

## AVERTISSEMENT

Cette étude a été réalisée avant la crise du Covid-19. Comme il s'agit de la plus grande crise depuis la Seconde Guerre mondiale, un certain nombre d'analyses de tendances et de scénarios pourraient ne plus être d'actualité.

## AUTEURS

- × Andreu Ulled, Laura Noguera, Oriol Biosca, Dubravka Kruljac, MCRIT - Multicriteri, Espagne
- × Kai Bohme, Maria Toptsidou, Christian Lüer, Spatial Foresight, Luxembourg
- × Fabian Zuleeg, Alison Hunter, Marta Pilati, European Policy Center, Belgique
- × Roberta Capello, Roberto Camagni, Andrea Caragliu, Politécnico di Milano, Italie

## CONTEXTE ET RAISON D'ÊTRE

La présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne a décidé en 2015 d'inviter les futures présidences à préparer, avec les institutions de l'UE, un agenda territorial européen post-2020 (AT 2020+). L'avis du Comité des régions (CdR) sur l'avenir de la politique de cohésion après 2020 montre aujourd'hui que la stratégie Europe 2020 ne tient pas suffisamment compte de la fracture territoriale en Europe et des différents défis du développement des régions européennes. La stratégie ne contribue pas suffisamment à réduire la forte polarisation territoriale et les disparités économiques entre les régions. De plus, depuis le début de la crise financière de 2008, ces disparités régionales croissantes ont été identifiées par le Forum de la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) comme un facteur contribuant à l'euroscpticisme croissant et même au Brexit. En conséquence, le CdR a demandé un cadre de référence territorial européen pour informer et guider le processus intergouvernemental préparant l'AT 2020+ avec des données territoriales et des perspectives politiques pertinentes.

## OBJECTIF

Le cadre de référence territorial est conçu pour fournir une perspective à long terme pour le développement territorial, afin de contribuer à orienter le débat politique sur la dimension territoriale de toutes les politiques stratégiques pertinentes de l'UE au-delà de 2020 et des objectifs de cohésion à plus long terme, y compris l'AT 2020+. À cette fin, il vise à fournir des recommandations politiques, notamment en ce qui concerne les programmes d'investissement stratégiques à la fois réalisables et réalistes dans les territoires, les régions et les villes d'Europe.

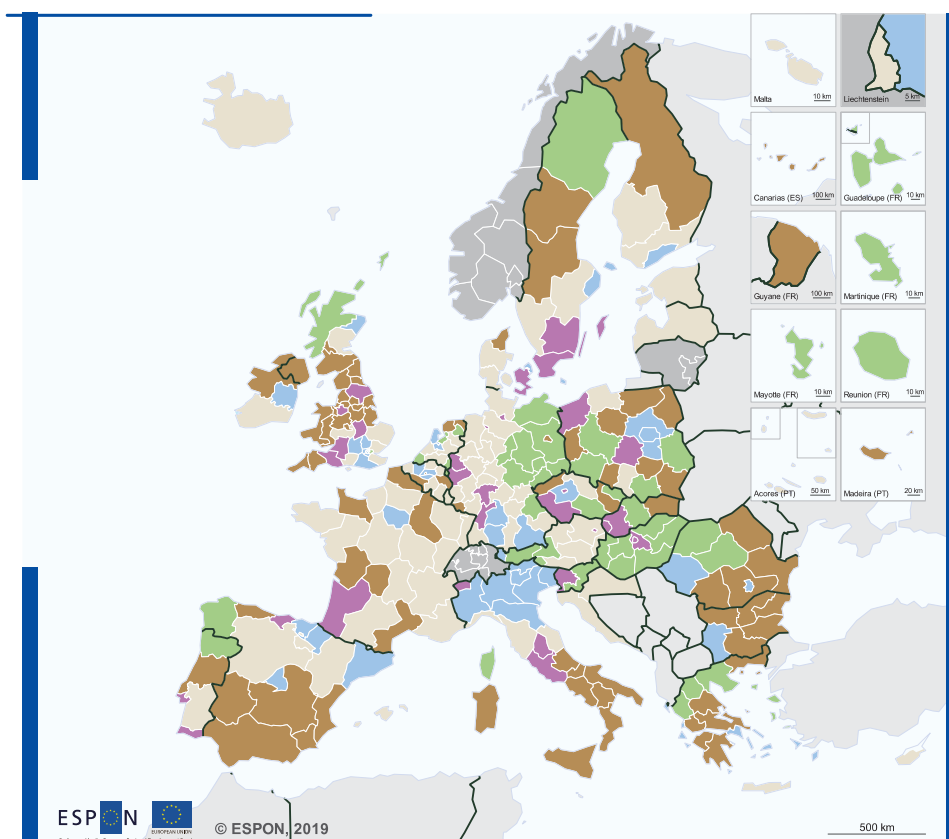
## CONCLUSIONS

L'étude a identifié trois grands défis à dimension territoriale pour l'Europe, qui peuvent être résumés comme suit :

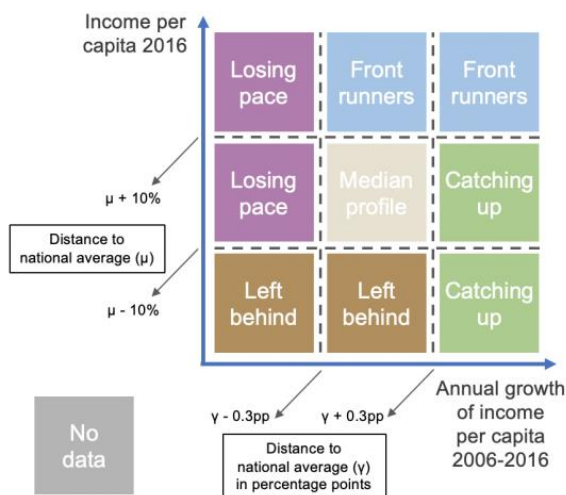
- × Fragmentation : la fragmentation sociale, économique et politique a un profond impact spatial sur les quartiers, les villes, les régions et les pays et appelle des réponses politiques attentives à la dimension spatiale (et sur mesure) ;
- × Interdépendances croissantes : les retombées positives et négatives ainsi que les externalités des développements à un endroit ont des effets dans d'autres endroits et exigent une perspective géographique plus large pour la prise de décision politique ;
- × Déséquilibre fonctionnel à toutes les échelles : le décalage entre, d'une part, les effets des évolutions économiques et sociétales et, d'autre part, les limites géographiques de la prise de décision politique pose des problèmes d'efficacité et de légitimité des institutions politiques et exige des réformes de la gouvernance territoriale et/ou une coopération territoriale accrue à toutes les échelles et dans tous les secteurs.

La littérature montre que les tendances futures exacerberont les défis susmentionnés, ce qui est également susceptible d'accroître les perceptions d'insécurité et les sentiments de vulnérabilité des citoyens. L'étude de l'ETRF a analysé les tendances à forte dimension territoriale. Cette analyse permet de tirer les conclusions suivantes :

- × Après 2008, l'Europe a connu une croissance économique plus faible qu'auparavant tandis que les inégalités se sont accrues. Ces inégalités existent entre les régions d'un même pays, entre les communes urbaines et rurales d'une même région et entre les quartiers d'une même ville. Les inégalités sont fondées sur le revenu mais elles sont également liées à la diversité sociale et culturelle et à l'accès à la connaissance (par exemple, la fracture numérique). L'étude de l'ETRF indique que cette tendance se poursuit, avec des preuves de plus en plus nombreuses d'une dimension spatiale claire des disparités en Europe.
- × La manière dont les différents groupes d'acteurs réagissent aux tendances semble être étroitement liée aux trois défis territoriaux mentionnés ci-dessus. Par exemple, le défi d'une « inadéquation fonctionnelle » se traduit par des réponses publiques inefficaces à des questions telles que les flux transfrontaliers (par exemple de personnes ou d'argent). Cela limite également la capacité des gouvernements à anticiper les risques et les opportunités, qui peuvent à leur tour être liés à la perception qu'ont les citoyens d'un gouvernement qui perd le contrôle. La montée d'une politique nationaliste et populiste est souvent enracinée dans des endroits où cette perte de contrôle perçue est un récit fort ou qui prend une place plus importante ;
- × Les villes européennes sont susceptibles de devenir plus interconnectées et interdépendantes sur le plan économique, tout en courant le risque d'une fragmentation socio-économique interne. Des problèmes de gouvernance peuvent donc se poser. Il est nécessaire de mieux comprendre la dynamique à long terme de la géographie urbaine européenne et les influences qu'elle exerce sur la nature changeante de l'Europe, notamment en harmonisant les efforts dans l'ensemble de l'UE ;
- × Tant les défis identifiés ci-dessus que l'analyse des tendances ont des implications importantes pour les politiques publiques et le financement de l'UE. Les Fonds structurels et les Fonds d'investissement européens (ESIF), qui constituent le principal poste d'investissement du budget de l'UE, sont une source importante de financement pour les régions et les pays les moins développés. Toutefois, leur impact global sur la promotion d'une croissance durable est contesté depuis la période de crise de 2008. Dans un contexte d'inégalités croissantes, l'avantage spécifique de l'ESIF reste flou. Cela souligne la nécessité d'une meilleure connaissance du territoire, tant pour générer des réponses politiques pertinentes que pour comprendre l'impact des réponses politiques.



Regional level: NUTS 2 (version 2016)  
 Source: ESPON Territorial Reference Framework, Spatial Foresight, 2019  
 Origin of data: Eurostat, 2019, dataset: nama\_10r\_2hhinc  
 © ESPON EGTC for administrative boundaries



Data on primary income per capita in PPS was used (Eurostat dataset: nama\_10r\_2hhinc).

Income per capita is based on 2016 figures, except for France, the Netherlands, Poland (2015), Bulgaria, Denmark, Italy and Slovenia (2017).

Annual income growth is based on 2006 and 2016 figures, except for France, the Netherlands, Poland (2006-2015), Bulgaria, Denmark, Italy and Slovenia (2006-2017).

Data for the NUTS 2016 classification was not available for two Polish regions (Warszawski stoleczny, Mazowiecki regionalny), so the NUTS 2013 unit was used (region of Mazowieckie).

No data was available for NUTS 2016 regions of Lithuania (April 2019).

Countries with only one NUTS2 region were assigned to the median profile (CY, EE, LI, LU, LV, MT).

Le produit intérieur brut (PIB) est le principal indicateur souvent utilisé pour évaluer la performance économique des régions, par exemple pour l'éligibilité aux fonds de cohésion. Toutefois, le PIB comprend également des éléments qui ne sont pas directement liés à un sentiment de prospérité (par exemple, l'impôt sur les sociétés, les bénéfices non distribués des entreprises). En examinant plutôt les données sur les revenus (revenu primaire par habitant), le sentiment de bien-être de la population peut être mieux saisi.

Cette carte combine les données absolues sur les revenus pour 2016 avec les taux de croissance annuels moyens pour 2006-2016, ce qui permet de couvrir à la fois le niveau actuel (statique) et la perspective de développement dans le temps (dynamique). Les personnes vivant dans des régions à hauts revenus mais avec une perspective à la baisse sont probablement plus pessimistes que les personnes vivant dans des régions à faibles revenus. Comme les gens ont tendance à comparer leur situation avec celle de leurs compatriotes plutôt qu'avec celle des pays situés hors de leurs frontières en raison des liens médiatiques, linguistiques et culturels, cette carte compare également la valeur de chaque région avec la moyenne nationale. Afin d'identifier les régions très proches de la moyenne nationale et d'éviter toute confusion avec les régions plus éloignées, des seuils ont été fixés pour les deux dimensions, ce qui donne neuf groupes. Trois d'entre eux concernent la Belgique. Les régions (provinces) à revenu moyen et à croissance moyenne du revenu, que l'on retrouve dans presque tous les pays (à l'exception de l'Europe du Sud-Est), sont également dominantes en Belgique. Il y a également un certain nombre de provinces « en tête » dans le nord, avec des niveaux de revenus élevés et des taux de croissance moyens, et des provinces « laissées pour compte » dans le sud, avec des niveaux de revenus faibles et une croissance faible des revenus moyens.

## RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Une orientation des politiques publiques plus attentives à la dimension spatiale/du lieu (place-based) et « bottom-up » est la voie vers de meilleures analyses et solutions politiques. Trop souvent, les débats sur l'avenir de l'Europe (et de l'UE après 2020) ont une orientation « top-down », ignorant la réalité quotidienne des citoyens, des villes et des communautés. Le TA 2020+ offre une opportunité de combler cette lacune et de faciliter une approche plus stratégique et coordonnée permettant l'intégration de discours axés sur le territoire à tous les niveaux en Europe.

L'étude de l'ETRF a identifié quatre scénarios futurs axés sur la gouvernance territoriale et les nouvelles géographies politiques : la débrouille (muddling-through) jusqu'en 2035 ; la coopération facilitée (enabling cooperation) jusqu'en 2035 (comme alternative à la débrouille) ; les nouvelles territorialités (new territorialities) jusqu'en 2050 (comme évolution possible de la coopération) et ; les post-territorialités jusqu'en 2050 (comme évolution possible de la coopération). Tous les scénarios sont supposés se chevaucher dans le temps, chaque scénario ayant une période de domination.

	Muddling-through	Enabling Cooperation	New Territorialities	Post-territoriality
European project	Uncertain, risk of disintegration. Renationalisation of policies	Enhanced Cooperation in different sectors. Overcoming legislative gaps and democratic deficits. More support to Interreg, CLD, ITI in cohesion regulations	Further integration driven by global challenges. Subsidiary strictly applied at all scales. Stronger common policies in key sectors	Further integration driven by people's values and more bottom-up and de-territorialised initiatives. Local self-governance reinforced. Common regulations and decentralised policies.
European Cohesion policies	Budget reduction on Cohesion. Maintenance of actual criteria and funds allocation.	New generation: Budget maintained. More support to CLD and ITI. More territorial cooperation in the design and implementation of sectorial policies	Budget increased. Integration of sectorial funds. Full application Art.5 of new regulations. Legal barriers for cooperation removed. Promoting comprehensive territorial development plans	Budget maintained targeted to empower the quality of government on less developed places. Legal barriers for cooperation removed.

CLD = Community-Led Development

ITI = Integrated Territorial Investment

L'étude propose que l'Europe suive une voie caractérisée au départ par une orientation confuse (la débrouille ou muddling-through en anglais), avant de passer à un cadre de collaboration facilité. Le scénario de la débrouille se caractérise par le fait que les gouvernements à tous les niveaux réagissent à des changements imprévisibles et ont une capacité limitée ou font face à un consensus limité entre les pays pour faire face aux défis et aux crises. Bien que cela risque de limiter la portée de la coopération stratégique, des mesures et des engagements seront pris pour relever certains des défis liés (par exemple) à la fragmentation territoriale.

À plus long terme (jusqu'en 2050), l'Europe peut suivre une voie plus positive et plus cohérente, menant à un environnement où la coopération est possible, soutenue par un processus d'intégration plus souple. Ce résultat est basé sur le fait que l'Europe va au-delà des approches de coopération existantes (par exemple, le marché commun et l'union douanière). Le passage de la débrouille à la coopération renforcée signifie que l'Europe soutient et renforce les multiples voies de la coopération territoriale au fil du temps. Cela pourrait accélérer l'introduction de modèles clés de coopération - à tous les niveaux et à toutes les échelles européennes. Certaines de ces approches existent déjà aujourd'hui, telles que les stratégies macro-régionales et les investissements territoriaux intégrés. Le renforcement de ces instruments devra être guidé par des principes communs (tels que l'autonomie et la subsidiarité) et une gouvernance de qualité.

Les différentes sources de collecte et d'analyse des données qui sous-tendent l'étude indiquent également les orientations suivantes qui ont des implications importantes pour l'avenir territorial de l'Europe :

- × Il y aura de « nouveaux territoires » sans frontières ou avec des frontières douces et avec une orientation plus marquée vers des structures d'organisation et de gouvernance en réseau. Avec le temps, ces structures devraient remplacer les modèles de gouvernance hiérarchiques et cloisonnés ;
- × L'Europe sera de plus en plus sollicitée pour réinventer la démocratie dans une « société des réseaux ». La légitimité politique sera remise en question par les tendances et les réalisations qui « redessineront » les frontières des espaces économiques, sociaux et territoriaux de l'Europe. Cela remettra en question les principes politiques plus traditionnels (et géographiquement ancrés) associés à la territorialité, tels que la « souveraineté nationale », la « subsidiarité » et « l'autonomie locale » ;
- × Un changement significatif (en termes d'engagement, d'investissement et de mise en œuvre) est nécessaire de la part des gouvernements à toutes les échelles en Europe si nous voulons évoluer vers une coopération durable et fructueuse dans toute l'Europe. Cela pourrait non seulement améliorer l'efficacité des services publics mais aussi renforcer la légitimité des institutions démocratiques et des élus.

Dans la transition de la théorie à l'action, le rapport de recherche de l'ETRF offre des propositions concrètes pour l'AT 2020+. Par exemple, il fournit un cadre d'action, s'appuyant sur :

- a) un effort paneuropéen pour générer des visions territoriales ascendantes (bottom-up), et ;
- b) un programme de coopération renouvelé - entre les personnes, les politiques et les lieux.

Cela implique une perspective plus holistique des objectifs, des approches et des configurations de la coopération. Elle nécessite une combinaison d'initiatives fondées sur des approches "descendantes" et "ascendantes". [Les annexes du rapport](#) fournissent un ensemble complet d'exemples de la manière dont les efforts de coopération peuvent être mobilisés à tous les niveaux européens et entre différents types d'acteurs. En outre, ces exemples peuvent contribuer à relever les principaux défis décrits dans le rapport, en s'appuyant sur les politiques européennes nouvelles et existantes.