

Le projet européen conduit-il à une bataille des territoires ?  
par Guy Baudelle  
(Chaire européenne Jean Monnet, professeur à l'université Rennes 2)

Le Damier, 21 novembre 2007

Guy Baudelle

En supprimant les barrières douanières, la construction de l'Europe donne parfois l'impression de renforcer la concurrence entre les territoires voire de mettre les territoires en concurrence. Certaines régions sont en effet particulièrement exposées à la concurrence internationale. Il en est ainsi des régions d'industrie textile ou de la chaussure pour lesquelles la concurrence extérieure est très forte. Avec la disparition des barrières douanières, à l'intérieur de l'UE et de plus en plus avec les pays tiers, ces régions spécialisées sont donc mises en péril. Si elles ne sont pas aidées, comment peuvent-elles résister à la mondialisation ? Or, le principe de libre-concurrence interdit les aides publiques aux entreprises. Il y a donc beaucoup de motifs d'inquiétude dans cette Europe ouverte du fait de la mondialisation d'autant plus que les régions n'ont pas toutes les mêmes atouts face à cette concurrence. Ainsi, l'Europentagone (le pentagone ayant pour sommet Londres, Paris, Milan, Munich, Hambourg) concentré, avant les derniers élargissements, sur 20 % du territoire de l'UE, 40 % de la population et 50 % des richesses de l'Europe communautaire à 15. Ces inégalités déjà fortes au sein de l'Europe des 15 le sont encore plus aujourd'hui dans une Union à 27. En matière d'accessibilité, par la route ou par l'avion, le cœur de l'Europe est en Europe occidentale, et en particulier en Allemagne. Les régions d'Europe centrale et orientale ont une mauvaise desserte. Pour le potentiel d'innovation (par exemple, le nombre de brevets déposés par les entreprises), les régions qui innovent le plus sont en Europe du Nord-Ouest.

La construction communautaire est de ce fait parfois présentée comme responsable des délocalisations au sein de l'Union européenne car elle assure une libre circulation pour les marchandises, pour les capitaux et pour les investissements extérieurs. « L'Europe » est par ailleurs accusée de déréglementer le marché du travail (se rappeler le « plombier polonais » !) ce qui tirerait la législation du travail vers le bas. Elle est également accusée de procéder à la privatisation des services publics.

Ces menaces paraissent telles qu'on en viendrait presque à se demander pourquoi on continue à faire l'Europe ! L'UE repose en effet sur le principe d'une concurrence libre et non faussée jugée meilleure pour l'économie car favorisant la baisse des prix. C'est au nom de ce principe que Microsoft a d'ailleurs été condamné plusieurs fois par l'UE du fait de sa position quasi monopolistique. Cette libre concurrence que l'on a semblé découvrir lors de la campagne électorale du référendum sur le traité constitutionnel n'est en fait pas nouvelle. Ce principe est inscrit dans le traité fondateur de l'Europe communautaire, le traité de Rome de 1957. La libre entente entre entreprises est donc interdite (voir par exemple la condamnation des entreprises de téléphonie mobile pour entente illicite). Sont interdites également les aides d'Etat aux entreprises. Cette règle a donc pour conséquence apparente d'aviver la concurrence entre les territoires. C'est donc la première bataille des territoires car les entreprises se livrent une concurrence dans cette Europe complètement ouverte, ce qui attise les tensions entre régions, entre Etats. C'est un comble car il faut rappeler que l'Europe a été faite pour assurer la paix !

Face à cet espace de compétition totale, on réclame une régulation à l'Etat-providence. C'est pourquoi on regrette parfois l'âge d'or de la DATAR des années 1960. Les entreprises publiques pouvaient alors s'installer en région (Renault au Mans par ex.). Des aides de l'Etat accompagnaient la politique d'aménagement du territoire (pour Citroën à Rennes par ex.). Ceci est aujourd'hui est interdit par l'Europe au nom de la libre concurrence. L'Europe peut donc apparaître comme une

empêcheuse de tourner en rond. Ainsi les aides promises récemment par Nicolas Sarkozy aux pêcheurs bretons mécontents (du fait de la hausse des prix du gasoil) ont été interdites par la Commission européenne. On a donc l'impression d'une seconde bataille des territoires : la France contre l'Europe, l'Europe contre la France.

Si les aides des Etats membres sont très encadrées par l'Europe, c'est en fait par souci d'équité. En effet, les aides versées par les Etats, encore partiellement autorisées dans certains domaines, sont très variables : les pays pauvres (la Lituanie, la Lettonie) donnent très peu d'argent. De plus, les statistiques montrent que les aides régionales versées par les Etats profitent surtout aux régions riches (par exemple, dans le cadre des politiques d'aides à la recherche, la recherche étant déjà concentrée dans les régions les plus puissantes). On a l'impression que l'on ne peut plus faire d'aménagement du territoire. Les aides d'Etat aux régions dans les pays d'Europe occidentale ont déjà beaucoup diminué. La prime d'aménagement du territoire qui date des années 1960 en France a très fortement reculé spatialement. Quelques rares espaces bénéficient encore de cette prime (parmi lesquels les territoires d'outre-mer). Mais des régions autrefois bien dotées comme la Basse-Bretagne en reçoivent aujourd'hui très peu.

Cette évolution pose un certain nombre de questions : Pourquoi maintenir ce principe de libre concurrence ? L'Europe n'est-elle pas responsable des délocalisations industrielles ? Faut-il se résigner à cette bataille des territoires ? Que fait l'Europe pour empêcher cette bataille ?

- Pourquoi maintenir le principe de libre concurrence ?

Le credo de l'Europe repose sur l'idée qu'un espace ouvert et intégré crée plus de richesses, plus de croissance et plus d'emplois qu'un espace fermé car le marché est ainsi élargi à 400 millions d'habitants tandis que les échanges sont moins coûteux grâce à la baisse des coûts de transaction (dont les droits de douane). Le marché du travail devient également continental et plus intégré dans les bassins transfrontaliers. Cela participe à la lutte contre le chômage. Enfin, une économie ouverte soumise à la libre concurrence stimule la recherche et l'innovation.

L'intégration communautaire a effectivement un réel effet sur la croissance. Les nouveaux pays de l'UE ont connu une très forte croissance économique, deux fois plus rapide qu'avant leur entrée dans l'UE. C'est pourquoi l'opinion polonaise d'abord peu favorable à l'entrée dans l'UE lui est aujourd'hui favorable car elle constate les effets bénéfiques de son intégration. Les périphéries nouvellement intégrées rattrapent leur retard : le PIB y augmente le plus vite, mouvement d'ailleurs engagé avant même l'entrée dans l'Europe sous l'effet de la modernisation de l'économie dans la perspective d'intégration (d'ailleurs avec des aides de l'UE). Il y a donc un effet de rattrapage pour les régions les plus pauvres.

- L'Europe n'est-elle pas responsable des délocalisations industrielles ?

Il y a plein d'idées reçues sur les délocalisations. Il faut ici en dénoncer quelques unes. D'abord, ce ne sont pas les régions d'Europe centrale et orientale qui accueillent le plus d'investissements d'étrangers qu'ils soient en provenance d'autres pays européens ou de pays extérieurs, mais les pays d'Europe de l'Ouest. Les délocalisations par ailleurs représentent une part infime des investissements directs étrangers (IDE). Ainsi, 95 % des IDE des entreprises françaises ne correspondent pas à des IDE mais sont destinés à créer de nouvelles usines ou des filiales. Ces délocalisations ne représentent également qu'une part très faible des pertes d'emplois (moins de 5 % des pertes d'emplois en Europe au cours de ces dernières années). Donc, l'Europe n'est pas responsable de la destruction du tissu industriel. C'est la mondialisation qui provoque les délocalisations c'est-à-dire l'ouverte généralisée des économies mondiales, l'Europe n'étant qu'une économie ouverte dans une économie ouverte.

Les investissements étrangers vers les PECO sont-ils à la recherche d'une main-d'œuvre bon marché ? En fait, les IDE vers l'Europe centre-orientale se dirigent essentiellement vers les pays les plus riches de cette zone : République tchèque, Hongrie ou Slovaquie, c'est-à-dire les pays présentant les meilleures perspectives de marché. De plus, lorsqu'il y a un marché, ce n'est pas le même marché qu'en Europe occidentale. Les usines qu'on crée dans les PECO ne fabriquent pas les mêmes produits que ceux fabriqués dans les usines des pays riches. Ainsi, dans le secteur automobile, les usines de fabrication de voitures haut de gamme demeurent localisées en Europe occidentale, et en particulier en Allemagne (BMW, Audi, Mercedes). Les modèles fabriqués dans les PECO sont des modèles bas de gamme (la Logan en Roumanie par exemple), les populations n'étant pas assez riches pour accéder aux autres modèles. Donc, même lorsqu'il y a une ouverture d'usine dans un des nouveaux pays membres de l'UE, il n'y a pas fermeture d'une usine en Europe occidentale. On a ouvert un nouvel établissement de fabrication pour un nouveau marché.

Bien sûr, les délocalisations existent et peuvent être dramatiques localement, notamment dans les secteurs où les délocalisations sont nombreuses comme le textile. Leurs conséquences peuvent être douloureuses car elles touchent souvent des populations sans qualification dans des bassins en général spécialisés. L'UE a quand même évolué sur ce point. Tout récemment, on a créé au niveau communautaire un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) qui soutient, sous conditions, la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs et leur reconversion dans le cas de licenciements liés à une délocalisation ou à des changements des règles au sein du commerce mondial. L'UE dans ce cas là n'est pas libérale et cherche à atténuer les effets de la mondialisation.

- Que fait l'Europe pour empêcher cette bataille ?

Comme on a des territoires peu compétitifs, l'UE cherche à faire progresser la compétitivité de l'économie européenne. En effet, de 1995 à 2005, la productivité de l'UE a stagné, provoquant un décrochage par rapport aux autres puissances mondiales (Japon, Etats-Unis). Les autorités communautaires se préoccupent également du fossé croissant en matière éducative entre l'UE et les Etats-Unis. Aux Etats-Unis, 39 % des 25-64 ans ont un diplôme de l'enseignement supérieur contre 23 % en Europe. Il ya également de gros écarts dans ce domaine dans l'UE, entre l'Europe occidentale et les pays d'Europe centre-orientale. Depuis l'an 2000, l'UE développe la stratégie dite de Lisbonne qui a pour ambition de faire de l'Europe la société de la connaissance la plus performante du monde.

L'UE se préoccupe aussi de la cohésion territoriale depuis le traité d'Amsterdam (1997) qui vise à réduire les inégalités entre les territoires. Pour cela, l'Europe finance d'abord des travaux de recherche pour mieux connaître les fractures territoriales (ex : le niveau d'équipements informatiques, de connexions ADSL, le nombre de brevets, l'importance des ségrégations sociales dans les villes) qui permettent de dégager des indicateurs de compétitivité. On essaye ainsi de voir quelles sont les capacités des régions à répondre aux objectifs de l'agenda de Lisbonne. Normalement l'Europe ne devrait pas en faire plus car elle n'a pas la compétence en matière d'aménagement du territoire. C'est une prérogative exclusive des Etats selon le principe de subsidiarité.

Malgré tout, l'UE fait quand même ce qu'on appelle la politique régionale ou politique de cohésion (économique, sociale et territoriale) qui vise à réduire les inégalités régionales, un des objectifs du traité de Rome (même si celui-ci ne précise pas à qui revient cette compétence, les Etats ou l'Europe). C'est une politique importante. Plus de 300 milliards d'euros lui sont attribués pour la période 2007-2013, soit 36 % du budget de l'UE (le 2<sup>ème</sup> poste de dépenses derrière l'agriculture avec 40 %, cette dernière comprenant d'ailleurs un volet d'aménagement du territoire rural). L'UE fait donc de l'aménagement sans le dire, faute d'avoir les compétences. Cette politique est donc baptisée « développement spatial », « politique de cohésion » mais elle ne peut s'imposer aux Etats (la règle de l'unanimité reste en vigueur tant que le nouveau traité constitutionnel n'est pas encore

adopté). L'UE apparaît donc plus keynésienne que libérale en fournissant des aides dans le cadre de cette politique de cohésion.

Pour la période de programmation 2007-2013, les aides aux régions et aux Etats en retard de développement (objectif 1 dit de convergence) représentent 82 % des crédits actuels, les aides aux autres régions 16 % du total des crédits (objectif 2). Les régions les plus aidées au titre de l'objectif 1 sont situées dans les pays méditerranéens et, surtout, dans les pays d'Europe centrale et orientale. Au titre de l'objectif 2, tous les autres territoires sont aujourd'hui éligibles. Il n'y a plus comme auparavant de zonage (sauf quelques cas particuliers), de sorte que les rentes de situation ont disparu car toutes les régions peuvent accéder aux aides. La Basse-Bretagne par exemple, longtemps éligible au sein du zonage, est dorénavant mise en concurrence pour ces aides avec les autres régions. C'est de nouveau la mise en concurrence des territoires ! De plus, les crédits européens ne sont aujourd'hui attribués qu'à la condition de démontrer leur contribution au renforcement de la compétitivité du territoire. Il faut noter cependant que le montant de ces aides est attribué après négociations entre la Commission européenne, l'Etat (via la DIACT, ex-DATAR dans le cas français) et les régions, ce qui atténue en fait la concurrence car les sommes sont réparties par région. Mais à l'intérieur des régions, la concurrence joue entre tous les territoires pour la répartition de ces subsides.

D'autres aides existent encore comme celles dont bénéficient les pêcheurs et les agriculteurs, très largement subventionnés dans le cadre de la PAC. Mais il s'agit d'aide offensive en vue d'améliorer la compétitivité. Des aides régionales également vont à la coopération territoriale (programmes INTERREG) : c'est l'objectif 3 de la politique de cohésion.

En conclusion, il faut réhabiliter l'Union européenne. Elle fait beaucoup avec peu de moyens. Pourquoi en a-t-elle si peu ? Parce que les Etats ne contribuent au budget de l'Europe qu'à hauteur de 1,05 % de leur PIB. Donc 99 % des richesses nationales demeurent au niveau des Etats. Pourtant l'UE a une gestion moderne de ses fonds. Les budgets de l'UE sont déterminés pour plusieurs années, actuellement pour 2007-2013, et ils sont respectés. En France, c'est la règle de l'annualité budgétaire, c'est-à-dire que le budget est voté année après année. De plus, l'UE évalue régulièrement ses politiques.

En matière de politique régionale, rien n'est gagné. L'Europe est en effet tiraillée entre libéraux et interventionnistes. La politique de cohésion a d'ailleurs failli disparaître suite au rapport Sapir qui était très critique. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) est lui-même critiqué par certains économistes. Mais il ne faut pas être naïf. La plupart des grandes puissances du monde ont une politique interventionniste. Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral rééquilibre par des versements assez massifs les niveaux de développement entre ses Etats fédérés. Le principe du FEM est d'ailleurs une invention américaine en 1962. L'an dernier, les Etats-Unis ont ainsi versé des aides à la reconversion à 170 000 salariés.

Une bataille des territoires ? Effectivement car les territoires sont en concurrence mais c'est la mondialisation qui est responsable de cette compétition et non l'UE. Celle-ci a pris acte de la mondialisation et cherche plutôt à renforcer ses propres performances dans cette compétition mondiale. L'UE est plutôt soucieuse de régulation dans cette compétition avec sa politique de cohésion. Enfin, il ne faut pas oublier que compte tenu de la faiblesse du budget européen le principal régulateur de la compétition entre régions reste l'Etat.

Compte rendu : Luc Berger.