

RÉPONSE DE NOTRE EUROPE
À LA CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS LE CADRE DU
LIVRE VERT SUR LA COHÉSION TERRITORIALE

Notre Europe avait anticipé l'adoption de la Communication de la Commission « Livre Vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout », en publiant en juin 2008 une étude intitulée « **La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique** ». La présente réponse à la consultation reprend de manière succincte les réflexions et les propositions qui y étaient énoncées.

Pour connaître le détail des analyses techniques et des réflexions théoriques sur lesquelles s'appuient ces préconisations, *Notre Europe* recommande donc la lecture du texte initial et plus complet, disponible en français et anglais, qui peut être téléchargé à :

http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper35-FR-MJouen-CohesionTerritoriale.pdf

A titre préalable, *Notre Europe* tient à mettre en avant les trois raisons qui fondent l'importance actuelle de la cohésion territoriale pour l'Union européenne. Tout d'abord, elle représente l'une des émanations contemporaines du modèle social européen, illustrant la relation particulière des Européens à leur espace et à la solidarité. Ensuite, il s'agit d'une nécessité économique car la poursuite de la croissance semble ne pouvoir être obtenue qu'au prix d'une aggravation des disparités et d'une marginalisation de certaines zones, notamment rurales, toutes deux créant un surcoût global en lien avec la dégradation de l'environnement. Enfin, elle constitue une source majeure de légitimité démocratique, susceptible d'inverser l'augmentation tendancielle des inégalités qui nourrit le scepticisme des Européens à l'égard de la construction européenne.

Donner une forme concrète et opérationnelle à la cohésion territoriale, en synergie avec la cohésion économique et sociale, constitue donc un enjeu politique majeur, qui appelle le recours à **une feuille de route** en deux étapes :

Tout de suite, c'est-à-dire **dès 2009**, il conviendrait :

- **de rendre opposable le principe de cohésion territoriale** à l'organisation des services d'intérêt général et à quelques politiques sectorielles européennes, choisies en priorité parmi celles en cours de réforme, notamment celles relatives à la concurrence, le commerce, la pêche, le marché intérieur, les questions sociales, l'agriculture, l'environnement, les transports, les réseaux trans-européens, l'énergie, la santé publique, la recherche ;
- **d'engager la coordination volontaire des politiques nationales** et l'intégration des politiques sectorielles, conformément aux engagements de l'Agenda territorial, et **d'encourager les collectivités régionales et locales à décliner à leur niveau** de telles pratiques ;
- de préparer l'avenir concrètement, **en recensant les mesures performantes de cohésion territoriale** dans les programmes régionaux actuels et **en accumulant les**

bonnes pratiques, via un budget spécifique tiré d'INTERREG IVC et de l'axe 4 du FEADER ;

- de renforcer les travaux d'analyse sur les dynamiques territoriales afin de concevoir **des indicateurs pertinents** à des niveaux un peu plus fins qu'actuellement (NUTS III et IV).

A partir de 2014, il faudrait passer à la vitesse supérieure :

- **en étendant l'opposition du principe** à de nouvelles politiques sectorielles ;
- en rendant obligatoire la coordination et en instaurant progressivement **une méthode ouverte de coordination pour la cohésion** du territoire européen ;
- **en prévoyant le financement adéquat** de la politique de réduction des disparités territoriales dans le cadre de la nouvelle architecture de la politique de cohésion et en y incluant une partie de la politique en faveur du développement rural.

1 – Définition

- Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale ?

La cohésion territoriale qualifie un état de l'espace européen dans lequel les écarts entre territoires sont réduits ou au moins acceptables, afin que tous les Européens puissent jouir de conditions de vie et de développement comparables, et où les liens existant entre les territoires sont susceptibles de créer une certaine communauté d'appartenance.

- Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle ?

Si l'on reprend l'ébauche faite par la Commission en 2004 dans le 3^{ème} Rapport Cohésion, **la politique en faveur de la cohésion territoriale devrait comporter trois volets** :

- le premier serait correcteur et viserait la réduction des disparités existantes,
- le deuxième serait préventif et destiné à améliorer la cohérence des politiques sectorielles ayant un impact territorial,
- le troisième serait incitatif et tendrait au renforcement de l'intégration territoriale en encourageant la coopération.

En résumé, la cohésion territoriale se déclinerait selon « **3 C** », qui ne seraient pas ceux de la Banque mondiale dont la pertinence est discutable, mais plutôt **Compensation, Coordination et Coopération**. Le Livre vert amorce d'ailleurs ce triptyque, auquel il manque pour l'instant l'affirmation plus systématique de la nécessité d'une action de **discrimination positive**¹.

2 – Ampleur et portée de l'action territoriale

- L'UE peut-elle favoriser la cohésion territoriale ? De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité ?

Le principe de cohésion territoriale doit être opposable de manière générale. Autrement dit, sa portée ne doit pas se limiter aux politiques territoriales, ni à la politique de cohésion économique et sociale.

Il ne s'agit pas de créer une politique *ex-nihilo* mais plutôt d'engager un processus de rationalisation, de renforcement, de structuration et de mise en cohérence de l'ensemble des

¹ La déclaration n°30 du Traité d'Amsterdam prévoyait la possibilité de recourir au profit des régions ultrapériphériques à « *des mesures spécifiques lorsque cela se justifie* ».

dispositifs existants. Cet exercice doit être mené aux différentes échelles géographiques, pour réduire les disparités territoriales de toutes sortes, du niveau européen jusqu'au quartier urbain, pour des raisons de bon sens autant que d'efficacité.

Conformément au principe de subsidiarité et dans la mesure où l'intervention européenne s'inscrit plutôt dans le cadre de compétences partagées avec les autorités nationales, le niveau européen se prête particulièrement à un rôle d'alerte et de stimulation. C'est également au niveau européen que devrait s'élaborer un cadre financier et réglementaire permettant d'articuler le triptyque Compensation – Coordination - Coopération.

La traduction la plus appropriée pourrait être **la création d'un objectif de cohésion territoriale** prenant en compte les handicaps géographiques et les handicaps socio-économiques (reconversion, faible densité, rural). Dans la mesure où il y a souvent cumul de handicaps pour un territoire donné, on devrait pouvoir envisager que cet objectif ne corresponde **pas à une enveloppe budgétaire strictement pré-allouée** entre bénéficiaires, mais prenne la forme d'allocations supplémentaires, par exemple avec une majoration du taux de cofinancement de l'UE ou des régimes d'aides dérogatoires.

- Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elle faire l'objet de mesures spécifiques ?

Le Traité de Lisbonne² énonce une liste de régions qui nécessitent une attention particulière. Dans la mesure où l'éloignement, la faible densité, le relief ou le climat rendent – objectivement – les activités économiques, les investissements, la construction d'infrastructures, l'organisation des services à la population ou tout simplement la vie quotidienne, plus coûteux, moins rentables et plus compliqués, il paraît justifié de prévoir un mécanisme de compensation des handicaps. **En combinant des aides financières et des dispositifs juridiques**, la réduction des disparités territoriales devra passer, soit par des mesures compensatoires pour abaisser le seuil de rentabilité dans ces zones, soit par des mesures dissuasives et pénalisantes en direction des autres zones.

3 – Une meilleure coopération

- Quel rôle la Commission peut-elle jouer afin de favoriser et de soutenir la coopération territoriale ?

Si les trois volets actuels de la coopération territoriale – coopération transfrontalière, coopération transnationale et coopération interrégionale - sont importants et doivent être maintenus, la faiblesse des dotations budgétaires allouées et la difficulté d'utilisation des crédits plaident pour la concentration des efforts de la Commission sur **la coopération interrégionale**. En effet, les territoires souffrant de handicaps ou victimes de disparités territoriales doivent être encouragés à valoriser leurs atouts, à construire une stratégie territoriale où les différents acteurs et politiques sectorielles entrent en synergie et à s'engager dans l'expérimentation dans le cadre d'échanges de bonnes pratiques en réseau.

Concrètement, c'est non seulement le programme INTERREG IV C qui doit être renforcé, en prenant mieux en compte les défis territoriaux non assimilables au soutien à l'innovation technologique, mais aussi l'axe 4 du FEADER, le volet de coopération du FEP, etc.

² Futur article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

4 – Une meilleure coordination

- De quelle manière la coordination entre politiques territoriales et sectorielles peut-elle être améliorée ?

Du fait du caractère transversal de la cohésion territoriale, toutes les politiques publiques devraient tendre à la réduction des disparités territoriales ou, au moins, au maintien des équilibres existants sur le territoire de l'UE. Ceci revient à évaluer *a priori* et *a posteriori* **l'impact territorial** de toutes les politiques sectorielles, à tous les niveaux de gouvernance.

De plus, les travaux des experts d'ORATE-ESPON ont mis en évidence que si certaines politiques ont des capacités correctrices, d'autres comme la promotion de l'innovation technologique ont des effets déséquilibrants sur la cohésion territoriale. En conséquence, une coordination efficace ne doit pas renoncer à **des arbitrages politiques forts**, même si les résistances sectorielles surgissent.

Compte-tenu des enjeux de moyen et long terme associés à la cohésion territoriale, il faut construire une argumentation solide contre ceux qui ne manqueront pas de critiquer toute intervention en l'accusant de détourner les régions et les pays de leurs efforts en matière de compétitivité et d'innovation, de distraire des fonds communautaires de la Stratégie de Lisbonne, ou de réduire l'efficacité de l'intervention européenne en ne se focalisant pas sur les régions les mieux loties, mais en visant des bénéficiaires où l'effet de levier est moindre

- Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention ?

Afin d'éviter un risque de sur-réglementation qui pourrait aboutir à un blocage ou une paralysie des politiques, il conviendrait de **ne soumettre à l'analyse d'impact que les politiques exclusives de l'UE et celles relevant d'une compétence partagée**. Parmi elles, certaines politiques apparaissent plus prometteuses car elles sont susceptibles d'être infléchies dans le bon sens, en produisant les effets les plus significatifs : la politique agricole, la politique de la pêche, la politique de concurrence, la politique des transports, les réseaux trans-européens, la politique de l'énergie, la politique commerciale, la politique de la recherche, le marché intérieur, la politique sociale, la politique de l'environnement et la politique de la santé publique.

- De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée ? - Commente favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales ?

En l'état actuel des choses, compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques et des modes de gouvernance, il paraît plus approprié de parler de **stratégies territoriales** que de politiques. Le renforcement de la cohérence de ces stratégies passe par une amélioration de **la gouvernance multi-niveaux**, verticalement de l'échelle locale à l'échelle européenne en passant par l'échelle régionale et l'échelle nationale, et horizontalement entre différents territoires de même échelle dans le cadre de relations de coopération.

5 – Nouveaux partenariats territoriaux

- La participation de nouveaux acteurs à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale ?

La participation de nouveaux acteurs issus de la société civile, des partenaires sociaux et des collectivités locales à l'élaboration des politiques peut améliorer leur contribution à la cohésion territoriale. Elle n'est toutefois pas suffisante, car il ne faut pas confondre l'objectif d'amélioration de la démocratie participative et celui de réduction des disparités territoriales.

6 – Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

Une bonne part des obstacles rencontrés par le passé pour promouvoir la cohésion territoriale tient au manque de sensibilisation des décideurs et de l'opinion publique sur les enjeux qui y sont associés. Il faudrait donc engager rapidement **une vaste campagne de communication, de formation et d'information, impliquant des relais locaux et régionaux.**

- Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent être mis au point au niveau de l'UE ?

Sans augurer des décisions à venir sur les critères à retenir, on voit nettement se profiler des **composantes permanentes du territoire**, qui correspondent globalement à des données physiques (altitude, latitude, éloignement, insularité, ...) **et des composantes temporaires**, qui peuvent parfois être appelées à durer et coïncident plutôt avec des données socio-économiques (démographie, densité de population, fragilité du tissu économique, ...)

Il faut toutefois veiller à ne pas créer automatiquement un droit à compensation ou un statut privilégié, à partir de l'élaboration d'indicateurs. On aboutirait à la contradiction de la philosophie fondatrice de la politique de cohésion, qui privilégie une approche de développement plutôt que d'assistance ou de redistribution. Il semblerait donc sage de bien distinguer entre la définition de la fragilité (identification des indicateurs pertinents et de leur niveau) et la décision d'intervention.