

Les Entretiens Albert-Kahn

Laboratoire d'innovation publique

Innovant

Cahier 41

L'Europe post-élections,
quels impacts
pour les territoires ?



hauts-de-seine
LE DÉPARTEMENT

#DépartementInnovant



Sommaire

Les Entretiens Albert-Kahn Laboratoire d'innovation publique.....	p.4
Patrick Devedjian	
Introduction	p.6
Carine Dartiguepeyrou	
L'Union européenne et ses territoires : perspectives pour la gouvernance à niveaux multiples	p.8
Olivier Costa	
Les défis de la cohésion sociale. L'Europe doit-elle s'en mêler ?	p.18
Amandine Crespy	
Pourquoi l'Europe a-t-elle tant besoin des femmes ?	p.28
Martine Méheut	
La décision au sein de l'Union européenne : où en est-on ?	p.33
Serge Guillon	
Biographie des intervenants	p.42
Synthèse prospective	p.44
Carine Dartiguepeyrou	
Programme de la rencontre	p.48

Les Entretiens Albert-Kahn

Laboratoire d'innovation publique

Les Entretiens Albert-Kahn sont nés de la volonté de susciter la réflexion sur la mondialisation et de renouveler les formes de l'action publique. Nos différences font notre richesse : comment faire en sorte de mieux valoriser nos singularités tout en permettant une coexistence heureuse ? Tel est l'un des questionnements qui guide mon action.

La mondialisation dessine de nouveaux horizons, elle impacte l'ensemble des secteurs et est en train de donner naissance à une nouvelle économie, de nouveaux usages, de nouvelles formes du vivre-ensemble dans l'espace public. Cette révolution est avant tout culturelle, et nous sommes souvent désarmés face aux bouleversements qu'elle entraîne.

C'est pourquoi j'ai souhaité préserver à la fois un espace et du temps dédiés à la réflexion prospective au sein du Département des Hauts-de-Seine : c'est dans cet esprit qu'ont été créés les Entretiens Albert-Kahn en octobre 2012.

Laboratoire d'innovation publique, les Entretiens Albert-Kahn ont pour objet de réfléchir aux « futurs souhaitables » et de proposer des expérimentations de nouvelles formes de politique publique. C'est un lieu que j'ai voulu résolument en avance de phase, libre d'échanges, pour nourrir les confrontations de manière décloisonnée. La projection à dix ans facilite les échanges non partisans entre des participants venus de tous les horizons : élus, administrateurs du territoire, entrepreneurs, responsables associatifs, artistes et intellectuels.

Il y a un siècle, Albert Kahn lui-même avait eu, bien avant l'heure, l'intuition profonde que comprendre les cultures au niveau planétaire était indispensable pour se développer économiquement, socialement, culturellement, et créer un monde en paix. Il invitait chez lui des philosophes comme Henri Bergson ou des poètes comme Rabindranath Tagore, d'autres personnalités telles que Romain Rolland, Thomas Mann, Anna de Noailles, Manuel de Falla, mais aussi des industriels comme André Michelin, Marcel Dassault ou Antoine Lumière, des scientifiques comme Paul Appell ou Jean Perrin. Il soutenait financièrement des rencontres entre décideurs pour préparer le monde de demain.

Aujourd'hui, c'est dans cette même demeure historique, située à Boulogne-Billancourt en lisière des superbes jardins Albert-Kahn, que sont établis les Entretiens. Nous y abordons les thématiques importantes et variées pour l'avenir du Département. Les Cahiers des Entretiens Albert-Kahn permettent de restituer les échanges et de partager avec un plus grand nombre le foisonnement et la diversité d'idées.

Nous avons la chance de vivre dans une démocratie. Il est de notre responsabilité de la faire respirer en entretenant le débat public et en réhabilitant le temps long. Un nouveau monde se construit : à chacun d'être nous d'en être co-créateur en « *gardant*, comme le disait Albert Kahn, *les yeux grands ouverts devant la mobilité des faits* ».

Patrick Devedjian

Président du Département
des Hauts-de-Seine

Introduction

Carine Dartiguepeyrou

*Secrétaire générale des Entretiens Albert-Kahn, Laboratoire
d'innovation publique du Département des Hauts-de-Seine*

Après s'être posé la question de l'avenir de la démocratie, nous abordons dans ce Cahier n°41 la question de l'avenir de l'Europe. Le taux de participation des élections de mai 2019 a montré que les citoyens européens se sont mobilisés. Est-ce à dire qu'ils croient toujours au projet européen ? Comment alors expliquer le repli de la Grande-Bretagne qui semble à présent consacré par le Brexit ?

La constitution de l'équipe de la nouvelle Présidente et Commissaire européenne, Ursula von der Leyen, témoigne de la volonté de maintenir une parité et un équilibre des forces. On voit bien que cet équilibre est difficile à instaurer. Quels impacts la politique de la Commission européenne aura-t-elle sur les territoires et la politique régionale, voire sociale, de l'Union européenne ?

Cet Entretien tente, de manière rétrospective et prospective à la fois, de répondre à cette question. Les intervenants semblent se prononcer sur le fait que la tendance est aux relations entre États, faute d'une union plus partagée entre les États-membres. Ceci rejoint une tendance que nous voyons en France depuis ces dernières années de centralisme outrancier qui défavorise les territoires et réduit leur capacité d'action.

Or l'avenir n'est pas au centralisme comme on le sait. Les citoyens demandent plus d'attention et de proximité, plus d'efforts dans la qualité des services, une traçabilité des dépenses, la valorisation de leurs impôts, une prise en compte de leur avis. Ils ont d'ailleurs plus confiance dans la démocratie de proximité que nationale ou supranationale. La mission de service public au niveau départemental, comme aux niveaux local et régional, demeure indispensable pour valoriser les territoires, et au final, l'Europe politique. C'est sûrement dans ce rapport que les innovations les plus attendues devraient avoir lieu.

L'Union européenne et ses territoires : perspectives pour la gouvernance à niveaux multiples

Olivier Costa

Directeur de recherche au CNRS - Centre Émile-Durkheim, Bordeaux

Directeur des études politiques et de gouvernance européennes

Collège d'Europe, Bruges

Près de soixante-dix ans après les débuts de la construction européenne, la question des rapports entre ses institutions et ses territoires reste entière. L'Union est confrontée à une crise de légitimation durable qui provient, en large partie, de la distance que les citoyens ressentent vis-à-vis de ses institutions et du sentiment confus que celles-ci ne se soucient guère d'eux. Pour le dire autrement, l'action publique de l'Union n'est que faiblement perceptible sur le terrain, comme si elle était déconnectée des réalités sociales et territoriales et ne se préoccupait que de réglementations abstraites et d'intérêts économiques et financiers impalpables.

De surcroît, la crise financière de 2008 a laissé des traces. Le processus de convergence socio-économique qui s'était amorcé après l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale est en panne depuis dix ans. Les régions les moins riches ont accentué leur retard, en raison du déclin de l'investissement public et de stratégies des responsables politiques et économiques visant à préserver les avantages concurrentiels que sont des salaires bas et un niveau de protection sociale limité.

Enfin, la perspective d'une Europe des régions, qui avait fortement nourri la réflexion sur l'avenir de l'intégration européenne dans les années 1990, s'est estompée. Désormais, le débat se structure fortement entre les partisans d'une Europe des États et celle d'une Europe plus intégrée - sans que le mot « fédéralisme » soit prononcé. Le projet d'une intégration européenne favorisant le transfert constant de compétences de l'échelon national vers l'échelon régional n'est plus guère évoqué. De même, alors que les régions en recherche d'autonomie se sont tournées vers Bruxelles dans les années 1980 pour y trouver des ressources, concrètes et symboliques, et pour amplifier le processus de décentralisation à l'œuvre partout en Europe, les institutions de l'Union se montrent aujourd'hui d'une grande prudence sur le sujet. Elles refusent d'être taxées d'ingérence et craignent que le séparatisme régional n'aboutisse à une inflation d'une nombre d'États membres qui serait préjudiciable au fonctionnement de l'Union.

Un projet d'intégration européenne aveugle aux territoires

Initialement, l'intégration européenne était conçue comme un processus visant à estomper les frontières entre les États d'Europe occidentale, afin d'assurer la paix et la prospérité, et de réaliser l'objectif ancien d'une unification de l'Europe. Cela impliquait de dépasser les clivages nationaux et partisans, tout en ménageant les intérêts des États membres. La « méthode communautaire » est née de cette recherche, associant la dynamique d'intégration de la Commission et de la Cour de justice (et aujourd'hui du

Parlement européen) à des mécanismes de décision reposant sur une logique intergouvernementale et sur la prééminence du Conseil, puis du Conseil européen. L'intégration européenne était donc fondée sur un jeu à deux niveaux, prenant place entre les États, d'une part, et au sein des institutions communautaires les plus intégrées, d'autre part. Dans ce dispositif, les régions n'avaient pas leur place, sauf dans les États fédéraux où elles pouvaient peser sur les positions de leur gouvernement.

Le traité instituant la CEE prévoyait pourtant, dès l'origine, la nécessité de compenser les effets négatifs de l'intégration économique dans le domaine social et le secteur agricole. Il s'agissait d'éviter que le marché ne profite qu'aux régions déjà très industrialisées, disposant des ressources et infrastructures indispensables aux opérateurs économiques. En 1975, face aux difficultés de certaines régions périphériques, les États ont choisi de mettre en place une politique « structurelle » reposant sur des encouragements financiers pour la réalisation de projets et de travaux. Cette politique devait aussi compenser le manque à gagner que l'intégration européenne avait engendré pour les régions, la Commission restreignant les aides étatiques dans le cadre de la lutte contre les distorsions de concurrence. L'élargissement des Communautés à des États jouissant d'un moindre développement économique (l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1984), puis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, ont achevé de faire des régions des acteurs à part entière de l'intégration européenne, et remis en cause la médiation systématique des États et la logique de jeu à deux niveaux.

Cette évolution a suscité une forte mobilisation des entités infra-étatiques à l'endroit des institutions européennes. Elle s'est traduite par la multiplication des bureaux de représentation régionaux à Bruxelles, par l'apparition au sein des administrations territoriales de services destinés à obtenir et gérer des fonds européens, et par le développement de collaborations régionales transfrontalières et internationales. La Commission, de son côté, s'est largement ouverte aux représentants des régions et des collectivités locales, afin de les associer à la conception et à la gestion des politiques dont elles étaient les destinataires.

Ces évolutions ont contribué à l'émergence dans le monde académique, puis dans celui des praticiens, du concept de gouvernance à niveaux multiples (GNM, ou *Multi Level Governance*). Il est rapidement devenu un horizon normatif de l'intégration européenne, justifiant à la fois le renforcement des politiques régionales et la mobilisation des collectivités territoriales à l'endroit des institutions européennes, et légitimant le fonctionnement atypique de l'Union.

L'émergence de la « gouvernance à niveaux multiples » (GNM)

Les auteurs qui ont théorisé la GNM dans les années 1990, estiment que le pouvoir des États membres est affecté par l'intégration européenne et qu'un système politique propre voit le jour à l'échelle supranationale. Ils reprennent l'argumentation des auteurs dits « néo-fonctionnalistes », qui insistent sur le pouvoir propre acquis par les institutions supranationales et sur l'incapacité des gouvernements nationaux à contrôler pleinement le processus d'intégration européenne.

Ils estiment toutefois que la situation est plus complexe : à leurs yeux, l'autorité et l'influence ne sont pas seulement partagés entre les États membres et les institutions européennes supranationales (Commission, Parlement européen, Cour de justice), mais entre de multiples niveaux de gouvernement (infranational, national et supranational) et par de vastes réseaux d'acteurs issus des institutions publiques, mais aussi du secteur privé et de la société civile. Ils souscrivent ainsi aux études qui montrent que le déclin de l'État moderne ne se fait pas au profit du seul marché, mais d'une multiplicité d'acteurs qui participent au gouvernement de diverses façons.

C'est pour rendre compte de ces mutations qu'ils ont eu recours au terme de « gouvernance », plutôt qu'à celui de « gouvernement ». Dans l'Union, de nombreux acteurs, publics ou non, sont associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre d'un système polycentrique qui n'est pas régi par les notions d'autorité politique, de centralité et de souveraineté. La décision se fait au sein de réseaux fluides et non hiérarchisés qui, secteur par secteur, fonctionnent selon des règles propres et non selon des mécanismes institutionnels préalablement définis. Il en découle un système où l'auto-organisation prime sur les phénomènes d'autorité et de hiérarchie. C'est particulièrement le cas pour les politiques réglementaires - notamment celles du marché intérieur - qui constituent l'essentiel de l'activité de l'Union et associent toutes les parties prenantes (*stakeholders*).

Selon la théorie de la GNM, il y a une convergence d'intérêts entre les institutions européennes et les acteurs politiques, économiques et sociaux, relevant de différents niveaux de gouvernement, avec lesquels elles coopèrent. Ils s'accordent pour essayer de s'affranchir des États en travaillant conjointement à l'élargissement du champ des activités européennes. C'est le cas des représentants des collectivités territoriales, qui cherchent des appuis à leurs revendications vis-à-vis du pouvoir central, veulent contourner celui-ci ou obtenir les moyens financiers d'une certaine indépendance. Cette situation aboutit à une situation d'interaction, plus ou moins concurrentielle, entre trois types d'acteurs : les représentants d'intérêts sectoriels et territoriaux, les fonctionnaires des institutions de l'Union et les membres de ses organes

représentatifs (Parlement européen, Conseil, Conseil européen). Les États ont donc perdu une partie de leur capacité de contrôle sur leur territoire et leur population : leur souveraineté historique se trouve diluée à l'échelle de l'Union dans un processus de décision impliquant les représentants des gouvernements nationaux, mais aussi des institutions supranationales autonomes et des acteurs privés et publics des États membres et de leurs collectivités. Les États gardent un rôle prépondérant dans le fonctionnement de l'Union, à travers leur représentation au Conseil et au Conseil européen, leur rôle dans la nomination de la Commission ou encore les modalités de négociation des nouveaux traités, mais ils n'ont plus le monopole de l'élaboration et de la conduite des politiques publiques et ne peuvent plus prétendre représenter la totalité des intérêts nationaux.

Par ailleurs, l'approche de la GNM entend rendre compte du rôle spécifique que jouent les acteurs supranationaux dans la définition des politiques européennes ; elle considère qu'elles ne se limitent pas au plus petit dénominateur commun entre les positions nationales. Elle souligne aussi le fait que les différentes arènes politiques ne sont pas des lieux isolés, mais qu'elles sont interconnectées à de multiples niveaux. Dans cette perspective, les acteurs nationaux non étatiques et infranationaux ne sont pas confinés dans l'espace national, où ils se contenteraient de participer à la définition des « préférences » nationales, mais font valoir leur point de vue directement auprès des institutions européennes. Les États n'ont donc plus le monopole de la médiation entre les espaces politiques nationaux et européen, et sont en situation de concurrence avec des acteurs qui essaient d'agir directement à tous les niveaux de décision. En somme, les partisans du modèle de la GNM rejettent la vision compartimentée et hiérarchisée que les intergouvernementalistes et les juristes ont de la politique et de la décision dans l'Union.

Trois éléments supplémentaires méritent d'être mentionnés pour rendre compte des limites du contrôle étatique sur l'élaboration et l'application des politiques publiques européennes. En premier lieu, les institutions qui sont étroitement contrôlées par les exécutifs nationaux (le Conseil européen et le Conseil) partagent désormais l'autorité de la décision avec le Parlement européen - la Commission conservant le monopole des propositions. Ensuite, les gouvernements ne sont pas toujours en état de défendre efficacement leurs préférences, soient parce qu'elles ne sont pas claires, soit parce que le Conseil se détermine à la majorité qualifiée. Enfin, ils sont incapables de contrôler les représentants d'intérêts sectoriels et infranationaux qui agissent directement à Bruxelles et de leur imposer leur point de vue.

L'importance du rôle des institutions supranationales et des groupes d'intérêts, et la faiblesse relative des gouvernements nationaux, a été établie par des centaines d'études empiriques portant sur diverses politiques, et ce,

à tous les stades de leur processus d'élaboration et d'exécution. Plusieurs éléments laissent toutefois penser que le modèle de la GNM propose une vision idéalisée du fonctionnement concret des institutions européennes et qu'il a perdu de sa pertinence ces dernières années.

Un modèle idéalisé et obsolète ?

Le modèle de la gouvernance à niveaux multiples a d'emblée été critiqué par les tenants d'une lecture intergouvernementaliste de l'Union européenne, qui considéraient qu'il méconnaissait la réalité des rapports de force dans les institutions européennes, et la capacité des États membres à jouer d'un droit de veto formel ou informel. D'un point de vue théorique, cette théorie embrasse mal à force de vouloir trop étreindre. Elle est certes pertinente lorsqu'il s'agit de rendre compte des aspects routiniers de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques les plus intégrées de l'Union, qu'il s'agisse de la réglementation du marché intérieur, de la politique de l'environnement ou de la politique agricole. En revanche, l'approche par la gouvernance à niveaux multiples ne permet pas de modéliser le système politique de l'Union européenne dans son ensemble - qui relève pour partie de logiques bien différentes, qu'elles soient plus intergouvernementales, plus politiques ou plus centralisées. Ce modèle pêche aussi par son caractère normatif : il vise parfois moins à décrire la façon dont fonctionne l'Union européenne qu'à prescrire une certaine approche des choses.

La Commission elle-même a cherché à tirer parti du caractère normatif du modèle, notamment dans son « Livre blanc sur la gouvernance européenne » (juillet 2001). Elle fait référence à la notion de gouvernance pour contester l'existence d'un déficit démocratique à l'échelle de l'Union et souligner ses vertus spécifiques par rapport aux « vieux » systèmes politiques nationaux. La Commission entendait souligner les vertus d'un fonctionnement polycentrique, non hiérarchique et très ouvert, par opposition aux formes traditionnelles du gouvernement, plus centralisées et hiérarchisées, et moins ouvertes aux interactions avec les parties prenantes. Avancer le concept de gouvernance revenait à récuser la pertinence des formes historiques de la démocratie ou des règles des organisations internationales classiques, et à promouvoir une approche plurielle - et quelque peu floue - de la légitimation. Toutefois, les citoyens et les responsables politiques se sont montrés plus attachés que prévu aux canons historiques de la démocratie et de la légitimité qui régissent les systèmes politiques des États membres. L'engouement pour la « gouvernance européenne » n'a ainsi jamais dépassé le cercle restreint des acteurs des institutions, des militants de la cause européenne et de certains scientifiques. En outre, la notion n'a pas favorisé l'appréhension par les responsables politiques de l'Union de la gravité de la

crise de confiance dont elle a commencé à souffrir dans les années 1990, et a contribué à la formulation de réponses inadaptées à la problématique du déficit démocratique. Pour finir, la notion de « gouvernance » a pris une connotation péjorative dans le discours commun, où elle renvoie aujourd'hui à l'idée d'un système apolitique, dominé par les experts, les technocrates et les représentants d'intérêts, et guidé par une logique managériale.

Des études empiriques sont aussi venues invalider certains présupposés de la GNM. Elles ont montré que l'équilibre politique entre les pouvoirs territoriaux et l'État n'était pas toujours affecté, et que les systèmes politiques nationaux étaient beaucoup plus résistants que ne le supposaient les tenants de la GNM. À bien y regarder, les relations politiques et institutionnelles entre l'Union, les États membres et les pouvoirs régionaux et locaux varient selon les régions, les pays et les secteurs, et selon le contexte politique national. Cela est apparu clairement en France, où il était difficile d'établir un lien de causalité entre les progrès de l'intégration européenne et ceux de la décentralisation. La mise en œuvre des politiques régionales de l'Union dans notre pays montre qu'elles ont largement reproduit le type de relations politiques et les logiques de négociation qui préexistaient dans le cadre des contrats de plan État-région. En outre, les régions qui ont le mieux profité des fonds structurels n'ont fait que répéter des comportements établis depuis les débuts de la planification régionale. L'impact de la structure d'opportunité que représente la politique régionale de l'Union sur les équilibres entre les niveaux de pouvoirs n'est donc pas aussi systématique que le théorisaient les tenants de la GNM. Il a été plus manifeste pour les États membres d'Europe centrale et orientale, mais, là encore, il est resté en deçà des effets attendus. Ces États ont certes été contraints de mettre en place les entités, sinon décentralisées, au moins déconcentrées nécessaires à la mise en œuvre de la politique régionale, mais il s'agissait d'une exigence formelle qui n'a pas fondamentalement remis en cause le caractère centralisé de ces États et l'allocation du pouvoir en leur sein.

Le déclin de l'idée d'Europe des régions

Le modèle de la GNM a aussi souffert d'un décalage croissant avec la réalité, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs. On a constaté, en premier lieu, un repli des notions de gouvernance et d'Europe des régions dans le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui a pris place dans les années 2000. Le traité constitutionnel élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Union (2003), ainsi que le traité de Lisbonne (2009) qui en reprend de nombreuses dispositions, évoquent très peu le destin des régions. En revanche, ils proposent une approche très nationale des choses et font droit aux préoccupations des eurosceptiques à de multiples égards : renforcement des droits des parlements nationaux à l'égard de l'Union, notamment en

matière de supervision du respect du principe de subsidiarité ; affirmation des principes d'attribution et de proportionnalité ; institutionnalisation du Conseil européen ; introduction dans les traités d'une clause permettant la sortie d'un État de l'Union. La logique de gouvernance n'a plus le vent en poupe et, à Bruxelles, on se garde désormais d'en vanter les mérites, en insistant plus vaguement sur la nécessité de mieux faire fonctionner les institutions ou d'en politiser la marche.

La thématique de « l'Europe des régions », qui avait été portée avec succès à la fin des années 1980 par des organisations telles que le Conseil des communes et régions d'Europe et l'Assemblée des régions d'Europe, est donc en recul. Ils avaient notamment obtenu un renforcement des politiques régionales et la création par le traité de Maastricht du Comité des régions. Aujourd'hui, cette conception de l'Union se fait rare dans le débat public. Les pouvoirs du Comité des régions n'ont connu aucune revalorisation depuis sa création en 1993 et, désormais, plus personne ne s'interroge sur la pérennité de l'échelon national, qui s'impose comme une évidence.

On a également assisté à une remise en cause de la politique régionale de l'Union dans ses modalités, et même dans son principe. Ces réflexions ont été suscitées par les doutes entourant l'efficacité de cette politique, par les perspectives budgétaires de l'élargissement de l'Union vers l'Est, et par les réticences des États les plus riches vis-à-vis de la notion de solidarité financière. La Commission a toujours privilégié une approche abstraite, statistique, de la politique régionale, définissant des indicateurs d'éligibilité *a priori* neutres pour éviter d'être accusée de privilégier certains États. Mais, en maintenant les critères existants après l'élargissement de 2004, la quasi-totalité des régions des pays d'Europe centrale et orientale auraient été éligibles aux fonds structurels, ce qui aurait impliqué soit une explosion du budget de l'Union, soit une réduction des fonds alloués, soit l'exclusion du système de la plupart des régions qui en bénéficiaient auparavant. Aussi, la communication de la Commission « Agenda 2000 » a-t-elle ouvert le débat sur l'impact de l'élargissement sur le budget et sur diverses politiques de l'Union, en proposant divers scénarii. Dans ce contexte, certains responsables politiques nationaux ont plaidé pour une « renationalisation » de la politique régionale, estimant celle-ci trop coûteuse pour l'Union et pour les États les plus riches, et refusant qu'elle ne bénéficie qu'aux nouveaux États membres.

La politique régionale, qui constituait une priorité pour les présidents de la Commission Jacques Delors (1985-1995) et Jacques Santer (1995-1999), ne l'a plus été pour leurs successeurs. Les débats sur le nouveau cadre de la politique régionale pour la période 2007-2013 ont été particulièrement mouvementés. Jusqu'au terme du processus, on a craint une suppression pure et simple de cette politique, faute d'accord. Un consensus fut trouvé

à la dernière minute, sur la base de la proposition faite par la Commission dès juillet 2004. Elle prévoit la redéfinition des objectifs de la politique régionale, la simplification de ses instruments financiers et de sa gestion, et le renforcement de sa décentralisation.

Cette politique a ainsi été profondément transformée depuis les années 1990 : jadis politique structurelle, elle est devenue une politique d'innovation et d'environnement, bénéficiant également aux régions riches capables d'élaborer de bons projets. Alors qu'elle avait été conçue dans un esprit de solidarité financière et de redistribution, elle affiche depuis 2007 un objectif de croissance économique. Elle a ainsi donné sa substance à la Stratégie de Lisbonne (2000) – qui visait à accroître la compétitivité de l'Union grâce à la technologie et à l'innovation – et à sa reformulation de Göteborg (2001) – qui mettait l'accent sur la promotion du développement durable.

Ce tournant n'a pas été infirmé depuis. Certes, le traité de Lisbonne évoque désormais la notion de « *cohésion sociale, économique et territoriale* », alors que le traité sur l'Union ne mentionnait initialement que la « *cohésion sociale et économique* ». Par ailleurs, il a introduit la mention de zones méritant une « attention particulière » au titre de la politique de cohésion : zones rurales, zones de transition industrielle, régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents – telles que les régions les plus septentrionales, à très faible densité de population, et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. Ce sont des signes que la Commission n'est plus aveugle aux spécificités des territoires et qu'elle ne s'en remet plus exclusivement, comme par le passé, à des indicateurs strictement statistiques. Elle reconnaît désormais les besoins spécifiques de régions données.

Ceci étant, la crise de la zone Euro a révélé les limites de la solidarité entre les États, et celle entre les régions ne se porte guère mieux. Pour la période 2014-2020, la politique dite de cohésion a ainsi été redéfinie autour de 11 objectifs thématiques (recherche, nouvelles technologies, compétitivité, lutte contre le réchauffement climatique...), qui ont peu à voir avec l'idée d'une solidarité des régions les plus avancées, économiquement parlant, avec les autres. De surcroît, les perspectives budgétaires pour la période 2021-2027 ne sont pas bonnes pour la politique de cohésion, et ne laissent espérer aucun progrès en la matière.

Conclusion

La remise en cause de l'idée d'Europe des régions et du modèle de la GNM est la conséquence des deux tendances paradoxales qui animent l'Union depuis dix ans. D'un côté, on note un fort regain de la logique intergouvernementale.

Le Conseil européen s'est imposé depuis son institutionnalisation par le traité de Lisbonne comme le principal lieu de résolution des divers crises qui ont affecté l'Union. La montée de l'euroscpticisme et le Brexit ont par ailleurs renforcé les tensions entre l'échelon national et l'échelon européen, et confirmé le rôle central des États. On remarque, en second lieu, l'émergence d'une logique proprement politique à l'échelon européen, en vertu du regain d'intérêt des électeurs et des partis pour les élections européennes, des nouvelles modalités de la nomination de la Commission et du renforcement des compétences et de l'influence du Parlement européen - qui n'a jamais été un chaud partisan de l'Europe des régions.

Pour autant, les régions demeurent des acteurs importants du fonctionnement de l'Union et des destinataires privilégiés de son action. La politique de cohésion, même si elle voit son montant rogné, restera centrale dans les priorités budgétaires de l'Union pour la période 2021-2027. Par ailleurs, la représentation des collectivités infra-étatiques auprès des institutions de l'Union demeure massive : leur sensibilité aux enjeux européens, leurs contacts quotidiens avec les services de la Commission et l'existence de collaborations transfrontalières bien rodées sont des acquis majeurs de la construction européenne. Enfin, on constate que toutes les politiques qui bénéficient d'un volet financier important (agriculture, protection de l'environnement, innovation et recherche, social...) sont désormais fortement territorialisées et impliquent des liens directs entre la Commission et les acteurs qui opèrent sur le territoire. Dans ses aspects les plus concrets, l'Europe des régions n'a donc pas disparu, même si elle ne constitue plus l'horizon politique qu'elle fut dans les années 1990.

Les défis de la cohésion sociale. L'Europe doit-elle s'en mêler?

Amandine Crespy
*Professeure de science politique,
Université libre de Bruxelles/Collège d'Europe*

Introduction

La relation entre l'Union européenne (UE) et le social est loin d'être évidente ; elle semble même, à plusieurs égards, paradoxale. D'abord, la politique sociale n'est pas une compétence forte de l'UE : elle reste pour l'essentiel dans le giron des États, en particulier sur son versant redistributif. Ensuite, l'UE est aujourd'hui considérée davantage comme une partie du problème que comme la solution. La manière dont la crise financière de 2008 a été gérée (en sauvant le secteur bancaire avec l'argent des contribuables, creusant ainsi les dettes publiques) a porté un coup grave au modèle social européen en fragilisant partout les États providence. Les institutions européennes ont largement encouragé des politiques d'austérité dont on sait aujourd'hui qu'elles ont été contre-productives, c'est-à-dire pro-cycliques, et de nature à aggraver la récession. La Troïka¹ est rapidement devenue le symbole de cette Europe repoussoir. En outre, on s'interroge sur le modèle européen de marché et de monnaie uniques, qui n'ont pas entraîné la convergence socio-économique par le haut attendue. Si certains pays (comme la Pologne ou la Slovaquie) ont bien connu un effet de rattrapage économique important, on constate malgré tout un fossé entre le cœur prospère de l'Europe continentale et du Nord et les périphéries au Sud, à l'Est et dans la région baltique du continent.

Pour autant, les attentes envers l'UE en matière sociale sont très importantes : la croissance, le chômage et les inégalités sociales restent en tête de toutes études et sondages sur les préoccupations des Européens. Et contrairement aux idées reçues, plusieurs études montrent également qu'une majorité d'Européens sont favorables à de nouveaux instruments de solidarité sociale à l'échelle européenne². Car tous les pays européens sont confrontés aux mêmes défis, qui se sont faits plus aigus avec la récession de 2009. Les inégalités s'accroissent, surtout en raison d'un enrichissement plus rapide des plus aisés et de la concentration du capital, et ce depuis les années 1980. Malgré un accroissement général des richesses, la pauvreté décroît très lentement, et s'est même accrue de nouveau entre 2009-2016 (en moyenne européenne).

⁽¹⁾ La Troïka est le nom donné aux groupes de fonctionnaires dépêchés dans les pays européens surendettés (Grèce en tête) par leurs créanciers, c'est-à-dire la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international.

⁽²⁾ Par exemple : Ferrera, M. and Pellegata, A. (2017) : "Can Economic and Social Europe Be Reconciled? Citizen Views on Integration and Solidarity", Rapport de recherche, RESCUE, accessible sur : <https://www.resceu.eu/events-news/news/can-economic-and-social-europe-be-reconciled-citizens%E2%80%99-view-on-integration-and-solidarity.html> ;

Vandenbroucke, F., Kuhn, T., Nicoli, F., Sacchi, S., Van der Duine, D. and Hegewald, S. (2018) : "Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)", Amsterdam Institute for Social Science Research, accessible sur : <http://aisr.uva.nl/content/news/2018/12/eurs.html?origin=%2Byxldw4bRwCjN8rZP%2BjdA>.

On voit partout l'apparition de nouvelles formes de pauvreté, en particulier liées à la précarité du travail (l'émergence d'une classe de travailleurs pauvres) et l'augmentation du coût du logement et de l'énergie notamment. Sur cette toile de fond, les Français jouissent d'un niveau de vie plutôt élevé³. Mais lorsqu'on se penche sur un certain nombre d'indicateurs, comme la pauvreté des enfants (22%), le taux de pauvreté des actifs (8,9%), la France fait juste un peu mieux que la moyenne européenne, derrière d'autres pays d'Europe centrale comme la République tchèque, la Slovaquie ou la Slovénie⁴. Ce serait donc une erreur de penser que la France a l'apanage d'un système social performant et n'aurait rien à attendre de l'UE.

La relation entre l'Europe et le social, en somme, est intéressante parce qu'elle interroge l'efficacité des politiques sociales dans un contexte d'interdépendance socio-économique en Europe et, plus largement, le partage des responsabilités dans un contexte multi-niveaux. Dans cette perspective, cette contribution tentera d'expliquer de manière succincte les moyens d'actions dont dispose aujourd'hui l'UE en matière sociale, d'expliquer pourquoi elle devrait agir plus et comment, et d'illustrer la complexité des défis de la cohésion sociale travers l'exemple de la Garantie jeunes.

Cohésion et politique sociale : l'Europe s'en mêle déjà

L'Union européenne n'est pas un État-providence, son action se fonde bien davantage sur la réglementation que sur la redistribution⁵. Pour cette raison, les spécialistes de ce qu'on appelle souvent « l'Europe sociale » considèrent que celle-ci a été largement laissée « *aux juges et aux marchés* »⁶. Ceci étant, on observe de manière occasionnelle une forte politisation des questions sociales au niveau européen, comme ce fut le cas de la révision de la directive sur les travailleurs détachés. Globalement, on peut distinguer quatre domaines d'action de l'UE en matière sociale qui relèvent d'instruments et modes de gouvernance différents, rendant la gouvernance européenne du social complexe et fragmentée.

⁽³⁾ Avec un salaire médian de 1 789 € net mensuel (en 2016).

⁽⁴⁾ Données Eurostat.

⁽⁵⁾ On reprend ici les grandes lignes développées dans Crespy, A. (2019) *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.

⁽⁶⁾ Leibfried, S. (2005) « Social Policy. Left to the Judges and the Markets ? » dans H. Wallace, W. Wallace et M. Pollack (éd.) *Policy Making in the European Union*, Oxford : Oxford University Press, pp. 243-277.

D'une part, la réglementation sociale dans l'UE a émergé essentiellement comme un corollaire nécessaire au développement du marché unique (notamment du fait de la libre circulation des travailleurs), d'où la centralité du marché ; de l'autre, la Cour de justice de l'UE fut un acteur clé qui trancha souvent les conflits entre États-membres et Commission européenne, et la jurisprudence contribua fortement à modeler les droits sociaux des Européens dans tous les domaines mentionnés ici.

Premièrement, l'UE a le pouvoir de légiférer en matière sociale dans des domaines précis spécifiés dans le Titre X sur la politique sociale du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Conseil et Parlement européen amendent et adoptent donc conjointement des directives et règlements qui leur sont proposés par la Commission européenne. L'UE dispose aujourd'hui d'un corps d'environ 120 textes qui s'est cristallisé depuis les années 1960, souvent dans une dynamique avec la jurisprudence, car la Cour européenne de justice est la clé de voûte de la dynamique sociale au niveau européen. Les domaines concernés par la réglementation européenne concernent essentiellement les droits des travailleurs en situation de mobilité (coordination de la sécurité sociale, accès aux allocations sociales), la protection des travailleurs (temps de travail, équilibre entre travail et vie familiale, sécurité et santé sur le lieu de travail, information et consultation en cas de licenciement, de restructuration, etc.), et la lutte contre les discriminations, non seulement au travail mais aussi dans la vie économique et sociale en général (en raison de la nationalité, de l'âge, du genre, des croyances, ou de l'orientation sexuelle).

Le dialogue social européen constitue le deuxième pan de l'action européenne. Impulsé au début des années 1990 par Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, le dialogue social européen tente d'institutionnaliser la concertation entre partenaires sociaux au niveau de l'UE. Les représentants du patronat⁷ et la Confédération européenne des syndicats ont ainsi la possibilité de passer des accords, de manière autonome ou sous l'égide de la Commission, lesquels peuvent acquérir force de loi sous la forme de règlements européens. La dynamique du dialogue social européen s'est cependant vite tarie et seule une dizaine d'accords contraignants a pu être adoptée. Au-delà, il permet malgré tout de maintenir le dialogue au sein de multiples forums depuis les comités d'entreprises européens jusqu'au Sommet social européen, qui réunit une fois par an partenaires sociaux, chefs d'État et institutions européennes.

Troisièmement, l'UE tente d'œuvrer pour la cohésion sociale et territoriale en redistribuant des fonds structurels et d'investissement issus de son budget. Le Fonds social européen est le plus ancien fonds européen (il est en fonction depuis 1961) et absorbe environ 10% du budget global de l'UE. Financé selon un cadre de sept ans, qui correspond à la période de programmation budgétaire européenne, il s'attache à des projets liés essentiellement à la valorisation du capital humain pour lutter contre le chômage, y compris en agissant contre les discriminations dont sont victimes certains groupes dans l'accès à l'emploi (jeunes, femmes, immigrés, chômeurs de longue durée, etc.).

⁽⁷⁾ On compte ici trois organisations : Business Europe, le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises.

Les « porteurs de projet » au niveau local sont des organismes publics ou parapublics actifs dans le domaine de l'insertion professionnelle. En France, régions et départements se partagent le rôle d'autorité de gestion pour la sélection des projets et la distribution des fonds⁸.

Quatrième et dernier pan d'action, l'UE tente d'organiser la coordination volontaire des politiques sociales nationales, là où elle ne dispose pas de compétence réglementaire et ne peut donc contraindre juridiquement les gouvernements. Il s'agit essentiellement de la politique de l'emploi, et de la réforme des systèmes de sécurité sociale (y compris les soins de santé et la dépendance), ainsi que de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Depuis 2011, cette coordination des politiques sociales a lieu dans le cadre du Semestre européen, un cadre de gouvernance plus large couvrant à la fois la surveillance des budgets, les politiques macro-économiques et sociales. Outre le durcissement des règles visant à limiter les déficits et le niveau de dette publique, le Semestre européen se caractérise par la publication de « recommandations spécifiques par pays » via lesquelles Commission et Conseil conseillent des types de réformes à mettre en œuvre au niveau national.

Globalement, les gouvernements se sont ainsi vus, depuis 2011, face à des injonctions contradictoires. D'un côté, il faut faire toujours plus d'économies afin de réduire les dépenses publiques et d'avoir des budgets en équilibre ; de l'autre, il faudrait investir dans le social (en particulier dans l'éducation, la formation continue, l'enseignement supérieur, la petite enfance, la dépendance, ou encore les services publics d'aide aux demandeurs d'emploi) pour moderniser le modèle social. Globalement, les politiques sociales ne sont pas sorties gagnantes de cette schizophrénie qui s'est enracinée dans un contexte d'abord franchement austéritaire (2009-2014), puis plus flexible, afin de pallier le manque chronique d'investissements public et privé partout en Europe (2014-2019)⁹.

À travers ces quatre moyens d'action (réglementation, dialogue social, redistribution et coordination), l'action de l'UE demeure fragmentaire et son impact limité. Elle n'a pas les moyens de tacler les déséquilibres et inégalités qui naissent des interdépendances économiques à la fois entre les sociétés européennes et en leur sein.

⁽⁸⁾ « La période de programmation 2014-2020 se caractérise par une nouvelle architecture institutionnelle de gestion du FSE. L'État reste autorité de gestion pour l'emploi et l'inclusion à hauteur de 65% des crédits du Fonds Social Européen. Les conseils régionaux ont été désignés autorités de gestion à hauteur de 35% de l'enveloppe nationale du FSE au titre, en particulier, de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'orientation. ». Cf. le site du FSE en France : www.fse.gouv.fr.

⁽⁹⁾ Crespy, A. et Schmidt, V. (2017) « La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ? » dans B. Vanhercke, S. Sabato et D. Bouget (ed.) *Bilan social de l'Union européenne 2017*, Bruxelles : ETEUI/OSE, pp. 107-124.

Plus d'Europe sociale : pourquoi ?

Aujourd'hui, l'idée selon laquelle il faudrait « toujours plus d'Europe » ne va pas de soi. Le principe de subsidiarité, selon lequel l'action publique doit être menée à l'échelon territorial approprié le plus proche des citoyens, est souvent invoqué dans le débat sur l'Europe sociale. Beaucoup craignent qu'une plus grande implication de l'UE dans les questions sociales n'entraîne un nivellement par le bas. Mais en réalité, c'est l'intégration des marchés (y compris des marchés de l'emploi) qui créent ce risque, tandis que les standards européens ne peuvent qu'apporter une plus-value, le cas échéant, mais jamais être invoqués par les États pour revoir la réglementation sociale à la baisse. Trois types d'arguments - d'ordre économique, normatif et politique - permettent de plaider en faveur de plus de solidarité à l'échelle européenne.

D'un point de vue économique, d'abord, il est incontestable que l'UE a renforcé les interdépendances entre les économies européennes (notamment via l'intensification du commerce et l'intégration des échanges financiers régissant le crédit), ce qui affecte non seulement l'économie mais aussi l'emploi et les politiques sociales. L'idée des pères fondateurs de l'Europe, selon laquelle il y aurait une répartition des tâches entre la création de la croissance au sein d'un marché unique (qui échoirait à l'UE) et la gestion des politiques sociales (qui resterait une question purement nationale), s'est rapidement avérée fallacieuse. Comme l'avait compris Jacques Delors, l'intégration économique non accompagnée d'intégration sociale et fiscale crée les conditions du dumping et sape les fondations mêmes des États-providence. Le marché unique, fondé par définition sur la mise en concurrence entre territoires et agents économiques au sein d'un espace intégré, ne peut provoquer la mise en concurrence des travailleurs dans un système où les acquis sociaux seraient un obstacle à la compétitivité.

Par ailleurs, la philosophie au fondement de l'Euro et l'accent mis sur l'absence de déficit créent une pression constante sur les finances publiques, tandis que les recettes fiscales des gouvernements s'amenuisent dans la course aux investissements des multinationales à la recherche de conditions fiscales toujours plus favorables. Enfin, au-delà de ces interdépendances, toutes les sociétés européennes font face aux mêmes défis structurels : vieillissement de la population, chômage et baisse du nombre d'actifs, explosion du travail précaire et déclin du salariat sous l'effet des changements technologiques, migrations et hétérogénéité culturelle accrue de la société. Face à ces problèmes systémiques, seuls des moyens d'actions européens peuvent être effectifs.

D'un point de vue normatif, ou plus philosophique, la raison commune voudrait que le social soit intrinsèquement national car ancré dans la culture, les solidarités locales et l'existence d'un *demos*. Mais le modèle de société nationale ethniquement homogène (ou presque) du XX^e siècle a fait long feu.

Certes les Européens ne forment pas un *demos* unique et homogène, mais cela n'exclut pas le développement de certaines solidarités sociales. Pourquoi pourrions-nous étudier, travailler et être pensionnés dans un autre pays, y payer des impôts, mais n'aurions-nous pas le droit d'y toucher des allocations chômage ou familiales ? Pourquoi l'UE serait-elle responsable de créer de la croissance et du bien-être mais pas de combattre les inégalités sociales et la cohésion continentale ? Qu'avons-nous à perdre à ce qu'une partie du budget européen soit, par exemple, consacrée à l'investissement dans des structures d'intérêt public en matière de transport ou de santé ?

D'un point de vue politique, enfin, la citoyenneté européenne repose essentiellement sur la capacité des plus aisés et qualifiés à être mobiles dans le grand marché européen. Le rejet de l'Europe chez un grand nombre de citoyens est nourri par le fait qu'elle peine à mettre en œuvre une action positive sur leur bien-être, que ce soit par la culture ou par le social.

Dans la perspective de palier l'important déficit social dont souffre l'Union européenne, un certain nombre d'initiatives sont à l'agenda de la Commission von der Leyen entrée en fonction à l'automne 2019. Il s'agit notamment d'assouplir encore les règles en matière budgétaire, de desserrer l'étau du Pacte de stabilité et croissance afin de permettre aux États de faire les investissements nécessaires à la modernisation progressiste de leur modèle socio-économique (et ce, y compris dans sa dimension environnementale). Un deuxième champ d'action impliquera la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux endossé par les chefs d'État en 2017. Catalogue non-contraignant de vingt grands principes relatifs à l'égalité des chances, aux conditions de travail et à la protection sociale, ce socle doit s'incarner dans des mesures prises à la fois au niveau européen et national pour être effectif. Si cela reste laborieux en l'absence de consensus politique sur les questions sociales, la Commission s'emploie à créer de nouveaux droits à l'échelle européenne, comme l'introduction d'un congé maternité avec la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ; une consultation est en cours sur la garantie d'une couverture sociale adéquate pour les indépendants.

D'autres idées sont discutées depuis plusieurs années sans pour autant faire l'objet d'un consensus suffisant pour le lancement de propositions précises. Il s'agit notamment de la création d'un fonds européen d'assurance chômage qui fonctionnerait comme une assurance dont les États pourraient bénéficier après avoir contribué lorsqu'ils sont touchés par une récession entraînant une forte augmentation du chômage. Sur le pan réglementaire, les syndicats ont peu à peu convergé vers l'idée d'introduire partout un salaire minimum, c'est-à-dire des salaires planchers fixés en fonction du niveau de vie dans les différents pays européens, et qui pourraient lentement converger.

L'expérience montre que, si l'UE n'a pas vocation à se substituer au niveau national ou local, elle doit jouer pleinement son rôle à son niveau et catalyser des initiatives en matière de politique sociale, comme le montre l'exemple de la Garantie jeunes.

La Garantie jeunes, un exemple de politique sociale conjointe

La Garantie jeunes est un dispositif dont la mise en œuvre a commencé en 2013 lors d'une phase de mise en œuvre expérimentale limitée à une série de départements, puis généralisée en 2017. Dans les Hauts-de-Seine, elle a été lancée en 2016. Son but est de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni à l'école, ni en formation (stage, apprentissage), ni sur le marché de l'emploi¹⁰. Le caractère innovant du dispositif réside dans sa double nature : il s'agit, d'une part, d'une garantie de ressources (à peu près au niveau du RSA) et, d'autre part, d'un accompagnement renforcé et individualisé visant la construction d'un projet professionnel dans une perspective d'activation. En France, la Garantie jeunes est mise en œuvre par les missions locales, qui sont responsables tant pour la sélection des jeunes bénéficiaires que de l'accompagnement concret.

Au niveau européen, l'idée d'une Garantie jeunes a germé en 2010, avec une première communication de la Commission européenne sur la jeunesse en 2011. Après avoir acquis le soutien du Parlement européen en juin 2011, la Garantie jeunes est incluse dans le « Paquet jeunesse » proposé par la Commission en 2012 sous les auspices du commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales Laszlo Andor. Cela débouche, en avril 2013, sur l'adoption d'une recommandation du Conseil appelant les États-membres à mettre en œuvre ce nouvel instrument afin de pallier le problème du chômage des jeunes, dont l'explosion fut une conséquence directe de la crise financière et la récession.

Côté français, une série d'acteurs se mobilise autour du même dispositif dès 2009, année où le Livre vert pour la jeunesse est publié par la commission sur la politique de la jeunesse présidée par Martin Hirsch. L'une des idées principales est notamment d'étendre le RSA aux jeunes de moins de 25 ans afin de garantir leurs moyens de subsistance. En 2012, 80 organisations (syndicats, mouvements de jeunesse, Union nationale des missions locales) créent une plateforme et lancent un appel « Pour un big bang des politiques jeunesse ». Le lancement formel de la Garantie jeunes est acté dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013. Un certain nombre de personnalités de la société civile française ont contribué à promouvoir la Garantie jeunes dans le cadre de forums

⁽¹⁰⁾ Au niveau européen, cette catégorie de jeunes est connue sous son acronyme NEET (*neither in education, employment or training*).

et plateformes européennes. C'est notamment le cas des représentants de la CFDT au sein de la Confédération européenne des syndicats et des représentants des mouvements de jeunesse dans le cadre du *European Youth Forum*¹¹.

Sous les auspices de l'UE, le dispositif est donc généralisé à tous les pays membres depuis 2013. En plus de la contribution du FSE, une ligne budgétaire spécifique intitulée « Initiative pour l'Emploi des jeunes », apporte un soutien budgétaire de 6,4 milliards en 2014, augmentée à 8,8 milliards en 2017. Cette aide se concentre sur les régions dans lesquelles le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25%.

En France, ce nouveau dispositif s'inscrit dans une large mesure dans la continuité des politiques préexistantes, notamment les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ou le programme TRACE. Ceci étant, l'UE apporte un soutien financier non négligeable. La France compte environ un million de jeunes ni à l'école ni en formation et sans emploi à qui la Garantie jeunes s'adresse dans une vingtaine de régions en métropole et outre-mer. L'enveloppe globale (FSE + Initiative pour l'emploi des jeunes) de 66 millions d'euros pour 2014-2020 dont bénéficie la France a permis de soutenir, jusqu'aujourd'hui, quelques 300 000 jeunes¹². La question de la capacité d'absorption des fonds demeure cependant problématique. En juin 2019, seuls environ 60% des fonds alloués ont été dépensés, ce qui démontre que la réponse aux défis de la cohésion sociale ne dépend pas uniquement de la disponibilité des ressources financières, mais de la capacité administrative à mettre en œuvre les dispositifs dans un délai raisonnable.

Conclusion

Si les défis de la cohésion sociale sont avant tout appréhendés et pris en charge par les acteurs locaux, ils ne prennent pas moins source dans une série d'interdépendances systémiques qui conditionne le fonctionnement de nos économies et de nos systèmes sociaux à l'échelle européenne. S'il permet d'intensifier les échanges et de dynamiser les économies, le marché unique européen crée également les conditions d'une concurrence entre territoires. La monnaie unique, l'Euro, repose sur des marchés financiers et un système bancaire totalement imbriqués avec les finances publiques des États. La crise de 2009, qui s'est muée en crise des dettes souveraines, a entraîné dans son

(11) Voir C. Erhel et J. Gautié (2018), « La Garantie jeunes : éléments d'évaluation et de comparaison internationale », *Travail et Emploi*, DARES, 2018/1, n°153, pp. 5-14.

(12) Dont 92 000 étaient en situation d'un emploi et 1 200 travaillaient comme indépendants six mois après avoir bénéficié du dispositif. Cf. le site de la Commission européenne : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=fr>

sillage récession économique et crise sociale. Ainsi, avec les responsables régionaux et nationaux, les décideurs européens portent également la responsabilité de résoudre le déficit de cohésion sociale entre sociétés européennes comme en leur sein. Si l'amélioration du bien-être des Européens et la convergence des niveaux de vie par le haut est un objectif explicite de l'UE, reconnu dans ses traités, ses moyens d'action demeurent fragmentaires et trop peu contraignants en ce qui concerne les questions sociales comme l'investissement social ou l'organisation du travail (y compris la rémunération).

La Garantie jeunes est illustrative d'un certain nombre de dynamiques en matière de cohésion sociale. L'explosion du chômage des jeunes en 2009-2010 a été un problème commun à de nombreux pays européens. Avec 20% de jeunes chômeurs, la France se situe à mi-chemin entre une Europe du Nord prospère et une Europe du Sud où une génération entière souffre d'une réponse déséquilibrée à la récession. À travers l'exemple des initiatives politiques française et européenne autour de la Garantie jeunes, on a vu comment la France peut contribuer de manière positive aux dynamiques européennes et vice-versa. Les acteurs locaux ont bénéficié d'un effet d'aubaine avec la mise à disposition de fonds européens. À une heure où le rôle de l'UE, parfois diffus et contradictoire, alimente la défiance des citoyens vis-à-vis de l'Europe, tous les acteurs politiques et sociaux aux niveaux local et national ont intérêt à plaider pour une politique européenne sociale ambitieuse et un budget européen à la hauteur des problèmes. À l'heure du « Green New Deal » européen, la question d'une transition écologique socialement juste est incontestablement le défi de la nouvelle décennie qui s'ouvre.

Pourquoi l'Europe a-t-elle tant besoin des femmes ?

Martine Méheut

Présidente de l'association Citoyennes pour l'Europe

Merci de m'avoir demandé : « *Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin des femmes ?* » et non pas : « *Pourquoi les femmes ont elles besoin de l'Europe ?* »
Pour réfléchir à la question il nous faut d'abord nous demander de quoi l'Europe a-t-elle besoin, en quoi doit-elle muer.

L'Europe est née d'une utopie mais elle est retombée dans le mythe.

L'utopie, c'est le lieu de nulle part. Nom donné par Thomas More au pays imaginaire qu'il décrit dans son ouvrage, dans lequel il place un peuple sage, puissant et heureux grâce aux institutions dont il jouit. Le mythe, c'est un récit, une fable, une représentation idéalisée de faits ou de personnages réels, déformés ou amplifiés par l'imaginaire collectif, la tradition.

L'utopie pense l'avenir par audace d'imagination. Le mythe se nourrit du passé par vénération de la tradition.

L'audace de Robert Schuman surgit de la conviction que l'utopie est la seule voie possible pour relever l'Europe. Cette pensée, nourrie par l'espoir du dépassement de l'État-nation, a eu l'extrême intelligence d'utiliser la dimension économique, la CECA, pour proposer un saut vertigineux dans un fédéralisme européen. Si l'on veut bien comparer cette démarche au spectacle actuel du feuilleton nommé « Brexit » qui ne nous parle que de ce que cela va coûter à chaque État, quels seront les embarras nationaux, on reste stupéfait devant la prégnance encore tellement actuelle du mythe de la grande nation ou de la nostalgie du grand empire. À force d'oubli de l'utopie, les gouvernements européens ont sombré dans l'utilitarisme le plus plat, le plus sec, squelette du mythe de la grandeur passée et qui, si l'on veut bien le mettre en regard de la mondialisation actuelle, manque autrement plus de réalisme que l'utopie schumanienne.

Si l'Europe veut continuer à vivre, il lui faut impérativement retrouver la dimension réaliste de l'utopie, et ce n'est pas un oxymore, au-delà du mythe de l'État-nation.

L'Europe est devenue lourdingue, nous dirait Nietzsche.

Autre mutation que l'Europe doit opérer : le passage de l'ontologie à la sophistique.

La conception ontologique de l'Europe, nous la connaissons bien, c'est celle qui lui veut une essence, une nature. L'Europe serait une substance définissable, intemporelle à la limite, et qu'il faudrait, bien sûr, défendre de tout contamination. Elle aurait des attributs propres, communs à travers son histoire et son étendue, et ses différentes cultures ne seraient que l'expression de son être fondamental. Cette pensée ontologique a, depuis

Platon, régné sur toute la réflexion philosophique européenne à quelques exceptions près, îlots flottant dans une mer ontologique : les Sophistes, Graciàn, Hume, Nietzsche pour nommer quelques-unes de ces îles. Penser outre la conception ontologique de l'Europe est un exercice périlleux mais urgent pour la sauver des nationalismes et populismes proliférant ici et là. Or, si la civilisation européenne a été cette explosion d'inventivité, de diversité culturelle, linguistique, esthétique, c'est bien que, sous cette chape dogmatique, l'Européen se savait artisan de lui-même.

L'Europe a besoin de sophistes plus que de théoriciens en science politique. Pour le sophiste il n'y a pas de science politique. Il y a un art politique. Le Sophos exerce l'art mystérieux de savoir décider de ce qui réussira, sans s'appuyer sur des justifications démontrables puisqu'il n'y a pas de vérité. Il sent ce qui convient au moment propice, le *kairos*, ce qui est utile *hic et nunc* et qu'il faut saisir au vol. Il lui faudra développer l'art de la persuasion tout en veillant à l'équité reposant sur les deux qualités de cet art politique : la pudeur-maîtrise de soi et respect d'autrui- et la justice- rectitude dans les rapports humains.

Alors pourquoi l'Europe aurait-elle tant besoin des femmes ?

Non pas parce que les femmes seraient d'une autre nature que les hommes. Nous venons de voir que l'idée de nature humaine était bien mal en point avec la sophistique. Non, si l'Europe a tant besoin des femmes, c'est parce que culturellement elles ont eu, et elles ont encore, à pratiquer tous les jours l'utopie et la sophistique. Et je me tourne vers Barbara Cassin, prêtresse de la sophistique, qui le dit clairement à la fin de son discours de réception à l'Académie française :

« Je ne peux pas m'empêcher de penser, mais c'est sans doute encore un préjugé, qu'il est plus facile d'épouser la diversité, le pluriel et le temps quand on est une femme - je veux dire : avec le côté féminin de nous-même. Plus facile, de prendre ses distances avec l'Un, la Vérité, la Raison, la Pensée, l'Universel, plus facile de croire moins quand on est une femme.

Nous avons été si longtemps privées de philosophie et de politique, depuis la Grèce jusqu'à la génération de ma mère qui, jeune, ne votait pas et n'avait pas de chéquier. »

La diversité est la spécificité de l'Europe si l'on veut jouer avec l'oxymore de façon sophistique. Et, en conséquence, comme le dit Umberto Eco : *« La langue de l'Europe, c'est la traduction »*.

Pour illustrer mon propos sans vouloir démontrer, je prendrai trois figures, l'une suédoise, une autre allemande, et enfin, une bulgare de cette Europe utopique ou sophistique.

Cette conscience de l'Europe, nous la trouvons déjà chez la reine Christine de Suède pour qui le mérite est tout et la naissance n'est rien. Elle invite à sa cour ou correspond avec les grands esprits européens, philosophes comme Descartes ou Pascal, savants comme Gassendi, ou artistes comme Le Bernin ou Corelli. C'est cette femme, libre penseuse, baroque, pour qui la prédestination n'a pas de sens, qui ira jusqu'à abdiquer de son trône pour se convertir au catholicisme. C'est encore elle qui, en ce XVII^e siècle, parcourra l'Europe entière, forte de huit langues à sa disposition, souveraine sans armée ni territoire, pour rencontrer et encourager musiciens et artistes, mais aussi pour mener des actions politiques, intervenant par exemple auprès de Louis XIV pour adoucir le sort des protestants et des juifs français. « *Il faut compter pour rien tout le passé et vivre toujours sur nouveaux frais* », nous dit cette grande Européenne et s'y conforme. Christine mériterait d'être intronisée mère de l'Europe.

Je prendrai comme autre figure de cette pensée sophistiquée Hannah Arendt. Cette fois c'est le concept de pouvoir politique qui va être pensé de façon sophistiquée, allant jusqu'à une remise en cause de toute souveraineté, de toute domination, de tout commandement pour y substituer l'action de concert, la pluralité constituée en communauté. Pour Arendt, le pouvoir ne se détient pas, ni ne s'acquiert, ni ne se cède.

Il n'est pas un système ou un appareil. Il ne s'applique pas. Il est encore moins une relation de subordination entre des institutions et des hommes. Il est le tissu-même du réseau des relations humaines pour une pluralité rassemblée, parlante et agissante. Il est l'action concertée au sein d'un espace public.

« *Tandis que la puissance est la qualité naturelle d'un individu pris isolément, le pouvoir jaillit entre les hommes lorsqu'ils agissent ensemble et s'évanouit dès qu'ils se dispersent* »¹³.

Conception anarchique du pouvoir. Remise en cause de la philosophie politique introduite par Platon qui rabat l'action sur la fabrication et considère que celui qui gouverne n'a pas à exécuter, que celui qui exécute n'a pas à savoir ni à décider ¹⁴.

Quand l'action n'est pas comprise comme un faire, la fondation du pouvoir est identique à l'institution d'une communauté, d'un peuple. Il ne s'agit pas de faire exister une communauté malgré les conflits qui la traversent mais parce que cette pluralité irréductible est sa puissance d'agir, alors l'action concertée fait naître le pouvoir, les promesses et les engagements mutuels le font durer.

¹³ Hannah Arendt, *La condition de l'homme moderne*, Agora Press Pocket, 1983, pp.260

¹⁴ Idem, pp.260

Je prendrai un troisième et dernier exemple éclairant quant au rôle des femmes en Europe : Julia Kristeva.

Que nous dit Kristeva ? Elle a cette expression pour donner un nom au continent féminin : « *le multivers féminin* ». Et sous cette appellation, elle reconnaît en la femme, du fait de son expérience, et particulièrement celle de la maternité, « *un processus permanent d'adoption d'étrangetés et d'éclosions, c'est-à-dire le perpétuel renouvellement, une cascade de surprises dans la vie du corps et de l'esprit, pour le meilleur et pour le pire* » (Le paradis des Gentils- Oser l'humanisme). Kristeva se garde bien de donner à la femme une nature. « *On naît femme mais je le deviens* », nous dit-elle. Or cette expérience féminine de la vie, cette conscience interrogative capable de reliance serait la meilleure artisanne de ce qu'elle appelle de ses vœux pour l'Europe, une fédération d'étrangetés respectées.

Le patrimoine européen pourrait être l'antidote aux crispations identitaires si l'utopie européenne ne s'était fragmentée contre l'économisme. L'oubli des îles sophistiques, Montaigne, Graciàn, Patocka ou Thomas Mann, nous a presque fait perdre cette inquiétude questionnante avec laquelle Kristeva nous interpelle en ne cessant de nous dire que l'humain est pluriel, que l'Europe a inventé la personne télescopique, que l'art de vivre européen est une polyphonie vécue.

Si l'Europe a tant besoin des femmes aujourd'hui, ce n'est pas parce qu'il n'y en aurait pas capables de faire bouger les normes par un travail communautaire. Ces Européennes, elles existent, elles œuvrent. Qui sait, par exemple, que les avancées récentes de l'Europe de la Défense sont, pour une bonne part, le fruit de cette réunion en septembre 2017 de quatre ministres de la Défense : Roberta Pinotti, Ursula von der Leyen, Florence Parly et Maria Dolores de Cospedal ? Mais, au-delà de ces Européennes d'exception, l'Europe a grand besoin des femmes dans ses territoires. S'il y a aujourd'hui un mouvement de fond des femmes qui osent vouloir sortir des normes édictées par les hommes, il serait temps que ce mouvement embrasse la cause européenne, que toutes les femmes se sachent citoyennes européennes à part entière.

L'Europe a tant besoin de l'ensemble des femmes parce qu'elles partagent dans leur vie l'utopie, la sophistique et le baroque. Comment leur en faire prendre conscience, comment les motiver ? Le moteur en quoi consiste le rôle modèle devrait jouer. Des figures comme Ursula von der Leyen ou Margrethe Vestager ne peuvent qu'aider les femmes à oser s'occuper de l'Europe. Leur pratique du pouvoir politique est instructive quant à cette capacité à gérer les conflits. Reste que l'heure mondiale n'est pas à gérer les conflits.

Ni la Chine, ni les États-Unis ne sont des adeptes de cette pratique. Aujourd'hui que veut l'Europe ? Où sont ses cartes ? Qu'a-t-elle à dire au monde ? Si ses valeurs sont encore celles du préambule du Traité constitutionnel, alors nous avons bigrement besoin des Européennes. C'est la raison d'être de

l'association Citoyennes pour l'Europe. Les rôles modèles sont nécessaires mais ne suffisent pas. Il nous faut aller jusque dans les territoires pour motiver les citoyennes européennes.

La décision au sein de l'Union européenne : où en est-on ?

Serge Guillon

*Directeur pédagogique du Cycle
des hautes études européennes (CHEE) à l'ENA*

Le projet de l'intégration européenne visait à l'origine à estomper les frontières entre les États-membres pour assurer la paix et la prospérité. L'idée initiale était le dépassement des clivages nationaux, mais aussi des clivages partisans. On ne peut comprendre le fonctionnement de l'UE sans prendre en compte cet objectif qu'avaient les rédacteurs des premiers traités. On était dans les années 1950, à une époque où la vie politique nationale était problématique dans un certain nombre d'États-membres. En France, on se souvient des aléas de la IV^e République. L'objectif était de trouver une façon de fonctionner à Bruxelles qui permette de dépasser à la fois les clivages nationaux et les clivages partisans. C'est ainsi qu'on a inventé cette méthode communautaire dans une sorte de jeu à deux niveaux, le niveau national, celui des États, et le niveau de Bruxelles où un certain nombre de décisions sont prises. La méthode communautaire est une façon d'ajuster trois logiques : une logique strictement européenne qui est portée par la Commission européenne, et aujourd'hui par la Commission européenne et le Parlement, mais dans les années 1950, le Parlement européen n'avait rien à dire ; une logique nationale, qui est portée par les États qui sont représentés au sein du Conseil de l'Union, du Conseil des ministres, à l'époque, qui doit être partie prenante de toutes les décisions importantes ; et enfin, une troisième logique assez particulière, celle des parties prenantes des politiques européennes, ce que, dans le jargon européen, on appelle les *stakeholders*, les gens qui sont concernés par les politiques de l'Union. Dans le premier traité, celui de la CECA du charbon et de l'acier, c'était évidemment les gens qui étaient dans l'industrie du charbon, dans l'industrie de l'acier, qui étaient très impliqués dans les décisions à Bruxelles, très consultés, qui étaient parties prenantes, réellement, de la décision.

Aujourd'hui, on entend maintes critiques contre le *lobbying* à Bruxelles et les intérêts représentés. Or, ce n'est pas une dérive du système, c'est consubstantiel à la nature même de l'intégration européenne. Il s'agit de dire que les politiques doivent être faites par les fonctionnaires qui essaient de réfléchir à la dimension européenne, par des représentants des États, mais aussi par les parties prenantes qui savent quels sont les besoins, quels sont les problèmes et qui peuvent faire un retour à la Commission européenne. La méthode communautaire, c'est l'articulation de ces trois logiques.

Si on réfléchit au rapport entre l'UE ou la Communauté européenne et les territoires, à l'origine, il n'y avait pas grand-chose. Il y avait déjà l'intuition, dans le traité de 1957, que l'intégration européenne, la suppression des frontières entre les États allait produire un certain nombre d'effets, mais que ça risquait de se faire fortement au profit des zones les plus centrales de l'ensemble, ce qu'on appelle la « banane bleue », toute cette zone où, au XIX^e siècle, on avait les industries du charbon et de l'acier qui se sont développées, du nord de l'Italie jusqu'à la Wallonie et les Pays-Bas. La crainte était que les zones plus périphériques aient à souffrir de l'intégration européenne parce que les industriels allaient concentrer leurs efforts sur ces endroits-là, là où il y a des

usines, des sous-traitants, des gens qualifiés, des voies de transport, et donc, d'emblée, il y avait cette idée qu'on devrait compenser les effets négatifs en quelque sorte de l'intégration économique.

Les dispositifs ont commencé à se développer au milieu des années 1970, très paradoxalement beaucoup sous la pression des Britanniques. Quand le Royaume-Uni est entré dans la Communauté européenne en 1973, c'était un pays relativement pauvre, qui vivait sous perfusion du FMI, dont le PIB moyen par tête d'habitant représentait à l'époque 70 % de la moyenne européenne. Les Britanniques sont entrés dans la Communauté européenne comme une sorte de bouée de sauvetage. Ils ont beaucoup insisté pour qu'on développe des politiques régionales qui puissent bénéficier aux zones les plus défavorisées du Royaume-Uni et de l'Irlande qui entrera dans la CE à la même époque et, par voie de conséquence, au sud de l'Italie. Avec les élargissements suivants, la Grèce, le Portugal et l'Espagne, les besoins en termes de politiques régionales ont été accrus. L'argument pour développer des aides en faveur de certaines régions était de dire que la politique de la concurrence empêchait les régions de bénéficier d'un certain nombre de subsides nationaux, qu'elle empêchait des entreprises publiques de recevoir de l'argent des États et donc, pour compenser ce manque à gagner, on a décidé de développer des dispositifs, à l'échelle européenne, permettant aux régions de bénéficier d'un certain nombre d'aides, ce qu'on a appelé la politique structurelle. L'idée était d'aider les régions les plus périphériques ou les moins développées à rattraper leur retard structurel. La CE allait aider les régions qui étaient mal équipées en voies de communication, en télécommunications, en universités, en toutes sortes d'équipements comme des aéroports, etc., à acquérir ces équipements de manière à pouvoir bénéficier de la croissance économique qui s'attachait à l'ouverture des frontières.

Avec l'Acte unique européen, il y a eu un véritable changement. Le traité qui est entré en vigueur en 1987 visait à prendre en compte les besoins nouveaux qui avaient été créés par l'élargissement aux pays du Sud, au Royaume-Uni et à l'Irlande. C'est un moment important de bascule, où l'on passe d'un jeu à deux niveaux, la Communauté européenne et les États, à un jeu à niveaux multiples, la Commission européenne ayant vocation à être en contact direct avec les collectivités locales, avec les collectivités territoriales, avec les régions, mais aussi avec les échelons inférieurs. Et c'est à cette époque qu'on a commencé à parler de gouvernance à niveaux multiples. D'une certaine manière, on n'était pas dans un gâteau génois à différentes couches, mais plutôt dans un cake marbré où tout avait tendance à se mélanger et où, à certains moments, la Commission européenne pouvait avoir des contacts directs avec une commune, un département, une région, sans que l'État ne soit directement impliqué.

Donc la gouvernance à niveaux multiples s'est beaucoup développée à la fin des années 1980 et au début des années 1990 et a acquis une portée normative, en quelque sorte. Elle est devenue à la fois un schéma descriptif

de ce qui se passait et un horizon qu'on jugeait souhaitable : l'Union européenne devenait un système de gouvernance à niveaux multiples sans cesse plus approfondi.

Un système politique était en train de naître à l'échelle européenne qui avait vocation à écraser le pouvoir des États-nations et à engendrer quelque chose de plus souple, avec davantage de communication entre les différents niveaux de gouvernement. On parle alors de gouvernance et non plus de gouvernement parce qu'on décrit quelque chose qui ne relève pas du gouvernement traditionnel.

Le gouvernement traditionnel, c'est l'autorité publique, ce sont des institutions, le pouvoir est très centralisé, très hiérarchisé. En France, le gouvernement, le pouvoir, c'est le Président, c'est le Premier ministre, le parlement est là pour contribuer à tout cela ; le secteur privé, la société civile sont tenus à l'écart et on a un fonctionnement extrêmement centralisé.

Dans le système de gouvernance, on présuppose d'autres choses : un effacement des frontières entre le public et le privé, qu'on avait déjà avec l'implication forte des parties prenantes dans la prise de décision et de cogestion d'un certain nombre de politiques entre les acteurs des institutions européennes et des gens qui sont des experts, des représentants de la société civile, des représentants du monde de l'entreprise.

Dans la notion de gouvernance, il y a aussi l'idée d'un système polycentrique : la souveraineté n'est pas localisée comme à l'Élysée et à Matignon. Il y a le Conseil, le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen, toute une série d'institutions qui détiennent une partie du pouvoir et qui interagissent en permanence, et personne n'a la capacité, à Bruxelles, de prendre des décisions rapidement. Le président du Conseil européen certainement pas, il y a un maître de cérémonie qui invite les chefs d'État et de gouvernement à délibérer, même le président de la commission, en l'occurrence la présidente, n'a pas la possibilité de trancher, de prendre des décisions, elle n'est pas un Premier ministre, elle ne peut pas imposer ses décisions au collège des commissaires.

Le système de gouvernance qui se met en place est à niveaux multiples, à l'échelle européenne et infuse tout le système et qui, d'une certaine manière, encourage un fonctionnement similaire à d'autres échelons de gouvernement, avec des États qui sont toujours là, mais dont les pouvoirs sont grignotés en haut par les institutions européennes et en bas par la décentralisation, et avec des collectivités territoriales, des régions qui prennent de plus en plus de pouvoir. Vu de France, ce n'est pas forcément évident parce que notre pays est historiquement très centralisé, mais il y a des États dans l'UE qui sont des États fédéraux, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, ou des États qui sont quasiment fédéraux comme l'Espagne, avec des entités infra-étatiques qui ont énormément de pouvoir et qui sont très bien représentées à Bruxelles. Le

bureau de représentation de la Bavière à Bruxelles a autant de personnel, de moyens et de budget que la représentation permanente de la France. Et peut-être plus d'influence aussi puisqu'ils sont au contact direct des institutions européennes.

Alors que cette évolution était en route, l'Acte unique européen a induit un certain nombre de changements, qui sont venus affaiblir les États. On a restauré la possibilité de voter à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Cela voulait dire que des normes pouvaient être adoptées à Bruxelles par un ou plusieurs États membres, et que ces normes s'appliqueraient, que ces États soient contents ou non.

Ensuite, la Commission a eu un rôle qui s'est beaucoup développé parce qu'il y avait énormément de textes à préparer dans le cadre des transformations qui étaient à l'œuvre, et notamment avec la mise en place du Marché unique qui devait intervenir le 1er janvier 1993. D'autre part, le Parlement européen, dans l'Acte unique européen, s'est vu reconnaître, pour la première fois, des pouvoirs. Là aussi, une institution supranationale se faisait fort de contrebalancer un petit peu l'influence du Conseil. Et enfin, on a assisté à une montée en puissance très forte à l'époque, de l'Acte unique européen, des représentations d'intérêts à Bruxelles, dans la perspective de la mise en place de ce grand marché unique. C'est le fameux Livre blanc avec la liste de 300 normes européennes à adopter pour que, enfin, on ait une vraie libre circulation des produits et des services dans toute l'Europe. Par exemple, toutes les normes sur les automobiles, les normes de sécurité sur les appareils électroniques, sur les jouets, sur l'alimentation étaient définies au niveau européen et, bien entendu, les parties prenantes avaient intérêt à être au contact des institutions européennes pour faire entendre leurs voix.

Donc il y a eu tout un processus à la fin des années 1980 et au début des années 1990 allant dans le sens d'un affaiblissement des États dont le coup de grâce, d'une certaine manière, a été le traité de Maastricht, qui a développé considérablement les compétences de l'Union européenne en dotant l'UE de compétences dans des domaines régaliens. Jusqu'à présent, les institutions européennes s'occupaient essentiellement du marché intérieur, de la politique agricole et de politiques de ce genre. Avec Maastricht, on parle de sécurité, on parle de défense, de police, de justice, de monnaie, d'affaires étrangères, toutes compétences qui sont vraiment très symboliques du pouvoir régalien des États et qui, jusque-là, avaient été refusées aux institutions de l'Union. Il y a donc eu, au début des années 1990, une sorte d'écrasement des États entre l'échelon européen dont les compétences se développaient fortement, et l'échelon régional, puisque des processus de décentralisation étaient à l'œuvre dans tous les pays européens. On ne peut donc pas comprendre la décentralisation en France hors du contexte européen. Il y avait un ajustement dans les États européens, d'un modèle fortement décentralisé, et les États les plus centralisés comme l'Italie ont été

obligés d'accepter le principe de la décentralisation, que les régions soient représentées, elles aussi, à Bruxelles.

On se souvient du Livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission européenne de juillet 2001 qui sous-tendait une gouvernance à niveaux multiples. La réflexion portait plus sur la manière dont l'action publique pouvait se déployer à tous les échelons de gouvernement, comment des contacts directs pouvaient se nouer entre les institutions européennes et les collectivités territoriales.

On est peut-être allé trop loin en pronostiquant la fin du modèle national. Ce modèle cachait une réalité différente, une robustesse des États-nations qui n'étaient pas prêts à se rendre si facilement. Si on prend le cas de la France, on a eu la décentralisation, elle a probablement été soutenue par les possibilités qui existaient à Bruxelles. Mais dans les faits, je ne suis pas certain que l'impact ait été si fort que cela. Les fonds européens gérés en France sont très vite revenus à des contrats de plan État-région assez centralisés. Il y a eu ce problème chronique de sous-consommation des crédits européens dans les années 1990 et au début des années 2000 qui, d'une certaine manière, a encouragé un pilotage des fonds de plus en plus centralisé par les États.

Il y a eu aussi l'impact de l'élargissement de l'UE à l'Europe centrale et orientale en 2004 et en 2007 avec l'entrée dans l'UE d'États faiblement décentralisés. Pour pouvoir bénéficier d'un certain nombre de fonds européens et des politiques structurelles, un pays comme la Roumanie a créé *ex nihilo* des régions pour bénéficier des aides ! Il n'est pas nécessaire d'être un fanatique du néo-institutionnalisme historique pour comprendre qu'on ne peut pas créer un échelon territorial de toute pièce et lui donner une réalité administrative, une réalité politique de manière aussi aisée. Des pays aujourd'hui comme la Pologne, la Hongrie, restent extrêmement centralisés dans leur mode de fonctionnement, même si on met à part la question strictement politique. Ils sont venus d'une certaine manière freiner cette approche de la gouvernance à niveaux multiples.

Dans les années 2000, une série de phénomènes est venue freiner un peu cette régionalisation de l'organisation européenne. L'euro-scepticisme, tout d'abord. Cela a constitué un frein massif à cette décentralisation à l'européenne pour un certain nombre de raisons. Premièrement, en raison des préoccupations qu'émettaient les citoyens quant à la légitimité du système et à son caractère démocratique, on a réintroduit du national. Dans le traité de Maastricht, dans le traité de Lisbonne, on a donné des pouvoirs importants aux parlements nationaux dans le contrôle de ce qui se passe à Bruxelles. Cela a provoqué, en quelque sorte, un effet de renationalisation du fonctionnement de l'UE. Dans le traité de Lisbonne, on a institutionnalisé le Conseil européen, la réunion des chefs d'État et de gouvernement, qui existait de manière informelle depuis 1974. Depuis 2009, le Conseil européen est une vraie institution dotée d'une existence légale, de la possibilité de prendre des

décisions, des locaux, d'une équipe administrative, d'un président permanent. Cela a eu un effet important parce que, finalement, le Conseil européen a été institué fin 2009 au moment même où la crise financière était à son comble, où personne ne savait comment la gérer. Et depuis, le Conseil européen s'est affirmé comme une institution très importante dans le fonctionnement de l'UE, d'abord pour gérer la crise financière, ensuite pour gérer la crise des réfugiés et d'autres crises depuis. On a eu un changement du fonctionnement des institutions européennes : aujourd'hui, la vraie impulsion politique vient du Conseil européen. Donc il y a un vrai retour du national et, d'une certaine manière, la Commission a renoncé à son rôle de *leader* du fonctionnement de l'UE.

Parallèlement, et c'est un peu paradoxal, on a eu une politisation de plus en plus forte du fonctionnement des institutions européennes. On a aujourd'hui des élections européennes qui mobilisent davantage, la procédure de nomination et d'investiture de la Commission devient très politique. Le fait de remettre du politique dans les institutions européennes conduit à un processus de recentralisation de la décision à Bruxelles et conduit à réactiver ce jeu à deux niveaux. Il y a des liens très forts entre la vie politique nationale et les élections européennes. La montée de l'eurosepticisme conduit à une forme de renationalisation.

Deuxièmement, une remise en cause, une attaque assez frontale de la notion d'Europe des régions qui connaît actuellement un déclin. Il y a eu le pic du traité de Maastricht, mais on voit que le Comité des régions n'a jamais trouvé sa place dans le système institutionnel. À une époque, il y avait l'idée que le Comité des régions pourrait devenir une sorte de chambre de la subsidiarité, mais cela ne s'est pas produit, et aujourd'hui - le traité de Lisbonne est clair -, ce sont les parlements nationaux qui œuvrent comme chambres de la subsidiarité.

Nous avons eu ensuite la Convention sur l'avenir de l'Union européenne. En 2002, 2003, du fait même de sa composition, les régions ont disparu. Voilà un organe qui était composé de représentants des institutions européennes, de représentants des gouvernements, de représentants des parlements nationaux. Pas de place pour les collectivités dans cette affaire, pas de place pour les régions dans la constitution européenne qui en est issue, ou rien de nouveau par rapport à ce qu'il y avait avant. Un certain nombre d'États ont commencé également à connaître un retour au national dans leur approche de la politique européenne. C'est très clair du côté allemand, cela commence à être assez clair aussi du côté français. Emmanuel Macron n'est pas un fan de la décentralisation ; dans son appréhension des choses européennes, les régions n'ont plus beaucoup de place. Cela n'a pas été une priorité pour différents présidents de la Commission européenne ; ni pour Prodi, ni pour Barroso, ni pour Juncker, l'Europe des régions n'était pas quelque chose qui

faisait sens et le profil de ces trois responsables politiques en donne une clé de l'explication.

Autre élément important, c'est la grande réforme de la politique régionale de 2006 lorsqu'il a fallu définir les perspectives pour 2007-2013. Le débat était simple - une négociation extrêmement conflictuelle, on a failli ne plus avoir de politique régionale en 2007 parce qu'on n'arrivait pas à se mettre d'accord sur les textes : tension sur le budget, « *les États riches en ont assez de payer pour les États pauvres* », la notion de solidarité financière ne passe pas auprès d'un certain nombre d'États qui disent qu'ils ne comprennent pas le sens de cette politique de solidarité financière entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres : « *Nous ne sommes pas une fédération* », et même dans certaines fédérations, cette logique n'existe pas. Si vous prenez les États-Unis, l'État fédéral ne paye jamais pour combler les dettes des États fédérés, c'est un principe constitutionnel. Donc nous avons eu une réforme très importante de la politique régionale à cette époque, en 2007, avec l'idée que cette politique régionale n'était plus une politique réellement structurelle, mais une politique d'innovation et d'environnement. La politique régionale devient finalement le levier de la politique d'innovation, qui n'a pas de budget en tant que tel, et de la politique environnementale de l'UE, avec une logique de compétitivité, de compétition entre les régions qui vient remplacer une logique de solidarité financière, avec souvent une renationalisation de la politique régionale au niveau des États parce que les régions ne sont plus en capacité de répondre aux critères qui sont imposés.

D'une certaine manière, cette réforme s'est faite pour que les États riches puissent, eux aussi, prétendre à des financements européens et on est arrivé à des choses assez paradoxales, où des régions comme la région autour de Turin en Italie, ou la Bavière en Allemagne, arrivaient à décrocher d'importants financements régionaux parce qu'ils étaient très forts sur le montage des projets et arrivaient à faire des choses qui étaient crédibles dans ces logiques d'innovation, d'environnement, et plus récemment de spécialisation. Alors que des régions plus défavorisées avaient beaucoup de mal à monter des dossiers crédibles.

La crise financière de 2008 a entraîné une meilleure prise en compte des territoires. Il y a eu un changement de paradigme du côté de Bruxelles : pour la première fois, on a admis, à la Commission, qu'il fallait peut-être prendre en compte la réalité du territoire, argument qui constituait jusqu'alors un vrai tabou. La Commission européenne a été créée avec cette idée de dépasser les clivages nationaux, les clivages politiques, elle a été volontairement conçue comme devant être hors-sol. Il y a une grande difficulté pour la Commission européenne de dire à une région, par exemple à la Calabre, qu'on va lui donner de l'argent. D'où le système très complexe de la politique régionale. On va avoir des indicateurs statistiques objectifs. Cela a changé à partir de la crise

financière et, d'une certaine manière, la Commission européenne a dit : il y a des zones qui ont besoin d'être aidées, on va les aider en tant que telles, mais avec toujours une vraie réticence envers la notion de solidarité financière, avec toujours l'idée d'aider, par exemple, à mettre de la fibre partout sur le territoire.

Aujourd'hui, si on fait le bilan de l'Union européenne telle qu'elle est, on a finalement deux tendances contradictoires qui viennent écraser la logique de gouvernance à niveaux multiples et qui viennent faire s'évanouir cette idée d'Europe des régions qui était tellement centrale des années 1980 au début des années 2000. On a cette tendance intergouvernementale forte et, de l'autre côté, une tendance qui est plus de l'ordre de la parlementarisation, de la fédéralisation. On en a un indice très clair, c'est ce qui s'est passé ces derniers mois autour de l'investiture de la Commission européenne, tous les conflits autour de la nomination de Sylvie Goulard, de Thierry Breton, etc. Ce ne sont pas des affaires de personnes. Ce sont deux perspectives qui s'opposent quant à la manière dont l'Union européenne doit fonctionner. Une perspective intergouvernementale qui a été par exemple celle d'Emmanuel Macron disant que les choses importantes se décident entre grandes personnes au sein du Conseil européen. Par exemple, on s'est mis d'accord sur le fait que Sylvie Goulard serait la Commissaire française, Angela Merkel était d'accord, les responsables espagnols et italiens aussi, mais ce qu'en pensent les Baltes, on s'en fiche. La présidente nommée de la Commission européenne était d'accord aussi, ça sera ainsi. Logique intergouvernementale, on décide des choses au Conseil européen.

Il y a une autre logique qui s'oppose à cela, qui est la logique qu'a essayé de défendre le Parlement européen en disant non, les traités sont clairs aujourd'hui, on a une séquence qui est la suivante : élections européennes, choix de la présidente de la Commission européenne en fonction du résultat de ces élections, propositions des noms pour la Commission par les chefs d'États et de gouvernements, et ensuite, le Parlement européen remplit son office politique et fonctionnel. On contrôle la capacité des candidats qui sont là, on voit si cela convient, si c'est en lien avec la logique qui émane des élections européennes, et si on pense que ce n'est pas le cas, on dit non. On dit non à Sylvie Goulard parce qu'on estime qu'elle n'a pas les capacités pour devenir commissaire européenne, on dit non à tel commissaire hongrois ou roumain parce qu'on estime qu'il y a des problèmes de probité, peut-être aussi des problèmes de positionnement politique, et c'est le Parlement européen qui décide de tout cela parce qu'on est entré dans une Union européenne fortement politisée. Donc on en est là...

Le conflit est provisoirement éteint, la commission Von der Leyen a été largement approuvée par le Parlement européen, donc d'une certaine manière, on a enterré la hache de guerre entre le Conseil européen et le Parlement européen avec l'idée que ce qui doit prédominer, c'est l'intérêt européen. Mais si on regarde les dynamiques de fonctionnement de l'UE, on voit une dynamique intergouvernementale, on voit une dynamique fonctionnelle qui est celle de la Commission, avec la méthode communautaire, on voit une dynamique politique qui est le résultat des élections européennes, mais la dynamique régionale, elle, a disparu.

Biographie des intervenants

Olivier Costa

est directeur de recherche CNRS au sein du centre Émile-Durkheim de Sciences Po Bordeaux, et directeur des Études politiques et de Gouvernance européenne au Collège d'Europe (Bruges). Il codirige le Centre Européen d'Excellence Jean-Monnet d'Aquitaine. Ses recherches portent sur les institutions, acteurs et politiques de l'Union européenne.

Amandine Crespy

est professeure de science politique au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) et à l'Institut d'Études Européennes de l'Université libre de Bruxelles. Elle enseigne également au Collège d'Europe (Bruges) et fut chercheuse invitée dans plusieurs universités en Europe et aux États-Unis. Ses recherches portent sur la gouvernance socio-économique de l'Union européenne et, plus largement, sur les conflits et les questions de légitimité entourant la construction européenne. Outre de nombreuses publications dans des revues scientifiques internationales, elle est l'auteure de *Qui a peur de Bolkestein ? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne* (2012), *Welfare Markets in Europe. The Democratic Challenge of European Integration* (2016) et *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, enjeux* (2019).

Serge Guillon,

grand spécialiste de l'Europe qui a servi dans plusieurs cabinets ministériels sous le gouvernement Lionel Jospin. Il est Contrôleur général économique et financier, responsable d'une section consacrée aux politiques publiques. Il a été nommé en 2012 Secrétaire général des Affaires européennes à Matignon et a été Conseiller Europe du Premier ministre.

Serge Guillon est également directeur pédagogique du Cycle des hautes études européennes (CHEE) à l'ENA qu'il a aidé à créer après avoir été secrétaire général adjoint de l'ENA entre 2000 et 2007. Il est également vice-président du Mouvement européen-France, chargé des relations avec les élus nationaux et européens.

La troisième édition de son ouvrage *Le système décisionnel de l'Union européenne* est paru en octobre 2019.

Martine Méheut,

tout en enseignant la philosophie en classes préparatoires aux grandes écoles, a été présidente de l'association européenne des enseignants (AEDE). Très attachée au rôle du Mouvement européen auprès des citoyens, elle en a été la vice-présidente et est actuellement responsable de son 3e Collège (réunissant les hautes personnalités).

Elle a créé en 2011 l'association Citoyennes pour l'Europe dont elle est présidente. Elle est aussi membre du conseil d'orientation stratégique du Cycle des hautes études européennes de l'ENA.

Synthèse prospective

Carine Dartiguepeyrou

*Secrétaire générale des Entretiens Albert-Kahn, Laboratoire
d'innovation publique du Département des Hauts-de-Seine*

Si l'on doit faire la synthèse de cet Entretien n°41 en une phrase, c'est de dire que le sujet de l'Europe reste un sujet complexe, souvent même contradictoire, mais qu'il continue de susciter la curiosité. Le taux de participation aux élections de mai 2019 et la dynamique des débats lors de cet Entretien ne témoignent-ils pas que l'Europe attise toujours les passions?

Martine Méheut a assurément raison lorsqu'elle explique que l'Europe a besoin d'utopie pour créer son avenir. Ses mythes lui donnent une assise dans le passé, mais c'est d'avenirs et de nouveaux projets dont l'Europe a besoin. Pour nombre d'entre nous, l'Europe demeure le réceptacle de nos espoirs : espoir de voir se maintenir une démocratie juste et solidaire, d'un continent soudé et uni sur les fronts de la défense et de l'économie, d'une justice qui défend l'humain et la diversité du vivant, d'une culture qui respecte l'altérité et crée des ponts entre les peuples.

Or le risque est d'en rester à la superposition de nos représentations et à nos ressentis. Dresser le bilan de l'action européenne en matière de gouvernance territoriale nécessite de faire appel aux experts. Même si leur sensibilité diffère, plusieurs points convergent quant à la gouvernance européenne. La Commission européenne a cherché un fonctionnement plus transversal, collaboratif et ouvert, moins hiérarchique et centralisé (dont une des pièces maîtresses reste le Livre blanc sur la Gouvernance européenne de 2001). La « gouvernance à niveaux multiples » vise à stimuler l'intégration européenne et la politique à un niveau supranational, en favorisant la participation de tous les acteurs, les États et les institutions européennes, mais aussi les entreprises, les associations et la société civile. Les régions et les collectivités territoriales sont plus naturellement mobilisées par la gouvernance à niveaux multiples. Comme le rappelle Olivier Costa, les avancées dans ce domaine se manifestent surtout dans les politiques réglementaires, à commencer par celles du marché intérieur.

Or depuis les années 2000 et l'arrivée de Manuel Barroso comme Président de la Commission européenne en 2004 (réélu en 2009 pour cinq ans), la logique intergouvernementale a repris le dessus. L'échelon régional n'est pas la priorité et les velléités d'indépendance régionale inquiètent plus qu'elles ne rassurent Bruxelles. « L'Europe des régions » est en recul après une période dynamique à la fin des années 1980, basée sur le principe de solidarité financière et de redistribution entre régions. Comme le souligne Olivier Costa, avec la stratégie de Lisbonne (2000) et Göteborg (2001), la politique régionale vise à présent « *la cohésion sociale, économique et territoriale* » en finançant notamment des politiques d'innovation et de nouvelles technologies, d'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Comme le souligne Amandine Crespy, la politique sociale n'est pas une compétence forte de l'Union européenne. L'enveloppe globale (FSE + Initiative pour l'emploi des jeunes) représente 66 millions d'euros pour 2014-2020. La politique sociale mobilise la réglementation, le dialogue, la redistribution et la coordination, mais son impact est considéré comme limité. Le Fonds social européen absorbe près de 10% du budget de l'UE. Il finance des projets contre le chômage et les discriminations et pour l'insertion professionnelle notamment, comme la Garantie jeunes généralisée en 2017 et qui s'adresse aux jeunes entre 16 et 25 ans qui ne sont ni à l'école, ni en formation, ni sur le marché de l'emploi. Ils sont estimés représenter un million de personnes. La Garantie jeunes est distribuée via les régions, départements et missions locales. C'est là un exemple de coopération entre l'UE et les territoires dans le domaine social.

Serge Guillon qui nous retrace brillamment le passage d'une politique des gouvernements centralisée à une gouvernance multi-niveaux, au développement d'une Europe des régions. Aujourd'hui, on assiste selon lui à deux tendances dominantes : une politique intergouvernementale, celle de l'Europe des États, et une parlementarisation avec une montée du pouvoir exercé par le Parlement européen, la nomination de la nouvelle Commission en étant l'illustration. Dans ce contexte, l'Europe des régions est perdante en terme de pouvoir d'influence.

Globalement, les avis des experts de notre matinée convergent sur le décryptage de la politique institutionnelle. Il ressort que la tendance politique de fonds favorise l'intergouvernementalité et le renforcement du poids des États. Celle-ci est entretenue avec la montée du populisme et des nationalismes. Le Brexit est une illustration sévère de l'euroscepticisme. Peut-on s'en tenir à cette analyse des tendances ? D'autres évolutions ne sont-elles pas à l'œuvre ?

D'autres tendances pourraient avoir des conséquences à l'avenir sur la gouvernance territoriale. La première est la vague de fond d'aspirations à la protection de l'environnement qui se matérialise par une progression des sensibilités écologistes au Parlement européen et par une ambition politique, portée par la nouvelle Commission européenne, le « *Green New Deal* »¹⁵. La seconde est le retour au local et à la proximité dans un monde qui s'est très fortement globalisé et virtualisé. Les régions et les collectivités territoriales sont reconnues comme des échelons essentiels pour mettre en œuvre les politiques telles que l'investissement et l'innovation technologique, la transition énergétique, la lutte contre le changement climatique, l'économie collaborative et la lutte contre les inégalités sociales.

¹⁵ La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a présenté le 11 décembre 2019 les grands axes du *Green New Deal* européen. Le 12 décembre 2019, les dirigeants de l'UE se sont entendus (sauf la Pologne) pour parvenir à une neutralité carbone d'ici 2050.

Troisièmement, les enjeux sont devenus tellement complexes qu'ils nécessitent une actualisation permanente des compétences et une forte capacité de médiation et de négociation. Les « *alliances révolutionnaires* » pour reprendre l'expression de Raymond Van Ermen¹⁶ consacrent l'ère des partenariats multi-acteurs.

Quatrièmement, de nouvelles expressions de *leadership* éclosent, laissant plus de place aux dirigeants moins extravertis et plus collaboratifs, une plus grande place étant faite à la parité.

Cinquièmement, les territoires se recomposent ces dernières années autour de parties prenantes qui se rassemblent autour de valeurs communes et de communautés d'intérêt. C'est probablement à ce niveau qu'une nouvelle gouvernance territoriale est en train d'émerger. Reste à savoir si elle nouera des relations spécifiques avec l'Union européenne. Les nouveaux imaginaires qui forgent l'utopie européenne telle que l'évoque Martine Méheut sont-ils en train de se dessiner à Bruxelles et à Strasbourg, ou bien, plutôt dans les territoires eux-mêmes ?

¹⁶ Raymond Van Ermen, « Perspective européenne et globale des valeurs de transition » in Cahier des Entretiens Albert-Kahn n°30 : « Quelles valeurs pour la transformation sociétale ? »

Programme de la rencontre du 29 novembre 2019

« L'Europe post-élections, quels impacts pour les territoires ? »

Alors que l'on pouvait s'attendre au pire, la participation aux élections européennes de mai 2019 s'est maintenue avec un des taux de participation les plus élevés en vingt ans. Les acquis de l'Europe mériteraient-ils aux yeux des citoyens européens d'être préservés ?

L'Europe connaît des divisions culturelles qui paraissent irréconciliables et se manifestent par une montée du populisme, du nationalisme et du protectionnisme. Comment adapter et réformer les institutions européennes pour redonner du sens au projet politique européen ?

Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir s'il existe encore une place pour la coopération avec les territoires ? Comment les territoires sont-ils perçus du côté de l'Union européenne ? Dans quel cadre cette relation est-elle abordée ?

Et quelles sont les conséquences des élections en matière de gouvernance européenne ? Quelles sont les nouvelles caractéristiques du leadership européen et quelles sont les perspectives d'avenir ?

Cet Entretien Albert-Kahn vise à mieux comprendre les conséquences des élections européennes sur la décision européenne, mais également, sur les relations à venir avec les territoires.

ISSN 2270-2474

Les Cahiers des Entretiens Albert-Kahn restituent et prolongent les échanges qui se sont tenus à la maison historique d'Albert Kahn à Boulogne.

Les Entretiens Albert-Kahn, organisés par le Département des Hauts-de-Seine, s'inscrivent dans le sillon tracé par Albert Kahn (1860-1940) et trouvent leur inspiration dans les cercles de réflexion qu'il avait encouragés.

Ils cherchent à promouvoir le décloisonnement et à favoriser un dialogue non partisan entre les différents acteurs (politiques, économiques, académiques, syndicalistes, associatifs, spirituels, etc.) de manière à aider les décideurs à se forger leur propre représentation du monde.

Les Entretiens Albert-Kahn mettent en avant ce qui rassemble, plus que ce qui divise, l'humanité sur notre planète. Ils abordent une variété de sujets qui concernent directement l'action publique et la gouvernance, la diversité culturelle, les solidarités et le cadre de vie.