

**La cohésion territoriale :
objectif à part entière de l'Union ?**

Note de réflexion

*Juin 2010
D. Chassard et A. Sondag
Études et Recherches Internationales*

Notes de réflexion disponibles sur le thème européen :

Note 08-01 : La présidence française de l'Union Européenne
Note 08-06 : Les frontières de l'Europe, faux problème et vrai enjeu.
Note 09-02 : La présidence française de l'Union Européenne : un bilan en demi-teinte.
Note 09-05 : Les élections au Parlement européen. Une échéance incontournable.
Note 09-06 : Le partenariat oriental, nouvelle incarnation de la politique de voisinage.
Note 09-08 : Le partenariat euro-méditerranéen.
Note 10-02 : Le traité de Lisbonne : un nouveau départ pour l'Union Européenne ?
Note 10-03 : La stratégie de Lisbonne : ambitions et déceptions...
Note 10-05 : La cohésion territoriale, objectif à part entière de l'Union ?
Dossier : Les Balkans occidentaux. Février 2008.

Notes de réflexion disponibles sur le thème de la migration :

Note 08-02 : Les transferts de fonds des migrants
Note 08-03 : Le visa, verrou illusoire et sésame inutile ?
Note 08-07 : Co-développement et migrations : un amalgame regrettable.
Note 09-01 : La France, pays d'émigration.
Note 09-03 : Migrations et changement climatique.

Autres notes de réflexion :

Note 08-04 : Le Livre blanc de la Défense
Note 08-05 : La situation de l'Eglise catholique en Chine
Note 08-08 : L'orthodoxie et les Droits de l'Homme dans la grande Europe.
Note 09-04 : La France et l'OTAN, une relation compliquée.
Note 09-07 : Condition féminine et pauvreté.
Note 10-01 : Images et représentations du monde actuel.
Note 10-04 : Etat fragile ou défaillant : un concept nouveau ? quelles actions ?

Cette note a été préparée par Dominique Chassard et Antoine Sondag.
Etudes et Recherches Internationales.

Les opinions émises dans cette note ne reflètent pas nécessairement celles du Secours Catholique. Cette Note peut être reproduite, à condition de mentionner la source et d'envoyer un exemplaire à antoine.sondag@secours-catholique.org :

Antoine Sondag, *Etudes et Recherches Internationales*,
Secours Catholique, 106 rue du Bac 75007 Paris

Paris, juin 2010.

Présentation

La réduction des écarts de développement régional est une réalité ancienne et importante de l'Union Européenne mais elle est peu connue et largement sous estimée. La réduction des disparités régionales fait partie des objectifs de l'Union. La PAC, politique agricole commune, est connue, en bien ou en moins bien. On sait moins que la politique régionale par son instrument financier, le FEDER, consomme environ un tiers du budget de l'Union. C'est dire l'importance, au moins budgétaire, de cette politique commune.

Un rapide coup d'œil sur l'histoire de l'Union montre que cette politique de réduction des disparités régionales n'a finalement pas si mal réussi. De fait, les pays et régions les moins développés, les plus « en retard » ou défavorisés par rapport à la moyenne de l'Union, qui ont un revenu inférieur à 75% de la moyenne de l'Union, ces pays et régions ont pu au cours des décennies, rattraper leur retard. Il suffit de penser à l'Irlande, au Portugal ou à la Grèce. **Appartenir à l'Union signifie pouvoir « rattraper son retard »**, faire bénéficier la population du nouvel Etat membre de la prospérité commune. Et ce, au profit de toutes les régions défavorisées, même les plus difficiles, les plus montagneuses ou périphériques du pays. Il s'agit là d'un sujet dont l'Union Européenne pourrait être légitimement fière mais qui est rarement évoqué dans le débat public. Il est vrai que cette politique ne concerne plus guère la France, et ceci explique peut-être le silence du débat français sur ce sujet.

Depuis les élargissements de 2004 et 2007, la donne a changé. **Les 12 nouveaux pays entrés au cours de ces deux élargissements sont tous plus pauvres** que le plus pauvre des anciens 15 membres de l'Union. Aussi, toutes les aides au développement régional sont « parties » vers les nouvelles régions défavorisées qui se trouvent fort logiquement dans les nouveaux Etats membres. Les écarts de développement régional se sont également beaucoup creusés. On compte aujourd'hui 254 régions au sein d'une Union à 27 Etats membres. Et les écarts entre les régions les plus riches (Londres, Bruxelles, le Luxembourg, Hambourg...) et les plus pauvres (les régions de Bulgarie par exemple) sont plus importants que les anciens écarts constatés entre telle région du Portugal et Hambourg.

En fait, les écarts régionaux ne se sont pas creusés au sein de l'Union. Simplement, les élargissements ont fait entrer de nouvelles régions pauvres (la moitié de la superficie actuelle de l'Union, mais seulement 25% de sa population), ce qui a accru quasi mécaniquement les inégalités de développement régional dans l'Union.

Le débat européen, en général, affirme légitimement que l'Union Européenne n'est pas (assez) active dans les questions sociales, argument qui est pour une large part exact, même s'il faut immédiatement ajouter que l'Union n'a guère de compétences en matière sociale et qu'il ne faut donc pas lui demander de faire ce qu'elle ne peut pas faire. En disant cela, on oublie de faire le bilan d'une autre politique de réduction des inégalités, non pas inégalités de ressources mais inégalités régionales, et ce bilan est largement positif. Il faut ajouter qu'un **grand défi** se trouve devant nous : **il faut que cette politique régionale réussisse maintenant au profit des régions défavorisées des nouveaux Etats membres.**

L'étude qu'on va lire présente les grands traits de cette politique régionale et donne quelques éléments d'évaluation de cette politique. La carte en fin de document n'est qu'une illustration des écarts de développement (on trouve d'autres cartes sur les sites de l'Union Européenne).

Antoine Sondag

La cohésion territoriale, objectif à part entière de l'Union ? (par Dominique Chassard)

L'idée que la construction européenne doit reposer sur une solidarité entre ses membres et contribuer, dès lors, à réduire les écarts et disparités existant entre les régions qui composent l'Union, est aussi ancienne que le traité de Rome. Le préambule de ce dernier évoque l'objectif consistant à « assurer un développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Dans un premier temps, il sera surtout question de politique ou de développement régional et on ne parlera que plus tard de « cohésion territoriale », expression souvent associée au concept plus général de cohésion économique et sociale.

C'est une évidence que, dès l'origine et plus encore avec les élargissements successifs et l'adhésion de nouveaux membres présentant des niveaux de développement faibles ou hétérogènes, la Communauté Economique Européenne, devenue l'Union européenne, est confrontée à de fortes distorsions géographiques. Celles-ci revêtent des aspects très différents y compris au sein d'un même pays : zones à prédominance rurale où le produit intérieur brut par habitant est inférieur à la moyenne communautaire, zones à faible densité ou en voie de dépeuplement, enclavées ou souffrant d'un déficit en matière de transports ou d'infrastructures, zones excentrées, dites ultrapériphériques, situées au contact de régions économiquement retardées, zones de montagne ou difficilement accessibles, zones en difficulté structurelle touchées par une désindustrialisation et un recul de l'emploi.

Ces diverses situations sont souvent cumulatives ce qui contribue à accroître le handicap. Ainsi, 10% de la population de l'Union vit aujourd'hui dans des régions montagneuses où le PIB par habitant est inférieur à 80% de la moyenne communautaire. Ces régions sont en même temps souvent frontalières et à faible densité de peuplement, ce qui aggrave d'autant le déficit en matière de services publics de base et incite au départ vers des agglomérations urbaines.

Si l'on ne prend en compte que la répartition de l'habitat, on constate que l'Europe dispose encore aujourd'hui, par rapport à d'autres continents, d'un avantage considérable. Avec seulement un millier de villes de plus de 50.000 habitants, l'urbanisation y est relativement modérée. 7% de sa population totale vit dans des agglomérations de plus de 5 millions d'habitants (25% aux Etats-Unis) et, dans les cent villes les plus peuplées de la planète, on n'en trouve que 5 situées dans l'Union. N'y a-t-il pas là, en termes d'aménagement du territoire et de qualité de vie, un atout précieux qu'il convient de préserver en menant une politique dynamique de soutien aux régions économiquement défavorisées et menacées d'une hémorragie démographique ? N'est-il pas irrationnel de laisser des zones se dépeupler au profit de mégapoles, sources de nuisances en tout genre et de problèmes de société dont on ne vient pas à bout ?

Ce raisonnement, frappé au coin du bon sens, n'en a pas moins mis du temps à se traduire en une action cohérente et dépassant le coup par coup destiné à aider, de manière ponctuelle, une région victime, par exemple, d'un déclin de ses industries traditionnelles ou d'une catastrophe naturelle. Le processus conduisant à la reconnaissance de l'importance de la

cohésion territoriale a été ainsi émaillé de **doutes** et d'**interrogations** sur le bien fondé d'une politique spécifique de l'Union sur ce point. Les Etats ont longtemps considéré avec méfiance l'intrusion de Bruxelles dans un domaine qu'ils considéraient être de leur compétence propre et qu'ils entendaient gérer et traiter sur un plan national. S'il était nécessaire de s'attaquer à des problèmes dépassant leurs frontières et impliquant de s'entendre avec un pays ou une région voisine, la question relevait de la « coopération transfrontalière », donc de leur souveraineté. Un autre obstacle venait de ce que certains assimilaient le concept d'aménagement du territoire à la mise en œuvre d'une vision centralisatrice et planificatrice de l'économie. Ils y voyaient une contradiction avec l'orientation libérale de leurs sociétés et mettaient en avant la nécessité de laisser les mécanismes du marché et la concurrence remplir leur office. L'objectif consistant à assurer l'emploi en stimulant la croissance impliquait, à leurs yeux, que l'on tirât au maximum avantage des concentrations et regroupements industriels, garants d'économies d'échelle et évitant saupoudrage et éparpillement des activités productrices.

L'argument n'est pas à rejeter d'emblée et il est encore aujourd'hui fréquemment utilisé pour légitimer, en matière de services de base et d'infrastructures (éducation, santé, transports, administrations, services publics), la réduction du nombre des implantations au profit d'unités plus importantes jugées économiquement, sinon socialement, plus rentables. Qu'il y ait là ample matière à débat au nom de l'efficacité est indéniable mais ce que l'on gagne, dans un premier temps, en terme de productivité n'est-il pas largement oblitéré ensuite par un coût social plus élevé pour la collectivité ? La réponse ne peut être évidemment univoque car chaque situation est à la limite un cas d'espèce mais la majorité des économistes s'est retrouvée d'accord, au début des années 90, pour estimer que la cohésion territoriale ne pouvait résulter automatiquement du libre jeu des forces du marché, que les outils existants avaient un effet limité ou simplement retardateur et que les défaillances sur ce plan étaient de moins en moins acceptées par les populations très attachées à une occupation équilibrée de l'espace.

Ces réflexions ont abouti à l'adoption en mai 2007, à Leipzig, par les Ministres chargés de l'environnement, d'un « **agenda territorial** » suivi en 2008 d'un « **livre vert sur la cohésion territoriale** » de la Commission qui pose l'objectif de « faire de la diversité territoriale un atout qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union ». On trouve dans ce document non seulement un constat de cette diversité mais un certain nombre de lignes d'action regroupées sous quatre axes :

- Gommer les écarts de densité. L'accent est mis notamment sur les zones rurales dont on veut préserver les atouts naturels et l'équilibre.
- Relier les territoires et maîtriser les distances. Importance du transport et de l'accès aux services (santé, éducation, recherche, internet, énergie...)
- Surmonter les divisions et les cloisons administratives liées aux frontières. Rôle de la coopération transfrontalière
- Traiter de manière spécifique le cas des régions à caractéristiques géographiques particulières, notamment régions montagneuses, insulaires et ultrapériphériques.

Le livre vert retient enfin le principe d'une **approche intégrée** prenant systématiquement en compte l'incidence et les interactions des politiques sectorielles de l'Union sur la cohésion territoriale : transports, énergie, politique agricole commune, pêche, navigation, environnement, recherche, concurrence. Cette approche témoigne d'une évolution notable car elle contribue à faire de la cohésion territoriale une politique à part entière et non, comme par le passé, un simple correctif ou avatar des politiques sectorielles.

La mise en œuvre du renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale incombe aujourd'hui à la Direction générale « Regio ». Ses programmes sont financés par le **FEDER** (Fonds européen de développement régional), le Fonds de cohésion (pour les interventions concernant l'environnement), le Fonds de solidarité (en cas de catastrophe naturelle) et la «composante développement régional du nouvel instrument d'accession» (pays balkaniques essentiellement). Les sommes en jeu, prises sur le budget propre de l'Union, sont loin d'être négligeables : près de 300 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (il s'agit, après la politique agricole commune, du deuxième poste de dépenses) mais ce montant concerne tous les programmes financés par l'Union au titre du développement régional et il est impossible d'en isoler ce qui se rapporte de manière spécifique à l'objectif de cohésion territoriale.

Le **traité de Lisbonne** entérine ce processus. L'article 158 du traité sur le fonctionnement de l'Union, entré en vigueur en février 2010, fixe comme objectif à ses signataires « la réduction de l'écart entre les niveaux de développement et du retard des régions les moins favorisées » et prévoit d'accorder une attention particulière « 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 très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».

Il est évidemment important que l'Union européenne veille à ne pas laisser se créer ou perdurer en son sein des zones de précarité ou des poches d'exclusion où la majorité de la population vit en dessous de la moyenne communautaire, accède difficilement à des services de base et se sent durablement marginalisée. Les moyens mis en œuvre sont-ils à la hauteur de l'enjeu, compte tenu du fait que les mécanismes dont dispose la Commission ne peuvent se substituer aux politiques nationales ? Les exemples de l'Irlande, du Portugal ou de la Grèce montrent que le produit intérieur brut par habitant peut rapidement progresser et profiter de la solidarité des membres plus favorisés de l'Union mais il s'agit toujours de moyennes qui recouvrent des écarts importants selon les zones géographiques. Les Etats les mieux pourvus de l'Union ne sont eux-mêmes pas exempts des problèmes générés par les déséquilibres entre régions et il faut avoir à l'esprit que les nouveaux partenaires en Europe centrale et en Europe du Sud-est sont confrontés à des situations de graves disparités territoriales avec des zones urbaines relativement développées et des campagnes largement touchées par la faiblesse ou même l'absence d'activités économiques. La probable entrée dans l'Union des Etats des Balkans occidentaux ne fera qu'accentuer les écarts. **C'est un des défis majeurs auxquels l'Europe sera confrontée et qui justifie amplement que la cohésion territoriale fasse désormais l'objet d'une politique à part entière.**