

La politique européenne de cohésion

De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Quelles sont les perspectives de la politique de cohésion territoriale en tant qu'objectif complémentaire à la politique de cohésion économique et sociale ? s'interroge ici Jean-François Drevet ². L'auteur présente, tout d'abord, les actions et outils d'analyse du territoire européen, créés dans le cadre de la politique régionale communautaire — FEDER, Interreg, Livre vert, etc. —, puis réfléchit, au regard de ce qui existe déjà, à la mise en œuvre possible du nouvel objectif de cohésion territoriale, qui apparaît à ses yeux comme prioritaire. Cet objectif « introduit un souci d'équilibre qui vise à apporter aux territoires, et donc aux populations, des garanties d'accessibilité aux infrastructures et aux services sociaux qui sont une des bases de la démocratie et de l'efficacité économique », conclut-il. T.P. ■

Après avoir indiqué à quoi le concept de cohésion territoriale servait dans le cadre national et comment il serait utilisable pour renforcer la solidarité communautaire,

nous entrons ici dans un débat plus technique concernant ses perspectives en tant qu'objectif complémentaire à la politique de cohésion économique et sociale.

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

2. Dans la tribune européenne « Cohésion territoriale et solidarité communautaire » (*Futuribles*, n° 363, mai 2010), Jean-François Drevet s'est attaché à définir le concept de cohésion territoriale et à indiquer comment il serait utilisable pour renforcer la solidarité communautaire.

L'article 174³ du traité de Lisbonne stipule : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. »

Ensuite, le traité fait un inventaire des zones méritant une attention spécifique : « Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents, telles que les régions les plus septentrionales à faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Quelles sont les applications possibles de ce texte ?

Cohésion territoriale et politique régionale : handicaps provisoires et permanents

Depuis la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975, l'Union européenne (UE) combat les disparités dans des régions ou des zones sélectionnées sur la base d'indicateurs socio-économiques. Cette politique est réputée provisoire,

subordonnée à l'existence d'un retard de développement qui doit en principe être résorbé, les fonds structurels ayant été créés pour cela. La renégociation des règlements avant chaque nouvelle période de programmation budgétaire indique clairement à quel point il s'agit d'un effort de nature transitoire.

En fait, en raison de l'élargissement de l'UE à des pays ayant un écart de revenu grandissant par rapport à la moyenne, cette politique s'est avérée de plus en plus nécessaire. À l'évidence, elle est destinée à se poursuivre dans l'avenir, compte tenu de la situation défavorisée des pays candidats⁴.

Cependant, dans les années 1990⁵, afin de répondre à des situations particulières, la politique régionale communautaire a accepté de traiter des handicaps permanents, notamment dans la grande périphérie de l'UE :

— En 1995, à la demande des nouveaux adhérents nordiques, un nouvel objectif a été créé⁶ en faveur des zones arctiques et périarctiques, éligibles sous un plafond de densité de population de huit habitants au km². Compte tenu de la faible population actuelle (sa densité est d'environ deux habitants au km²) et de sa décroissance, il s'agit *de facto* d'une intervention permanente.

— Défendu depuis le début des années 1990 par les États membres concernés⁷, l'introduction du concept d'ultra-

3. Ex-article 158 modifié.

4. En 2008, le PIB (produit intérieur brut) par habitant de la Turquie était à 44 % de la moyenne UE-27. Dans les Balkans occidentaux, il est compris entre 26 % (en Albanie) et 63 % (en Croatie).

5. Voir DREVET Jean-François. *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*. Paris : Belin, 2008, 285 p.

6. Dit objectif n° 6 (1995-1999). Cette nouvelle priorité, inscrite dans les traités d'adhésion de la Suède et de la Finlande, fait toujours l'objet d'actions spécifiques, mais sous une autre forme.

7. L'Espagne pour les Canaries, le Portugal pour les Açores et Madère, la France pour les départements d'outre-mer (DOM).

Tableau 1 — Impact des élargissements successifs de l'Union européenne

Données de 1995 sur l'Europe (EUR)	Augmentation de			Évolution du PIB / hab.	PIB / hab. EUR 6 = 100
	Superficie	Population	PIB en SPA ¹		
EUR 9 / EUR 6	31 %	32 %	29 %	- 3 %	97
EUR 12 / EUR 9	48 %	22 %	15 %	- 6 %	91
EUR 15 / EUR 12 ²	43 %	11 %	8 %	- 3 %	89
EUR 26 / EUR 15 ³	34 %	29 %	9 %	- 16 %	75

1. Produit intérieur brut en *standard* de pouvoir d'achat

2. L'effet à la baisse du PIB / habitant provoqué par l'unification allemande est plus fort que celui à la hausse de l'adhésion des trois pays de l'Association européenne de libre échange (AELE).

3. À cette époque, Malte avait provisoirement renoncé à sa candidature, mais cela ne change pas grand-chose au résultat.

Source : UE. *Agenda 2000. Pour une Union plus forte*. Bruxelles : COM(97) 2000 final du 16 juillet 1997, p. 23.

périphéricité dans le traité ⁸ a permis de verser des allocations majorées aux régions les plus éloignées et même, à partir de 2007, des aides au fonctionnement (en dérogation à une pratique constante des fonds structurels de ne cofinancer que des investissements).

Enfin, l'initiative Interreg ⁹ est aussi basée sur des critères territoriaux : y sont éligibles les unités de niveau NUTS 3 (en France, les départements), ayant une frontière terrestre et dans certains cas maritime. Au départ (1990-1993), les financements étaient limités aux zones déjà rendues éligibles par les critères socio-économiques. Ensuite, ils ont été étendus à toutes les zones frontalières.

Les interventions du FEDER sur des critères territoriaux sont donc bien antérieures au traité de Lisbonne. Faut-il en faire davantage ?

Le Livre vert de la Commission européenne (2008-2009)

Depuis le début des années 2000, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ¹⁰ travaille à la mise au point de nouveaux outils statistiques, au niveau géographique le plus pertinent : revenu disponible par habitant (pour tenir compte des transferts), capacité fiscale, accessibilité à différents services (transports, distribution d'énergie, santé, éducation), indices de développement humain, suivant la méthodologie établie par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ce n'est pas une tâche facile, en raison des problèmes d'harmonisation des statistiques nationales et de la nécessité de parvenir à un consensus pour utiliser des indicateurs qui

8. Traité de Lisbonne, article 349 (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas).

9. 5 % du budget du FEDER (Fonds européen de développement régional).

10. Organisme financé par la Commission (en anglais, ESPON).

avantagent nécessairement certains pays par rapport à d'autres.

Faute de pouvoir identifier des priorités incontestables, la Commission a préféré lancer une consultation, à partir d'un Livre vert¹¹ adopté en octobre 2008, qui présente une analyse typologique du territoire européen. Cette initiative faisait écho aux demandes du Parlement européen et des ministres responsables, ainsi que du troisième rapport de cohésion, qui avait présenté une première définition de la cohésion territoriale¹².

Ne souhaitant pas sortir du cadre de la politique régionale, la Commission s'est cantonnée dans une approche assez classique, en présentant en 2009 les résultats de la consultation : « La cohésion territoriale n'entend pas modifier les principes de base de la politique de cohésion, qui reste une politique de développement mettant davantage l'accent sur l'offre de possibilités plutôt que sur la compensation, tout en prenant bien en compte les principes de subsidiarité [...] L'objectif économique d'un fonctionnement adéquat du marché unique s'inscrit dans la logique de développement actuelle de la politique de cohésion. »

La Commission sait que les États membres sont partagés : ils craignent

une extension des interventions de politique régionale, les uns pour des raisons budgétaires, les autres au nom du principe de subsidiarité. Elle ne tient pas non plus à prendre parti dans le débat théologique entre les experts de la Banque mondiale¹³, supposés ne trouver que des avantages aux dynamiques de concentration, et les partisans de la cohésion territoriale, qui veulent réserver les interventions aux zones défavorisées.

Les composantes du débat

Compte tenu de ce qui existe déjà par ailleurs, aussi bien dans la panoplie communautaire (les fonds structurels représentent un bon tiers du budget communautaire) que dans celles des États membres (qui financent depuis longtemps des mécanismes de péréquation entre leurs collectivités), quelle serait la mise en œuvre possible¹⁴ de ce nouvel objectif ?

Puisque le terrain est largement occupé par les États membres, l'UE doit se définir un rôle complémentaire, dans le respect du principe de subsidiarité. Comme cela a déjà été fait dans le passé, elle peut amplifier ses interventions à caractère territorial là où le cadre national n'est pas géographiquement pertinent. Cette orientation

11. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen. *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*. Bruxelles : COM(2008) 616 final, du 6 octobre 2008. Cette procédure permet de lancer un large débat, à partir d'un texte d'orientation et d'une liste de questions.

12. Communication de la Commission. *Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale*. Bruxelles : COM(2004) 107 : « Le concept de cohésion territoriale va au-delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant. En termes de politique, l'objectif est de parvenir à un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. »

13. *Repenser la géographie économique. Rapport sur le développement dans le monde 2009*. Washington, D.C. : Banque mondiale : novembre 2008, 383 p.

14. Voir FALUDI Andreas (sous la dir. de). *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge (mass.) : Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 240 p.

concerne principalement la coopération transnationale ¹⁵, qui sera analysée dans une prochaine tribune.

Mais ce n'est pas suffisant. À partir d'une évaluation assez critique du Livre vert, le Parlement européen (PE) dans une résolution ¹⁶, le Comité économique et social ¹⁷ et le Comité des régions (CdR) ¹⁸, dans leurs avis, se sont prononcés de manière convergente en faveur d'une prise en compte élargie de l'objectif de cohésion territoriale.

Après avoir critiqué le « manque d'ambition » de la Commission, qui ne donne pas de « définition claire de la cohésion territoriale ou ne fixe pas d'objectif en la matière », le PE souligne le besoin de déboucher sur des orientations politiques (rédaction d'un Livre blanc), qui ne se limitent pas à la politique régionale.

Plus concerné que les autres en tant que représentant des collectivités territoriales, le CdR estime que la cohésion territoriale, en tant qu'« objectif transversal de l'UE », doit s'appliquer à toutes les politiques communes ayant un impact territorial et notamment à la libéralisation en cours des services d'intérêt économique général (SIEG), déjà abordée dans la précédente tribune.

On sait depuis longtemps que la non-cohésion produit des surcoûts, par exemple ceux de la congestion et de la désertification. Cette observation,

reprise dans la résolution du Parlement européen, conduit à l'affirmation d'objectifs majeurs d'aménagement du territoire (polycentrisme, lutte contre la congestion, développement durable, actions contre le changement climatique), mais qui restent à mettre en œuvre dans le cadre d'une gouvernance coordonnée entre les différents niveaux de gouvernement, ce qui ne va pas de soi.

Comme les politiques nationales, les politiques communes sont trop souvent conçues et mises en œuvre sans considération suffisante de leurs conséquences territoriales, ce qui confronte les collectivités à des effets négatifs et parfois évitables (pertes d'activités ou d'emplois, dommages sur l'environnement, suppléments de congestion ou de désertification).

L'objectif de cohésion territoriale pourrait s'appliquer à la politique agricole commune (PAC), en vue d'anticiper les effets territoriaux de la réforme en préparation, afin d'en limiter les effets négatifs, en prévoyant des mesures d'adaptation en faveur des territoires qui seront néanmoins affectés par cette réforme.

La protection de l'environnement, qui intervient parfois en opposition avec les politiques indiquées ci-dessus, est aussi créatrice de difficultés pour les régions périphériques, qui n'ont pas d'alternative à la prépondérance des transports aériens et routiers, et qui

15. Engagée depuis 1995 dans le cadre des initiatives Interreg II-C (1995-1999), Interreg III-B (2000-2006) et de l'objectif n° 3 de coopération territoriale (2007-2013).

16. VAN NISTELROOIJ Lambert (rapporteur). Résolution n° 2008 / 2174 du Parlement européen sur le Livre vert sur la cohésion territoriale et l'état d'avancement du débat sur la future réforme de la politique de cohésion, adoptée le 24 mars 2009.

17. OLSSON Jan (rapporteur). Avis du Comité économique et social sur le Livre vert sur la cohésion territoriale, adopté le 25 mars 2009.

18. LE DRIAN Jean-Yves (rapporteur). Avis n° 274 du Comité des régions sur le Livre vert sur la cohésion territoriale, adopté le 12 février 2009.

vont se trouver affectées par le système communautaire d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre. C'est pourquoi on s'interroge sur l'opportunité d'études d'impact territorial, comme il en existe déjà pour l'environnement, afin de maximiser les contributions à la cohésion territoriale.

L'ORATE étudie un indicateur synthétique d'accessibilité, qui ouvrirait la voie à une desserte équilibrée des territoires en fonction d'objectifs quantifiés au niveau de l'UE, pour assurer la capillarité des réseaux transeuropéens. Actuellement, non seulement les fonds structurels agissent en conformité avec les autres politiques (respect des règles de concurrence, étude d'impact environnemental, etc.), mais ils leur apportent aussi une importante contribution budgétaire. Au cours de la période de programmation 2000-2006, le FEDER a consacré 29 milliards d'euros et le fonds de cohésion neuf milliards aux transports, alors que la politique des réseaux gérée par la direction générale compétente n'a bé-

néficié que de moins de cinq milliards d'euros.

Car les dotations des politiques sectorielles sont souvent plus limitées que leurs ambitions. Il est nécessaire que ces politiques prennent en compte l'objectif de cohésion territoriale, dès le stade de la conception¹⁹, afin d'anticiper leurs effets spatiaux, plutôt que de demander à la politique régionale de réparer les distorsions nées de l'application inadéquate de politiques communes trop indépendantes.

Enfin, l'objectif de cohésion territoriale introduit un souci d'équilibre qui vise à apporter aux territoires, et donc aux populations, des garanties d'accessibilité aux infrastructures et aux services sociaux qui sont une des bases de la démocratie et de l'efficacité économique. Reste à se servir des nouvelles dispositions du traité pour concourir à cet objectif, ce qui n'est pas seulement l'affaire des autorités communautaires, mais aussi celle des États membres et de leurs collectivités territoriales. ■

19. En anglais : « *Looking at the map before implementing policies.* »