

Sébastien BOURDIN

Professeur en Géographie Economique, HDR
EM Normandie

Les défis de la Politique de Cohésion dans une Europe post-pandémique : vers une plus grande cohésion territoriale ?

Résumé : La pandémie a remis la cohésion économique, sociale et territoriale en cause. La Covid-19 a révélé voire généré des inégalités régionales. Dans ce contexte, les politiques européennes de développement régional jouent un rôle déterminant pour atténuer les effets de la crise. Cet article propose de revenir sur les disparités engendrées par la Covid-19. Il développe une analyse des effets de la pandémie sur la conception et la mise en œuvre de la Politique de Cohésion. A partir d'entretiens auprès d'acteurs du développement territorial, plusieurs recommandations sont suggérées pour améliorer l'efficacité des effets de cette politique.

Mots-clés : Covid-19 ; Politique de Cohésion ; cohésion territoriale ; inégalités régionales ; développement territorial

The Challenges of Cohesion Policy in a post-pandemic Europe: Towards greater territorial cohesion?

Abstract: The pandemic has called into question the economic, social, and territorial cohesion involved. Covid-19 has revealed and even generated regional inequalities. In this context, European regional development policies play a decisive role in mitigating the effects of the crisis. This article reviews the disparities caused by Covid-19. It then proposes an analysis of the effects of the pandemic on the design and implementation of the Cohesion Policy. Based on interviews with territorial development actors, several recommendations are suggested to improve the effectiveness of the effects of this policy.

Keywords: Covid-19; Cohesion Policy; territorial cohesion; regional inequalities; territorial development.

Remerciements : *Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une étude financée par le programme ESPON. L'auteur tient à remercier les collègues qui ont participé à sa réalisation et à la production des données (quantitatives et qualitatives) utilisées dans cet article.*

Introduction

Depuis décembre 2019, le COVID-19 est entré dans nos vies et, partant de la Chine, s'est répandu dans le Monde (Jeanne et al., 2022). Il s'en est suivi la mise « sous cloche » d'une partie du globe pour tenter de limiter la propagation du virus. Bourdin et al. (2021) ont montré que le confinement a permis de limiter la diffusion spatiale du virus. Mais, les politiques adoptées à différentes échelles pour faire face aux effets du confinement ont bouleversé tous les aspects de la vie quotidienne (Bailey et al., 2020 ; Bourdin et al., 2022).

Toutefois, ces effets semblent avoir été géographiquement différenciés. Les tableaux de bord de données dynamiques et les flux d'informations démontrent clairement de grandes variations spatiales au sein d'un même pays en ce qui concerne aussi bien les cas confirmés que les décès attribués au COVID-19¹. Plusieurs auteurs mettent en évidence que les régions de l'UE ont enregistré des niveaux différents de transmission du COVID-19. La plupart des décès causés par le COVID-19 se sont concentrés au départ dans des régions spécifiques d'Europe, comme la Lombardie ou encore Paris. Puis, il s'est diffusé dans d'autres régions pour toucher finalement tout le continent, mais de manière asymétrique (Bourdin et al., 2021 ; Amdaoud et al., 2021 ; McCann et al., 2022).

Cette asymétrie spatiale a des conséquences sur la cohésion économique, sociale et territoriale du continent européen. En effet, de récentes études ont montré que certaines régions déjà en difficulté ont été plus durement touchées par la crise, posant ainsi des questions sur l'évolution des inégalités régionales en Europe (Cörvers et Mayhew, 2021 ; ESPON, 2022). En réponse aux dommages économiques et sociaux causés par la pandémie, et afin de stimuler la reprise européenne et de protéger et créer des emplois, l'Union Européenne (UE) a mis en place le « Next Generation EU », un plan de relance majeur pour l'Europe. Son principal instrument, le mécanisme de relance et de résilience, est conçu « pour atténuer l'impact économique et social de la pandémie de coronavirus et pour rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis et aux opportunités des transitions verte et numérique » (Commission européenne, 2020). La plupart des régions européennes bénéficient de ce plan de relance, ainsi que des plans nationaux des États membres. Les régions ont mis en place des mesures axées sur quatre priorités (limiter la propagation du virus, assurer l'approvisionnement en matériel médical, promouvoir la recherche de traitements et de vaccins, et lutter contre les inégalités sociales) soutenant ainsi l'emploi, les entreprises et l'économie. En complément, à l'échelle plus locale, les autorités locales européennes (régions, départements, municipalités) ont mis en place des dispositifs visant à atténuer les effets de la crise (ESPN, 2022).

Mais ce plan de relance d'un montant de 806,9 milliards d'euros pour faire face à la crise a un objectif différent de celui de la Politique de Cohésion. Le premier vise à faire face à la crise et à relancer l'économie et faire en sorte que les économies nationales et régionales soient davantage résilientes. La seconde promeut le développement des territoires et vise à une plus grande cohésion économique, sociale et territoriale (Baudelle et Charles-Le Bihan, 2017 ; Bourdin et Torre, 2018). Dans ce contexte, l'objectif de notre article est d'interroger la place et

¹ Pour des statistiques sur la diffusion de Covid-19 dans l'UE, voir <https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/>

le rôle de la Politique de cohésion pour faire face à la crise, et les futurs enjeux auxquels cette politique sera confrontée dans une Europe post-pandémique. Pour ce faire, nous nous basons sur des données que nous avons collectées dans le cadre du projet ESPON TERRCOV (2022). Ces données sont à la fois quantitatives (données géographiques sur l'incidence et la mortalité liée à la Covid-19 en Europe ; données sur la Politique de Cohésion issues de la DG Regio) et qualitatives (entretiens semi-directifs et analyse documentaire).

Ainsi, nous revenons tout d'abord sur les effets de la crise dans les territoires européens (1). Puis, nous présentons comment le Covid-19 a impacté la Politique de Cohésion d'une part, et quelles réponses en termes de politiques publiques ont été apportées pour faire face à la pandémie (2). Enfin, nous proposons une réflexion sur le futur de la Politique de Cohésion et les effets d'apprentissage d'une telle crise (3).

1. Retours sur les effets socio-économiques et territoriaux de la crise

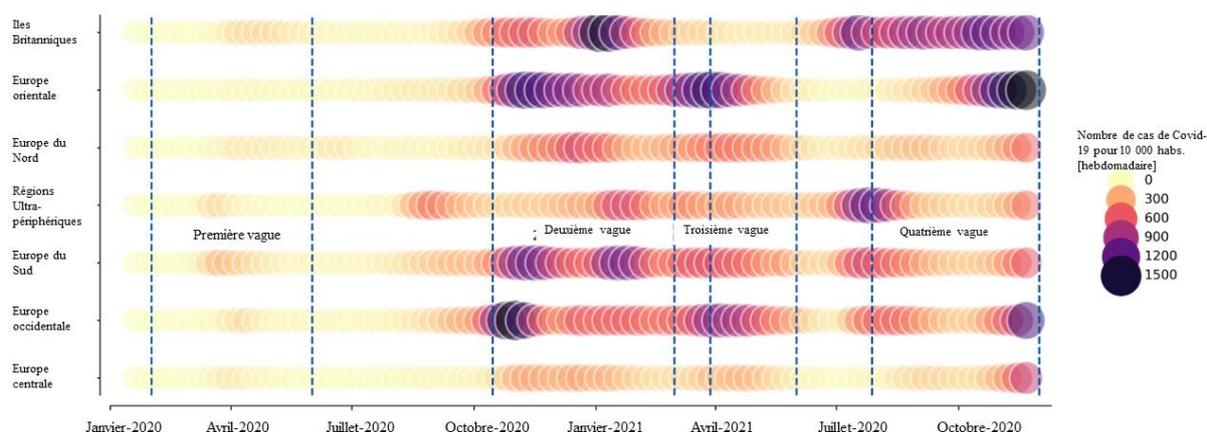
La crise du Covid-19 a eu des impacts socio-économiques et territoriaux sans précédent. Il en résulte une remise en cause de la cohésion territoriale en Europe. Dans cette première partie, nous présentons dans quelle mesure la crise a affecté différemment les territoires (1.1.) et les conséquences en termes de cohésion (1.2.).

1.1. Des territoires européens inégalement touchés

Les régions n'ont pas toutes été touchées de la même manière par le Covid-19, en termes d'amplitude ou de temporalité (Fattah et Amdaoud, 2021 ; Amdaoud et al., 2021 ; McCann et al., 2022 ; ESPON, 2022). Les figures 1 et 2 mettent en évidence de fortes asymétries spatiales en termes de nombre de cas recensés.

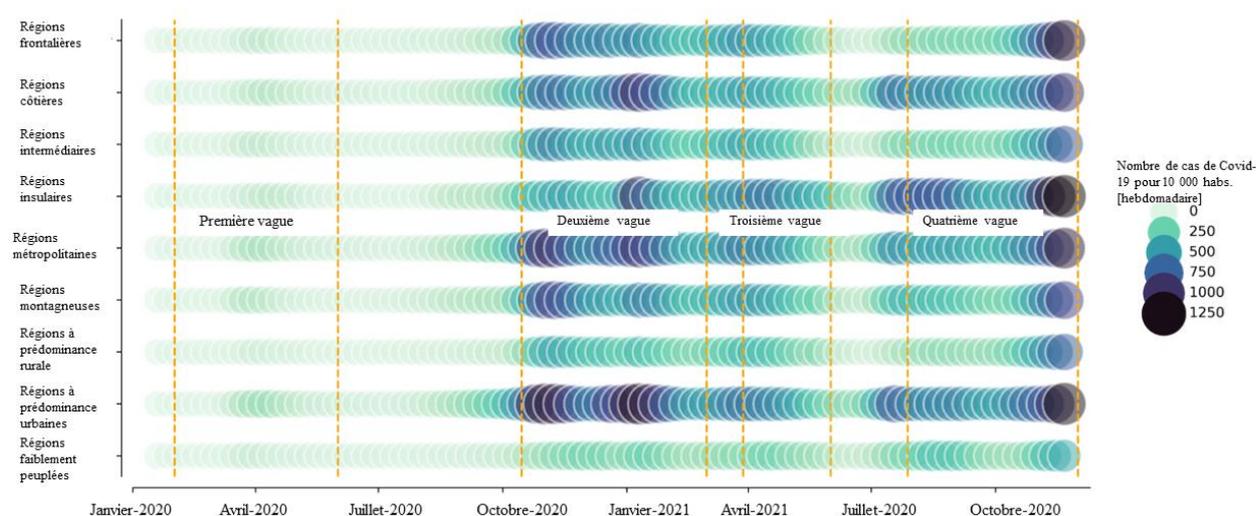
Au cours de la première vague, la densité de cas a commencé à augmenter d'abord en Europe du Sud (et plus particulièrement en Italie), puis dans les îles britanniques et dans d'autres régions d'Europe occidentale. On peut observer que les valeurs pour l'Europe du Nord, les régions d'Europe centrale et orientale et les régions ultrapériphériques ont été très peu touchées. Comme Bourdin et al. (2022) le relèvent, ceci peut s'expliquer par le fait que devant l'ampleur du nombre de morts enregistrés en Europe occidentale et en Italie, les autres régions d'Europe ont rapidement pris la mesure de la situation et décidé de mettre en place des confinements très fermes, minimisant ainsi le risque de propagation du virus. La première vague a été suivie d'une période plus calme pendant l'été 2020. Mais, l'augmentation du nombre de contacts pendant cette période et une reprise partielle de la migration transfrontalière et du tourisme international ont conduit à une intensification de la pandémie en juillet et août, déclenchant la deuxième vague (ESPON, 2022).

Figure 1. Nombre de cas de Covid-19 par semaine pour 10 000 habitants ¹.



Source : ESPON, 2022 // Sébastien Bourdin et Mohamed Hachaichi

Figure 2. Nombre de cas de Covid-19 par semaine pour 10 000 habitants ².



Source : ESPON, 2022 // Sébastien Bourdin et Mohamed Hachaichi

¹ Europe du Nord (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) ; les îles britanniques (Irlande, Royaume-Uni) ; Europe occidentale (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas) ; Europe du Sud (Chypre, Grèce, Italie, Malte, Espagne, Portugal), Europe centrale (Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Suisse), Europe orientale (Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) ; Territoires européens ultrapériphériques (territoires français d'outre-mer, îles Canaries, Madère et Açores).

² En ce qui concerne les typologies régionales, nous avons examiné neuf types de région selon la méthodologie d'Eurostat : les régions à prédominance urbaine, intermédiaire, à prédominance rurale, métropolitaine, frontalière, côtière, montagneuse et les îles. Les régions faiblement peuplées ont également été incluses dans l'étude en raison de leur situation géographique particulière. Eurostat (2019) définit ces typologies au niveau NUTS 3 sur la base de caractéristiques géographiques et sociales. Voir not. : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-18-008>

La deuxième vague a touché aussi bien les régions occidentales et méridionales que les régions d'Europe orientale, notamment du fait de la reprise de l'activité touristique durant l'été. Pour ces dernières, le manque d'infrastructures de santé et la faiblesse de la qualité des soins ont généré une croissance significative du nombre de cas. Bien que moins violente, la troisième vague a différemment affecté les régions d'Europe. La quatrième vague quant à elle a de nouveau touché les îles britanniques mais également l'Europe orientale mais plus tardivement. Dans les régions ultrapériphériques, une vague épidémique sévère a frappé la Guadeloupe et la Martinique en août 2021, ce qui constitue une exception notable dans le recensement du nombre de cas pour ce type de région.

La Covid-19 n'a pas seulement touché différemment les grandes régions géographiques d'Europe. Elle a également impacté de manière différenciée les régions en fonction de leurs caractéristiques territoriales intrinsèques (Fig. 2). Comme l'ont montré différents auteurs (Bourdin et al., 2021 ; Amdaoud et al. 2021), la première vague a d'abord affecté les régions métropolitaines tandis que les zones rurales ont été épargnées. Jeanne et al. (2021) expliquent cela par le fait que ces régions urbaines ont davantage été exposées à la mondialisation et que, par conséquent, elles étaient plus susceptibles d'être touchées par une pandémie car davantage interconnectées aux autres territoires dans le monde. Notons que la densité de cas reste faible sur l'ensemble des vagues pour les régions rurales très faiblement peuplées, le potentiel de transmission y étant plus faible qu'ailleurs (Ranscombe, 2020).

Cette brève analyse renforce l'idée qu'en cas de crise sanitaire, l'exposition et le risque de contamination sont inégalement répartis entre les territoires (Jeanne et al., 2022). Ces inégalités quant au risque sanitaire dépendent largement des caractéristiques territoriales telles que la densité de population, la qualité des institutions, la structure de l'économie, la structure de la population, la localisation, etc. Mais la crise du Covid-19 est venue ajouter un nouveau mécanisme sans précédent dans l'histoire : les inégalités face au confinement. Or, l'ampleur, la durée et le niveau de dureté des confinements ont entraîné des conséquences sur les inégalités socio-économiques. En marquant un arrêt brutal de l'activité économique et une contraction des relations sociales, les différents confinements ont affecté de nombreux territoires. En conséquence, beaucoup de personnes ont perdu leur emploi ou ont dû faire face à une réduction de leurs revenus ; ont été isolées socialement et/ou ont dû concilier leur travail et l'éducation de leurs enfants à la maison (McCann et al., 2022 ; ESPON, 2022).

Comme l'expliquent Böhme et Toptsidou (2020), si la crise du Covid-19 a eu un impact massif sur l'emploi dans toute l'Europe, toutes les régions n'ont pas subi de la même façon ces effets, notamment en raison de leur spécialisation économique et de leurs caractéristiques territoriales. Ainsi, on peut distinguer plusieurs effets de la crise en fonction des spécificités des territoires. Premièrement, les régions développées ont pu être affectées du fait de leur forte intégration dans les chaînes de valeur internationales. Plusieurs de leurs secteurs ont pu être touchés comme l'industrie automobile, le transport aérien, la culture et le tourisme. On a également observé dans ces régions une augmentation des inégalités sociales, en particulier dans les zones urbaines denses défavorisées qui ont été plus durement touchées. En revanche, leur niveau de numérisation plus élevé et le meilleur accès aux soins pour les populations leur a permis aussi de mieux résister à la crise. Deuxièmement, comme Gaugitsch et al. (2020) l'expliquent, les

régions moins développées ont été également très affectées en raison de la faiblesse des moyens qu'elles pouvaient mobiliser pour lutter contre la pandémie. Il en résulte que de nombreuses personnes dans ces régions sont tombées sous le seuil de pauvreté, exacerbant encore les disparités régionales. Troisièmement, les régions rurales ont été moins touchées par la Covid-19 mais, lorsque ces régions ont été affectées, les impacts se sont révélés plus forts que dans les régions urbaines. En effet, ces régions enregistrent un certain nombre de vulnérabilités telles que l'accessibilité limitée en termes de transport, le faible niveau de numérisation et de disponibilité du haut-débit, la faiblesse de la qualité et de la densité d'offre de soins, le niveau de qualification de la population. Or, en cas de crise majeure, ces vulnérabilités peuvent encore davantage les isoler. Tout ceci amène McCann et al. (2022) à s'interroger sur le risque de creusement des inégalités en termes de PIB/habitant et de niveaux de productivité.

Ce risque d'accroissement des inégalités se retrouve également dans des types spécifiques de région. Par exemple, les régions isolées comme les îles ont fortement été impactées par la crise alors même qu'elles ont été épargnées par le Covid-19 en tant que tel. Le fait que ces régions insulaires soient très dépendantes des importations, les coupures de connectivité (par exemple les liaisons aériennes) et les difficultés rencontrées dans les chaînes d'approvisionnement ont mis à mal leur économie, générant par là même un accroissement de la pauvreté (ESPO, 2022). D'autres régions comme celles transfrontalières ont subi également les effets de la crise. Elles ont connu de très fortes perturbations du trafic transfrontalier, du commerce et des navettes. La coopération économique, institutionnelle et culturelle s'est trouvée également affectée du fait des restrictions liées au Covid-19. Enfin, on peut prendre l'exemple des régions touristiques – telles que les zones insulaires, les zones montagneuses, les zones côtières, les villes culturelles – qui ont connu une baisse drastique de leur fréquentation, générant des difficultés majeures pour certains secteurs d'activité comme l'hôtellerie, la restauration ou encore la culture et les loisirs.

1.2. Une remise en cause de la cohésion territoriale

Les effets du Covid-19 sur les inégalités régionales sont complexes. On peut distinguer les conséquences de la pandémie sur : les dimensions économiques ; les dimensions démographiques et sociales et les dimensions environnementales.

Les incidences sur la dimension économique de la cohésion territoriale sont importantes.

De nombreux chocs économiques ont simultanément affecté les économies régionales et nationales, tant du côté de l'offre (problèmes d'approvisionnement en matériaux et de disponibilité de la main-d'œuvre) que de la demande (baisse de la consommation de biens et services, augmentation de l'épargne de précaution). Par conséquent, la chute de la consommation et des investissements, la perturbation des liens commerciaux et la perturbation du marché du travail ont entraîné une forte réduction du PIB de l'UE. Comme évoqué plus haut, ces chocs économiques ont été asymétriques entre les régions, et les territoires dont le taux de chômage était initialement plus élevé, ont subi des hausses plus importantes (Houston, 2020). Par conséquent, le Covid-19 est susceptible d'exacerber les inégalités socio-économiques et territoriales existantes, notamment en termes de PIB et d'emploi.

La crise a également révélé voire accentuer les vulnérabilités de certains territoires. Plus particulièrement, les villes et régions hyper-spécialisées dans les services ou encore dans l'industrie ont été plus fortement impactées par la crise (ruptures d'approvisionnement d'une part, et disponibilité de la main d'œuvre d'autre part). Ceci vient confirmer des travaux antérieurs qui ont montré que les régions ayant une plus grande diversité économique étaient susceptibles de mieux résister aux chocs (Bourdin, 2018).

D'un point de vue démographique et social, on remarque que les zones rurales ont souffert de leur manque d'accessibilité concernant les services à la population en général, et de santé en particulier. De plus, les régions avec une population plus jeune ont été davantage exposées aux conséquences sociales de la crise (Grzegorzczuk et Wolff, 2020). Avant la crise, les jeunes occupaient davantage des contrats temporaires, à temps partiel voire informels. Or, la crise a marqué un coup d'arrêt dans les secteurs économiques dans lesquels ils travaillaient, provoquant une instabilité financière et générant des effets néfastes sur le bien-être psychologique (Cefalo et Scandurra, 2021). D'un point de vue géographique, les jeunes de pays comme la Grèce, l'Italie, l'Irlande et l'Espagne sont parmi ceux qui ont été les plus touchés. Enfin, la crise de Covid-19 a également aggravé les inégalités existantes dans l'éducation, liées aux lacunes en matière de compétences numériques, mais aussi en raison de l'inégalité de l'équipement/accès numérique au niveau des écoles ou des individus.

Concernant la dimension environnementale, la pandémie a eu la vertu de baisser de manière drastique les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de la réduction des activités économiques. Ces effets positifs ont principalement été observés dans les zones urbaines (Liu et al., 2020). Les restrictions Covid-19 ont également contribué à une réduction de la production de déchets solides dans un certain nombre de territoires. Un impact potentiel à plus long terme est celui d'un changement positif dans le comportement des citoyens et des autorités en ce qui concerne les questions environnementales, comme l'ont démontré les auteurs du rapport ESPON (2022).

En définitive, la crise du Covid-19 a mis à mal la cohésion économique sociale et territoriale dans l'UE. Or, la cohésion est un objectif stratégique doté d'une politique régionale pour le mettre en œuvre – la Politique de Cohésion –, et ce depuis l'Acte unique européen entré en vigueur en 1987. En témoigne son article 130a qui prévoit la nécessité de corriger les déséquilibres économiques et sociaux : « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale »¹. La Politique de cohésion tente ainsi de réduire les déséquilibres en matière de développement, en privilégiant une intervention dans les régions en retard. Dès lors, il semble important de pouvoir comprendre quel rôle elle a joué durant la crise et comment elle a été impactée dans son implémentation.

¹ Notons que cet objectif existait déjà dans le Traité de Rome de 1957 (Article 2).

2. L'impact de la crise sur la Politique de Cohésion et les réponses européennes

La pandémie n'a pas seulement impacté les territoires, elle a aussi eu des conséquences sur la mise en œuvre de la Politique de Cohésion. C'est ce que nous analyserons dans un premier temps (2.1.). La géographie « traditionnelle » des disparités régionales, associée à la géographie de la Covid-19 et de ses impacts, appelle des réponses politiques. Aussi, devant l'ampleur de la crise, la Politique de Cohésion n'a-t-elle pas été le seul instrument mobilisé par la Commission européenne et les gouvernements européens pour adresser les conséquences de la pandémie. Par conséquent, dans un deuxième temps, nous étudierons quelles ont été les réponses de l'UE pour relancer l'économie (2.2.).

2.1. Des effets sur la période de programmation 2014-2020 et 2021-2027

Depuis le début de la pandémie, la priorité absolue des Fonds structurels et d'investissement européens a été de faire face à cette crise (Bachtler et al., 2020). Mais la Covid-19 a perturbé aussi bien les autorités publiques que les bénéficiaires dans le suivi des projets, en particulier dans un contexte de clôture de la période de programmation 2014-2020. De fait, de nombreux projets ont pris du retard, lorsqu'ils étaient en lien avec des secteurs économiques vulnérables tels que cités plus haut.

Par ailleurs, l'impact budgétaire du Covid-19 sur les villes et régions de l'UE a été important. Il s'est traduit par une forte pression sur les dépenses (en particulier sur les services sociaux et les prestations sociales, le soutien aux PME et aux travailleurs indépendants et la santé publique). A cela sont venues s'ajouter une diminution des recettes du fait de la mise à l'arrêt pendant plusieurs mois des activités économiques et une reprise difficile pour un certain nombre d'entre elles. Cet « effet ciseaux » a généré une augmentation des déficits et de la dette des Etats comme des collectivités locales qui étaient en première ligne. Il en résulte une baisse du cofinancement aussi bien public que privé. Or, ce dernier est une condition sine qua non à l'obtention de financements de la Politique de Cohésion.

De plus, il a été observé que la crise a entraîné des répercussions sur les règles de passation des marchés publics, créant dans certains cas des tensions entre la nécessité d'apporter des réponses immédiates à cette crise et la durée des procédures habituelles de passation des marchés publics. Certaines autorités régionales ont même réécrit en partie leur programmation financière de sorte à intégrer les priorités liées au Covid-19 dans le financement des projets.

La crise n'a pas seulement eu un impact sur la période de programmation 2014-2020, mais aussi sur la préparation du nouveau cycle de la Politique de Cohésion 2021-2027. Ainsi, la Commission européenne a apporté des modifications au Règlement sur les dispositions communes 2021-2027 (COM 2020/450) ¹ et aux règlements spécifiques aux Fonds (COM 2020/452 pour le FEDER/Fonds de Cohésion ; COM 2020/447 pour le Fonds Social Européen). Ces modifications visaient à introduire un mécanisme d'urgence pour une réponse rapide aux

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:450:FIN>

chocs futurs et des flexibilités dans l'utilisation des Fonds, notamment pour permettre de meilleures réponses aux circonstances exceptionnelles ainsi qu'une plus grande flexibilité pour soutenir les dépenses liées à la santé. De ce point de vue, les élus politiques interrogés dans nos entretiens ont souligné les effets positifs de cette souplesse qui leur était apportés. Enfin, la crise a également ajouté de l'incertitude quant à la préparation des Programmes opérationnels (PO) de la Politique de Cohésion 2021-2027, entraînant un retard dans leur rédaction finale.

2.2. Les réponses spécifiques de l'UE pour une reprise économique

En juillet 2020, le Conseil européen a approuvé le plan « Next Generation EU »¹ qui vise à soutenir les États membres les plus durement touchés par la pandémie grâce à un Fonds de 750 milliards d'euros financé par un endettement de l'UE (Alcidi et Gros, 2020). Sur cette somme totale, 672,5 milliards d'euros sont consacrés au Fonds pour la Relance et la Résilience (FRR). Ce dernier prend la forme de subventions (pour 312,5 milliards d'euros) et de prêts (pour 360 milliards d'euros). Les 77,5 milliards d'euros restant sont quant à eux fléchés sous forme de subventions flexibles de la Politique de Cohésion qui visent spécifiquement à répondre aux conséquences socio-économiques de la crise et soutenir une transition vers une Europe plus verte et numérique.

Même si les interrogés (aussi bien du secteur public que privé) ont souligné l'engagement sans précédent de l'UE pour augmenter la résilience des économies nationales et régionales, certains d'entre eux ont également mentionné le fait que la mobilisation des Fonds restait difficile compte-tenu des démarches administratives à engager mais aussi du co-financement à avancer. Par ailleurs, plusieurs autorités régionales de gestion des Fonds ont mis en exergue le fait que le FRR est susceptible d'influencer la mise en œuvre de la politique de cohésion en 2021-27, notamment en donnant la priorité au financement du plan « Next Generation EU » par les États membres par rapport à la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens. Ceci entraînerait des retards et des complexités dans la mise en œuvre des programmes cofinancés par les Fonds structurels et d'investissement européens. De plus, plusieurs autorités de gestion ont mentionné aussi le risque de chevauchements thématiques/stratégiques, qui pourrait entraîner une concurrence pour les projets entre le plan « Next Generation EU » et la Politique de Cohésion, ce qui pourrait nuire à l'orientation budgétaire et territoriale de la Politique de Cohésion à long terme.

Au total, les autorités chargées des programmes des Fonds structurels et d'investissement européens sont actuellement confrontées à plusieurs défis en parallèle. Il s'agit notamment de la mise en œuvre et la clôture des PO 2014-20, souvent ajustés en réponse à la pandémie de Covid-19 (via les Initiatives d'investissement en réaction au Coronavirus – CRII/CRII+) ; de l'achèvement de la programmation pour la période 2021-27 dans la nouvelle réalité post-Covid-19 ; et de la programmation de l'utilisation des nouveaux instruments dans le cadre du plan de relance de l'UE. Cela crée une pression administrative importante et des problèmes de capacité de gestion, en termes de disponibilité des ressources humaines et de conflits de tâches/calendriers, en particulier dans les petits programmes. De ce point de vue, toutes les

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr

régions ne disposent pas des mêmes capacités institutionnelles à gérer et mettre en œuvre les politiques publiques européennes, comme l'ont démontré plusieurs chercheurs (Farole et al., 2011 ; Surubaru, 2017).

3. Une Europe post-pandémique: quelles implications de la crise sur la conception des politiques européennes ?

Dans le contexte ci-dessus présenté de remise en cause de la cohésion territoriale d'une part, et de pression sur les autorités régionales qui gèrent la Politique de Cohésion, il est nécessaire de penser au futur des politiques européennes de développement régional d'une part, et à la place de la cohésion territoriale dans la conception de ces politiques d'autre part.

Pour cela, nous nous basons sur les recommandations réalisées par les interviewés des différents cas d'étude (110 entretiens semi-directifs au total, réalisés sur la base de quatorze études de cas à travers l'Europe)¹, et sur notre analyse de la situation au regard des documents de programmation étudiés.

Les études de cas ont été menées à l'aide d'une approche mixte. D'abord, une recherche documentaire sur les documents et stratégies politiques régionaux et locaux a été effectuée afin de déterminer si des changements significatifs avaient été apportés à l'orientation générale des politiques à la suite de la pandémie. Ensuite, des entretiens semi-structurés (n = 110) ont été menés pour évaluer les points de vue et les perceptions des acteurs régionaux et locaux, y compris les représentants des autorités publiques, les acteurs sectoriels et les groupes de la société civile.

Les personnes interrogées ont été invitées à réfléchir aux questions suivantes :

- La pandémie a-t-elle offert aux autorités régionales et locales l'occasion de modifier l'orientation de la politique générale ?
- L'impact des mesures prises sur la cohésion territoriale ;
- Et les effets de la pandémie sur les structures régionales/locales de gouvernance et d'élaboration des politiques.

Les entretiens ont été réalisés en personne ou en ligne (en raison des restrictions de COVID-19) entre août 2021 et mai 2022. La durée des entretiens a varié entre 45 minutes et 2 heures. Nous avons triangulé l'étude en comparant les données des entretiens avec l'analyse des

¹ Les cas ont été sélectionnés de sorte à maximiser la variété et capturer l'hétérogénéité territoriale de l'Europe. Les critères utilisés pour la sélection étaient : une répartition géographique équilibrée (Europe de l'Est, Europe du Nord, Europe du Sud et Europe de l'Ouest), ainsi que des territoires d'outre-mer ; des contextes territoriaux différents, tels que des régions urbaines, rurales, intermédiaires, transfrontalières et insulaires ; une variété de systèmes de gouvernance nationaux centralisés versus décentralisés et différents types de structures de gouvernance au niveau régional/local. Finalement, les cas suivants ont été sélectionnés : Amsterdam (Pays-Bas), Athènes (Grèce), Açores (Portugal), Barcelone (Espagne), Corse (France), Elvas (Portugal), Hanovre (Allemagne), Helsinki (Finlande), Iasi (Roumanie), Malmö (Suède), Mayotte (France), Milan (Italie), Réunion (France) et Veszprem (Hongrie).

documents. Les données qualitatives ont été catégorisées manuellement à partir de critères déduits de la littérature.

3.1. Les futurs défis de la politique de cohésion

Selon les différents interviewés, le premier défi est celui de la question de l'absorption des Fonds structurels et d'investissement européens mais aussi des divers dispositifs financiers mis en place dans le contexte pandémique (CRII/+, REACT-EU). Or, la question des délais s'avère difficile, notamment en raison de la multitude de pressions administratives auxquelles sont confrontées les autorités de gestion des fonds européens en région. C'est également ce que mentionnent Böhme et Toptsidou (2020) dans leur article. Or, le risque de ne pas dépenser les enveloppes financières est particulièrement important pour les États membres les plus durement touchés par la crise, en raison de taux d'absorption historiquement plus faibles (Bachtler & Ferry, 2015). Par ailleurs, du fait de l'allègement des procédures et des nouvelles options de flexibilité pour accélérer la dépense des Fonds européens comme évoqué plus haut, il existe un risque accru d'irrégularités et de fraudes concernant l'utilisation des Fonds.

Le deuxième défi concerne celui de la charge administrative trop élevée pour les autorités de gestion compte-tenu des nombreuses activités qu'ils doivent mener de front :

- La clôture du PO 2014-2020 ;
- La programmation de l'utilisation des Fonds REACT-EU et FRR ;
- La préparation des programmes 2021-27 ;
- Et la coordination des autorités de gestion régionales avec les instances nationales et infra-régionales.

Il en résulte un risque de baisse de la qualité de la programmation. Par exemple, les autorités de gestion pourraient être tentées par des options de financements d'« interventions faciles » par opposition à des investissements complexes et innovants. Mais, il en résulte aussi un risque de non-conformité entre les attentes de la Commission européenne et les déclinaisons régionales.

Le troisième défi qui découle du précédent concerne la potentielle re-nationalisation de la gestion des Fonds. Compte-tenu des sommes engagées et la nécessité pour les Etats d'impulser la relance économique, il a été observé dans plusieurs Etats un renforcement du rôle des autorités nationales tout en sapant le rôle et l'implication des autorités régionales et locales dans la Politique de Cohésion, affaiblissant ainsi la dimension territoriale et la dynamique « ascendante » des Fonds structurels et d'investissement européens . Par ailleurs, tel qu'il a été conçu, le plan de relance de l'UE prévoit peu de différenciation régionale et ouvre potentiellement la voie à une utilisation des Fonds par les gouvernements nationaux au détriment des régions et des acteurs infra-régionaux. Cette marginalisation des acteurs régionaux et locaux dans la gouvernance territoriale de la Politique de Cohésion risque d'affaiblir le principe premier de cette politique : celui de réduire les disparités régionales et l'objectif de tendre vers une cohésion économique, sociale et territoriale (Bachtler et al., 2020). Cette idée est renforcée par la faiblesse de l'accent mis sur le territoire tant dans les allocations

de Fonds que dans l'orientation stratégique du paquet de relance comme l'ont souligné plusieurs interviewés. Par exemple, pour REACT-EU et FFR, les critères stratégiques pour guider la distribution régionale du financement ou l'identification des régions qui en ont le plus besoin sont absents. La clé de répartition pour l'allocation des Fonds est basée sur des données nationales (contrairement à la « méthode de Berlin » qui repose sur plusieurs indicateurs au niveau régional) ¹. Par conséquent, il existe des risques en termes d'affaiblissement de la « territorialisation de la Politique de Cohésion » (Bourdin, 2020), qui pourraient conduire à une aggravation des disparités territoriales. De surcroît, compte-tenu des capacités institutionnelles différenciées en Europe (Charron et al., 2015), les régions les plus fortes en termes de qualité du gouvernement pourraient davantage être en mesure de défendre leurs intérêts et corrélativement, de bénéficier davantage de mesures de relance.

3.2. Remettre au centre la cohésion territoriale : quelques recommandations pour le futur de la Politique de Cohésion

L'une des questions fondamentales concernant la raison d'être de la Politique de Cohésion est de savoir si les flexibilités réglementaires liées à Covid et REACT-EU ne brouillent pas la finalité et les objectifs de développement à long terme de la politique, conduisant à privilégier les investissements à court terme par rapport aux besoins stratégiques à long terme. Bien que la nécessité d'une flexibilité accrue pour répondre à l'urgence sociale et sanitaire immédiate ainsi qu'aux conséquences économiques et financières de la pandémie soit reconnue, des inquiétudes existent quant à l'affaiblissement à plus long terme des objectifs de la Politique de Cohésion et des priorités de dépenses, par exemple par la priorisation des investissements à court terme et la négligence des priorités à long terme dans le cadre des programmes CRII/+, REACT-EU ou même 2021-27.

Les modifications des PO dans le cadre de CRII/+ ont généralement inclus une réaffectation des investissements pour répondre aux besoins les plus immédiats en réponse à la crise de Covid-19 et ont entraîné des réductions des allocations pour les sujets orientés vers l'avenir tels que la transition verte et numérique. Les Fonds dépensés pendant la crise l'ont été prioritairement pour amortir les conséquences sociales de la pandémie (ESPON, 2022). Ce risque de continuer à privilégier les besoins à court terme ou les projets préexistants au détriment de solutions plus complexes et à plus long terme demeure, ce qui met à mal les ambitions de la Commission européenne pour une Europe plus verte et numérique.

Dans le même temps, la crise a également encouragé les parties prenantes de la Politique de Cohésion à repenser plus largement les futures priorités politiques, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la programmation 2021-27 des Fonds structurels et d'investissement européens ². On peut noter une pertinence accrue de certaines des dimensions suivantes (en termes de priorités politiques régionales découlant du Covid-19) : garantir des services de base

¹ Voir : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/politique-de-cohesion-2021-2027>

² Par exemple : <https://cor.europa.eu/fr/news/Pages/cohesion-alliance---cohesion-forum.aspx>

de qualité, abordables et accessibles, y compris les soins de santé ; la numérisation / la réduction des fractures numériques entre les régions ; la priorité accordée à la transition vers une économie durable et à faible émission de carbone ; la promotion de la résilience régionale aux chocs externes (Georgieva et al., 2020). Les propositions modifiées pour le PO 2021-27 et les règlements spécifiques au Fonds reflètent certaines de ces préoccupations (par exemple, un champ d'application plus large pour soutenir l'éducation/la formation à distance ou la résilience des systèmes de santé), notamment en termes d'exigences sur la nécessité que les financements soient concentrés sur les rubriques action climatique et Europe numérique.

Parallèlement, la future orientation stratégique et thématique de la Politique de Cohésion et sa propre raison d'être pourraient être influencées par l'expérience de la mise en œuvre du FFR. Des facteurs tels que le volume des allocations, combinés à des exigences plus souples (par exemple en termes de contrôles de la planification et des dépenses) et à une administration plus facile, pourraient rendre ce nouveau modèle préférable pour un certain nombre d'États membres. Ceci aurait pour conséquence de remettre en question l'objectif, le budget, les objectifs à long terme, l'orientation territoriale et le modèle de gouvernance/de mise en œuvre de la Politique de Cohésion, renforçant éventuellement les tendances émergentes vers plus de flexibilité et de centralisation.

Par conséquent, la réussite de la mise en œuvre des différentes mesures politiques nécessite une approche cohérente entre les différents instruments afin de maximiser les synergies et de minimiser les chevauchements ou la concurrence (Ferry et Kah, 2021). Si les possibilités de synergies entre la Politique de Cohésion et le FFR sont considérées comme positives par certains, il existe également un potentiel de chevauchement et de rivalité pour le financement, ainsi qu'un risque que la priorité accordée au FFR entraîne une réduction des ressources du Fonds structurels et d'investissement européens au cours de la période 2021-27.

La crise a également souligné l'importance d'une gouvernance et d'une coordination multi-niveaux efficaces entre les niveaux national, régional et local, ainsi que d'un équilibre entre l'action descendante et ascendante, afin de minimiser les réponses politiques fragmentées ou disjointes entre les niveaux de gouvernement et de mieux coordonner les ressources en fonction des besoins territoriaux (Bachtler et al., 2020 ; ESPON, 2022).

La valeur de la coordination horizontale entre les territoires et les différents types de région a également été démontrée, y compris la valeur de la coopération transfrontalière et le renforcement des liens entre les zones rurales et urbaines, afin de garantir des réponses politiques plus cohérentes et efficaces à la pandémie et à ses effets. La crise a également mis l'accent sur la stimulation des réseaux entre les zones urbaines et rurales afin de renforcer les liens de la chaîne d'approvisionnement, les canaux de distribution et la fourniture de services, et a souligné la nécessité de réduire la fracture numérique entre les régions urbaines et rurales. Cette coopération au sens large doit être renforcée et mis en avant dans les PO comme une condition à leur mise en œuvre pour favoriser encore les synergies en termes de politiques publiques de développement territorial.

Conclusion

Dans cet article, nous avons interrogé comment la crise avait impacté les régions d'Europe et étudié dans quelle mesure la crise avait eu un impact sur la conception de la Politique de Cohésion et sa mise en œuvre. Nous montrons que la pandémie a remis en cause la cohésion économique, sociale et territoriale et que, par conséquent, il est nécessaire de la repenser pour qu'elle atteigne les objectifs fixés par les pères fondateurs de l'UE. La Politique de Cohésion doit donc donner aux villes et aux régions européennes la capacité de poursuivre l'objectif de cohésion, en prévision des crises futures. De ce point de vue, la guerre en Ukraine nous rappelle que dans une situation de crise, il faut accorder une attention cruciale aux conséquences sociales, en particulier dans cette période pleine d'incertitudes qui nécessite des actions et des mesures fortes.

Dans une perspective à plus long terme, il est nécessaire de jeter les bases et les fondements sur lesquels construire le développement et la croissance futurs. La crise du Covid-19 a montré que la Commission européenne, le Parlement européen et les dirigeants de l'UE ont réussi à se mettre d'accord sur un plan de relance de 750 milliards d'euros, Next Generation EU. Ce plan de relance intègre les enjeux écologiques et numériques pour rendre l'Europe mieux adaptée aux défis actuels et futurs. La politique de cohésion doit également poursuivre cet objectif d'évolution vers une Europe plus verte et plus numérique, sans oublier de ne laisser personne et aucun territoire à l'abandon.

Enfin, nous avons souligné que dans de nombreuses villes et régions de l'UE, la question du cofinancement des politiques publiques locales est un problème. Cela soulève la question plus générale de la frugalité des politiques : comment faire plus avec les mêmes moyens (voire moins) pour assurer la cohésion économique, sociale et territoriale ? »

Notre article met également en évidence les tensions entre les logiques court-termistes centrées sur le management de la crise et les logiques de plus long-terme qui mériteraient davantage d'attention : la transformation écologique et digitale de l'UE. Ces tensions pourraient être analysées dans de futures recherches en analysant les arbitrages réalisés par les décideurs politiques aux échelles locales, nationales et européennes afin de mettre en évidence d'éventuelles contradictions entre les différents niveaux de décision quant aux objectifs qui doivent être poursuivis par les politiques de développement territorial.

Bibliographie

ALCIDI C. & GROS D. (2020), « Next Generation EU: a large common response to the COVID-19 crisis », *Intereconomics*, 55, n°4, p. 202-203.

AMDAOUD M., ARCURI G. & LEVRATTO N. (2021), « Are regions equal in adversity? A spatial analysis of spread and dynamics of COVID-19 in Europe ». *The European Journal of Health Economics*, 22, n°4, p. 629-642.

- BACHTLER J. & FERRY M. (2015), « Conditionalities and the performance of European structural funds: A principal–agent analysis of control mechanisms in European union cohesion policy », *Regional Studies*, 49, n°8, p. 1258-1273.
- BACHTLER J., MENDEZ C. & WISHLADE F. (2020), « Will Cohesion Policy Recover from Covid. An Initial Assessment », *EoRPA Report*, 20 n°3.
- BAILEY D., CLARK J., COLOMBELLI A., CORRADINI C., DE PROPRIIS L., DERUDDER B., ... & USAI S. (2020), « Regions in a time of pandemic », *Regional Studies*, 54, n°9, p. 1163-1174.
- BAUELLE G., & CHARLES-LE BIHAN D. (EDS.) (2017), *Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne* (pp. 283-p). Presses universitaires de Rennes.
- BÖHME K. & TOPTSIDOU M. (2020), « Scenario snapshots of a post COVID-19 EU: Recovery strategies shaping new normal », *Spatial Foresight Briefing*. Luxembourg, 14.
- BOURDIN S. (2018), « Géographie de la résilience des régions européennes face à la crise (2008-2013) », *Région et développement*, n°48, p. 53-70.
- BOURDIN S. (2020), « Concevoir autrement la politique de cohésion de l'Union européenne: la spécialisation intelligente comme approche davantage territorialisée? », *Economie et institutions*, (28), <https://doi.org/10.4000/ei.6608>.
- BOURDIN S. & TORRE A. (2018), « Les financements européens de développement régional: l'Union européenne en quête de cohésion », *Revue d'économie financière*, 132, n° 4, p. 39-57.
- BOURDIN S., BEN MILED S. & SALHI J. (2022), « The drivers of policies to limit the spread of COVID-19 in Europe », *Journal of Risk and Financial Management*, 15, n°2, 67, <https://doi.org/10.3390/jrfm15020067>.
- BOURDIN S., JEANNE L., NADOU F., & NOIRET G. (2021), « Does lockdown work? A spatial analysis of the spread and concentration of Covid-19 in Italy », *Regional Studies*, 55, n°7, p. 1182-1193.
- CEFALO R. & SCANDURRA R. (2021), « Territorial disparities in youth labour market chances in Europe », *Regional Studies, Regional Science*, 8 n°1, p. 228-238.
- CHARRON N., DIJKSTRA L. & LAPUENTE V. (2015), « Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions », *Social indicators research*, 122 n°2, p. 315-346.
- COMMISSION EUROPEENNE (2020), *Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe*, Bruxelles.
- CÖRVERS F. & MAYHEW K. (2021), « Regional inequalities: causes and cures », *Oxford Review of Economic Policy*, 37 n°1, p. 1-16.
- ESPON (2022), *Geography of COVID-19 outbreak and first policy answers in European regions and cities*, Rapport final, ESPON EGTC, Luxembourg.

- ESPON (2022), *Territorial impacts of Covid-19 and policy answers in European regions and cities*, Rapport final, ESPON EGTC, Luxembourg.
- FAROLE T., RODRÍGUEZ-POSE A. & STORPER M. (2011), « Cohesion policy in the European Union: growth, geography, institutions », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49 n°5, p. 1089-1111.
- FATTAH L.A. & AMDAOUD M. (2021). La résilience des territoires français face à la crise: une première évaluation de l'ampleur du choc. *Revue d'économie industrielle*, 176(4e), p. 9-42.
- FERRY M. & KAH S. (2021), *Pursuing Positive Interactions—within Structural Funds and with the RRF*, EoRPA Report.
- GAUGITSCH R., DALLHAMMER E., SCHUH B., HUI-HSIUNG C. & BESANA F. (2020), « Territorial Impact Assessment: the State of the Cities and Regions in the COVID-19 crisis », *Bélgica: European Committee of the Regions*, DOI, 10, 112206.
- GEORGIEVA N., FONSECA L. & BACHTLER J. (2020), *Regional Policy in Times of COVID-19*, EoRPA Report.
- GRZEGORCZYK M. & WOLFF G. (2020), « The scarring effect of COVID-19: youth unemployment in Europe », Bruegel Blog, 28.
- HOUSTON D. (2020), « Local resistance to rising unemployment in the context of the COVID-19 mitigation policies across Great Britain », *Regional Science Policy & Practice*, 12 n°6, p. 1189-1209.
- JEANNE L., BOURDIN S., NADOU F. & NOIRET G. (2022), « Economic globalization and the COVID-19 pandemic: global spread and inequalities », *GeoJournal*, p. 1-8.
- LIU, Z. CIAIS P., DENG Z., LEI R., DAVIS S. J., FENG S. & SCHELLNHUBER H. J. (2020), « Near-real-time monitoring of global CO2 emissions reveals the effects of the COVID-19 pandemic », *Nature communications*, 11 n°1, p. 1-12.
- Mc CANN P., ORTEGA-ARGILÉS R., & YUAN P. Y. (2022), « The Covid-19 shock in European regions », *Regional Studies*, 56 n° 7, p. 1142-1160.
- RANSCOMBE P. (2020), « Rural areas at risk during COVID-19 pandemic », *The Lancet Infectious Diseases*, 20 n°5, p. 545.
- SURUBARU N. C. (2017), « Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13 », *Regional Studies*, 51 n°6, p. 844-856.