

Séminaire 6

Où va l'Europe ?

La politique de cohésion de l'union européenne

Peter Berkowitz, DG REGIO

Je viens de la direction générale Regio, qui a compétence pour les régions et les questions urbaines. Je suis chargé surtout de la prospective.

Le « paquet global », pour la cohésion, est de l'ordre de 300 milliards d'euros 2004, pour la période 2007/2013. Une grande partie est consacrée à la convergence, aux nouveaux États membres, pour environ 80 % ; 15 % pour les régions de compétitivité, dont la France, et 5 % pour la coopération transfrontalière. La France métropolitaine n'est pas concernée par la convergence, mais les régions périphériques, oui : Réunion, Martinique et Guyane.

Ce qui diffère par rapport au passé, c'est que tout le territoire est éligible aux fonds structurels.

Nous sommes dans une situation intéressante, dans ce que l'on appelle le « réexamen budgétaire », inscrit dans l'accord institutionnel – surtout pour faire plaisir à Tony Blair qui n'était pas arrivé à ses fins en matière de politique agricole. On voit glisser le calendrier : l'intention première était d'avoir des résultats pour cet automne. On est dans un grand débat sur les priorités budgétaires, avec aussi les discussions sur le traité de Lisbonne. Le cinquième rapport de cohésion sera publié en 2010 : on présentera notre analyse, et nos idées pour l'avenir, au-delà de 2013.

En ce qui concerne la préparation de la nouvelle politique, on dispose d'éléments nouveaux. Cette fois, on peut amorcer une réflexion anticipée. On est en 2008, on prépare une politique pour 2014. Le réexamen budgétaire permet de réfléchir à la structure du budget et à ses priorités, avant de réfléchir aux enveloppes budgétaires. On mène également un exercice d'évaluation des programmes, assez poussé, et une évaluation d'impact. C'est un exercice difficile, mais très utile. Finalement, on aura peut-être le nouveau traité, qui introduit la codécision pour la politique de cohésion. Jusqu'à maintenant, il n'y avait pas de réelle négociation avec le Parlement. Le 1^{er} janvier 2007, on est passé à un système de majorité qualifiée. Le traité introduit la possibilité, pour le Parlement, d'entrer dans le processus décisionnel. Ce qu'introduit également le nouveau traité, c'est la notion de cohésion territoriale, notion importante pour la France.

Quel est l'impact de la politique de cohésion ? Les études quantitatives montrent des résultats positifs dans la réduction des disparités et de création d'emplois. Mais il reste des incertitudes. Ce qui est difficile à contrôler, c'est le contexte national. Un pays qui mène les bonnes politiques, qui utilise bien l'argent, bénéficiera d'un impact plus important qu'un pays qui utilise mal l'argent, ce que les modèles économétriques ne peuvent pas prendre en compte.

Pour la valeur ajoutée de la politique de cohésion, on voit des choses positives, avec un effet de levier important en ce qui concerne l'argent public apporté par les autorités régionales ou l'argent privé. Avec des effets positifs issus de la planification pluri-annuelle, qu'on appelle « lisbonnisation » : les ressources utilisées apportent de la compétitivité aux territoires dans le contexte de la globalisation.

Coopération interrégionale et échanges de bonnes pratiques : pour les bénéficiaires, c'est un élément important.

Mais on relève quelques aspects négatifs, comme la complexité des structures, de la gestion et des contrôles. La réalité des terrains est très variable, surtout pour la convergence. Certaines régions progressent bien, d'autres ne bougent pas.

Suite au dernier rapport de cohésion, on a fait une grande consultation, qui s'est terminée en mars. Elle exprime les avis des intéressés. On voit s'exprimer le besoin d'une continuité de la politique après 2013, que cette politique doit veiller à la compétitivité de toutes les régions, pas seulement aux régions de convergence. S'affirme aussi le rôle essentiel du capital humain, de l'innovation et du développement durable. On réclame une meilleure définition du rôle des différents niveaux territoriaux, de la simplification, et la nécessité de donner aux politiques sectorielles une dimension territoriale plus forte.

La plupart des États membres sont favorables à la continuation de cette politique, mais certains sont contre, demandant de cesser la compétitivité pour se consacrer aux régions de convergence.

Faut-il adapter la politique aux défis de l'avenir ? Pour le moment, elle regarde un peu en arrière. Il faut voir les défis nouveaux auxquels les régions vont être confrontées : le changement climatique, les changements démographiques liés à l'immigration, l'énergie sous tous ses aspects. D'autres enjeux restent d'actualité : la mondialisation et son impact sur les territoires, mais aussi les exclusions sociales, les mutations des formes d'exclusion sociale qui vont continuer.

Ces défis, d'ordre mondial, vont avoir des impacts sur les régions. Prenons le changement climatique : il aura des impacts clairs, dans la perspective de 2050. On peut penser aux risques d'inondation, mais aussi aux zones côtières, à l'accès à l'eau... Avec des impacts de deuxième ordre quand on mettra en œuvre des stratégies d'adaptation et d'atténuation. Tout ce qui concerne également l'efficacité énergétique va avoir des impacts. Il y aura des coûts et des bénéfices, des gagnants et des perdants. On voit par exemple l'effet sur l'agriculture des changements de température : certaines zones peu compétitives le deviendront. Ou sur le tourisme : les Alpes, sans neige, que deviennent-elles ?

L'important, c'est que la politique de cohésion n'est pas une politique de transferts, mais d'investissements, sur plusieurs années. Les investissements en matière environnementale ont une perspective de 50 ans ou 70 ans. Les choix seront déterminants. Il faut développer de bons instruments. Il faut trouver un équilibre entre réglementation, taxation, fiscalité et incitations. Entre secteur privé et secteur public. Nous sommes convaincus que la politique régionale de cohésion est bien placée pour répondre à des impacts asymétriques, et que la région est un bon échelon pour résoudre ce type de problèmes. Il faut trouver la bonne gouvernance entre échelons local, régional, national.

Quelles sont les réponses politiques ? Dans les débats, essentiellement universitaires, on voit trois positions. Première position, de facilité : le statu quo. Ce à quoi souscriraient volontiers les États membres : laissez-nous travailler tranquillement... Deuxième position : celle du Royaume-Uni, de la Suède, et certains nouveaux États membres : faire une politique plus accessible au niveau national

comme lieu privilégié de mise en œuvre, et cibler la convergence sur les disparités entre États, et non entre régions. C'est une position minoritaire. Troisième position, qui évolue : elle prend en compte les aspects géographiques et institutionnels, dit que l'intelligence territoriale, dans un monde qui change, bénéficie d'un capital de réflexion, d'expérience et peut aborder les changements de façon pertinente.

Il faut revenir sur les objectifs définis par le traité. Les débats universitaires sont intéressants, mais il faut revenir sur les bases légales et politiques de ce que l'on fait. Trois points sont importants :

- La notion de développement harmonieux : il faut pouvoir réconcilier les aspects économiques, environnementaux et sociaux. On pourrait mieux faire. Actuellement, on met un peu d'argent sur chacun de ces aspects, mais ce qu'il faut faire, c'est développer les liens entre les domaines. L'efficacité énergétique n'est pas seulement une question d'environnement : c'est aussi un facteur de compétitivité. Souvenons-nous du premier choc pétrolier. On a constaté que les pays qui n'avaient pas de ressources énergétiques propres sont sortis de la crise de manière assez semblable à celle dont s'en sont sortis les pays qui avaient des ressources propres. Pourquoi ? Parce que ces pays ont amélioré leur efficacité énergétique.
- On va maintenir l'objectif central de la réduction des écarts entre régions. Est-ce qu'il faut effectuer les mesures seulement en termes de PIB ? D'autres écarts peuvent être importants.
- La question des autres politiques communautaires et de leur prise en charge des dimensions territoriales. Ce n'est pas facile. Il n'est déjà pas facile de territorialiser les politiques sectorielles au niveau national...

Pour conclure, je relève quelques points qui guident notre travail. D'abord, quels que soient les débats scientifiques autour de la politique, notre travail vise à la cohésion économique, sociale et territoriale. Ensuite, il ne suffit pas, pour que l'union soit compétitive, de se concentrer sur les régions compétitives de l'union. Il faut exploiter toutes les ressources sur tous les territoires, et surtout les ressources mal utilisées. Il faut également aborder les externalités du changement environnemental et social au niveau territorial le plus approprié, là où elles se trouvent. La croissance rapide produit la congestion de la pollution : l'activité privée atteint un bien public, donc l'intervention du public est là pour essayer de faire face. De même pour la criminalité dans les grandes villes... Ce sont des choses créées par l'activité économique. Par exemple, l'ouverture du marché dans le monde rural met les agriculteurs en concurrence : les paysans quittent la terre, et il en résulte des problèmes environnementaux liés à l'érosion, par exemple. Il faut donc essayer de réfléchir à la restructuration du monde rural et à l'environnement en même temps. Dans un monde qui se mondialise, le niveau régional, territorial, devient plus important : la réponse aux défis de la mondialisation doit se faire à de multiples niveaux. Il faut mieux évaluer, mieux justifier notre intervention, mieux justifier les dépenses, et mieux justifier la valeur ajoutée européenne.

Pour 2008 et 2009, notre rapport d'étape met l'accent sur deux points : les consultations et les restructurations. En septembre on se focalisera sur l'évaluation au niveau territorial. La Commission souhaite produire un document d'orientation au printemps 2009, on est dans un exercice de dialogue avec les institutions, les acteurs de la politique et la société civile.

Débat

Question

Quels sont, en Europe, les territoires critiques ? Et pourquoi une intervention renforcée ? Et quant aux marches de l'Europe, comment se joue le jeu aux frontières ?

Question

A-t-on prévu de faire un livre blanc unique sur les infrastructures énergétiques renouvelables pour les régions ?

Question

La politique de compétitivité avantage les régions les plus riches, et à l'intérieur de ces dernières, les zones urbaines, au détriment des secteurs moins urbains. D'où des déséquilibres. Quelle est votre appréhension des politiques urbaines ? Comment rééquilibrer les territoires ?

Réponse

Toutes les régions sont concernées par ma commission. Une politique pour toutes les régions ne signifie pas que toutes les régions sont identiques et ont les mêmes besoins. On se pose actuellement la question de l'adéquation de nos outils à la réalité des différences entre régions.

Il faut plus prendre en compte la question de la ruralité, de façon explicite, et par là j'entends aussi les villes de taille moyenne ; de même que les questions de liens et d'interconnectivité. Ce qui est clair, c'est que le processus de métropolisation est inéluctable, avec toutefois des limites d'ordre environnemental. Comment créer des liens ? On doit reconnaître qu'on a des réseaux de villes, par exemple entre Pays-Bas et Belgique. Comment renforcer ce tissu ? Il faut réaliser le potentiel non exploité dans les territoires, mais pas dans un contexte d'îlots. On vit dans un monde de réseaux, et la capacité à créer et interconnecter ces réseaux est importante. Pourquoi les grandes villes sont-elles compétitives ? Parce qu'elles arrivent à capter les grandes entreprises. Mais c'est une des questions les plus difficiles. Mettre en avant la question des liens est primordial, on a été trop attentifs seulement aux villes. Le maintien de la compétitivité est plus facile pour les grandes villes que pour les régions intermédiaires.

En ce qui concerne l'énergie : en pratique, il faut trouver de vraies pistes. Nous avons des discussions serrées avec nos collègues de la Commission sur les adaptations nécessaires au niveau territorial. Nous pouvons être complémentaires. Mais notre perspective n'est pas la même : notre vision est celle de la disparité des territoires ; eux, ils ont une vision de l'ensemble avec des interconnexions de réseaux. Notre rôle est de mettre en avant les aspects territoriaux. Le contenu de notre politique est donné par les États membres, leur compétence n'est pas la même.

Il y a deux visions des spécificités territoriales. Certaines régions, côtières, ou de montagne, ont de vrais problèmes. D'autres régions marchent très bien. On ne peut pas faire de corrélation claire entre territoire spécifique et handicap spécifique. On préfère dire que chaque territoire porte des forces et des faiblesses. La question n'est pas de savoir s'il faut aider les régions en difficulté, c'est de savoir comment.

Question

En ce qui concerne les transports : sachant que cette question vaut les deux tiers des gaz à effet de serre, n'y-a-t-il pas une politique européenne qui puisse transcender la question de la convergence ? Créer du transport, c'est créer du lien, du développement économique. On pourrait très bien imaginer un TGV Londres-Prague.

Réponse

C'est partiellement déjà le cas. Le fonds de cohésion finance déjà de grands projets, dans les régions de convergence. Le problème est qu'on ne finance pas bien. Je prends l'exemple de la Via Baltica, de la Pologne jusque dans les pays baltes, qui est essentielle : ça ne marche pas, à cause d'un vrai problème de cohérence des financements. On finance des petits morceaux... La coopération transfrontalière doit être mieux mise en œuvre. Ce n'est pas l'argent qui manque, c'est la coordination.