

Cohésion territoriale et solidarité communautaire

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

L'Union européenne « promeut la cohésion [...] territoriale et la solidarité entre les États membres », est-il noté dans la dernière mouture du traité de Lisbonne. La mention de ce nouvel objectif mène Jean-François Drevet à interroger ici ce concept de cohésion territoriale, « encore peu utilisé au niveau européen ». Ainsi, après avoir dressé un tableau des politiques mises en place dans ce domaine au niveau national, dans des pays comme l'Allemagne, la Suisse et la France, de leurs points positifs et de leurs effets préoccupants, l'auteur se penche sur les mécanismes de solidarité en œuvre à l'échelle européenne.

Selon lui, le budget communautaire fait preuve aujourd'hui d'une trop faible capacité redistributive — les transferts nets entre les États membres représenteraient le quart du budget de l'Union européenne — et se montre « incapable de participer massivement à des politiques de relance ». Une situation qui « fait peser (notamment en période de crise économique et financière) des risques croissants sur la stabilité de la zone euro ». Il est donc essentiel, conclut Jean-François Drevet, que ce nouvel objectif de cohésion territoriale fasse partie des priorités. T.P. ■

Dans l'article 3 du traité de Lisbonne, un nouvel objectif de cohésion territoriale a été ajouté au texte antérieur. Ainsi, l'Union « pro-

meut la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les États membres ». Bien que ce texte se réfère essentiellement aux politiques

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

de cohésion (il sera analysé dans ce cadre dans une prochaine tribune), le débat en cours sur les mécanismes globaux à développer face à la crise, notamment pour défendre la monnaie unique par une solidarité accrue entre les États membres, lui donne une dimension plus large.

La cohésion territoriale dans les États membres

Si le concept de cohésion territoriale est encore peu utilisé au niveau européen, il correspond à des réalités tangibles au niveau national. Les États membres l'assurent au moyen de divers instruments et y consacrent une part importante de leurs dépenses publiques :

— explicitement, par des péréquations fiscales et budgétaires entre les collectivités territoriales, et à travers leurs différentes politiques de développement régional ;

— implicitement, par le versement de prestations de protection sociale (maladie, vieillesse, chômage) sur tout le territoire et par l'égalité d'accès aux services publics (via un prix unique de l'électricité ou du timbre poste, par exemple.)

Dans plusieurs pays, la cohésion territoriale est une obligation légale. En Allemagne, la loi fondamentale² prescrit la création de conditions de vie équivalentes dans l'ensemble du pays comme un objectif de base. En France, la révision de 2003 a consacré la péréquation comme une exigence consti-

tutionnelle en disposant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales³ ». Dans les deux pays, cet objectif est repris dans les lois sur l'aménagement du territoire⁴, mais déborde largement ce cadre.

Dans ce vaste domaine, on se limitera à deux exemples de péréquation fiscale, qui présentent un intérêt du point de vue européen : ceux de la Suisse, bien que non membre de l'UE et de l'Allemagne.

Dans la pratique, la Suisse est l'un des pays qui mène la politique la plus avancée. Depuis 2008, avec la réforme de la péréquation territoriale (RPT), elle consacre 0,9 % de son produit intérieur brut (PIB) à un mécanisme d'égalisation des ressources fiscales entre les cantons, permettant aux plus pauvres de les relever à 85 % de la moyenne nationale en transférant une partie des recettes des cantons les plus urbanisés vers les zones rurales et les montagnes. La RPT alimente (pour 16 % de son budget) deux fonds destinés à alléger le poids des charges topogéographiques (altitude, faibles densités de population, déclivité) et sociales des cantons les moins riches. Actuellement (une révision est prévue en 2011), 6 cantons seulement sur 26 sont contributeurs nets, le budget fédéral couvrant une partie importante des dépenses.

En Allemagne, en application du principe du fédéralisme coopératif, le système est aussi basé sur une éga-

2. Article 106, paragraphe 3.

3. Cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

4. En Allemagne, la loi fédérale de 1965, dont l'article 2 stipule que « dans les régions où les conditions de vie sont significativement en retard sur la moyenne fédérale, ou dans lesquelles de tels retards peuvent être anticipés, les conditions économiques et sociales générales et les équipements culturels doivent être améliorés ».

lisation des recettes fiscales par habitant, par la mise en commun de 25 % de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) collectée par les *Länder* et des aides du budget fédéral. La redistribution a atteint 39 milliards d'euros en 2008 (environ 1,6 % du PIB). S'y ajoutent d'autres mécanismes de coopération (les tâches communes ou *Gemeinschaftsaufgaben*) et de compensation, sans compter les politiques de rattrapage des nouveaux *Länder* de l'est.

Les effets conjugués de ces mécanismes sont importants. En France, Laurent Davezies ⁵ observe un découplage croissant entre la géographie des disparités basée sur le PIB / habitant et celle du revenu disponible par habitant. Les territoires ne sont plus des supports seulement de croissance, mais aussi de redistribution.

La distribution des prélèvements obligatoires n'épouse plus comme dans le passé celle de la production intérieure brute et exerce un effet correcteur très sensible :

— Les dépenses publiques ont de puissants effets redistributifs. Elles se répartissent davantage en fonction de la population que de la production, notamment les prestations sociales. Elles contribuent à la création d'emplois qui sont mieux répartis sur le territoire et plus stables que ceux créés par la production (particulièrement affectée par les délocalisations).

— De plus en plus de retraités consomment leurs revenus en dehors des zones d'emploi où ils ont été produits. Avec les navetteurs ⁶, les propriétaires de résidence secondaire et les touristes, ils alimentent une économie résidentielle, qui amortit les mutations économiques et contribue de manière déterminante à la croissance des zones antérieurement défavorisées.

Selon Laurent Davezies ⁷, cette évolution a atteint une telle ampleur qu'elle porte atteinte à l'attractivité (de plus en plus basée sur des critères internationaux) des zones productives. C'est le cas à l'évidence des vieilles régions industrielles (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine), mais aussi de l'Île-de-France et des grandes métropoles. On l'observe ailleurs en Europe, mais la France la connaît de manière plus accentuée, parce qu'elle est plus « publique » (en poids relatif des prélèvements obligatoires, comme en part des emplois publics), plus « unitaire » (ce qui facilite la péréquation et les migrations de population) et moins « active » (départ moyen à la retraite à 57 ans, impact des 35 heures).

La faible capacité redistributive du budget communautaire

Parmi tous ces mécanismes correcteurs, le budget communautaire ne joue qu'un rôle limité. D'après les données de 2008 ⁸, les transferts nets

5. DAVEZIES Laurent. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris : Seuil, 2008, 110 p.

6. Ceux qui travaillent dans une grande ville et résident en dehors (en anglais *commuters*, en allemand *pendlers*) : en 1999, un quart des actifs vivant en milieu rural travaillent en zone urbaine.

7. Voir CORDOBES Stéphane. « La dynamique des territoires en France. À propos du livre de Laurent Davezies, *La République et ses territoires* ». *Futuribles*, n° 347, décembre 2008, pp. 25-34.

8. Voir le rapport financier 2008, où ces transferts sont plutôt surévalués. En effet, la Commission reprend toutes ses dépenses localisables, notamment ses dépenses administratives, ce qui fait apparaître la Belgique et le Luxembourg comme des bénéficiaires nets.

entre les États membres correspondraient à un montant maximal de 26 milliards d'euros, soit le quart du budget (0,25 % du PIB) de l'Union, bien que certains États membres bénéficient d'aides importantes : les dépenses de l'UE en Grèce, par exemple, ont atteint 3,64 % de son PIB, alors que la contribution d'Athènes n'en représente que 0,99 %⁹.

Seules à être explicitement solidaires, les politiques de cohésion représentent bien 0,4 % du PIB de l'UE, mais les transferts nets ne comptent que pour un peu plus d'un tiers (34 % en 2008, soit au maximum 0,15 % du PIB de l'UE). En valeur relative, c'est beaucoup moins que les efforts consentis dans le cadre national. La solidarité ne coûte donc pas trop cher aux pays les plus développés et il n'y a pas d'exemple de construction d'un marché unique avec un niveau de péréquation aussi bas entre ses composantes.

Compte tenu de l'importance des politiques nationales de cohésion territoriale, on peut se demander s'il est opportun de faire de même au niveau communautaire, en supplément des politiques de cohésion. À Bruxelles et ailleurs, il ne manque pas de partisans du « chacun pour soi » qui estiment les dépenses de solidarité inutiles, sinon contre-productives. Cependant, même aux États-Unis, une partie importante du budget fédéral exerce une fonction de péréquation ou de redistribution entre les territoires.

Sans entrer dans ce débat, la crise qui se poursuit met en évidence le besoin de mécanismes de solidarité

globaux, notamment pour préserver la cohésion de la zone euro et éviter les attaques contre ses membres les plus fragiles. Ce n'est pas à proprement parler de la cohésion territoriale, mais cela fait appel à des mécanismes similaires. Par ailleurs, au nom de l'ouverture à la concurrence, la logique du marché unique remet en cause les mécanismes de péréquation établis dans le cadre national, notamment pour les services d'intérêt économique général (SIEG¹⁰) et éventuellement pour certains budgets de protection sociale. Certaines politiques nationales sont donc menacées.

Cohésion territoriale et solidarité face à la crise

En 2008, face à la montée de la crise et aux attaques spéculatives contre les pays les plus endettés, le budget communautaire a été incapable de participer massivement à des politiques de relance, qui ont été menées partout, notamment dans les pays les plus libéraux (États-Unis). Quelles que soient les erreurs de la Grèce (et de ceux qui l'ont aidée à les faire), l'absence de mécanisme de secours au niveau de la zone euro fait peser des risques croissants sur la stabilité de l'ensemble. L'exclusion, qui n'est pas prévue par les textes, n'est pas, à l'évidence, une réponse adéquate, dans l'intérêt même du pays où elle a été évoquée (l'Allemagne).

Il est donc nécessaire d'envisager la mise en œuvre de mécanismes correcteurs. En observant que les déficits excessifs se compensent au niveau

9. La Lituanie est le pays le plus avantagé : en 2008, les dépenses communautaires y comptaient pour 4,87 % de son produit intérieur brut (PIB) et sa contribution n'était que de 0,90 %.

10. « Les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public » : énergie, transports, télécommunications, postes.

de la zone euro, des experts de Natixis ¹¹ y ont transposé le mécanisme allemand de mise en commun de 25 % des recettes de TVA et de financement complémentaire fédéral : il apporterait une masse globale de 150 à 200 milliards d'euros (1,6 % à 2,1 % du PIB, soit environ le double du budget actuel de l'UE). Onze pays, dont la France, seraient contributeurs nets et sept, bénéficiaires (les pays méditerranéens et la Slovaquie).

Ces experts estiment que cette solidarité financière serait suffisante pour aider les États membres défaillants à mettre de l'ordre dans leurs affaires et, donc, à décourager la spéculation. Un tel mécanisme utilisé dans le cadre de l'UE à 27 au profit du budget communautaire lui donnerait une dimension plus crédible en termes de relance (entre 2 % et 3 % du PIB). Et si on ne veut pas recourir à la TVA, des ressources nouvelles pourraient être mobilisées par d'autres moyens ¹².

Cohésion territoriale et libéralisation des services d'intérêt général

La cohésion territoriale implique le maintien de l'accès universel aux services d'intérêt général, notamment dans les régions à faible densité de population, ce qui pose problème aux nouveaux opérateurs. Leur souci de rentabilité n'est pas nécessairement compatible avec les obligations traditionnelles de service public, défendues

au nom de l'égalité de traitement, mais aussi comme condition de l'intégration des régions dans l'économie globale.

L'évaluation des charges induites par la libéralisation en cours, au titre de la cohésion territoriale, et les conditions de transfert de ces charges depuis les usagers (qui les payaient antérieurement dans le cadre de systèmes de prix unique ou de péréquation tarifaire) vers le contribuable (appelé à financer le coût des compensations) est une source de préoccupation. Elles peuvent être élevées, comme on l'a constaté en France, lors de la signature en 2008 du contrat entre l'État et la Poste, qui évalue les surcoûts de la cohésion territoriale, à 399 millions d'euros, un peu plus que le budget 2007 de la DATAR ¹³ (390 millions d'euros).

En outre, par rapport aux règles de concurrence, il existe des doutes sur le degré de liberté des États membres et des collectivités territoriales à assurer leurs obligations de service public en finançant les surcoûts. Le nouvel article 14 du traité concernant les SIEG ne cite pas la cohésion territoriale, qui n'apparaît que sous une forme allusive dans le protocole n° 9, qui définit des « valeurs communes », en citant l'existence « de situations géographiques, sociales et culturelles différentes ». Cette approche est jugée insuffisante par le Comité des régions ¹⁴, qui demande des dispositions législatives adéquates, au moins en ce qui concerne le droit de la concu-

11. BROYER Sylvain et BRUNNER Costa. « Que coûterait le fédéralisme fiscal à la zone euro ? » Natixis, *Flash économie*, n° 38, 2 février 2010.

12. Voir DREVET Jean-François. « La faisabilité d'un impôt européen ». *Futuribles*, n° 361, mars 2010, pp. 67-74.

13. DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

14. Avis du Comité des régions sur le « livre vert cohésion territoriale » (Rapport Le Drian), février 2009. Publié dans le *Journal officiel de l'Union européenne* en mai 2009.

rence. Au nom de la cohésion territoriale, la Commission pourrait le faire en incluant, dans ses directives de libéralisation des SIEG, des obligations pour les nouveaux opérateurs, afin de préserver l'accessibilité aux services de proximité sans charge additionnelle pour les budgets publics.

Vers un rééquilibrage ?

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États membres ont fortement accru leur cohésion territoriale, jusqu'à construire une économie résidentielle qui exerce des fonctions importantes d'« amortisseur de crise », en apportant aux régions les moins productives des ressources qu'elles ne peuvent pas gagner par elles-mêmes. Le développement de la concurrence internationale fait peser des menaces croissantes sur ces transferts, qui peu-

vent ralentir le développement des régions les plus performantes. On ne pourra donc pas échapper à leur remise en cause.

La situation serait inverse au niveau communautaire. En dépit de l'existence des politiques de cohésion, les mécanismes de transfert entre les États membres sont d'une ampleur insuffisante pour assurer l'équilibre de l'ensemble, notamment en période de crise économique et financière. Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence, notamment dans les services d'intérêt général remet en cause des systèmes de péréquation anciens et éprouvés. L'objectif de cohésion territoriale déjà inscrit dans le traité doit donc être pris en compte et se concrétiser sous des formes encore à déterminer, notamment dans les domaines législatif et budgétaire. ■