collectivités territoriales<sup>41</sup>.

De même, comme a pu le noter la Commission en 2010, l'existence « de systèmes de gouvernance dûment ancrés, efficaces et efficaces est l'une des conditions impératives de réussite de la politique de cohésion »<sup>42</sup>.

39 Article 5 et s. du Règlement 1303/2013, *op. cit.*

40 M. JOUEN, N. LETE et M. HORNUNG « Les autorités locales et régionales dans la formation des positions nationales en matière de politique de cohésion », *Revue française d'administration publique*, 2016/2 n° 158, p. 477 à 490.

41 P.-Y. MONJAL, « Le niveau local dans le Traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales », *AJDA*, 2011, p. 1069.

42 Cinquième rapport sur la cohésion (2010).

Le contexte de crise appelle la vigilance des institutions européennes sur deux points principaux afin de ne pas affaiblir cette immunité<sup>43</sup>. D'abord, en veillant à accroître le recours aux processus démocratiques. Dans son avis du 8 octobre 2019, le Comité européen des régions « encourage l'adoption d'innovations démocratiques telles que la budgétisation participative et la délibération (jurys, panels et sondages) afin de donner la parole à la population locale et ainsi de changer radicalement la manière dont les citoyens participent au mécanisme de communication »<sup>44</sup>. Ensuite, en portant une attention particulière à ce que le contexte inédit ne soit pas un prétexte à une centralisation de la politique dans la mise en place des mesures exceptionnelles<sup>45</sup>.

Les réponses aux crises peuvent être apportées par le déclenchement des mécanismes « permanents » de flexibilité et/ou par des procédures *ad hoc*<sup>46</sup>.

Cette adaptabilité de la politique de cohésion est affirmée de façon appuyée dans le Protocole 28 TUE : « Notant le souhait d'une plus grande souplesse dans les modalités d'octroi des ressources provenant des fonds structurels ; Notant le souhait d'une modulation des niveaux de la participation de l'Union aux programmes et aux projets dans certains pays » ; « Déclarent qu'elles ont l'intention de permettre une plus grande flexibilité dans l'octroi de crédits en provenance des fonds structurels afin de tenir compte des besoins spécifiques qui ne sont pas satisfaits dans le cadre de la réglementation actuelle des fonds structurels ».

La flexibilité est possible en vertu du cadre financier pluriannuel<sup>47</sup> et la différenciation est déclinée tout au long du processus menant aux interventions des fonds structurels ne serait-ce que par la définition des zones éligibles<sup>48</sup>.

De façon plus précise, le règlement portant dispositions communes n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 prévoit notamment une procédure de révision de la stratégie de l'UE en cas de modifications importantes de la situation économique et sociale (art. 12), une modification de l'accord de partenariat à la demande de l'État (art. 16 § 4 et 5) ou à la demande de la Commission dans le cadre des mesures liées à une bonne gouvernance économique (art. 23)... L'obligation d'évaluation des programmes par les États membres a été renforcée au fur et à mesure des programmations : elle doit être effectuée

43 L'impact de la crise financière comme de la crise sanitaire a été très fort sur la situation des collectivités infra étatiques : Conseil des communes et régions d'Europe, *La crise économique et financière – Impact sur les collectivités locales et régionales*, 2009 : <[https://www.ccre.org/docs/second\\_survey\\_ec\\_crisis\\_fr.pdf](https://www.ccre.org/docs/second_survey_ec_crisis_fr.pdf)>.

Concernant la crise sanitaire :

Au niveau du Conseil de l'Europe : <<https://www.coe.int/fr/web/congress/covid19-congress-hub>>.

Création de plateformes d'échanges d'expérience <<http://espaces-transfrontaliers.org/index.php?id=1526>>.

44 Avis du Comité européen des régions, Mieux communiquer sur la politique de cohésion, 8 octobre 2019, *JOUE* n° C 39, 5 février 2020, p. 16-20, paragraphe 20.

45 <<https://www.euractiv.fr/section/politique/news/committee-of-the-regions-warns-against-centralising-cohesion-policy/>>.

46 S'agissant des mesures adoptées au moment de la crise financière : Commission staff working paper 'Cohesion Policy: Responding to the economic crisis' A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan', 25 octobre 2010 SEC(2010)1291 final.

47 A. POTTEAU, « Chronique Finances publiques de l'Union européenne – La flexibilité du cadre financier pluriannuel confortée par sa révision à mi-parcours », *RTDE*, 2017, p. 569 et s.. V. Règlement n° 2017/1123 du Conseil du 20 juin 2017 modifiant le règlement n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, *JOUE* n° L 163 du 24 juin, p. 1 ; A. POTTEAU, « Le budget de l'Union européenne à la croisée des chemins – Une crise sanitaire puis économique révélatrice et inspiratrice », *RTDE*, 2020, p. 567 et s.

48 S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'UE*, Bruylant, 2007, spéc. p. 274-291.

*ex ante*, pendant la mise en œuvre et *ex post* afin de s'assurer de « l'effectivité et de l'efficience des fonds » (art. 54-57). Le comité de suivi est consulté et donne, s'il le juge approprié, un avis sur toute modification du programme proposée par l'autorité de gestion (art. 49).

Comme pour la crise financière<sup>49</sup>, la réponse à la crise sanitaire a nécessité l'adoption de divers dispositifs *ad hoc*.

Il s'agit par exemple de l'ajout d'un chapitre au règlement n° 1301/2013 : « Chapitre V – Mesures exceptionnelles pour l'utilisation des Fonds ESI en réaction à la propagation de la COVID-19 »<sup>50</sup>. Les objectifs sont ici d'introduire et de renforcer des possibilités de transferts financiers entre les différents fonds et entre les différentes catégories de régions, de permettre aux États de décider une réaffectation des ressources sans avoir à se « conformer aux exigences en matière de concentration thématique pour le reste de la période de programmation » et de simplifier certaines exigences procédurales liées à la mise en œuvre des programmes et audits.

Cette réponse prend également la forme d'une priorisation d'investissement du FEDER pour renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation couvrant les investissements dans les produits et services nécessaires à la stimulation des capacités de réaction aux crises dans les services de santé<sup>51</sup>.

De façon plus générale, la Commission a également élaboré une proposition de règlement relative à la mise en œuvre de ressources supplémentaires et de modalités d'application exceptionnelles au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU)<sup>52</sup>. Elle précise néanmoins que « ces modifications exceptionnelles sont sans préjudice des règles qui devraient s'appliquer en temps normal et ne doivent en aucun cas constituer un précédent en ce qui concerne les règles applicables à la période de programmation 2021-2027 ». Ces propositions reposent sur deux piliers. D'une part, un cadre financier pluriannuel révisé pour la période 2014-2020 et un instrument d'urgence de l'Union européenne pour la relance. D'autre part, un cadre financier pluriannuel renforcé pour la période 2021-2027. En outre, un nouvel objectif thématique transversal intitulé « Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie » sera fourni aux fins de la mise en œuvre des ressources supplémentaires pour faciliter le processus de programmation et offrir un champ d'application le plus large possible. Cet objectif thématique

49 Sur l'impact de la crise financière : P. BERKOWITZ *et al.* « The impact of the economic and financial crisis on the reform of Cohesion Policy 2008-2013 », mars 2015. <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/2015\\_03\\_impact\\_crisis.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2015_03_impact_crisis.pdf)>.

50 Règlement n° 2020/558 du Parlement européen et du conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements n° 1301/2013 et n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19 *JOUE* 24 avril 2020 L130 p. 1.

51 Règlement n° 2020/460 du Parlement européen et du conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements n° 1301/2013, n° 1303/2013 et n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus) *JOUE* 30 mars 2020 L 99 p. 5.

52 COM (2020) 451 final.

« ne sera disponible que pour la programmation et la mise en œuvre des ressources supplémentaires. Ces dernières ne peuvent être combinées avec aucun autre objectif thématique et aucun transfert de ressources de la dotation « régulière » en faveur de ce nouvel objectif thématique spécifique n'est possible ».

Si cette réactivité était prévisible compte tenu du mode de gestion partagée et du poids budgétaire de la politique de cohésion, elle fait aussi ressurgir d'autres questionnements tenant à la capacité administrative des acteurs à mettre ces mesures effectivement en œuvre, au regard notamment du degré accru de complexification qu'elles induisent, ainsi qu'aux effets qu'elles produiront. Ce sont là deux facteurs bien connus de vulnérabilité de cette politique.

## B. ... Aux mesures barrières

Les crises majeures qui ont jalonné la période *post* traité de Lisbonne ont renouvelé les interrogations sur des critiques récurrentes de la politique de cohésion qui sont intimement liées entre elles : sa valeur ajoutée et le montant de son enveloppe financière. Les propositions de renforcement des conditionnalités provoquent un véritable clivage qui bloque le processus de négociation budgétaire.

Les *mesures barrières* consistent donc essentiellement au rappel insistant de la plus-value de la politique de cohésion et à l'adoption de dispositifs censés endiguer les dérives financières et politiques.

Dans ses rapports sur la cohésion, la Commission n'échappe pas à l'exercice classique d'auto-satisfaction qui l'amène régulièrement à se prononcer sur la valeur ajoutée de cette politique. Ainsi, dans le Quatrième Rapport sur la cohésion économique et sociale (2007), elle insiste sur les différents facteurs pris en compte : « un contexte économique caractérisé par une stabilité des prix et de bons équilibres budgétaires (*qui*) bénéficiera de taux d'intérêt plus bas ; « l'efficience et l'efficacité des administrations publiques aux niveaux national, régional et local » et les « facteurs externes, et notamment la globalisation, (*qui*) sont souvent déterminants dans les changements structurels à tous niveaux pouvant avoir un large impact sur le développement économique et la création d'emploi »<sup>53</sup>. Dans le Sixième rapport, la Commission insiste davantage sur les indicateurs pour évaluer l'impact<sup>54</sup> :

- les informations quantitatives sur les résultats directs des projets et mesures financés, tirées des indicateurs physiques dont les autorités de gestion en charge des programmes assurent le suivi ;
- les données d'évaluation d'interventions ou de programmes particuliers dans des domaines d'action spécifiques qui déterminent dans quelle mesure les financements octroyés ont permis de réaliser tant l'objectif immédiat de l'action menée ;
- les éléments provenant de modèles macroéconomiques qui tentent de saisir le mode de fonctionnement des économies pour estimer l'incidence de la politique de cohésion, et des

53 Quatrième rapport sur la politique de cohésion, 2007, p. 2.

54 Chapitre 7 du 6<sup>e</sup> Rapport sur la cohésion, 2014, p. 213-233.

programmes qu'elle soutient, sur les principales variables économiques, et en particulier sur le PIB, l'emploi et la performance commerciale ;

- les études indépendantes de plus petite envergure qui font le plus souvent appel à des techniques économétriques pour évaluer les effets globaux de la politique de cohésion sur le développement régional.

Le Septième rapport – dont le titre est on ne peut plus évocateur « Ma région, mon Europe, notre futur » – aborde le rôle de la politique de cohésion dans le contexte de la crise. La Commission s'appuie tour à tour pour sa démonstration sur le constat « d'un bon nombre des intervenants qui ont pris la parole lors du forum sur la cohésion de juin 2017 » ainsi que sur un graphique d'Eurostat montrant la part « estimée » de la politique dans les investissements publics entre 2015-2017<sup>55</sup>. Il n'est évidemment pas dans notre intention de remettre en cause les conclusions de la Commission mais plutôt d'attirer l'attention du lecteur sur la formulation de l'idée selon laquelle l'impact de la politique de cohésion sur les économies de l'UE est présenté comme « considérable », ce qui est d'autant plus important dans le contexte de la législation actuelle qui a renforcé la part des résultats et de la performance<sup>56</sup>...

Cet exercice n'est toutefois pas seulement un exercice de style, il sert aussi à tester la solidarité financière<sup>57</sup> des États membres appelés à négocier le cadre financier pluriannuel. Ce bras de fer montre le traditionnel clivage entre la Commission et le Conseil d'une part, mais aussi entre les États eux-mêmes. Comme l'écrit d'ailleurs M. Jouen : « la négociation budgétaire est potentiellement un exercice mortifère si elle ne s'inscrit pas dans un cadre plus large et une perspective ambitieuse »<sup>58</sup>. Elle ajoute d'ailleurs concernant la dernière programmation : « La négociation du Paquet 2014-2020 s'ouvre dans un climat inédit pour l'UE. Après l'onde de choc de la crise financière et bancaire de 2008, la dégradation des finances publiques des États membres – et particulièrement de la Grèce – a précipité la zone euro dans une crise monétaire en 2011. Les prévisions conjoncturelles sont sombres pour 2012, anéantissant tout espoir de reprise rapide, rendant encore plus laborieux le démarrage de la stratégie Europe 2020 et ouvrant même la porte à de nombreuses interrogations sur l'avenir de l'UE ».

Quelle leçon les États et les institutions ont-ils tiré de cette négociation menée « dans un climat inédit » pour celle engagée au plus fort de la crise sanitaire ? Les clivages classiques et les enjeux tenant à la crédibilité de l'UE sont inévitablement exacerbés. Les négociations interinstitutionnelles sont rendues d'autant plus complexes qu'elles doivent être conduites en respectant le compromis « arraché » en juillet 2020 au sein du Conseil européen concernant le cadre financier et le Plan de relance de l'économie. Alors que le Parlement européen réclame une hausse de 39 milliards pour

55 Septième Rapport sur la cohésion, COM (2017) 583 final, p. 13-16.

56 V. notamment Règlement 1303/2013, *op. cit.*, § 22-23 et § 96.

57 P. FAUCHEUR, « La politique de cohésion comme exercice de la solidarité financière européenne », *Gestion & Finances Publiques*, 2017, n° 4, p. 31 à 35.

58 M. JOUEN, « Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise », *op. cit.*



renforcer des programmes phares de l'UE, la présidence allemande du Conseil reste ferme sur l'impossibilité d'apporter des ajustements à l'accord de juillet 2020<sup>59</sup>.

À vrai dire, au-delà de l'allocation de montants supplémentaires, les négociations budgétaires butent sur l'opportunité de renforcer les conditionnalités à l'octroi des fonds européens et spécifiquement l'introduction de la conditionnalité liée au respect de l'État de droit.

Le comportement de l'État devient alors une limite à la solidarité. La conditionnalité macroéconomique a été vivement critiquée lors de son introduction dans la législation pour la période 2014-2020<sup>60</sup> ; la conditionnalité politique, liée au respect des valeurs, ajoute un peu plus à la radicalité de certains États bénéficiaires de la politique de cohésion et à l'inquiétude des acteurs locaux qui y voient là une double peine. La conditionnalité rompt ainsi la cohésion et incite à repenser les fonctions mêmes de la politique de cohésion<sup>61</sup>.

Le respect de l'État de droit fait l'objet d'une proposition de règlement fondé sur l'article 322 TFUE<sup>62</sup>. La Commission justifie le mécanisme dans ces termes : « étant donné le lien entre le respect de l'État de droit, d'une part, et la confiance mutuelle et la solidarité financière entre les États membres de l'Union européenne d'autre part, et le fait que des mécanismes de contrôle ne peuvent fonctionner que s'ils se doublent d'une application effective de contrôles administratifs et juridiques et de moyens de recours en cas d'irrégularités, les obligations existantes de garantir des systèmes de contrôle efficaces devraient être complétées par des mesures visant à garantir le respect de l'État de droit. Afin de protéger les intérêts financiers de l'Union contre le risque de perte financière causé par des défaillances généralisées de l'État de droit dans un État membre, l'Union européenne devrait se voir accorder la possibilité d'adopter des mesures appropriées en pareils cas ». Dès lors, l'article 4 de la proposition envisage différentes mesures : une suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes ou de leur modification, une suspension des engagements, une réduction des engagements, notamment au moyen de corrections financières ou de transferts vers d'autres programmes de dépenses, une réduction du préfinancement, une interruption des délais de paiement, une suspension des paiements. Les négociations de cette réglementation, volontairement liées à l'adoption du cadre financier pluriannuel et du Plan de relance ont dévoilé tous les questionnements

59 Bulletin de l'agence Europe du 17 octobre 2020.

60 A. GAUTIER-AUDEBERT, « La politique régionale européenne, d'un instrument de solidarité vers un instrument d'investissement », *Gestion & Finances Publiques*, 2017, n° 4, p. 36 à 40 ; S. DE LA ROSA, « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale », C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2017, p. 911-912. Par ailleurs, le Comité économique et social européen « rejette la conditionnalité macroéconomique permettant de pénaliser des régions et des citoyens qui ne sont pas responsables des décisions macroéconomiques prises au niveau national ou européen », avis du 18 octobre 2018.

61 P. BECKER, « Solidarité et conditionnalité : deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion », *Revue française de finances publiques*, 2018, p. 67-80 ; A. BUZELAY, « La décentralisation de la politique de cohésion à l'épreuve de la conditionnalité – Quelles perspectives pour la Slovaquie ? », *Rev. UE*, 2019, p. 501 ; D. CHARLES-LE-BIHAN, « La conditionnalité environnementale dans la politique de cohésion de l'Union européenne » in F. FINES, H. DELZANGLES (dir.), *La conditionnalité environnementale dans les politiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2019, p. 59-74. ; F. FINES, « La nouvelle conditionnalité macroéconomique dans la politique européenne de cohésion », *Rev. de l'UE*, mars 2019, p. 177-183 ; M. HOUSER, « L'évolution de la conditionnalité au sein des fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) », *Gestion & finances publiques*, 2020/4 n° 4, p. 72 à 78 ; M. JOUEN, « La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions », *Notre Europe*, Policy paper, 31 mars 2015.

62 Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, COM (2018) 324 final du 2 mai 2018 ; « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 » COM (2018) 98 du 14 février 2018.

liés à la mise en place d'un tel système<sup>63</sup> : quel champ d'application ? Doit-on aussi viser le seul risque ? Sur quelles sources d'informations ? Par quelle procédure d'adoption ? Quelle protection pour les bénéficiaires finaux et le respect du principe de confiance légitime ?

La conditionnalité liée au respect de l'État de droit devient par conséquent une variable d'ajustement dans les négociations financières : les contributeurs nets appelant à un mécanisme fort de conditionnalité alors que d'autres États comme la Pologne et la Hongrie y voient une façon détournée d'exercer une pression politique sur les États membres.

Par l'instrumentalisation dont elle peut faire l'objet, la cohésion économique, sociale et territoriale est placée dans une situation de vulnérabilité : elle ne peut plus être seulement conçue comme une politique d'investissement économique, elle doit également montrer avec plus de force la responsabilité qui s'attache à toute solidarité, quitte à prendre le risque de laisser sur le bord du chemin des régions en difficulté et à rompre le pacte européen...

En consacrant les valeurs de l'UE dans l'article 2 TUE, le traité de Lisbonne a certes tenté de donner corps à la solidarité, mais il a surtout accompagné un tournant dans la construction européenne. Nous avons donc interrogé *l'agilité* d'une politique emblématique de la solidarité. Si le résultat du *test Covid* est globalement positif au regard de la robustesse des fondations et de la capacité d'adaptation, la fonction première de la politique de cohésion mérite d'être rappelée. En effet, au-delà des termes des traités, comme l'indiquait d'ailleurs clairement la Commission dans le Premier rapport, il s'agit de véhiculer un « modèle européen de société » : « Certes, les objectifs politiques de solidarité, de soutien mutuel et de cohésion dans l'Union peuvent être poursuivis largement grâce à des moyens économiques, mais, [...] ces objectifs n'en restent pas moins des ambitions irréductibles qui structurent la société européenne et contribuent à lui donner son sentiment d'identité »<sup>64</sup>. Finalement, la technicité de l'intervention des fonds structurels fait trop vite oublier que le destinataire premier de la politique de cohésion est le citoyen<sup>65</sup>. Elle illustre ainsi la démarche prônée il y a 70 ans par Robert Schuman : l'Europe « se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »... et la politique de cohésion est un des moyens. Dès lors, ne pourrait-elle pas être déployée comme le dernier rempart à l'euroscpticisme<sup>66</sup> ?

30 octobre 2020

63 Sur tous ces points la position adoptée par le Parlement européen en première lecture est particulièrement instructive, 17 janvier 2019, P8\_TA-PROV(2019)0349.

64 Premier rapport sur la cohésion, *op. cit.*, p. 12.

65 Cette appropriation est clairement exprimée dans le Septième rapport sur la cohésion « Ma région, mon Europe, notre futur », *op. cit.*

66 V. *working paper* publié sur ce thème par la Commission européenne : <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/work/042020\\_cohesion\\_euroscpticism.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/042020_cohesion_euroscpticism.pdf)>.