



HAL
open science

La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien

Dominique Riviere

► To cite this version:

Dominique Riviere. La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien. *L'Espace Politique*, 2020, 40 (1), 10.4000/espacepolitique.8202 . hal-03104370

HAL Id: hal-03104370

<https://hal.science/hal-03104370>

Submitted on 19 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

- Français
 - English
- Partager
 - Facebook
 - Twitter
 - Google+



- Accueil
- Catalogue des 548 revues

OpenEdition Search

Tout OpenEdition

Français

- English

Portail de ressources électroniques en sciences humaines et sociales

OpenEdition

Nos plateformes

OpenEdition Books OpenEdition Journals Hypotheses Calenda

Bibliothèques et institutions

OpenEdition Freemium

Nos services

OpenEdition Search La lettre d'OpenEdition

Suivez-nous

Accueil Numéros 40 Varia **La politique de cohésion face aux...**

L'Espace Politique

Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique

40 | 2020-1

Pensées émergentes en géographie politique et géopolitique + Varia

Varia

La politique de cohésion face

aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien

DOMINIQUE RIVIÈRE

<https://doi.org/10.4000/espacepolitique.8202>

Résumés

Français English

La politique européenne de cohésion peut à certains égards être envisagée comme une politique de justice spatiale au sens de solidarité entre régions riches et pauvres, mais les débats européens posent de façon souvent rude la question de l'articulation entre solidarité et efficacité. Cet article aborde ces questions à partir du contexte de la préparation du programme 2021-27, contexte qui est aussi celui de deux crises mondiales rapprochées. À partir de sources issues de la littérature grise, il utilise principalement le cas italien, cas emblématique d'une crise de solidarité entre Nord et Sud, qui questionne aujourd'hui la capacité de cette politique à conjuguer marché, développement régional et solidarité. Aborder la politique de cohésion à la lumière de la notion de justice spatiale met en évidence l'importance des questions d'échelle et en particulier la difficile articulation entre les politiques nationales et européennes. L'évolution des enjeux (compétitivité-efficacité vs. solidarité) et des priorités territoriales (disparités inter-régionales vs. intra-régionales et urbaines) de la politique de cohésion interroge sa finalité alors même que ses enjeux sont majeurs pour un projet européen en crise.

European cohesion policy can in some ways be seen as a spatial justice policy in the sense of solidarity between rich and poor regions, yet European debates often raise harshly the question of the link between solidarity and efficiency. This paper questions this policy in the context of the preparation of the 2021-27 program, which is also that of two close global crises. Using the grey literature, it is mainly based on the Italian case, emblematic of the crisis of solidarity between North and South, which questions today the ability of the European project to combine market, regional development and solidarity. Tackling cohesion in the light of the concept of spatial justice highlights the importance of issues of scale and in particular the difficult articulation between national and European policies. The evolution of the stakes (competitiveness-effectiveness vs. solidarity) and of the territorial priorities (inter-regional vs. intra-regional and urban disparities) of the cohesion policy questions its purpose even though it remains a major topic for a European project in crisis.

Entrées d'index

Mots-clés : politique européenne de cohésion, justice spatiale, inégalités inter-régionales, Italie

Keywords : European Cohesion Policy, spatial justice, inter-regional inequalities, Italy

Texte intégral

Introduction

- 1 La politique européenne de cohésion vise le rééquilibrage des disparités régionales de développement. Point nodal du projet européen, elle pose ce faisant des questions complexes, que l'on peut tenter d'éclairer à travers la notion de justice spatiale. En première analyse, malgré le caractère technique voire technocratique acquis par cette politique au fil de 5 programmations, il s'agit bien pour l'UE, souvent taxée d'être une forme régionale du néo-libéralisme, de montrer qu'elle intègre ses composantes territoriales les plus faibles, qu'elle pratique une forme de justice spatiale au sens de solidarité entre régions riches et pauvres. L'indicateur du PIB/habitant régional est en effet le sésame de l'accès à ses aides majeures, les régions prioritaires étant celles en dessous du seuil de l'indice 75 (moyenne UE : indice 100). Divers objectifs se greffent cette priorité, parmi lesquelles l'affirmation récente d'une dimension urbaine. Mais d'autres sens moins généreux du mot justice viennent inévitablement à l'esprit quand on parcourt les débats des dernières décennies à propos de la politique de cohésion : jusqu'à quel point est-il juste d'aider des régions qui « ne s'aident pas elles-mêmes » ? Qui sont les responsables des situations persistantes de sous-développement régional ? Ces questionnements à forte dimension normative voire punitive sont récurrents. Ils renvoient à la nature pluri-scalaire de ces « réussites » ou « échecs », plus précisément aux rapports entre l'échelle régionale, nationale et européenne. Or ces problèmes d'échelle sont une composante classique de la réflexion sur la justice spatiale (Reynaud, 1981).
- 2 Pour autant, utiliser cette notion de justice pour réfléchir à une politique publique n'est pas simple. Si l'une et l'autre ont en commun de renvoyer « à la formulation d'un ordre social, politique et économique souhaitable, ainsi qu'à la réalisation pratique de cet ordre » (Morange, Quentin, 2018), la justice relève plus du principe fondateur que d'une lecture concrète d'une politique donnée. Même si le site de la Direction générale de la politique régionale et urbaine présente la politique de cohésion comme un « puissant instrument de solidarité dans l'Union européenne », la référence à la justice n'y est pas explicite. Mais c'est aussi ce caractère général et transcendant qui fait l'intérêt de la notion, à un moment où il peut être utile de prendre du recul.
- 3 Par rapport à l'ample littérature qui s'est développée dans la géographie française autour de la justice spatiale, l'objectif de cet article reste en effet instrumental, car il s'agit d'éclairer au travers de cette valeur le contexte très particulier de la préparation du budget de la prochaine programmation communautaire 2021-27, suffisamment alarmant pour qu'on se pose des questions de sens à retrouver à propos de l'action européenne. En effet, s'il est assez habituel que de telles circonstances déclenchent un blocage (qui dure généralement de long mois), les débats sur la cohésion ont ici pour toile de fond la concaténation des effets de deux crises majeures : celle, d'abord financière puis socio-économique et politique qui a débuté en 2008 avec la crise dite des *subprimes*, et celle, d'abord sanitaire puis elle aussi élargie du Covid-19. Leur effet sur l'essence même du projet communautaire est d'autant plus redoutable qu'entre les deux, l'UE a connu l'affirmation de formes d'intégration limitées à l'intergouvernemental du fait du retour des États sur le devant de la scène, une valse d'hésitations (plans de relance puis de rigueur) et des déchirures (Brexit, crise dite « des migrants »...) qui en ont affaibli la force. Or ces deux crises posent avec acuité des questions de solidarité européenne Nord Sud, ce dont témoigne la réticence de divers pays, en particulier les Pays-Bas, à garantir la dette du Sud jugé « dépensier » au moyen du Mécanisme Européen de Solidarité difficilement mis en place à l'occasion de la crise précédente, ou d'une mutualisation de l'emprunt¹.
- 4 Si ceci ne bouscule pas à court terme les priorités de la politique de cohésion ni sa place par rapport à d'autres priorités de l'UE (recherche/compétitivité, PAC, etc.), qui avaient été déjà amplement négociées en 2018, c'est le climat général dans lequel elle opère qui est en jeu, et il interpelle l'idée de justice. Que penser par exemple du fait que des États comme la Suède, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, qui afficheraient selon certaines études les meilleurs indices de progrès social (voir infra) et dont les

habitants sont parmi les plus satisfaits de l'UE si l'on en croit les sondages – alors que l'europhilie traditionnelle de l'Italie s'est effondrée² – aient été désignés comme les *frugal four* hostiles à toute augmentation budgétaire ? Cette crise européenne à la fois lente et rapide, interne et exogène, questionne la place de la solidarité dans une union fondée sur un Grand Marché dont l'efficacité est mise en cause.

5 Instrumental, l'objectif de cet article l'est aussi dans le sens où il cherche à prendre en compte en même temps les deux composantes contraires de l'utilisation du terme justice qui viennent d'être évoquées, soit d'un côté, avec les inégalités régionales ou urbaines, ce qui relèverait de « vrais » enjeux de justice spatiale, et de l'autre, avec les tensions budgétaires, ce qui renvoie peut-être davantage à des discussions de « marchands de tapis » comme disait Jacques Delors quand il présidait la Commission... Mais la limite entre les deux n'est pas simple à tracer : que vise-t-on et au nom de quoi à travers l'action européenne ? Et c'est cette ambiguïté qui nous intéresse. C'est aussi, à travers l'aspect rude de ces débats, la question de la place à donner à l'indignation et au jugement de valeur qui interpelle, que ceux-ci jouent pour ou contre la solidarité. Or dans l'idée de justice, la question de la part à accorder au ressenti et aux émotions par rapport à la raison fait aussi l'objet de discussion.

6 Pour aborder ces questions, on utilisera principalement l'exemple de l'Italie, sorte de résumé des problématiques majeures de la politique de cohésion du fait de son dualisme socio-économique. La péninsule présente pour le PIB par habitant des disparités de 1 à 2 entre Nord et Sud. Le Sud ou Mezzogiorno appartient aux régions dites défavorisées ou « moins développées ³ » qui sont la priorité européenne, quand les régions du Centre-Nord sont souvent parmi les plus développées – c'est là que la crise sanitaire a frappé à l'hiver 2019-20. On mobilisera en contrepoint la France, en particulier pour illustrer l'émergence des inégalités urbaines dans la politique européenne. Il ne s'agit pas ici de viser une analyse des effets de la cohésion dans les deux pays mais plutôt d'y puiser de façon éclectique des éléments de réflexion.

7 Outre la littérature scientifique sur la politique de cohésion et les politiques nationales avec lesquelles elle interagit⁴, l'article se base sur les débats en cours depuis 2018 entre Commission, Parlement et autres organes communautaires. Pour l'Italie, les derniers rapports annuels de l'institut d'études Svimez ont été aussi sollicités, car la recherche engagée pratiquée par cet institut méridionaliste (littéralement Société d'étude pour le développement du Mezzogiorno) rencontre, nous semble-t-il, des préoccupations associées à l'idée de justice spatiale. Les données statistiques utilisées sont celles d'Eurostat et de l'Istat.

Justice spatiale et action publique contre les inégalités de développement : questions d'échelles

8 Sans viser une réflexion générale sur la notion de justice spatiale, quelle est la place des politiques publiques ayant pour objet la réduction des disparités dans ce champ d'analyse ? Si toute inégalité n'est pas injuste, les inégalités territoriales de développement sont naturellement pourrait-on dire un terrain de réflexion sur ce sujet, du fait que le développement « est nécessairement inégal », parce que « non seulement il ne gomme pas toutes les inégalités, mais plus encore parce qu'il en produit⁵, et que l'on n'a donc jamais constaté un développement uniforme sur le territoire. » (Bret, 2016). Les modèles centre-périphérie issus des analyses marxistes ont largement nourri ce champ d'analyse (Reynaud, 1981), dont une question récurrente est le rapport entre inégalités spatiales et sociales⁶. Toutefois, si la géographie du développement européen se prête bien à des lectures en terme de

rapports centre-périphérie, à la fois au sens littéral car la disposition périphérique des régions pauvres (fig. 1) pose à l'évidence problème pour l'UE, et au sens d'inégalité entre territoires qui nous intéresse, il reste que « l'abondante littérature critique sur la "cohésion" européenne s'avère finalement assez peu sécante avec celle qui est consacrée à la justice spatiale, laquelle a davantage investi des terrains extra-européens et des échelles micro » (Volin, Rolland, Coudroy de Lille, 2018). Cette faiblesse est paradoxale quand l'UE se présente sur la scène mondiale comme le lieu par excellence des valeurs humanistes parmi lesquelles la justice, et elle mérite donc d'être interrogée.

L'échelle nationale d'abord

- 9 Elle renvoie d'abord au primat des échelles mondiale, nationale et locale dans la réflexion sur la justice. Si celle-ci s'est d'abord affirmée à l'échelle mondiale, dans la lignée des réflexions sur le développement inégal, il est nécessaire pour ce qui nous intéresse de s'arrêter davantage sur l'échelle nationale, puisqu'elle est directement impliquée dans le processus de la construction européenne (que faut-il déléguer vers ce niveau européen et au nom de quoi ? c'est toute la question) et surtout qu'elle nourrit traditionnellement la réflexion sur la justice dans l'action publique. Elle est, avec le niveau local et l'urbain, sur lequel nous reviendrons, celle où les injustices se ressentent, où elles sont formalisées par diverses politiques, ce qui renvoie au fait que les États ont parmi leurs raisons d'être celle de les réguler (cf. le principe de réparation de John Rawls⁷). Les États peuvent aussi à l'inverse pratiquer des formes d'injustice – en témoignent l'importance des travaux sur l'Afrique du Sud. Sur des bases très différentes, l'Italie, comme le Brésil, a vu naître très tôt une réflexion sur ce sujet, du fait de l'ampleur des disparités régionales dès l'Unité, et du rôle discuté de celle-ci dans ces inégalités (encadré 1).
- 10 Dans le vaste champ de l'action publique étatique, on peut se demander dans quelle mesure les politiques d'aménagement nées dans les années 50-60 (1950, création de la Caisse du Midi, 1963 de la Datar), qui ont d'abord été le cadre de l'action communautaire (le Fonds européen de développement régional – FEDER – naît en 1975) et restent parmi ses interlocuteurs majeurs, sont-elles marquées par la justice ? Dans leur phase d'affirmation, l'État providence et l'État aménageur sont souvent considérés comme portant ces valeurs⁸. Dans le cas italien, alors de matrice centralisée⁹, l'attention que l'État se décide à porter aux inégalités Nord-Sud, après des décennies de laisser-faire, a aussi un rapport avec une mutation des représentations dans la classe politique et à certains égards la société. Elle rejoint l'idée d'indignation évoquée plus haut. L'ouvrage Carlo Levi *Le Christ s'est arrêté à Eboli* est en effet considéré comme une des sources de ce changement d'attitude, parmi d'autres causes dont l'essor économique de l'après-guerre, le renouveau politique après le fascisme etc. Mais il est aussi exemplaire des ambivalences de l'émotion appliquée à la justice car il « contribua à cristalliser dans l'imaginaire collectif une idée arriérée de la Basilicate : pauvre et sale, oubliée des lumières du progrès » (Vinciguerra, 2019) – ce qui évidemment n'est pas lui « rendre justice ».
- 11 Autre limite à l'idée de justice appliquée à l'interprétation d'une politique visant les disparités régionales, l'engagement général de l'État dans le Sud resta on le sait tout relatif : si l'emploi public compte davantage que dans le Nord, les services à la population restent déficients, qui plus est les mafias, qui se développent elles aussi dans l'après-guerre, infirment le « monopole de la violence légitime » censé caractériser l'État et le concurrencent dans son rôle régulateur, en prélevant l'impôt (le *pizzo*) voire en exerçant localement un rôle de redistribution pour asseoir leur pouvoir (Maccaglia, Matard-Bonucci, 2009). Quoi qu'il en soit, en Italie comme ailleurs, en schématisant, on peut opposer à une période des 30 glorieuses où l'action publique est officiellement sensible aux inégalités, à travers une approche au demeurant économique et

technique¹⁰, la période suivante plus sensible à l'équité, au sens d'acceptation des différences voire d'une partie des inégalités. Dans les années 1990 en particulier, période de la naissance de la politique de cohésion (programmes 1989-93 et 94-99), se diffuse une vision du développement centrée sur le couple territoires/compétition mondiale que résume bien le terme « glocal ». Cette réflexion est nourrie, en Italie, à la fois par les succès du modèle des districts industriels et par la décentralisation vers les régions et les communes. Cette période est aussi marquée par des changements de cap dans l'action publique. Ainsi, la question de la péréquation entre régions riches et pauvres, qui renvoie à l'inextricable question de la mesure des richesses (cf. encadré 1), s'inverse dans les années 90 et 2000 par rapport au modèle réparateur du lendemain de la guerre, avec l'affirmation de la « question septentrionale ». Les inégalités Nord-Sud sont au cœur d'une crise de solidarité qui renoue avec une vieille représentation du Sud que dénonçait déjà Antonio Gramsci, comme « le boulet de plomb qui empêche le développement civil de l'Italie de s'accomplir rapidement » (Gramsci, 1966, p 135). Cette forme d'égoïsme socio-spatial (Reynaud, 1981) est alors bien incarné par un parti comme la Ligue du Nord, né en 1989.

Encadré 1. La difficile comptabilité nationale et européenne de l'effet État

L'abaissement des frontières internes a pour corollaire paradoxal la mise en lumière de l'effet État. Dans une clé de lecture récurrente dans les rapports de l'UE (1996, 2010) et qui a été mise en lumière par Laurent Davezies (2008), l'Italie apparaît assez représentative d'un modèle d'État adoucissant les disparités de développement par l'effet combiné de la fiscalité et des transferts publics. Ceci joue globalement en faveur du Sud – pour un indicateur comme le revenu par habitant, grâce à ces transferts, l'écart entre Campanie et Lombardie est seulement de 1 à 1,6 – tout comme en France Paris « arrose » la province, l'Ouest l'Est en Allemagne, la Catalogne l'Andalousie etc. Dans cette vision des choses, à richesse (PIB/hab.) comparable, certaines régions européennes vont se trouver dans un rôle de redistribution vers le reste de leur espace national quand de l'autre côté de la frontière d'autres « reçoivent » de leur pays.

Mais cela dépend aussi de comment on compte. L'ampleur de la solidarité varie selon qu'on la mesure par rapport à la richesse produite (le Sud « compte » pour un quart du PIB italien) ou la population (il représente plus du tiers). La fiscalité indirecte pèse plus sur les pauvres – qui sont souvent méridionaux, même si cela est tempéré aujourd'hui par l'immigration, plus forte au Nord. Il est par définition difficile de chiffrer le rôle des mafias, qui ont un rôle de déprédation, tout en exerçant des formes de création de richesse situées en large part entre licite et illicite... Quant à l'investissement public, en Italie comme en France, toutes sources confondues (UE, État, régions...) et mesuré par habitant, il verse une prime aux « petites » régions, riches ou pauvres, plus qu'aux régions « en retard » (UE, 2010)... ce qui contredit l'idée d'additionnalité à la base de la cohésion.

Enfin, puisque ce type de mesure des coûts et bénéfiques de l'appartenance nationale n'a de sens que restitué dans un schéma historique, la plupart des historiens conviennent que le Sud a durement payé l'unité nationale. Au début de l'Intervention extraordinaire en faveur du Mezzogiorno, Etienne Dalmasso a confronté pour l'année 1962, dans un schéma devenu classique, le circuit de trésorerie et le circuit bancaire : tandis que le premier bénéficiait au Sud et à la capitale, le second drainait vers le Nord son épargne. Aujourd'hui, la SVIMEZ ne dit pas autre chose lorsqu'elle fait remarquer que « la comptabilité des flux interrégionaux de ressources basée sur les résidus fiscaux régionaux » (privilegiée dans les rapports européens) « est extrêmement partielle parce qu'elle omet d'envisager d'autres flux de ressources privées allant dans le sens opposé, du Sud au Nord » (SVIMEZ, 2019, p. 7).

12 Au-delà des problèmes de mesure du développement, l'échelle nationale, par sa complexité, questionne la pertinence même du concept de justice. Ainsi, si l'on

considère les difficultés d'accès des femmes et des jeunes à l'emploi¹¹ ou les inégalités de santé entre Sud et Nord, on peut estimer à bon droit que la société italienne contemporaine est traversée par des injustices intergénérationnelles, inter-régionales et de genre qui se cumulent. Qui plus est, elles vont de pair avec une conception nationale, accentuée par l'austérité des dernières années, d'un *welfare* familial où les carences des services publics sont censées être « compensées par le travail domestique et de *care* exercé par les femmes, et ces dernières années aussi par l'acquisition par les familles de services domestiques et de soin (soignants, baby-sitters, etc.) qui sont en large partie fournis par des travailleurs étrangers » (Istat, 2019). Pourtant, ce modèle à divers égards injuste va de pair avec des liens de voisinage marqués, et il présente, la crise sanitaire l'a montré, de fortes capacités de solidarité et de résilience (Lazar, 2020).

13 Paradoxe encore plus étonnant, il faut aussi relever que la question du « poids du Sud pour le Nord » s'est affaiblie dans le débat public récent, alors que ses fondements socio-économiques restent inchangés voire empirent – en témoigne l'exode des jeunes diplômés qui touche toute l'Italie mais particulièrement le Sud. Cet apaisement dont il faudra certes mesurer la pérennité, contraste avec d'autres contextes nationaux (crises belge, espagnole, écossaise...) qui voient se développer des effets boomerang entre intégration européenne, régionalisme et mise en cause de la solidarité entre régions riches et pauvres. Sans entrer ici dans l'explicitation de telles différences nationales¹², on en revient à la question déjà évoquée de la place du ressenti pour définir l'injustice et la légitimité des politiques de rééquilibrage régional. L'exemple italien renvoie en effet au rôle du politique, qui contribue de façon décisive à faire exister comme telle une question – septentrionale, méridionale – dans l'opinion publique. En l'occurrence le fait qu'un parti politique comme la Ligue du Nord ait, dans sa stratégie de conquête du pouvoir, tourné casaque vers d'autres peurs et d'autres exutoires, en l'occurrence les étrangers, contribue à cet apaisement... tout en créant d'autres injustices.

L'échelle européenne

14 La question de la justice n'est on l'a dit guère présente dans le lexique communautaire. La construction européenne mobilise comme sources de sa légitimité d'une part le « développement » ou la « prospérité », et d'autre part « la paix entre les peuples ». En ce qui concerne la politique de cohésion, « réduire les disparités entre les niveaux de développement des diverses régions et réduire le retard des régions les moins favorisées¹³ » est sa raison d'être, mais la *Proposition de règlement* des fonds structurels présentée par la Commission (CE, 2018 a) détaille surtout ses modalités. Les *Rapports sur la cohésion* qui depuis le milieu des années 90, contribuent à la légitimité de cette politique dans les sphères bruxelloises et étatiques, privilégient quant à eux « un vocabulaire performatif, en lien avec des domaines concrets de l'action (« aménager », « protéger », « préserver », « investir », « programmer) » (Elissalde, Santamaria, Jeanne, 2013, p 11-12), comme si là encore elle se justifiait par la seule existence de ces fonds dits structurels auxquels elle est souvent assimilée. À l'occasion des débats sur le nouveau règlement, on relève cet *Avis* du CESE (2019) qui « estime qu'en des temps d'incertitude et de montée du populisme, du nationalisme et de l'euro-scepticisme, la politique de cohésion constitue le véritable processus qui relie les citoyens dans le projet de l'Union européenne ». Mais c'est à nuancer car la connaissance que ces citoyens en ont est faible, si l'on en juge par les enquêtes *eurobaromètre*.

15 Certes, la tension entre logique de performativité et de développement d'un côté, de réparation et de solidarité de l'autre, est inhérente à toute action publique de rééquilibrage régional, mais elle est ici particulièrement affirmée. La discrétion de la politique européenne sur ses principes fondateurs provient en partie de ses ambitions limitées, car elle n'a pour visée que d'épauler les politiques nationales et régionales. Or

celles-ci intègrent des préoccupations de justice spatiale ou de compétitivité etc. à des degrés très divers selon les pays (Baudelle, Jean, 2009). Réciproquement, si l'UE n'a pas de compétence en matière d'aménagement du territoire, cela ne provient pas tant d'une identité qui serait inexorablement libérale que du fait que la naissance de la construction européenne et celles des politiques nationales d'aménagement ont été contemporaines, et c'est sur l'échelle nationale que les questions de principe se sont fixées. L'arrivée au début des années 2000 de l'adjectif « territorial » comme objectif de la politique de cohésion ou d'un *Agenda territorial* européen ouvre-elle « un nouvel horizon de la justice spatiale » (Gaubert, 2013) ? Née des rudes débats budgétaires des années 2000, la cohésion territoriale est plus une expression qu'un concept, et renvoie autant à des questions de gouvernance pluri-scalaire (allant jusqu'au niveau local, on va y revenir), ou à la reconnaissance de handicaps spécifiques comme l'insularité qu'à l'idée de solidarité (Baron & al, 2010). Au demeurant, « la question est de savoir si une notion politique a vocation à être définie ou si, au contraire, sa "qualité" est de ménager des interprétations différentes et ajustables », permettant la poursuite de l'aventure commune, comme le relève Frédéric Santamaria (2015). Mais force est de constater que son appropriation politique reste limitée : le Comité des régions en particulier y a cherché dans les années 2000 des armes contre la vision plus libérale de la Commission.

16 L'autre dimension qui contribue à la discrétion du référentiel de la justice dans la politique de cohésion est son caractère multi scalaire. En effet, plus qu'européenne, elle est européenne et nationale et régionale. Certes, avec un budget de 325 milliards répartis sur 7 ans dans le budget 2014-20 et de 330 milliards dans le budget 2021-22, elle dispose de fonds conséquents, même au regard des chiffres vertigineux du plan de relance né de la crise sanitaire – ce dernier, qui ne consiste pas uniquement en subventions à fonds perdu, prévoit d'ailleurs une rallonge de 55 milliards à l'actuelle programmation 2014-20 de la cohésion, à dépenser d'ici 2022 (React-EU). Mais elle reste limitée au tiers d'un budget communautaire « ordinaire », qui couvre lui-même une part minime de la richesse européenne¹⁴. Par ailleurs, l'UE n'intervient jamais seule, car son action est fondée sur l'idée d'additionalité aux politiques nationales et de partenariat. Si ses priorités sont définies à l'échelle nationale et européenne, elle se construit à cette échelle meso entre le local et l'État qu'est la région (la NUTS¹⁵ 2). Celle-ci est vue comme un niveau d'appréhension des disparités mais aussi comme « l'échelle de référence d'une compétitivité économique basée sur le double phénomène d'agglomération – des activités, des compétences, des talents – et de connexion aux flux et marchés globaux » (Perrin, Seys, 2019). En revanche, c'est à chaque État de déterminer la configuration concrète de ce niveau d'action, piloté en Italie principalement par les régions institutionnelles dès la réforme des fonds structurels (en France seulement depuis 2014). C'est par elles que l'argent de l'UE arrive jusqu'aux territoires locaux et aux porteurs de projets, qui peuvent être aussi bien des entreprises, des collectivités locales, que des associations. Dans cette organisation en cascade, la dimension européenne reste discrète, laissant aux acteurs régionaux et locaux le soin d'incarner sur le terrain la solidarité communautaire, et d'afficher plus ou moins cette dimension, ce que font d'ailleurs volontiers nombre de régions italiennes. Ce choix, qui va avec le principe de subsidiarité comme avec la modestie des moyens de l'UE, n'est évidemment pas sans danger quant à sa visibilité, la crise actuelle le montre avec le resserrement de la focale sur l'échelle nationale.

17 En première analyse, ce n'est donc pas dans la seule politique de cohésion, ses mots-clés, son budget etc. que plutôt dans ses rapports aux autres échelles et en particulier avec l'échelle nationale que se pose la question de la justice spatiale, car en la matière l'échelle européenne n'existe pas en soi. Réciproquement, c'est bien le contexte de crise du projet européen qui amène à la questionner légitimement sous l'angle de la justice car la nécessité pour l'UE de se rendre visible dans un rôle protecteur a rarement été aussi forte.

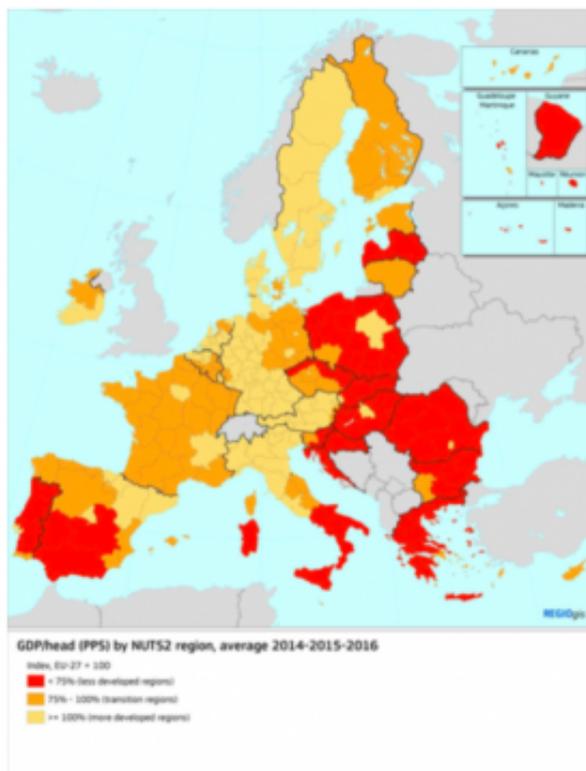
La politique de cohésion entre justice spatiale et grand marché

18 Mais peut-on utilement décrire la politique de cohésion en termes de justice spatiale ? René Kahn (2017) souligne « l'ambivalence (de) cette politique qui était jusqu'au début des années 2000 la plus lisible, la plus consensuelle et la plus intégrative des politiques européennes (...et qui) a bifurqué vers une forme de soutien à la compétitivité européenne et mondiale des acteurs régionaux, tout en prétendant viser la cohésion. ». Ceci pose la question de ses évolutions, à la fois dans ses contenus et ses échelles.

Le marché et la cohésion

19 Le marché est au fondement du projet communautaire, qu'on le considère comme instrument au service d'une visée politique (la méthode fonctionnaliste de Schuman¹⁶) ou comme finalité en soi, dans une optique libérale. L'esprit de la réforme des fonds structurels de 1988, qui a lieu peu avant Maastricht, peut se résumer à l'idée que le Grand marché doit marcher sur deux pieds, la libre concurrence d'une part et l'assistance aux maillons faibles pour le rendre possible d'autre part. On est certes dans une forme de redistribution entre riches et pauvres, mais dans un cadre circonscrit. Si pour Alain Reynaud (1981), la notion de justice socio spatiale renvoyait à une situation où « la puissance publique pénalise le centre et aide d'une façon quelconque la périphérie, jouant ainsi un rôle redistributeur », ici il ne s'agit nullement de pénaliser les « régions qui gagnent » selon une expression bien ancrée dans les années 90 (Benko, Lipietz, 1992), mais d'aider les faibles à se raccrocher à la dynamique communautaire, dans un cercle supposé vertueux où la « main invisible » du marché favoriserait la convergence des pays et régions. La politique de cohésion accompagne cette logique, en privilégiant les investissements dans ces régions pauvres, qu'il s'agisse de ceux des entreprises – souvent celles du Nord européen/italien – ou du public (transport, numérique etc.).

Figure 1. Le classement des régions proposé pour la programmation 2021-27



Nouvelle carte d'éligibilité régionale 2021-2027



Source : CE, Commission européenne, 2018b

Crédits : UE

20 Dans ce cadre, la priorité donnée aux régions dont le PIB par habitant est inférieur d'un quart au moins à la moyenne européenne (Fig. 1) est sans aucun doute un choix majeur. Même si leur part varie selon les périodes, les trois-quarts des fonds en 89-93, jusqu'à 82 % en 2000-06 pour l'arrivée des ex-Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), 62 % dans les prévisions pour 2021-27 auxquels s'ajoutent le Fonds de cohésion (réservé aux États pauvres), elles bénéficient d'une forme de discrimination positive. La réaffirmation d'une négociation à l'autre de cet accord est notable quand on connaît les tensions qui ponctuent les débats budgétaires. Il n'est pas contesté par le pan le plus libéral de la Commission, incarné par la DG Concurrence, qui utilise ce même seuil de l'indice 75 du PIB par habitant dans sa surveillance des aides d'État aux entreprises.

Tableau 1. Proposition de classement des régions de niveau NUTS 2

classe	PIB par hab.	% des fonds
régions les moins développées	< indice 75	62
régions en transition	75-100	14
régions les plus développées	>100	11

Indice 100 : moyenne UE.

Source : Proposition de règlement par la Commission, Article 102, mai 2018, CE, 2018a

Encadré 2. Classer ou mesurer le développement régional en Europe

La question des indicateurs de mesure des inégalités rejoint celle de la définition du développement attendu et se raccorde au problème de la justice spatiale sur différents points.

— **quel « bon » indicateur ?** Dans la logique européenne, la notion de développement semble assimilée à travers l'usage du PIB à l'idée de croissance – il faut « rattraper » –, même si des mutations structurelles sont aussi attendues. Un autre trait du PIB/hab. est sa faible réactivité aux événements : ainsi, le classement des

régions dans la programmation 2021-27 devrait être calculé à partir des données de l'Union 2014-2016 (Commission, 2018). Ce choix ne va pas sans poser question. On relève par exemple la proposition, non suivie d'effet, du groupe des Verts (Vandermotten & al, 2011) d'utiliser le revenu par habitant, davantage lié à la consommation qu'à la production de richesse, au motif que les Traités font aussi référence aux « régions à niveau de vie anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi »¹⁷. Si le revenu a longtemps été réservé à l'échelle nationale, il commence à être l'objet de statistiques internationales. En ce qui concerne la répartition des financements, la méthode dite de Berlin, outre la richesse et la population, prend en compte à la marge « des difficultés sociales, économiques et territoriales, telles que le chômage, une faible densité de population et, pour les régions plus développées, les niveaux d'éducation ». Il a été envisagé lors de la préparation de la programmation 2014-20, puis récemment, d'utiliser de « nouveaux critères (chômage des jeunes, faible niveau scolaire, changement climatique, accueil et intégration de migrants) pour mieux tenir compte de la réalité sur le terrain » et afin d'« **assurer un traitement équitable pour tous** » (CE, 2018). Ce débat se nourrit de celui portant sur les visées de la cohésion. On relève par exemple cette proposition d'amendement du Parlement européen au règlement des fonds structurels : « La pauvreté est l'un des principaux défis de l'Union. Les Fonds doivent dès lors contribuer à éradiquer la pauvreté. » (PE, 2019, Amendement 6), préoccupation qui s'accroît avec la crise sanitaire.

— **juger de façon uniforme et/ou ouvrir la discussion ?** Si aujourd'hui seul le PIB/hab. est utilisé dans la catégorisation des régions, initialement la Commission autorisait les États à présenter aussi un argumentaire qualitatif, ce qui en Italie bénéficia aux Abruzzes et en France à une partie du Nord-Pas de Calais. Cette flexibilité, abandonnée au début des années 2000 du fait des tensions budgétaires, avait son intérêt : outre qu'aucun indicateur n'est intrinsèquement juste, cela donnait plus de légitimité à la part de négociation entre intérêts nationaux et supra nationaux, inhérente au jeu européen.

— **la difficulté à incarner l'échelle européenne.** L'indice 100 se réfère à une moyenne UE elle-même à géométrie variable. Les règlements communautaires ont du en tenir compte lors de l'élargissement, au risque sinon de léser les intérêts des régions qui se trouvaient « artificiellement » déclassées, comme la Basilicate... D'autres choix qu'une moyenne abstraite seraient plus proches de l'idée d'inégalité ressentie, comme par exemple la prise en compte des effets de voisinage géographique, proposée à diverses reprises par le programme Espon. On peut aussi mentionner le choix, dans un indice de progrès social publié dans le *Rapport sur la cohésion* de l'UE de 2017, de partir d'un effet de groupe constitué en l'occurrence à partir du PIB/hab., l'idée étant de mesurer ce à quoi « pourraient s'attendre » les populations à un niveau de richesse donné, en termes de services publics de base (eau, santé, éducation), d'opportunités etc. (Foglia, 2016). Toutefois les résultats de cette méthode laissent perplexes. Selon elle, il vaudrait mieux vivre en Bretagne (indice 71 pour UE indice 100) ou en Andalousie qu'en Lombardie (58), ce qui pourrait étonner plus d'un Milanais... et d'un Breton ! La situation du Sud italien est évidemment encore pire. Ceci renvoie sans doute à un choix d'indicateurs ne prenant pas assez en compte la solidarité (protection sociale) ou encore les conditions de travail ou les niveaux de chômage (Gadrey, Jany-Catrice, 2016).

— **la difficulté à séparer ce qui relèverait d'un argumentaire de justice et d'un soucis national** est une autre difficulté, qui renvoie là encore au fait que la perception des inégalités s'ancre d'abord dans l'échelle nationale. Avant la réforme des fonds structurels de 1988, la Commission avait testé un indicateur synthétique fondé sur le PIB/hab. et le chômage (Tab. 2), avant de se rallier à l'utilisation du seul PIB, moins susceptible de variations de mesures et donc de contestation. Mais cette référence aux questions d'emploi et de chômage, fréquente dans la littérature

synthétique de richesse (1977-79-81) UE 12 indice 100	113,6	nd	68,3	nd	44,7	nd	135,3	86,9
---	-------	----	------	----	------	----	-------	------

*2017 pour Milan. Sources : Eurostat 2020, Uhrich, 1985. CM : Città metropolitana

22 Or cette articulation d'échelles région/nation/Europe complexe fonctionne moins bien aujourd'hui, du fait d'une situation de crise qui, bien avant l'actuelle crise sanitaire, prévaut à l'échelle de l'Europe du Sud. La crise des *subprimes* de 2008 a vu en effet celle-ci « décrocher » dans son ensemble : pour le PIB/hab., l'Espagne a basculé de l'indice 100 (moyenne UE) qu'elle avait atteint en 2009 à 91 en 2018, l'Italie de l'indice 107 en 2004 à 96 en 2018 (104 pour la France, 122 pour l'Allemagne) – quant aux effets de la crise sanitaire, les premières estimations laissent penser que l'Espagne, l'Italie et la Grèce font partie avec la France des pays les plus impactés. Dans le même temps, si le revenu par habitant a peu progressé en France, il a diminué en Italie – certes moins qu'en Grèce, la situation étant meilleure sur ce plan en Espagne et au Portugal²⁰. Or, si on revient au PIB/hab. régional, toutes les régions italiennes même les plus riches sont concernées par ce décrochage, qui aggrave ici un processus enclenché avant 2008. Certes il faut nuancer, car au niveau métropolitain, Milan voire Rome dans une bien moindre mesure se détachent, quand Naples « plonge » avec sa région (Tab. 2).

23 Ceci joue sur le rôle de la politique de cohésion. Certes, la géographie de ses principaux bénéficiaires, qui avait basculé du Sud vers l'Est suite aux élargissements de 2004 et 2007, revient aujourd'hui mécaniquement vers la façade sud, qui devrait retrouver dans la prochaine programmation budgétaire une aide significative. En effet, la Sardaigne et la Molise qui étaient sorties de la liste des régions prioritaire, la rejoignent. Les Abruzzes rejoignent quant à elles l'Ombrie, les Marches ainsi que l'essentiel de la province en France dans celles de « transition » – dont le plafond, qui était à l'indice 90 dans la programmation précédente, a été relevé à l'indice 100 (Tab 1, Fig. 1). Toutefois, en tant que pays riche, l'Italie touchera moins (de l'ordre de 37,3 milliards d'euros) que la Grèce, le Portugal ou les ex-PECO. Mais il est patent que l'échelle européenne perd dans ce contexte sa force d'entraînement à la fois politico-institutionnelle et économique : la SVIMEZ (2019, p 1) fait l'amer constat qu'« *en Europe, les processus d'agglomération tendent à prévaloir sur ceux de la diffusion des opportunités de croissance économique et de développement social. Le "ruissellement" territorial ne semble concerner que les zones en retard de développement qui parviennent à s'accrocher aux zones fortes du noyau, en particulier celles des nouveaux États membres de l'Est, en raison de liens commerciaux plus forts, de processus d'intégration entre entreprises plus structurés* ». Dans cette configuration, la cohésion prend l'allure de cautère sur une jambe de bois.

Justice, compétitivité, durabilité ou efficacité ?

24 Par ailleurs, la finalité de cette politique s'est infléchie depuis le virage vers l'innovation, la compétitivité etc. des programmations 2007-13 et 2014-20. La Stratégie *Europe 2020* issue du Conseil européen de Lisbonne de 2000 a en effet fixé comme visée de toutes les politiques nationales ou européennes de faire entrer l'UE « dans une économie de la croissance et du savoir la plus compétitive du globe ». Si cette ligne – qui laisse rêveur quand on considère les mutations des grands équilibres mondiaux – a bien sûr connu quelques évolutions, le projet de règlement des fonds (CE 2018) mentionne toujours comme objectifs :

- a. « une Europe plus intelligente (...) une économie intelligente et innovante ;
- b. une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone par l'encouragement

d'une transition énergétique propre et équitable, (...) de l'économie circulaire, de l'adaptation au changement climatique (...);

- c. une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité et de la connectivité régionale aux TIC;
- d. une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux;
- e. 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. »

25 Cette orientation affaiblirait donc l'intérêt d'utiliser le référentiel de la justice spatiale par rapport à d'autres comme celui d'équipement des territoires²¹ ou encore de développement durable, qui seraient plus pertinentes ? L'enjeu semble surtout se déplacer. Ainsi, le développement durable a cristallisé autour de lui un consensus européen, non sans ambivalence. Si sa dimension de justice – favoriser « une transition énergétique propre et équitable », etc. – est affirmée dans la Politique de cohésion et la Stratégie Europe 2020 depuis le milieu des années 2000, Francois Mancebo souligne que, par sa double attention au rattrapage régional et à la compétitivité, l'action européenne « entretient une confusion volontaire ou non » entre équités intergénérationnelles et spatiales » (2010, p 143). Toutefois l'accent mis sur l'enjeu de la durabilité contribue aussi à ouvrir la cohésion sur le monde associatif et l'action sociale à travers l'action du FSE en particulier, inflexion sociale accrue par la crise sanitaire²². Sur un autre plan, touchant lui aussi à l'idée de justice, on relève son ambition universaliste accrue, comme c'est le cas d'ailleurs pour toutes les politiques communautaires, ce dont témoignent là encore les règlements des fonds structurels. Ceux-ci devraient par exemple non seulement soutenir les actions en faveur de l'égalité de genre mais imposer aux « États membres de disposer d'un cadre stratégique national en matière d'égalité entre les femmes et les hommes comme condition préalable à l'utilisation des fonds »²³. En termes d'action publique, ceci relève plus de la norme que d'une forme quelconque de « co-construction » du projet européen par le bas²⁴.

26 Mais dans le même temps où elle se projette dans « un modèle de développement mondialiste, marchériste, techniciste (à travers les nouvelles technologies d'information et de communication, NTIC) mais prétendument “durable” et “inclusif” » (Kahn, id), la politique de cohésion a vu se développer dans les deux dernières décennies une morale de l'efficacité plus que de la solidarité. Un élément récurrent du débat est l'idée que « l'efficacité de la politique régionale pourrait s'améliorer si une plus grande partie du financement était liée aux résultats ; des ressources seraient alors retirées de régions où elles sont peu productives et redéployées dans les régions où les rendements sont les plus élevés » (OCDE, 2007). Le retard des régions méridionales italiennes pour dépenser les fonds est de fait un problème chronique : en 2019, la Sicile en détient le triste palmarès, avec moins de 20 % seulement des sommes prévues dépensées à un an de la fin officielle du programme 2014-20 ! Même si ce n'est ni leur apanage ni une nouveauté – les fins de programme permettent usuellement de « rattraper » ces retards mais au détriment de la qualité des projets²⁵ – et si elle s'explique en partie par les difficultés financières des collectivités issues de la crise, la Svimez (2019), qu'on ne peut pas soupçonner de malveillance envers le Mezzogiorno, relève qu'il y a là une forme d'injustice s'exerçant d'abord contre les méridionaux, liée à « l'incapacité évidente des acteurs (tant au niveau des administrations centrales, régionales et même locales) à utiliser pleinement un patrimoine de ressources qui pourraient engendrer une véritable croissance des régions du Mezzogiorno ».

27 La question de la pénalisation des « mauvais élèves » que seraient les acteurs publics en charge du développement du Sud pose une vraie question morale. Dans les faits, à l'échelle européenne, la menace de mesures de rétorsion ne touche pas les grands

équilibres définis lors de chaque programmation, en revanche elle se traduit bien dans les modalités d'octroi des fonds, avec des réserves de performance accordés aux régions ou acteurs les plus efficaces. Avec la crise des *subprimes* s'y est ajouté le sujet des « bons élèves » étatiques cette fois, avec l'introduction très contestée d'un critère de respect du pacte de stabilité pour l'octroi des fonds structurels. Or si l'UE a pu, à de nombreuses reprises, reprocher de façon justifiée à l'État italien son insuffisant engagement en faveur du Mezzogiorno, celui-ci a beau jeu de la mettre en face de ses contradictions quand d'un côté elle demande aux États plus de rigueur, de l'autre plus d'engagement en faveur de leurs régions en difficulté. On retrouve ici le problème de l'articulation entre échelles nationale/européenne déjà évoqué, consubstantiel à la dynamique européenne mais qui s'avère complexe à mettre en œuvre – ce qui milite à tout le moins pour un peu de nuance dans l'appréciation des capacités des territoires à se développer.

Les inégalités infra-urbaines comme autre horizon ?

28 Un dernier élément du débat européen rejoint des enjeux de justice spatiale, il s'agit des équilibres qui restent à trouver, au sein de l'action communautaire, entre les disparités inter régionales et intra régionales.

Jusqu'en 2006, la question des priorités secondaires de la Politique de cohésion était abordée au travers d'un zonage à l'intérieur des régions plus riches, négocié entre les pouvoirs publics nationaux et régionaux, concernant des problématiques comme la reconversion industrielle, comme pour Turin en Italie, ou le développement rural (aujourd'hui alloué à la PAC), pour des zones présentant de fait une fragilité socio-économique. Or toutes les régions sont depuis 2007 éligibles en totalité à la politique de cohésion, quelle que soit la situation de leurs territoires infra régionaux. Cela ne signifie pas un abandon de la question des inégalités, mais reporte la question de la plus-value de cette politique en la matière sur le choix des projets – c'est aussi le cas dans les régions prioritaires, qui ont toujours été éligibles sur la totalité de leur territoire. Or si nombre de projets cofinancés obéissent à une logique de développement économique, ils n'ont parfois aucune portée de solidarité particulière, que ce soit spatiale ou sectorielle. En outre, l'attention portée à l'efficacité encourage la concentration des aides sur les porteurs de projet disposant d'une solide trésorerie au détriment par exemple des micro-projets associatifs. Ceci contribue à accentuer la transformation, déjà évoquée plus haut, de la cohésion en politique de compétitivité dans la logique d'Europe 2020.

29 Toutefois, certaines dimensions sont davantage territorialisées, et on peut s'arrêter sur l'affirmation d'une dimension urbaine, qui s'est construite au tournant des années 2000 et à laquelle la prochaine programmation devrait accorder 6 % des financements. Elle est en effet légitimée par les instances européennes à la fois par la place des villes dans la compétition mondiale et par leurs inégalités internes. En des temps d'euroscpticisme montant, l'enjeu est aussi celui de la visibilité de l'UE sur tous les territoires. Enfin, cette expérience, portée par les collectivités locales²⁶, a une ambition de développement local urbain, en héritage d'expériences menées dans les années 90 au sein des programmes Urban. On peut se demander si l'affirmation de cette dimension urbaine nourrirait aussi une valeur de justice spatiale. En fait, selon les contextes nationaux, elle se tourne vers les quartiers « sensibles » comme en France, mais à des degrés très variables au sein d'une même région, ou bien s'exerce dans une logique de rééquilibrage en faveur des villes moyennes, comme en Italie (Lamenie, 2019, Rivière, Lamenie 2020). Charlotte Halpern et Patrick Le Galès (2013) estiment que l'arrivée de la problématique urbaine dans le *main stream* communautaire est le résultat du « tournant néo-libéral des institutions européennes (...) ». Clairement

identifiées comme étant le produit des années Delors, les politiques régionales et urbaines ne sont plus considérées comme prioritaires dans le projet politique de l'Europe de Lisbonne ». On retrouve ici la thèse d'une politique de cohésion qui aurait perdu de vue son but premier. Mais là encore, cela dépend aussi de ce qu'en font les acteurs régionaux et locaux, ce qui nous ramène à la question de la sélection des projets susceptibles d'être financés dans ce cadre. Si certains projets ont à l'évidence une dimension de justice spatiale et/ou sociale – diverses associations d'insertion de la banlieue Nord parisienne comme de Naples en bénéficient –, Brice Lamenie (id) signale, à partir des points de vue d'acteurs locaux opérant en région parisienne, parfois « un sentiment d'injustice, voire celui d'arbitraire, de la décision (qui) peut donc se faire sentir à l'issue d'une procédure pourtant concurrentielle, appuyée par des objectifs larges mais dont est surtout vanté le cadre strict et réglementé. » (2019, p 383). Plus généralement, l'impact de cette dimension sur la lisibilité du projet européen est aussi limitée par les choix budgétaires européens étriqués, qui font que dans les régions riches comme l'Ile-de-France ou le Centre-Nord italien, les sommes en jeu (de l'ordre de la dizaine de million d'euro pour chacun des 15 « projets urbains » franciliens) sont trop faibles pour avoir un impact global et une visibilité... Or cela risque d'empirer : le choix probable d'augmenter, dans la future programmation, la part de co-financement attendue des porteurs de projets dans les régions riches inquiète aujourd'hui nombre d'acteurs associatifs.

30 En somme, si on ajoute cette accumulation d'objectifs le découplage entre cohésion et marché et enfin cette reconnaissance ambiguë des disparités intra-urbaines, la politique de cohésion de l'UE est certes l'occasion de poser de vrais débats de justice spatiale, et la question du rapport entre disparités à l'échelle inter-régionale et intra régionale en est un. Mais faute de clarifier ses ambitions – ce qui ne serait pas sans risques pour le consensus politique –, et d'un budget suffisant (la crise du coronavirus a certes desserré ce verrou), elle ne se donne pas les moyens de ses ambitions... et risque de finir en simple alibi.

Conclusion

31 Au final, la politique de cohésion est-elle une politique de justice spatiale ? La réponse n'est pas simple. Elle l'est par son rôle de soutien aux régions pauvres, mais cette priorité ne marche pas de façon satisfaisante. Dans le cas italien, elle n'arrive pas à remplir la mission de développer le Sud, et si les acteurs publics nationaux ont une large part de responsabilité, cet exemple illustre l'importance de prendre en compte le caractère pluri-scalaire des questions de justice, d'une situation où non seulement les régions méridionales se retrouvent presque systématiquement dans le rôle du mauvais élève, mais subissent aujourd'hui les effets d'une crise sud européenne. Le fait que les États pensent les questions d'aménagement d'abord à leur échelle – la politique de cohésion étant un appoint plus que ce qui piloterait globalement le projet –, provoque des incohérences d'échelles avec elle, et ce même dans le cas du Sud italien qui recoupe en principe une double priorité européenne et nationale. La question de l'efficacité des politiques réparatrices n'est au demeurant pas spécifique à ce cas : elle trouve un écho dans les critiques récurrentes sur « l'incapacité des pouvoirs publics » à aider les quartiers sensibles en France.

32 La politique de cohésion a-t-elle intérêt à devenir davantage une politique de justice spatiale et à afficher cet enjeu ? L'usage du terme justice contient une exigence utile mais à double tranchant : oui, l'UE a intérêt à afficher la solidarité envers régions pauvres et en même temps celle, encore brouillée, des disparités intra-métropolitaine, même si cela doit se combiner aux enjeux portés par la crise climatique et sanitaire – ... Mais gare au jugement de valeur qui se tapit parfois derrière la quête d'indicateurs ou

l'enjeu de cohérence multi-scalaire. La notion de fraternité, avec ce qu'elle implique de recherche de vouloir vivre ensemble, et d'inévitables chamailleries voire de conflits à assumer comme tels, serait peut-être tout aussi porteuse.

33 Enfin, la question de la place du marché est posée par la crise. Certes, la politique européenne ne se limite pas aux seules fourches caudines de la compétitivité et elle conserve assez de largeur – ou d'imprécision – dans ses ambitions, pour être interprétée par les acteurs en région et en local. Certes sans elle, la situation de nombre de régions d'Europe du Sud, y compris du Mezzogiorno, serait pire. Mais ce qui est préoccupant, c'est que le couple cohésion/marché, qui est au fondement de sa légitimité, semble en panne. Sans que l'on puisse présager de l'avenir, car avant l'actuelle crise la reprise espagnole était enclenchée, ceci questionne la force d'intégration du modèle européen et la justice des choix politiques qui le portent, vus du Sud tout au moins. Si l'on ose un retour à Gramsci, un des auteurs qui ont formalisé, à partir de la réalité du début du XXe siècle le rôle de l'action publique (alors l'État), pour qu'une injustice soit ressentie comme telle, il faut préalablement sortir d'une vision où « les institutions économiques et politiques ne sont pas conçues comme des catégories historiques (...) mais comme des catégories naturelles, perpétuelles, irréductibles ». Comme on le sait, c'est aujourd'hui le marché et la compétition qui semblent comme naturalisés. Pourtant la politique de cohésion, quoique issue en large part de ce creuset, porte aussi l'idée d'un contrepoids, d'une régulation, et la crise actuelle doit susciter une nouvelle phase de réflexion sur l'équilibre à trouver entre la liberté à laisser aux acteurs régionaux, locaux dans sa mise en œuvre et l'objectif de « solidarité et d'équité » (CE, 2020a) que l'UE affiche.

Bibliographie

BARON, M. ; GRASLAND, C. ; CUNNINGHAM-SABOT, E. ; RIVIÈRE, D. ; VAN HAMME, G., (dir), 2010, *Villes et régions européennes en décroissance, Maintenir la cohésion territoriale*, Paris/Londres, Lavoisier/Hermès.

BARON, N., 2010, « "État composé" ou décomposé ? », *L'Espace Politique*, n° 11 (2010-2) [En ligne] <https://journals.openedition.org/espacepolitique/1687>.

BAUDELLE, G. ; JEAN, Y., 2009, *L'Europe, Aménager les territoires*, Paris, Armand Colin.

BECKOUCHE, P., 2008, *Les régions Nord-Sud : Euromed face à l'intégration des Amériques et de l'Asie orientale*, Paris, Belin.

BENKO, G. ; LIPIETZ A. (dir), 1992, *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses Universitaires de France.

BRET, B., 2000, « Equité territoriale », *HyperGéo* [En ligne] <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article416>.

BRET, B., 2015, Pour une géographie du juste. Lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls, Nanterre, Presses de Paris Ouest, 278 p.

BRET, B., 2016, « Une rencontre avec... », *Annales de géographie*, tome 125, n° 708, p. 214-223.

CE, Commission européenne, 2020a, Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe, le 27 avril 2020, COM(2020) 442 final [En ligne].

CE, Commission européenne, 2020b, Communication de la Commission, Une Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes (2020-2025), 5 mars 2020 [En ligne].

CE, Commission européenne, 2018a, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion et FEAMP, COM 2018 375 final 29 mai 2018 [En ligne].

CE, Commission européenne, 2018b, Un budget de l'UE pour l'avenir, Développement régional et cohésion, présentation power point des propositions [En ligne].

CESE, 2019, Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, JO des CE, 15 février 2019.

- DALMASSO, E., 1971, *Milan, capitale économique de l'Italie*, Gap, Ophrys.
- DATAR, 2010, Note à la Commission sur les aides d'État [En ligne].
- DAVEZIES, L., 2008, *La République et ses territoires*, Paris, Le Seuil.
- ÉLISSALDE, B. ; SANTAMARIA, F. ; JEANNE, P., 2013, « Harmony and Melody in Discourse on European Cohesion », *European Planning Studies*, 22 p, Taylor and Francis.
- EUROSTAT, 2020, Produit intérieur brut régional (SPA par habitant en % de la moyenne de l'UE27 [à partir de 2020]), par région NUTS 2 [En ligne].
- FOGLIA, F., 2016, Un indice europeo per il progresso sociale, Technical Report [En ligne].
- Godrey, J. ; Jany-Catrice, F., 2016, Les nouveaux indicateurs de richesse, Paris, La Découverte.
- GAUBERT, N., 2013, La cohésion territoriale de l'Union européenne : un nouvel horizon de la justice spatiale ? Retour sur le succès d'un terme, in F. Dufaux et P. Philifert, *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest.
- GRAMSCI, A., (édition 1966), De Felice F. e Parlato V. (ed), *La questione meridionale*, Roma, Editori riuniti.
- GRASLAND, C. ; HAMEZ, G., 2005, « Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ? », *L'Espace géographique*, tome 34 (2), pp. 97-116.
- HALPERN, C. ; LE GALÈS, P., 2013, « Grandeur et décadence de la politique urbaine de l'Union européenne », Working papers du Programme Villes & territoires, 2013-4, Paris, Sciences Po [En ligne].
- ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), 2019, *Il mercato del lavoro 2018, verso una lettura integrata* [En ligne] <https://www.istat.it/it/archivio/227606>.
- KAHN, R., 2017, « Le tournant métropolitain de la politique régionale européenne », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, vol. 36(1), p. 43-48 [En ligne].
- LAMENIE, B., 2019, *La dimension urbaine de la politique de cohésion et la construction métropolitaine*, Thèse de géographie et d'aménagement, Université de Paris.
- LAZAR, M., 2020 « Plus l'Italie fait nation face à l'épidémie, plus elle s'éloigne de l'Union européenne », *Le Monde*, 25 mars 2020.
- MACCAGLIA, F. ; MATARD-BONUCCI, M-A., 2009, *Atlas des mafias. Acteurs, trafics et marchés de la criminalité organisée*, Paris, Autrement.
- MANCIBO, F., 2010, *Le Développement durable*, Paris, Armand Colin.
- MORANGE, M. ; QUENTIN, A., 2018, « Justice spatiale, pensée critique et normativité en sciences sociales », Introduction, *Justice socio-spatiale*, octobre, 24 p.
- OCDE, 2007, « Études économiques de l'OCDE » Chapitre 7. Optimiser la politique de cohésion régionale, Editions de l'OCDE n° 11, p. 155-171.
- PE, PARLEMENT EUROPEEN, 2019, 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 règles financières applicables, Résolution législative du Parlement européen du 27 mars 2019, P8_TA-PROV(2019)0310.
- PERRIN, T. ; SEYS, F.-O., 2019, « Editorial : La région, vous dites ? Le kaléidoscope régional de l'Union européenne », *Belgeo*, 2019-2, mis en ligne le 23 mai 2019 [En ligne] <https://journals.openedition.org/belgeo/34552>.
- REYNAUD, A., 1981, *Société, espace, justice*, Paris, Presses Universitaires de France.
- RIVIERE, D., 2012, « Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? Le cas italien », *Territoire en Mouvement*, n° 16 [En ligne].
- RIVIERE, D., 1996, *L'Italie et l'Europe vues de Rome. Le chassé-croisé des politiques régionales*, Paris, L'Harmattan.
- RIVIERE, D., 2019, La politica europea di coesione, quale approccio del territorio in un contesto metropolitano? Il caso romano, dans F Salvatori (ed), *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano, Sessione Processi di europeanizzazione dei sistemi di pianificazione*, p. 2603-2618 [En ligne].
- RIVIERE, D. ; LAMENIE, B., 2020, « Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île de France », *Géocarrefour*, n° 94 (3-2020).
- SANTAMARIA, F., 2015, *L'Union Européenne et l'aménagement de son espace*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger les Recherches, Université Rennes 2 (Hals).
- SVIMEZ, annuel, Rapporto SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino.

SVIMEZ, 2019, Note di sintesi, Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze [En ligne].

SVIMEZ, 2019, Rapport SVIMEZ 2019 sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino.

UE, 1996, Premier rapport sur la cohésion, Luxembourg, Office des publications européennes.

UE, 2010, Cinquième rapport sur la cohésion, Luxembourg, Office des publications européennes.

UE, 2016, The EU regional social progress index : methodological note, [En ligne].

UE, 2017, Septième rapport sur la cohésion, Luxembourg, Office des publications européennes.

UE, 2019, Closer to the citizens, closer to the ballot, Spring Eurobarometer [En ligne]

UHRICH, R., 1985, *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, Paris, Economica.

VANDERMOTTEN, C. ; PEETERS, D. ; LENNERT, M., 2011, Quels critères pour les fonds structurels ? Le PIB et au-delà. Etude du Groupe européen des Verts [En ligne] http://archive.gef.eu/uploads/uploads/media/Fr_Quels_criteres_pour_les_fonds_structurels.pdf.

VINCIGUERRA, F., 2019, « La littérature de la Basilicate, un récit de rédemption », La Bibliothèque italienne [En ligne] <https://labibliothequeitalienne.com/2019/07/13/litterature-de-la-basilicate-recit-de-redemption/>.

VOLIN, A. ; ROLLAND, L. ; COUDROY DE LILLE, L., 2018, « La “justice spatiale” : regards français et allemands en géographie et en aménagement », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, vol. 50(1), mis en ligne le 30 juin 2019 [En ligne] <http://journals.openedition.org/allemande/629>.

Notes

1 De son côté, le gouvernement italien estime au printemps 2020 que subordonner l'octroi de ces aides à des « réformes structurelles », comme cela avait été fait pour la Grèce, avec les résultats que l'on sait – est politiquement inacceptable et met en jeu l'avenir du projet européen.

2 Déjà en 2019, 36 % seulement des Italiens estimaient que l'Europe est une « bonne chose » – moyenne UE : 61 %, France 54 %, Pays-Bas 84 % (Eurobaromètre, 2019).

3 D'abord dites « en retard de développement », puis Objectif 1, ensuite « de convergence ».

4 Les pistes de réflexion présentées doivent beaucoup à d'amicales discussions avec Bernard Bret, que je remercie pour sa relecture.

5 Par injustice spatiale « il faut entendre que l'organisation du territoire, expression spatiale du fait social, crée des effets de lieu qui peuvent consolider, aggraver ou amoindrir les injustices sociales » (Bret, 2000.)

6 Cf. le débat récurrent sur l'utilité d'aider les territoires et/ou les personnes (cf. la *bolsa familia* au Brésil ou, en Italie, le revenu de citoyenneté) pour agir sur les inégalités territoriales.

7 Soit l'idée que pour offrir une égalité des chances, la société doit consacrer plus d'attention aux plus démunis.

8 Côté français, le fameux discours de Eugène Claudius-Petit utilise le registre du « développement » défini à la fois comme économique et « bien-être et épanouissement de la population ». Côté italien, Giulio Pastore, ministre du Mezzogiorno, assigne à la politique méridionale la mission d'accomplir « l'unité humaine » du pays.

9 Les régions institutionnelles « ordinaires » naissent au tournant des années 70.

10 La région pauvre vue comme « aire en retard, vers laquelle peut se diriger, mais au prix d'une perte de productivité, le surplus d'accumulation de la portion du pays économiquement avancée » (De Felice, Parlato, 1966, p 135).

11 Le pourcentage de NEET (*Neither in Employment nor in Education or Training*) est de 35 % en 2019 chez les 15-34 ans dans le Sud (14,5 % dans le Nord). Le sous-emploi des jeunes, qui se retrouve dans les zones en difficulté de régions riches comme l'Ile-de-France, devrait être un élément de la répartition entre États de la rallonge budgétaire décidée en 2020 pour l'actuelle programmation et dans celle à venir, en particulier pour le FSE.

12 Le débat sur la cohésion de l'Italie en tant que territoire national, nourri dans les années 1990, a resurgi lors du 150^{aire} du pays et interfère avec celui portant sur la justice de

l'action de l'État. Il doit être replacé dans des temporalités culturelles longues et dans le jeu du dualisme socio-économique Nord-Sud dans le contexte de la mondialisation et enfin, comme en Espagne, dans la dynamique institutionnelle de la régionalisation (Baron, 2011, Rivière, 2012). En France, les débats sur les notions d'égalité, de cohésion sont aussi récurrents comme en témoigne la création du commissariat général à l'égalité des territoires et la crise dite des gilets jaunes, sans être associées aux problématiques régionalistes.

13 Article 176 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

14 Le budget ordinaire de l'UE devrait être de 1074,3 milliards pour 2021-27 – prix 2018 –, auxquels s'ajouteront les fonds liés au covid : outre les 540 milliards approuvés en avril 2020, 750 milliards sont prévus pour l'instrument temporaire d'urgence baptisé *Next Generation EU* (560 milliards) et divers instruments dont React-EU. Avant la crise du Covid-19, la Commission proposait un budget à hauteur de 1,1 % du RNB – revenu national brut –, le Parlement visait 1,3 %. Avec les ajouts covid, le budget passerait à 1,4 % du RNB. La proposition de la Commission (CE, mai 2020) a été adoptée en juillet par le Conseil européen, l'adoption finale du cadre financier pluriannuel révisé par les États est prévue en décembre 2020.

15 NUTS : Unité de la Nomenclature des unités territoriales statistiques de niveau 2.

16 Dans un modèle d'intégration supra-nationale Nord-Nord comme celui européen, avec des différences de développement somme toutes continues, le marché est au service d'un « objectif stratégique (qui) est la convergence, la régulation est dominée par la puissance publique » contrairement aux formes Nord-Sud construites autour de différentiels de développement (Beckouche, 2008).

17 Art. 107 du TFUE sur les aides d'État.

18 Datar, 2010. Dans cette même logique, la France demande de conserver pour la programmation 2021-27 le maillage régional précédant la réforme territoriale (Fig. 1) car celle-ci serait pénalisante budgétairement.

19 Une Communication du 3 avril 2020 sur les aides d'État autorise des reports d'imposition et de cotisation sociales et des subventions salariales. Du côté de la cohésion React-EU devrait bénéficier entre autres à « des subventions à l'embauche, des dispositifs de chômage partiel et des mesures pour l'emploi des jeunes, des aides aux systèmes de soins de santé et la mise à disposition de fonds de roulement aux petites et moyennes entreprises ». CE, 2020a.

20 Observatoire des inégalités, consulté avril 2020. <https://www.inegalites.fr>.

21 Outre les investissements directement productifs, les équipements publics d'adduction d'eau ou stations d'épuration, les connexions à haut débit, les transports, etc. sont aujourd'hui largement cofinancés par l'UE dans les régions prioritaires, alors que l'intervention européenne est plus ciblée sur le productif dans les régions non prioritaires.

22 Fonds social européen. Le règlement d'avril 2020 ouvre la possibilité d'utiliser tous les fonds pour soutenir l'économie et les systèmes de santé dans le cadre de la crise sanitaire et facilite les transferts entre FEDER et FSE. Dans ses propositions de mai 2020, la Commission réaffirme pour la cohésion la priorité donnée à la « double transition vers une Europe écologique et numérique » mais suggère aussi de privilégier l'investissement « par exemple dans la résilience des systèmes nationaux de soins de santé, dans des secteurs tels que le tourisme et la culture, dans des aides aux petites et moyennes entreprises, dans des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, dans l'éducation et les qualifications, et dans les mesures de lutte contre la pauvreté infantile » (CE, 2020a). À l'été 2020, elle propose de réserver 5 % des fonds FSE de la prochaine programmation à la lutte contre la pauvreté touchant les enfants.

23 Proposition de règlement des fonds 375 CE 2018, repris dans CE 2020b.

24 C'est un reproche que fait le CESE au projet présenté par la Commission.

25 Le règlement 558 d'avril 2020 autorise exceptionnellement un financement à 100 % de certaines opérations.

26 Dans le cadre des « Projets urbains intégrés » (2007-13) ou des « Investissements territoriaux intégrés » (2014-20) – son versant rural est le programme Leader de la PAC.

Table des illustrations

Titre

Figure 1. Le classement des régions proposé pour la programmation 2021-27



Légende	Source : CE, Commission européenne, 2018b
Crédits	Crédits : UE
URL	http://journals.openedition.org/espacepolitique/docannexe/image/8202/img-1.png
Fichier	image/png, 321k

Pour citer cet article

Référence électronique

Dominique Rivière, « La politique de cohésion face aux enjeux de justice spatiale dans un contexte de crise européenne. Quelques réflexions sur le cas italien », *L'Espace Politique* [En ligne], 40 | 2020-1, mis en ligne le 21 octobre 2020, consulté le 25 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/8202> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.8202>

Auteur

Dominique Rivière

Professeure de géographie à l'Université de Paris
dr@parisgeo.cnrs.fr

Articles du même auteur

Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien [Texte intégral]

Paru dans *L'Espace Politique*, 27 | 2015-3

Droits d'auteur



Les contenus de *L'Espace politique* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.



Rechercher dans OpenEdition Search

Vous allez être redirigé vers OpenEdition Search

- Dans tout OpenEdition
 Dans L'Espace Politique