

40^{ème} SESSION
Deuxième partie

Rapport
CPR(2021)40-05
18 mai 2021

Solidarité territoriale : quel rôle pour les régions ?

Commission de la gouvernance

Rapporteur¹: Harald SONDEREGGER, Autriche (R, PPE/CCE)

Résolution 469 (2021).....	2
Recommandation 457 (2021).....	4
Exposé des motifs.....	6

Résumé

Les divers défis – économiques, sociaux, culturels et environnementaux – auxquels les États membres sont confrontés, influent sur les liens économiques et sociaux qui existent traditionnellement au sein des régions et entre elles. La pandémie de COVID 19 a aggravé plusieurs de ces difficultés, affectant de manière inégale de nombreuses régions européennes et leurs subdivisions.

La nécessité d'une meilleure cohésion territoriale et d'une solidarité territoriale accrue devient plus pressante que jamais. Tandis que les gouvernements nationaux ont vu leur champ d'action se réduire du fait des difficultés économiques, du rôle croissant de l'UE et de la décentralisation, la redistribution des services et des ressources financières entre les régions peut contribuer au développement territorial. Face à ces nouveaux défis, il est nécessaire de promouvoir de nouvelles méthodes, en redéfinissant les pouvoirs souverains des États, en renforçant leur rôle dans des domaines tels que la sécurité et la péréquation financière, tout en élargissant le rôle des collectivités locales et régionales dans des domaines d'action locale tels que les transports, la santé, l'éducation et l'environnement.

Dans ce contexte, les régions jouent un rôle crucial en tant qu'intermédiaires entre les niveaux national et local dans la réduction des disparités territoriales, en poursuivant un large éventail de politiques (re)distributives en interaction avec divers acteurs aux niveaux infra-étatique et supranational. Au moyen de nouveaux instruments de péréquation, les autorités régionales peuvent répondre efficacement aux divers défis auxquels leurs territoires sont confrontés aujourd'hui, afin de garantir une plus grande solidarité territoriale.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 469 (2021)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 9 (et en particulier à son paragraphe 5), à l'article 3.1 et à l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte »);

b. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale adopté le 7 décembre 2020 par le Forum statutaire ;

c. à la Recommandation du Congrès 455 (2021) sur les problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2017-2020) ;

d. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, et en particulier la priorité a. Des sociétés résilientes : réponses locales et régionales efficaces aux crises de santé publique ; et la priorité c. Des sociétés cohésives : Réduire les inégalités sur le terrain ;

e. à la Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur ;

g. à la Recommandation 362 (2014) du Congrès sur « Les ressources financières adéquates pour les collectivités locales » ;

h. à la Recommandation 427 (2018) du Congrès sur « Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière » ;

i. à la Recommandation 438 (2019) du Congrès sur « Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis » ;

j. à l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier à l'objectif 10 « Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre » ; et l'objectif 16 « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ».

² Débattue par la Chambre des Régions le 16 juin 2021 et adoptée par le Congrès le 17 juin 2021, 3^{ème} séance (voir le document CPR(2021)40-05), rapporteur : Harald SONDEREGGER, Autriche (R, PPE/CCE).

2. Le Congrès souligne que :

a. les États sont confrontés à divers défis de nature sociale, économique et environnementale qui influent sur les liens économiques et sociaux qui existent traditionnellement entre les régions et au sein de celles-ci. La pandémie de COVID 19 a aggravé plusieurs de ces difficultés, affectant de manière inégale de nombreuses régions européennes et leurs subdivisions. La nécessité d'une meilleure cohésion territoriale et d'une solidarité territoriale plus grande est cruciale, notamment entre les régions centrales et périphériques des États membres.

b. tandis que les gouvernements nationaux ont vu leur champ d'action se réduire du fait des difficultés économiques, du rôle croissant de l'UE et de la décentralisation, la redistribution des services et des ressources financières entre les régions peut contribuer au développement territorial. Face à ces nouveaux défis, il est nécessaire de promouvoir de nouvelles méthodes, en redéfinissant les pouvoirs souverains des États, en renforçant leur rôle dans des domaines tels que la sécurité et la péréquation financière, tout en élargissant le rôle des collectivités locales et régionales dans des domaines d'action locale tels que les transports, la santé, l'éducation et l'environnement.

c. dans ce contexte, les régions jouent un rôle crucial en tant qu'intermédiaires entre les niveaux national et local dans la réduction des disparités territoriales, en poursuivant un large éventail de politiques (re)distributives en interaction avec divers acteurs aux niveaux infra-étatique et supranational. Au moyen de nouveaux instruments de péréquation, les autorités régionales peuvent répondre efficacement aux divers défis auxquels leurs territoires sont confrontés aujourd'hui, afin de garantir une plus grande solidarité territoriale.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe :

a. à identifier et à développer une vision commune des politiques de solidarité à l'intérieur des territoires et entre les territoires, par le biais de consultations inclusives et de coopérations, impliquant divers acteurs concernés, afin de réduire les écarts de richesses et d'accessibilité aux services publics entre les territoires et d'assurer un développement durable ;

b. à renforcer les capacités des régions à coordonner et à mettre en œuvre les politiques de solidarité territoriale, en soutenant les alliances de territoires unis autour d'une vision et d'une action communes de solidarité territoriale;

c. à garantir que la question de péréquation financière fait partie des débats gouvernementaux dans le cadre d'un processus de consultation requis par l'article 4.6 et l'article 9.6 de la Charte ;

d. à promouvoir le partage des meilleures pratiques de politiques de solidarité territoriale.

4. Le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations nationales à tenir compte de la présente résolution et de son exposé des motifs.

5. Le Congrès demande à la commission de suivi de prendre en compte la présente résolution et recommandation dans le cadre de ses activités de contrôle de l'application de la Charte.

RECOMMANDATION 457 (2021)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 9 (et en particulier à son paragraphe 5), à l'article 3.1 et à l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte »);

b. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale adopté le 7 décembre 2020 par le Forum statutaire ;

c. à la Recommandation 455 (2021) du Congrès sur les problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2017-2020) ;

d. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, et en particulier la priorité a. Des sociétés résilientes : réponses locales et régionales efficaces aux crises de santé publique ; et la priorité c. Des sociétés cohésives : Réduire les inégalités sur le terrain ;

e. à la Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ;

f. à la Recommandation Rec (2011)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur ;

g. à la Recommandation 362 (2014) du Congrès sur les ressources financières adéquates pour les collectivités locales ;

h. à la Recommandation 427 (2018) du Congrès sur « Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière » ;

i. à la Recommandation 438 (2019) du Congrès sur « Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis » ;

j. à l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier à l'objectif 10 Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ; et l'objectif 16 Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes.

2. Le Congrès souligne que :

a. les États sont confrontés à divers défis de nature sociale, économique et environnementale qui influent sur les liens économiques et sociaux qui existent traditionnellement entre les régions et au sein de celles-ci. La pandémie de COVID 19 a aggravé plusieurs de ces difficultés, affectant de manière inégale de nombreuses régions européennes et leurs subdivisions. La nécessité d'une meilleure cohésion territoriale et d'une solidarité territoriale plus grande est cruciale, notamment entre les régions centrales et périphériques des États membres.

b. tandis que les gouvernements nationaux ont vu leur champ d'action se réduire du fait des difficultés économiques, du rôle croissant de l'UE et de la décentralisation, la redistribution des services et des ressources financières entre les régions peut contribuer au développement territorial. Face à ces nouveaux défis, il est nécessaire de promouvoir de nouvelles méthodes, en redéfinissant les pouvoirs souverains des États, en renforçant leur rôle dans des domaines tels que la sécurité et la péréquation financière, tout en élargissant le rôle des collectivités locales et régionales dans des domaines d'action locale tels que les transports, la santé, l'éducation et l'environnement.

c. dans ce contexte, les régions jouent un rôle crucial en tant qu'intermédiaires entre les niveaux national et local dans la réduction des disparités territoriales, en poursuivant un large éventail de politiques (re)distributives en interaction avec divers acteurs aux niveaux infra-étatique et supranational. Au moyen de nouveaux instruments de péréquation, les autorités régionales peuvent répondre

³ Voir note de bas de page 2.

efficacement aux divers défis auxquels leurs territoires sont confrontés aujourd'hui, afin de garantir une plus grande solidarité territoriale.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités respectives des autorités des Etats membres du Conseil de l'Europe à :

a. impliquer les régions dans les politiques de solidarité territoriale en déléguant une partie des compétences aux autorités régionales afin de mettre en place des procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes à titre de méthode classique d'aide aux collectivités locales faibles, conformément à la Charte et, en particulier, aux dispositions de son article 9 ;

b. protéger les collectivités locales financièrement plus faibles en mettant en place un système d'assistance pécuniaire au profit de certaines d'entre elles dans des conditions données, au moyen de procédures de péréquation financière fondées sur des critères clairs et transparents en vertu de l'article 9.5 de la Charte ;

c. promouvoir les politiques de solidarité territoriale en consultation avec les autorités locales et régionales, conformément à l'article 4.6 de la Charte en liaison avec l'article 9.6, notamment sur les visions communes de solidarité territoriale et sur les meilleures stratégies pour assurer une plus grande solidarité territoriale au sein des régions et entre elles, en mettant en perspective l'interdépendance et la coopération entre les différents territoires ;

d. soutenir le renforcement des capacités des régions à concevoir et à mettre en place des mesures de solidarité territoriale afin de réduire les écarts de richesses et d'accessibilité aux services publics au sein des régions et entre elles, en jetant ainsi les bases d'un modèle de développement durable ;

e. appeler les Etats membres qui avaient émis une réserve à l'article 9.5 de la Charte à ratifier le cas échéant cette disposition.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction⁴

1. Les divers défis – économiques, sociaux, culturels et environnementaux, auxquels les États membres sont confrontés, influent sur les liens économiques et sociaux qui existent traditionnellement au sein des régions et entre elles. La pandémie de COVID 19 a exacerbé plusieurs de ces difficultés, affectant de manière inégale de nombreuses régions européennes et leurs subdivisions. Il y a un besoin crucial d'une meilleure cohésion territoriale et d'une solidarité et une justice territoriales plus grandes, notamment entre les régions centrales et périphériques des États membres.

2. La manière dont les États membres redistribuent les services et les ressources financières entre les régions peut contribuer au développement territorial. Cependant, après avoir joué un rôle essentiel jusque dans les années 80, les gouvernements nationaux ont vu leur champ d'action se réduire du fait de difficultés économiques, du rôle croissant de l'Union européenne et de la décentralisation. Face à ces nouveaux défis, il est nécessaire de promouvoir de nouvelles méthodes en redéfinissant les principales compétences souveraines des États, en renforçant leur rôle dans des domaines tels que la sécurité et la péréquation financière, tout en élargissant le rôle des collectivités locales et régionales dans des domaines d'action locale tels que les transports, la santé, l'éducation et l'environnement.

3. Dans ce contexte les régions d'Europe jouent un rôle crucial en tant qu'intermédiaires entre les niveaux national et local dans la réduction des disparités territoriales en poursuivant un large éventail de politiques (re)distributives en interaction avec divers acteurs aux niveaux infra-étatique et supranational. Au moyen de nouveaux instruments de péréquation, les autorités régionales peuvent répondre efficacement aux divers défis auxquels leurs territoires sont confrontés aujourd'hui, afin de garantir une plus grande solidarité territoriale. Toutefois, ce contexte inédit produit de nouveaux clivages entre les partisans d'une adaptation rapide de l'organisation territoriale au regard de la métropolisation des activités économiques et de l'emploi et ceux qui dénoncent l'abandon des territoires et des services publics ruraux.

4. Sur cette question, il n'existe pas véritablement de définition établie de ce qu'est la solidarité ou la justice territoriale. La définition adoptée ici désigne le développement équilibré, la réduction des écarts de richesses et d'accessibilité aux services publics au sein des régions et entre elles. Elle recouvre un ensemble très large de politiques publiques qui évoluent au gré des évolutions économiques, politiques et sociales. Dans ce contexte l'article 9.5 de la Charte européenne de l'autonomie locale met l'accent sur les politiques de péréquation financière entre les autorités locales et régionales au sein d'un Etat : « La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. »

5. Dans ce rapport, la solidarité territoriale sera traitée du point de vue des régions et de leur capacité à renforcer la cohésion sociale, économique et environnementale sur leur territoire. Deux points principaux sont abordés ici : 1) le déclin du rôle de l'Etat sous l'impact de la mondialisation économique et de l'intégration européenne avec, pour conséquence, une réactivation du clivage centre/périphérie qui se développe graduellement depuis ces cinquante dernières années; 2) la montée en puissance des régions dans les politiques de solidarité et de justice territoriale que l'on doit analyser au regard de modèles d'organisation territoriale très différenciés et de capacités politiques régionales elles-mêmes variables. En abordant ces sujets, le rapport présente d'abord le contexte et les défis de la solidarité territoriale puis identifie le rôle que les régions peuvent jouer en assurant la solidarité territoriale.

⁴ Rapport préparé avec la contribution de M. Romain PASQUIER, Directeur de Recherche à l'Institut d'études Politiques, CNRS-Sciences Po Rennes, France

2. Solidarité territoriale : le contexte et les défis actuels

De l'Etat régalien à la gouvernance multiniveaux

6 Il convient d'explorer brièvement le contexte historique de la solidarité territoriale au sein des Etats afin de mieux comprendre les défis auxquels les régions doivent faire face pour assurer la solidarité territoriale. Quatre types différents de politiques publiques des Etats ont évolué au cours de l'histoire (voir le tableau ci-dessous). Cette typologie permet de mettre en évidence plusieurs éléments de transformation des modes de légitimation de l'État afin d'assurer la solidarité infra-étatique. Elle montre que l'Etat a progressivement étendu ses domaines d'action en adoptant différentes formes au fil des siècles, et en agissant comme le garant principal de solidarité à l'intérieur de ses frontières.

Tableau 1 : *Typologie de politique publique, système étatique et mode de légitimation*

Type de politique publique	Système étatique	Mode de légitimation de dominant
Réglementaire	État régalien <i>(jusqu'au 18e siècle)</i>	Maintien de l'ordre
Intervention directe (administration publique, éducation, réseaux)	État-nation <i>(19e siècle)</i>	Valeurs collectives (identité nationale)
Redistributive (santé, social)	État-providence <i>(après la fin de 19e siècle)</i>	Prise en charge des risques collectifs
Intervention directe (production économique)	État producteur <i>(après la Seconde Guerre mondiale)</i>	Bien-être économique (croissance et plein emploi)
Incitative (incitations fiscales, information, évaluation, standards de bonnes pratiques...) Procédurale (instruments conventionnels et délibératifs)	État régulateur	Efficienc e démocratique

7. Néanmoins depuis la fin des années 70, l'État est entré en crise du fait du développement de nouveaux modes de régulation au niveau local et supranational. Au niveau territorial, les processus de décentralisation/régionalisation/fédéralisation accordent une autonomie croissante aux systèmes d'acteurs locaux. Au niveau supranational, la construction européenne accélère des transferts de souveraineté des États vers cet ordre politique supranational en particulier depuis l'achèvement du marché unique et la mise en place d'une politique monétaire commune. L'interventionnisme national de l'État est dès lors fortement remis en cause, ce qui conduit à mettre davantage l'accent sur les politiques constitutives.

8. Ces dernières décennies, la figure de l'Etat garant de la justice territoriale a été profondément remise en cause surtout dans les pays où la planification nationale et l'aménagement du territoire ont constitué des outils majeurs de modernisation économique et sociale. Les changements économiques et les transformations politiques de grande ampleur (intégration européenne et décentralisation) ont modifié les paramètres de gouvernance en Europe conduisant à une gouvernance multiniveaux et à un rôle accru des régions dans la solidarité territoriale.

Intégration dans l'UE et cohésion territoriale

9. L'intégration au sein de l'UE est un paramètre de changement important qui participe directement au changement d'échelle de la solidarité territoriale diminuant le rôle de l'Etat. Elle peut être vue comme une nouvelle source d'opportunités fournissant des ressources inédites aux acteurs territoriaux pour renforcer leurs positions vis-à-vis des administrations centrales. Ce phénomène s'observe à travers quatre tendances principales : la stratégie de l'UE dans la construction d'un espace d'action politique pour les régions ; la mise en œuvre de la politique régionale ; l'institutionnalisation d'une représentation territoriale au niveau de l'UE ; et, enfin le développement de l'activité transnationale des régions.

10. L'UE cherche à impliquer toujours davantage les régions. À partir de la fin des années 80, la politique régionale est élaborée et mise en œuvre à l'aune du principe de partenariat intégrant la Commission, les administrations nationales et les administrations régionales à toutes les étapes de cette politique. Cette doctrine partenariale cherche à remodeler les interactions entre acteurs publics et privés au niveau régional, en établissant, plus ou moins indépendamment des pouvoirs politiques existants, de nouvelles relations non hiérarchiques entre ces acteurs. Ainsi, à travers la programmation des fonds structurels, la Commission européenne devient un partenaire institutionnel incontournable pour les régions et les villes européennes.

11. La politique régionale accroît indiscutablement la régionalisation des enjeux d'action publique dans des secteurs aussi variés que le développement économique, la recherche, l'environnement, le développement local ou le tourisme. A ce titre, la politique de cohésion territoriale de l'UE contribue à la régionalisation des politiques de solidarité territoriale. D'autant que l'intégration européenne conduit à une intensification de l'activité transnationale des régions européennes via l'ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles, ainsi que la création d'associations et de réseaux de coopération interrégionale.

12. Dès lors, comme les gouvernements centraux, les régions européennes tendent à ajuster leurs comportements en fonction des nouveaux défis nationaux et internationaux dans la mesure où nombre de secteurs d'action publique (l'environnement, les transports, l'aménagement du territoire ou la culture) apparaissent de plus en plus conditionnés par l'UE, notamment via les fonds structurels de la politique de cohésion.

13. La crise économique de 2008-2010 a transformé le rôle de l'Union européenne avec des effets directs sur la capacité des acteurs régionaux à accompagner les politiques de solidarité territoriale. La période a en effet été marquée par une intégration financière plus forte entre les Etats membres de l'UE de 2009 à 2014. La gouvernance économique de l'UE, plus particulièrement celle de l'eurozone, s'est accrue, non sans difficulté, avec une capacité de surveillance de la Commission européenne sur les budgets nationaux qui renforce le contrôle de l'UE sur les banques du continent.

14. De nombreuses compétences gérées par les autorités nationales, régionales et locales sont concernées, en particulier dans les domaines des infrastructures et des investissements à long terme comme la construction de routes, les transports urbains ou l'éducation. Ainsi, nombre de régions de l'UE voient progressivement leurs capacités financières limitées par un contrôle croissant de l'UE sur les finances publiques nationales.

Fracture économique régionale

15. La territorialisation de l'économie par la concentration des richesses et des revenus qu'elle induit, les disparités qu'elle produit, se révèle un puissant mécanisme de structuration des systèmes territoriaux. L'histoire industrielle d'un pays, les politiques d'aménagement du territoire, les stratégies de croissance des entreprises, les nouvelles règles de l'économie internationale, sont autant de facteurs décisifs dans la recomposition de la géographie économique des territoires en Europe. Les processus de concentration et de déconcentration des richesses contribuent ainsi à bousculer les hiérarchies entre les États, régions et autres grandes métropoles.

16. Or, ces disparités territoriales ont des conséquences directes sur le fonctionnement des systèmes politiques européens. En effet, le sous-développement économique chronique ou, au contraire, les succès économiques constituent des terrains féconds pour remettre en cause l'État central et exiger de lui des politiques compensatrices et/ou une plus grande autonomie politique.

17. La nouvelle donne économique de la mondialisation bouleverse la géographie économique européenne en soumettant les régions et les villes à des défis contradictoires de compétitivité et de solidarité nouvelle. Avec le resserrement de la croissance autour de grandes zones métropolitaines, on observe le creusement des inégalités au profit des régions et des villes les plus riches. La mondialisation économique fournit de nouvelles ressources politiques aux régions et aux villes capables d'incarner cette nouvelle modernité de la compétition internationale.

18. Au cours des trois dernières décennies, une nouvelle géographie économique a pris forme en Europe. Cette mise en concurrence des territoires s'est encore amplifiée ces dernières années avec la concentration des activités économiques dans les aires métropolitaines. Les investissements vont aujourd'hui dans les régions européennes les plus riches. Le paradigme de l'attractivité territoriale semble donc avoir définitivement supplanté celui de l'aménagement. En conséquence, les systèmes territoriaux de l'UE sont soumis à des tensions économiques croissantes entre des zones en expansion et d'autres en voie de marginalisation. La gestion de ces tensions entre territoires qui gagnent et territoires qui perdent est devenue un enjeu politique majeur entre les gouvernements centraux et les autorités locales et régionales.

Des tensions croissantes entre territoires

19. En partie en raison de la fracture économique croissante, des disparités territoriales (ré)émergent entre et à l'intérieur des Etats et des régions, avec un impact direct sur le fonctionnement des systèmes politiques. L'effet crise semble réactiver le vieux clivage des tensions centre-périphérie. Ainsi, les systèmes territoriaux en Europe doivent faire face à des revendications identitaires construites sur un ensemble de tensions politiques, culturelles et économiques. Cette réaffirmation du clivage territorial s'illustre par les succès électoraux des partis séparatistes ou nationalistes dans plusieurs pays européens. Ces mouvements qui militent pour la défense et/ou la valorisation d'une identité collective remettent non seulement en cause les systèmes territoriaux existants mais contraignent les gouvernements centraux à des aménagements du pouvoir (transfert de compétences, autonomie fiscale accrue) et à la reconnaissance d'identités linguistiques et culturelles sous-étatiques. Parfois ces mouvements menacent la survie de l'État lui-même.

20. Certains exemples de tensions territoriales en Europe semblent indiquer un durcissement des relations centre/périphérie. Ils incluent la crise en Espagne où une déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne a été suivie d'une suspension du statut d'autonomie régionale. La Belgique semble quant à elle s'enfermer dans des tensions linguistiques entre communautés flamande et wallonne, dont l'issue questionne directement l'avenir institutionnel du pays. Au Royaume-Uni, la Première ministre d'Écosse s'est engagée, suite au vote sur le Brexit, sur la voie d'un second référendum pour l'indépendance de l'Écosse. En Italie, fin octobre 2017, les régions de Lombardie et Vénétie ont organisé deux référendums consultatifs pour demander davantage de compétences et une plus forte autonomie fiscale aux autorités centrales à Rome. En Corse (France), après leur victoire aux élections législatives et territoriales de 2017, les forces politiques nationalistes engagent un rapport de force avec l'Etat en espérant une nouvelle étape de l'autonomie insulaire. Plus largement, le mouvement des « gilets jaunes » a révélé des fractures territoriales multiples dans l'hexagone.

21. Les enjeux de solidarité territoriale sont donc plus que jamais au cœur des agendas politiques européens dans un contexte de montée de différentes formes de populismes.

La pandémie de COVID 19 amplifie les écarts territoriaux

22. La pandémie de COVID 19 a provoqué une crise sanitaire, sociale, économique et politique majeure à différents niveaux, y compris au niveau régional, amplifiant la fracture territoriale. La pandémie a aggravé les inégalités préexistantes entre et au sein des territoires en matière d'accès aux soins de santé, de soutien économique, et plus généralement, à la prospérité. Les territoires les plus vulnérables et marginalisés ont été plus durement touchés. La nécessité d'une meilleure politique de cohésion territoriale et d'une plus grande solidarité territoriale est plus que jamais cruciale.

3. Solidarité territoriale : vers une montée en puissance des régions ?

23. Comme le montrent le contexte et les défis actuels, la solidarité redistributive entre territoires est une question complexe qui soulève de nombreux problèmes politiques et techniques. Il est donc important de faire le point sur les enjeux des politiques de solidarité territoriale à l'échelle régionale. Ces politiques s'inscrivent dans des modèles d'organisation territoriale très différenciés. Le pouvoir régional est analysé ici comme la capacité politique dont disposent les régions pour orienter les principales séquences d'action publique en lien avec le développement économique, social ou culturel de leur territoire. De cette capacité politique peut émerger une véritable vision partagée du territoire et une stratégie de développement qui s'adapte ainsi aux défis variables de la solidarité territoriale.

Une différenciation des modèles d'organisation territoriale et leur impact sur les politiques de solidarité territoriale

24. Le rôle des régions dans les politiques de solidarité territoriale est directement affecté par les modèles d'organisation institutionnelle. Il existe des modèles bien distincts d'administration territoriale en Europe. Les structures d'administration publique y sont hautement différenciées. Les héritages historiques, les clivages culturels, les modèles administratifs et les dynamiques de l'action publique ont dessiné un large kaléidoscope de réalités territoriales. Représentant des réalités différentes, les modèles existant en Europe peuvent être divisés en États fédéraux et unitaires, bien qu'il existe des exceptions notables qui ne rentrent pas facilement dans ces catégories.

25. Un État fédéral est un ensemble d'États unis qui sont dotés d'une certaine autonomie politique tout en reconnaissant une autorité supérieure commune, celle de la structure fédérale. Plus encore, les États fédérés partagent la souveraineté avec le gouvernement fédéral, leurs compétences sont ainsi inscrites dans la Constitution et ils participent à la production législative fédérale via la Chambre haute du Parlement fédéral. Les États fédéraux incluent l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et la Suisse. Dans les États de tradition fédérale, une partie non négligeable des ressources juridiques et financières des communes ou des provinces dépend du niveau régional.

26. De ce fait, le fédéralisme est porteur de davantage d'instruments pour une régionalisation des politiques de solidarité territoriale. Cependant les modèles fédéraux en Europe sont régulés par des dynamiques politiques et institutionnelles très différenciées. Le modèle du fédéralisme coopératif allemand est un exemple intéressant. Il se distingue par une interdépendance étroite des niveaux d'administration, un mode de gestion partagée, un contrôle financier assez strict du gouvernement fédéral sur les dépenses des Länder (associé à une péréquation financière), des conférences ministérielles intergouvernementales et une influence permanente des Länder dans le processus législatif via leur droit de veto à la Chambre haute, le Bundesrat.

27. À l'inverse, le fédéralisme belge ne fonctionne pas sur le même équilibre. Il s'agit d'un système fédéral où deux catégories d'entités fédérées cohabitent avec la structure fédérale, les Communautés linguistiques au nombre de trois (francophone, flamande et germanophone) et trois Régions (Bruxelles-capitale, Flandres et Wallonie). Le modèle belge donne à chaque Région la gestion quasi exclusive de son domaine de compétence. Cette architecture institutionnelle est une manière de faire coexister des communautés à l'intérieur d'un même État dans le contexte des pressions concurrentielles croissantes entre la Flandre et la Wallonie.

28. En Europe, la forme unitaire est le modèle étatique le plus répandu. La France incarne ce modèle qui a essaimé un peu partout en Europe de l'Ouest (Grèce, Pays-Bas, Portugal), en Europe centrale et orientale (Bulgarie, Pologne, République Tchèque, Roumanie) ou dans les pays scandinaves (Finlande et Suède). Contrairement aux États fédéraux ou plurinationaux, la souveraineté n'y est pas partagée. Tous les citoyens sont soumis au même et unique pouvoir. L'État unitaire est en théorie centralisé, la gestion des services publics et l'administration des entités infra-étatiques étant dirigées depuis le centre.

29. Dans un État unitaire, les collectivités territoriales sont créées et supprimées par le gouvernement et/ou le parlement au niveau central de manière discrétionnaire. Bien que le pouvoir politique dans ce type d'État puisse être délégué aux collectivités locales par la loi, le pouvoir central demeure le pouvoir suprême qui peut abroger les actes de gouvernements décentralisés ou restreindre leurs pouvoirs. Les politiques de solidarité territoriale sont assurées théoriquement par les autorités centrales mais, là aussi, la tendance est tout de même à la décentralisation même si la place accordée à l'échelon régional est plus variable.

30. En France et en Pologne il existe des conseils régionaux avec des pouvoirs d'action en termes de solidarité territoriale (développement économique, formation professionnelle, transports, aménagement du territoire) mais sans pouvoir législatif ou réglementaire, ni pouvoir de contrôle sur les autres collectivités locales. Cependant, dans de nombreux pays de l'UE, les régions sont inexistantes ou dotées de pouvoirs résiduels. Ceci est particulièrement vrai dans les États où le gouvernement local (communes et provinces) est traditionnellement fort : aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves. Il en va de même dans quelques autres pays tels que le Portugal, la Grèce ou l'Irlande où subsiste une tradition de centralisation.

31. Ajoutons enfin que, plusieurs États européens échappent à la distinction État fédéral/État unitaire. Ils ont pour point commun de reconnaître l'autonomie régionale selon des modalités organisationnelles asymétriques basées sur la reconnaissance de droits culturels et politiques spécifiques. En revanche, ils se distinguent de la forme fédérale soit par l'absence d'une description détaillée des compétences dans la Constitution (Royaume-Uni), soit par la limitation de leur pouvoir d'auto-organisation et de participation à la procédure législative nationale (Espagne). Les politiques régionales, y compris les politiques de solidarité territoriale se déploient donc dans des contextes nationaux d'action très variables d'où l'importance de la prise en compte des modèles régionaux d'action publique.

Identification des politiques régionales de solidarité territoriale les plus appropriées

32. En Europe, les régions développent essentiellement deux types de politiques de solidarité territoriale : des politiques de redistribution financière entre territoires et des politiques distributives d'aménagement et d'équipements. En effet, il convient de mentionner dans ce cadre l'article 9.5 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui garantit la protection des collectivités locales financièrement plus faibles notamment par la mise en place de procédures de péréquation financière ou de mesures équivalentes.

33. Nous pouvons nous référer ici au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il donne un aperçu important de l'article 9.5 de la Charte. Le Commentaire explique non seulement l'objectif de la péréquation financière, mais également les formes particulières qu'elle peut revêtir. Aussi surprenant que ça puisse paraître, la version actuelle du rapport explicatif de la Charte ne contient pas d'explications détaillées sur l'article 9.5 et, par conséquent, le commentaire vient utilement combler cette lacune. Le Commentaire contemporain brosse un tableau général sur les conclusions des rapports de monitoring du Congrès des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Cet aperçu fournit des indications précieuses sur les mécanismes de péréquation financière mis en œuvre dans les États membres et sur les évaluations des pratiques dans ce domaine par le Congrès. Sur cette base, le Commentaire contemporain fournit des critères sur la mise en œuvre de l'article 9.5 (et l'article 9 en général) de la Charte comme indiqué dans les paragraphes suivants.

34. L'article 9.5 aborde la question de la situation financière des communes économiquement défavorisées, du fait de leur démographie ou de leur situation géographique (régions en transition, montagneuses ou insulaires) ou simplement parce qu'elles sont trop petites pour disposer des ressources nécessaires à la réalisation de leurs missions. L'asymétrie entre les tâches et les capacités de certaines communes augmente en présence de la prévalence d'écart considérables entre la taille des différentes communes d'un pays donné et surtout lorsque des communes ou municipalités de taille et de capacité différentes sont obligées d'assumer les mêmes tâches. Par conséquent, un système de péréquation financière au profit des collectivités financièrement plus fragiles est nécessaire dans tous les pays et certainement indispensable dans ceux caractérisés par des asymétries extrêmes entre collectivités locales.

35. Dans ce contexte l'article 9.5 introduit un principe de protection des collectivités locales financièrement plus faibles. À titre de méthode classique d'aide aux collectivités locales faibles, la Charte préconise la péréquation financière qui est un mécanisme bien connu de redistribution dans un cadre de fédéralisme fiscal. Selon l'OCDE, la péréquation fiscale est un transfert de ressources fiscales entre juridictions dans le but de compenser les différences inhérentes à la capacité fiscale ou au coût du service public. La péréquation fiscale est propre à chaque pays, puisqu'elle est déterminée par le contexte institutionnel plus large (tel que la taille, le nombre et la répartition géographique des collectivités locales), ainsi que par les responsabilités et les ressources fiscales attribuées à chaque type d'autorité. Certains accords de péréquation impliquent une simple redistribution des ressources fiscales tandis que d'autres aident les gouvernements centraux à façonner et à adapter étroitement la prestation des services publics au niveau local. Par conséquent, la Charte utilise le terme « *procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes* » dans le but d'englober un ensemble d'institutions, mécanismes et arrangements divers visant à corriger les effets d'une répartition inégale des finances.

36. La péréquation financière peut revêtir différentes formes, mais passe généralement par la mise en place d'un système de transferts à l'intention des autorités les plus pauvres. On a généralement recours à un système de calcul polynomial permettant d'harmoniser différentes variables et données quantitatives et statistiques. Afin de réduire les disparités financières entre collectivités locales, la Charte prévoit également un mécanisme de péréquation financière transparent et prévisible, lequel doit être réactif aux changements du climat économique. Toutefois, les rapports de suivi soulignent fréquemment l'absence de mécanismes de péréquation financière répondant à ces critères.

37. La péréquation financière est un mécanisme de redistribution qui doit respecter certains principes, comme l'équité, la stabilité, l'efficacité et la transparence. Dans ce contexte, les arrangements ont tendance à être complexes. Parallèlement, la Charte souligne que les procédures de péréquation ou les mesures équivalentes ne doivent pas « réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité ». En d'autres termes, la péréquation ne devrait pas revêtir les caractéristiques et les effets des subventions destinées au financement de projets spécifiques, de crainte de diminuer le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales bénéficiaires.

38. L'article 9.5 est étroitement lié à l'article 3.1. Compte tenu de la nécessité d'une « capacité effective » correspondante des collectivités locales, les autorités centrales se doivent non seulement d'encourager lesdites collectivités à exploiter pleinement leurs ressources propres, mais également à fournir à ces entités les moyens financiers dont elles ont besoin, notamment en mettant en place un système de péréquation financière. De ce point de vue, l'article 9.5 de la Charte constitue une garantie supplémentaire de la « capacité » des collectivités locales prévue à l'article 3.1. L'article 9.5. vise à assurer une dotation financière suffisante permettant aux collectivités locales de couvrir non seulement les dépenses associées aux compétences propres et déléguées, mais aussi le financement de l'appareil politique et administratif nécessaire à l'accomplissement des tâches leur étant assignées. Sans une base financière solide, la garantie de l'article 3 de la Charte n'aurait pas de sens.

39. Finalement, comme il est précisé au début de l'article 9.1 de la Charte, les transferts de péréquation doivent être considérés comme des ressources propres dont les collectivités locales « peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ». Même si, dans les législations internes, les méthodes de calcul des systèmes de péréquation financière intègrent fréquemment les paramètres de dépenses dans des secteurs donnés (par exemple, les besoins éducatifs et les charges environnementales), les communes doivent pouvoir utiliser librement les sommes ainsi transférées (voir aussi l'article 9.5). Qualifier les transferts de péréquation de « ressources propres » implique que ces moyens financiers couvrent uniquement les coûts encourus pour l'exécution des tâches locales et obligatoires à l'exception de ceux engagés pour l'exercice des compétences déléguées. Pour ces tâches déléguées, un mécanisme distinct — et vertical — de transfert des moyens financiers doit être mis en place, conformément à l'article 9.2.

40. Il convient de rappeler que tous les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale et la plupart d'entre eux ont ratifié son article 9.5, même si certains Etats y ont émis des réserves. En tant que traité international, la Charte est un instrument juridique contraignant pour les Etats parties qui doivent veiller à ce que ses dispositions pertinentes soient dûment appliquées. Cela veut dire que tous les Etats qui ont ratifié l'article 9.5 doivent mettre en œuvre les mécanismes de péréquation financière afin de corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement.

41. Dans ce contexte, la Suisse, fournit un exemple intéressant avec son système de péréquation financière entre cantons. C'est même un des exemples les plus impressionnants de solidarité territoriale en Europe entre les régions les plus riches et les plus pauvres. La péréquation financière est essentielle pour l'autonomie des cantons. Sans elle, certains d'entre eux ne pourraient plus être en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de la loi fédérale et leur existence serait menacée. Par exemple, le canton du Jura s'appuie sur la péréquation financière pour près d'un cinquième de ses revenus. La péréquation des ressources ne repose pas sur des recettes fiscales réelles mais sur des recettes fiscales potentielles, c'est-à-dire sur la création de valeur qu'elles sont en mesure d'exploiter d'un point de vue fiscal. Ce potentiel est basé sur la totalité des revenus et de la fortune imposables des particuliers et des bénéficiaires imposables des sociétés. La politique fiscale proprement dite d'un canton n'a donc aucune influence directe sur les transferts financiers vers ou depuis ce canton dans le cadre de la péréquation financière, et l'autonomie fiscale est ainsi garantie. La péréquation financière est cofinancée par la Confédération (péréquation verticale) et les cantons à fort potentiel de revenus (péréquation horizontale) ; qui sont actuellement au nombre de six. De cette manière, la Confédération et les cantons financièrement solides allouent des ressources aux cantons faibles, qui sont alors libres d'utiliser les ressources comme bon leur semble. En vertu de la loi fédérale sur la péréquation financière

et la compensation des dépenses, après la péréquation financière chaque canton doit disposer d'un niveau de ressources par habitant équivalent à au moins 85% de la moyenne suisse.

42. Or, les indicateurs posent souvent des difficultés. Selon que l'on privilégie le revenu des habitants ou la fiscalité territoriale, on aboutira à des résultats parfois divergents. La richesse fiscale territoriale ne coïncide pas toujours avec la richesse sociale. Autrement dit, à l'échelon régional, comme à l'échelon national, des communes dont les habitants ont des revenus inférieurs au revenu médian peuvent disposer de base de taxe sur les entreprises supérieure à la moyenne régionale. Dès lors, la redistribution, qu'elle soit horizontale ou verticale, entre autorités locales suppose la mise en œuvre de mécanismes complexes, eux-mêmes fondés sur des indices composites. Il est donc tout à la fois nécessaire mais très complexe de concevoir des mécanismes efficaces de solidarité financière entre territoires.

43. Les régions peuvent aussi mettre en place des politiques distributives qui prennent la forme de contrats à destination des communes, intercommunalités ou départements/provinces. Ces politiques contractuelles entendent assurer, sinon une redistribution, du moins une action affirmative. Certaines régions ont donc conçu des politiques territoriales, fondées sur des contrats, qui s'alimentent à un guichet, lui-même formaté selon une batterie de critères qui intègrent cette dimension redistributive. Ainsi, en France, la Région Bretagne a conçu un programme contractuel, qui se poursuit depuis plus de deux décennies, et s'est affiné peu à peu, en particulier en y intégrant les fonds européens depuis 2015. Il consiste en un droit de tirage réservé aux grandes intercommunalités selon une clé de répartition qui combine le revenu médian par habitant et l'effort fiscal.

44. De fait, la plupart du temps, les enveloppes contractuelles apportées par les régions sont en pratique destinées aux petites communes et aux communautés de communes rurales. Il s'agit d'un guichet quasiment automatique, qui apporte, de manière relativement aveugle, une aide à l'investissement. On peut parler de solidarité dans ce cadre ; on peut aussi parler du soutien ordinaire aux responsabilités communales ou intercommunales (rénovation et agrandissement des écoles, création d'équipements culturels et sportifs, réfection de l'église, création d'un terrain de jeu, ouverture d'une crèche, etc.).

45. Les sommes distribuées ont un impact important dans les petites communes ou les intercommunalités rurales. Mais elles restent parfois limitées au regard des différences de moyens, et surtout d'enjeux entre les territoires urbains et ruraux. Tout dépend aussi de la capacité financière régionale, de ses compétences et de sa faculté à enrôler un ensemble d'acteurs autour des politiques contractuelles de solidarité. Tout cela est devenu plus visible dans le contexte de la pandémie en cours de COVID 19. Notamment, la pandémie a aggravé les problèmes récurrents existants dans l'application de la Charte, et en particulier de son article 9, comme cela a été souligné dans le rapport adopté par le Congrès intitulé « Garantir le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale en période de crise majeure »⁵. L'impact de la crise peut affecter les systèmes de péréquation financière déjà en place ou poser des problèmes pour leur mise en œuvre dans les pays où les mécanismes sont envisagés. C'est précisément dans les situations de crise majeure que les systèmes de péréquation financières se révèlent efficaces pour soutenir le développement régional et local.

Le renforcement des capacités régionales vers une solidarité territoriale

46. Les capacités financières des régions se sont resserrées à l'ère des grandes réformes de l'administration publique. Plusieurs pays européens ont mis en place des dispositifs de réduction de la dépense publique passant par une diminution des effectifs de la fonction publique, la privatisation de certains services publics, la réorganisation des administrations d'Etat. Cependant, les pressions convergentes produisent rarement des résultats identiques.

47. Selon les Etats, les contextes économiques, les compétences des autorités régionales, les décideurs régionaux, s'ils sont confrontés à des enjeux similaires, n'ont pas la même capacité politique à y répondre. Dans certains pays européens, on observe par exemple une recentralisation du circuit des finances locales et régionales, sans pour autant que les Etats centraux puissent contrôler la dépense publique. En France et en Espagne, les gouvernements centraux ont tenté de reprendre la main sur les circuits des finances des régions et collectivités autonomes.

48. Les transferts de l'Etat central ont pris une part croissante dans les budgets des collectivités, en combinaison avec de nouveaux contrôles et des instruments de contrôle des dépenses. En France, la réforme de la taxe professionnelle, en 2010, a introduit une méthode bien plus centralisée de calcul et de

⁵ https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a19f65

collecte des taxes sur l'activité. En Espagne, malgré le transfert de nombreuses compétences aux communautés autonomes, environ 80% des ressources financières sont transférés par, ou partagées avec le gouvernement central. De même, au Royaume-Uni, les finances publiques restent un domaine hautement centralisé. Si le mécanisme dit de Barnett assure une dotation globalisée du gouvernement central vers les gouvernements dévolus, et si ce mécanisme assure une grande autonomie dans les faits, les gouvernements gallois (et même Ecossais) n'ont que très peu d'autonomie fiscale.

49. En matière de solidarité territoriale, les besoins des territoires sont différents. Une capacité régionale renforcée doit permettre de produire des politiques de solidarité territoriale adaptées dans un contexte complexe de gouvernance multiniveaux. Elle peut en particulier se servir des identités territoriales pour alimenter des stratégies de développement innovantes et expérimentales. L'enjeu est véritablement de renforcer l'autonomie régionale en tant qu'autorité organisatrice des politiques de justice territoriale de proximité en lien avec les autorités locales. Il ne s'agit pas de nier l'importance de l'État dans sa capacité à assurer la péréquation, en particulier fiscale, mais de donner aux régions les moyens de concevoir et de mettre en œuvre des politiques de solidarité territoriale mieux adaptées à la variété des configurations territoriales, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale et notamment aux dispositions de son article 9.

50. Disposer d'une capacité politique véritable est nécessaire aux régions afin de développer et mettre en place les politiques de solidarité territoriale incluant : la capacité des acteurs à concevoir le territoire et son développement, la capacité de former ensuite des coalitions territoriales et de mettre en place des dispositifs d'action publique autour de grands enjeux de développement régional. Six paramètres sont essentiels pour y parvenir : (1) les ressources institutionnelles, (2) les ressources économiques, (3) les logiques d'identification, (4) le récit territorial, (5) le rapport à l'État et le leadership politique (6).

Tableau 2 : Les paramètres d'une capacité politique territoriale

6 paramètres	Croyances	Coalition
Ressources institutionnelles		Finances et compétences juridiques
Ressources économiques		Richesse relative des acteurs privés et publics
Logique d'identification	Représentation de soi et sentiment d'appartenance	
Récit territorial	Mise en récit de l'histoire du territoire et de son avenir	
Relations intergouvernementales		Coopération
Leadership politique		Stabilité et accès à la prise de décision de la coalition

51. Une capacité politique ne se résume donc pas à des ressources institutionnelles mais induit la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers dans un environnement étudié et bien ancré localement. A ce titre, c'est sans doute dans le dépassement d'une acception trop étroite de la notion de solidarité que les régions peuvent trouver leur pleine efficacité en forgeant de nouvelles alliances entre territoires dynamiques et ceux qui le sont moins ou en tout cas différemment.

52. Les politiques régionales de solidarité territoriale ne doivent pas se résumer à des dispositifs de distribution spatiale d'équipements ou d'infrastructures. Ces derniers ont aussi potentiellement des effets négatifs en créant un appel d'air qui conduit, par le jeu combiné de l'accessibilité et du marché foncier, à un étalement urbain croissant. Certaines politiques régionales redistributives sont nécessaires mais la capacité politique des régions à produire des représentations spatiales partagées l'est tout autant, afin de réduire les écarts de richesses et d'accessibilité aux services publics et d'assurer un développement durable.

53. L'enjeu central des politiques régionales de solidarité se fonde, semble-t-il, sur la mise en perspective des interdépendances entre les différents territoires et sur la garantie d'une coopération dans l'élaboration des politiques de solidarité territoriale, évitant ainsi l'émergence de la concurrence entre les territoires infrarégionaux, qui nuit à la solidarité territoriale.

54. Comme le montre la pandémie de COVID 19, les régions jouent un rôle clef en période de crise majeure, en faisant face aux défis qui en résultent et en assurant une meilleure cohésion territoriale et une plus grande solidarité territoriale ainsi qu'en promouvant l'équilibre entre les trois dimensions du développement durable : sociale, économique et environnementale.

4. Conclusions

55. La définition de la solidarité territoriale adoptée dans ce rapport renvoie au développement équilibré et à la réduction des écarts de richesse et d'accessibilité aux services publics entre les territoires. Ce rapport montre que la mondialisation économique a accru les inégalités territoriales dans de nombreux pays européens. La crise actuelle de COVID 19 a particulièrement mis en lumière ces inégalités territoriales en termes d'accès aux soins de santé et de soutien économique et, d'une manière générale, aux meilleures conditions de vie. Ce problème qui produit des tensions politiques et des conflits potentiels peut représenter un risque majeur pour la cohésion des Etats.

56. Alors que la capacité des Etats à garantir efficacement la solidarité territoriale diminue depuis des décennies, les régions se sont progressivement dotées d'outils pour mener des politiques de solidarité dans leurs territoires. Cependant, les régions sont confrontées à de multiples défis tels que les fractures territoriales grandissantes, principalement dues à la métropolisation des activités économiques, et au manque de capacités politiques adaptées pour accomplir leur mission. Cela concerne en particulier la capacité à développer des visions communes au sein des territoires et la capacité à former des alliances territoriales pour l'action publique.

57. Dans la pratique, certains Etats et régions d'Europe ont surmonté les défis existants et se sont sérieusement penchés sur la question de la solidarité territoriale. Ils ont mis en place des politiques de solidarité très efficaces. A cet égard, la politique suisse de péréquation financière entre les cantons peut être un exemple inspirant. L'autonomie financière régionale et la péréquation financière sont les deux piliers pour promouvoir la solidarité territoriale. De tels exemples montrent qu'il peut être bénéfique pour les Etats de donner aux régions les moyens de développer et de mettre en œuvre des politiques de solidarité territoriale adaptées de manière adéquate aux configurations territoriales spécifiques. Dans ce contexte, des mécanismes de péréquation horizontaux transparents et prévisibles sont d'une importance capitale.

58. Cependant, la solidarité territoriale ne signifie pas doter tous les territoires des mêmes dispositifs d'équipements et d'infrastructures, mais leur fournir les conditions cadres nécessaires pour une équité et une coopération à long terme. Les politiques régionales de solidarité territoriale doivent, par conséquent, reposer sur une compréhension de l'interaction et des alliances indispensables entre les différents territoires infrarégionaux. Cela suppose une coordination politique de toutes les mesures de solidarité territoriale menées au niveau régional.

Références bibliographiques

Allain-Dupré, D. (2018), "Assigning responsibilities across levels of government", OECD working papers on fiscal federalism, No. 24.

Amin, A. (2004), "Regions unbound: towards a new politics of place", *Geografiska Annaler*, 86B/1, pp. 33-44.

Assembly of European Regions, (2009). *From subsidiarity to success: The impact of decentralisation on economic growth*. Brussels: AER Publications.

Börzel, T. (2002) *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cole, A., Pasquier, R. and de Visscher, C. (2016), "Les régions européennes face à la crise: une grille de lecture comparative", *Revue internationale de politique comparée*, 23(3), pp. 285-300.

Carter, C., Pasquier, R. (2010), "Studying regions as spaces for politics: rethinking territory and strategic action", *Regional and Federal Studies*, 20 (3), pp. 281-294.

Conseil de l'Europe (2017), *Démocratie locale et régionale en Suisse*, Strasbourg, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport CG33.

Conseil de l'Europe (1985), *Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Conseil de l'Europe (1985), *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Conseil de l'Europe (2020), *Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*, Strasbourg, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., and Voelzkow, H., (2003) (eds), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press.

Davezies, L. (2015), *Le nouvel égoïsme territorial. Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil.

Estèbe, P., (2008), "Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité territoriale?", *Les Cahiers*, No. 148, Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France.

Hassenteufel P., (2011), *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin (2nd edition).

Hooghe, L., Marks, G., (2001), *Multilevel governance and European integration*, Lanham, MD Rowman and Littlefield.

Keating, M. (2008), "Thirty years of Territorial Politics", *West European politics*, 31 (1-2): pp. 60-81.

Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London: Edward Elgar.

Kernalegenn, T. and Pasquier, R. (2018), "Les régions contre l'État? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe", *Droit et société*, 98 (1), pp. 71-89.

Lascoumes, P., Le Galès, P., dir., (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A., (eds), (2011), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Loughlin, J., Peters, G. (1997) "State traditions, administrative reform and regionalization", in Keating Michael, Loughlin John eds., *The political economy of regionalism*, London, Routledge, pp. 41-62.

Lowi, T., (1972), "Four systems of policy politics and choice", *Public Administration Review*, 32 (4), pp. 282-310.

Majone, G. (1997), "From the positive to the regulatory State: causes and consequences of changes in the modes of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2), pp. 139-167.

OECD (2017), *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>

Pasquier, R., (2018), "Les fractures territoriales en France. Construction d'un problème public", *Cahiers français*, No. 402.

Pasquier, R., (2012) *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

Riker, W., (1975), "Federalism", in Fred I. Greenstein et Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Reading, Addison-Wesley, pp. 93-172.

Rodriguez-Pose, A. (2003) "Local production systems and economic performance in France, Germany, Italy and the United Kingdom", in Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., and Voelzkow, H., (eds), *Local production systems in Europe. Rise or demise?*, Oxford, Oxford University Press: pp. 25-45.

Rokkan, S., Urwin, D., (1983), *Economy, territory, identity. Politics of West European peripheries*, London, Sage.

Sassen, S., (1991), *The global city*, Princeton, Princeton University Press.

Scott, A., Storper, M., (2003) "Regions, globalization, development", *Regional Studies*, 37 (6-7), pp. 579-593.

Storper, M. (1995), "The resurgence of regional economies, Ten years later: The region as a nexus of untraded interdependencies", *European Urban and Regional Studies*, 2 (3): pp. 191-221.

Tömmel, I., 1998, "Transformation of governance: The European Commission's strategy for creating a Europe of the regions" *Regional and Federal Studies*, 8 (2): pp. 52-80.

Veltz, P., 2012, *Des lieux et des liens, Essai sur les politiques des territoires à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aig