

La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique

Marjorie JOUEN

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe





La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique

par Marjorie JOUEN



Marjorie JOUEN

Diplômée en sciences politiques (1979) et ancienne élève de l'ENA (1989), Marjorie a été membre de la Cellule de prospective de la Commission européenne (1993-1998), en charge des Questions territoriales et sociales ; Chef du département « Affaires européennes » à la DIACT(1998-1999) ; chef du Bureau « Union européenne - Adhésions » à la DGTPE- au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (2002-2005) et chef de Cabinet adjoint du Président du Comité des Régions (2006-2008).

***A Notre Europe* Marjorie est conseillère et suit les questions de politique de cohésion, d'emploi d'initiative locale, du développement rural et de l'élargissement de l'Union européenne.**

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie*

dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Résumé

Avec le Traité de Lisbonne, l'Union européenne va hériter d'une nouvelle mission : promouvoir la cohésion territoriale, en plus de la cohésion économique et sociale. Sa mise en œuvre suscite autant d'espoir que d'appréhension car elle risque de bouleverser certaines politiques à fort impact territorial.

De manière schématique, on pourrait dire que la « bataille » pour la cohésion territoriale se présente comme le passage de trois épreuves successives, dont toutes n'ont pas encore été totalement surmontées. La première revient à argumenter la nécessité d'imposer des contraintes ou des avantages spécifiques en vue de rétablir l'équilibre en faveur de certains territoires. La deuxième suppose de justifier le niveau de compétence politique pertinent pour cette intervention, en l'occurrence la valeur ajoutée de l'Union européenne ou d'autres acteurs, tout en respectant le principe de subsidiarité. La troisième questionne la validité d'un nouveau

dispositif réglementaire ou financier et l'ampleur d'une éventuelle compensation pour les territoires défavorisés.

La présente étude rappelle l'évolution historique, le contenu et la portée de ce concept. Elle analyse les forces en présence et les trois principales composantes d'une approche territoriale de la cohésion – la réduction des disparités liées à la géographie, la cohérence entre les politiques sectorielles et le renforcement des liens entre les territoires. Prenant en compte la difficulté d'introduire de nouvelles règles du jeu au plan européen, mais aussi aux niveaux national, régional et local, elle propose de suivre une feuille de route en deux étapes : adopter diverses mesures concrètes de portée limitée dès 2009 et passer à la vitesse supérieure à partir de 2014.

Table des matières

Introduction	P. 1
I - Une longue maturation	P. 5
II - Une argumentation théorique abondante	P. 11
III - Les contraintes et les pièges d'une concrétisation	P. 17
3.1 Comment définir la cohésion territoriale ?	P. 19
3.2 L'agenda territorial peut-il suffire ?	P.21
3.3 La politique de cohésion peut-elle suffire ?	P. 23
3.4 Sur quels critères fonder une intervention européenne ?	P. 25
IV - Entretenir le flou et procéder de manière progressive	P. 29
Bibliographie	P. 35

Introduction

Combien d'impôt supplémentaire consentirez-vous à supporter pour que le service postal soit assuré régulièrement dans les petits villages des îles en Mer Egée ? Quel surcoût serez-vous prêt à payer pour que des troupeaux de vaches continuent à paître dans les alpages ? Combien de minutes accepterez-vous de perdre pour que le train à grande vitesse Strasbourg-Paris s'arrête deux fois en chemin pour permettre aux chefs d'entreprise de la Meuse d'accéder rapidement à la capitale ? Renoncerez-vous au projet d'usine de traitement des déchets parce qu'elle risque de provoquer des nuisances pour les écoles situées à quelques centaines de mètres de l'autre côté de la frontière ? C'est le genre de questions pratiques qui concernent tous les Européens et qui devront bientôt trouver des solutions, au nom de la cohésion territoriale.

En effet, dans quelques mois, si la procédure de ratification du Traité de Lisbonne arrive à son terme, l'Union européenne se verra assigner un nouvel objectif : promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale¹.

Ainsi, à la solidarité entre les personnes et les régions sur base du niveau de richesse, viendra s'ajouter la solidarité fondée sur la géographie, donnant sa plénitude au concept de cohésion européenne, qui peut être considéré comme l'une des émanations contemporaines du modèle social européen. Car le Traité d'Amsterdam signé en 1997 avait déjà associé la cohésion sociale et territoriale aux services d'intérêt économique général dans l'expression des valeurs européennes².

L'inscription de la cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne était prévisible puisque la formulation retenue reprend exactement celle du projet de Traité constitutionnel et résulte d'un débat intense et ancien, basé sur des réflexions politiques et académiques approfondies.

Sa concrétisation s'accompagne pourtant de nombreuses précautions et la tâche de la Commission européenne chargée d'élaborer un Livre Vert pour l'automne 2008 suscite certains doutes. Elle provoque des sentiments mêlés parmi les parties prenantes, gouvernements nationaux, autorités locales et régionales, secteur privé et société civile, qui y voient à la fois des opportunités et des contraintes. Il faut dire aussi que la tonalité actuelle des discussions sur la révision du budget européen ne prête pas à l'audace.

Pourtant, si l'on y réfléchit bien, l'intrusion de la géographie dans des raisonnements traditionnellement à dominante socio-économique ouvre un champ de possibilités inédit, à l'heure où le globe n'est plus assez grand

1 Futur article 3.3 du Traité sur l'Union européenne

2 Futur article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

pour nous et où il faut nous réconcilier avec notre territoire pour repenser notre modèle de développement dans un sens plus durable.

Donc, donner une forme concrète à l'objectif de cohésion territoriale, le rendre opérationnel, constitue un enjeu politique majeur et qui dépasse largement le cercle des bénéficiaires de la politique de cohésion. C'est le défi que se propose de relever ce texte.

Ceux qui connaissent parfaitement la politique de cohésion et la genèse de la cohésion territoriale pourront directement lire la partie 3, qui analyse les pièges et les contraintes avec lesquels la cohésion territoriale doit compter à brève échéance, et la partie 4, qui formule des propositions de méthode et de contenu. Pour les lecteurs moins avertis, la partie 1 rappelle le processus qui a abouti à la reconnaissance de la cohésion territoriale et la partie 2 explicite les bases théoriques et politiques sur lesquelles elle s'appuie.

I - Une longue maturation

Depuis sa création, l'Union européenne s'est vue attribuer la mission d'assurer le développement harmonieux des économies en réduisant les disparités régionales³. Cette tâche, qui était restée dans l'ombre au cours des premières décennies d'existence de la construction européenne, a pris une importance majeure avec la réforme de 1988 engagée par Jacques Delors, suite à l'adoption de l'Acte Unique qui créait expressément la politique de cohésion économique et sociale.

Cette politique s'est avérée particulièrement fructueuse, tant en termes de convergence des Etats membres les moins développés et les moins favorisés, qu'en termes de compensation des effets négatifs liés à l'extension du Marché unique. On peut lui attribuer une contribution non négligeable au rattrapage des économies irlandaise, espagnole, portugaise et

3 Le préambule du Traité de Rome mentionne que la Communauté Economique Européenne doit « assurer le développement harmonieux en réduisant les écarts entre les régions et en comblant le retard des moins favorisées ». L'article 158 (ex- 130A) du Traité de Nice précise que « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ».

grecque, avec un peu de retard pour cette dernière. On lui doit aussi la réussite de la première reconversion des régions industrielles anciennes au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne et en France.

Elle a également joué un rôle significatif dans la modernisation du fonctionnement des administrations aux niveaux régional et local et dans les progrès de la gouvernance multi-niveaux au sein des Etats. Ses interventions ayant des conséquences pratiques et visibles sur les conditions de vie et de travail des Européens, elle s'est imposée comme une politique populaire, y compris dans les nouveaux Etats membres depuis 2004.

Toutefois, parmi les géographes, les spécialistes de l'aménagement du territoire et, dans une certaine mesure, les experts du développement régional, la politique de cohésion économique et sociale a assez vite été considérée comme partiellement lacunaire. Certes, la question des handicaps naturels et structurels avait été soulevée avec l'identification des zones rurales, souffrant de déclin démographique et de faible densité, des régions particulières situées dans l'ultra-périphérie de l'Europe, des îles et des zones arctiques. Mais le traitement qui leur était réservé apparaissait à la fois temporaire et dérogatoire, puisqu'il était le fruit de négociations valables pour chaque programmation, ayant par définition une durée de vie limitée. La prise en compte des problèmes territoriaux manquait assurément de cohérence puisqu'elle résultait de décisions au cas par cas, venant s'ajouter au régime général. Elle s'avérait source de confusion ou de complication supplémentaire.

L'institutionnalisation de la dimension territoriale a longtemps rencontré **l'opposition de certains pays ou de certains acteurs majeurs** de la politique de cohésion. En effet, de manière traditionnelle et un peu caricaturale, la politique d'aménagement du territoire était assimilée à une vision planificatrice et centralisatrice. Elle était donc rejetée par ceux qui se prévalaient du principe de subsidiarité, soit parce qu'eux-mêmes l'appliquaient

au niveau infranational, soit par un réflexe de défiance à l'égard de toute nouvelle compétence supranationale et européenne. De plus, elle trouvait peu d'écho dans les pays ou les régions dont les ressources financières et les capacités institutionnelles étaient faibles.

Les promoteurs de la cohésion territoriale ont donc adopté pendant de nombreuses années une stratégie pédagogique en direction de leurs partenaires les plus récalcitrants. Une double démarche, pratique et conceptuelle, a été suivie pour les convaincre. D'une part, un volet de coopération transnationale a été créé dans le Programme d'initiative communautaire INTERREG pour aider à résoudre des problèmes spatiaux communs à plusieurs régions (inondations, massifs montagneux, gestion du littoral, etc). D'autre part, des réflexions ont été lancées pour élaborer un diagnostic partagé, aboutissant à une sorte de « vision commune du territoire européen ». Ainsi se sont succédés des travaux de nature quasiment académique : le document « Europe 2000 » en 1991, suivi du rapport « Europe 2000 + » en 1994, puis le « Schéma de développement de l'espace communautaire » (SDEC) en 1997, sur lequel s'est greffé un « SDEC élargi », en prévision de l'adhésion de 12 nouveaux membres. Ces documents étaient étudiés et parfois entérinés lors de réunions informelles des Ministres chargés de la politique régionale, dont la tenue irrégulière jusqu'en 2001 reflétait le degré variable d'engagement des pays assurant la Présidence de l'UE, en évitant soigneusement d'utiliser le terme d'aménagement du territoire (Doucet).

A partir du milieu des années 90, l'attentisme a progressivement fait place à une dynamique. D'abord un changement s'est produit avec l'adhésion des deux pays nordiques, qui possédaient une assez longue tradition d'intervention étatique au profit des zones les plus septentrionales. L'arrivée des nouveaux Länder allemands, qui avaient connu la planification, ses avantages, ses défauts et ses excès, a renforcé cette évolution. L'entrée des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne a ensuite eu

un double effet positif. Comme les Länder allemands de l'Est, la politique d'aménagement du territoire n'était pas étrangère à leur expérience. Mais surtout, l'effondrement de l'empire soviétique et la transition économique les avaient confrontés à la nécessité de repenser de fond en comble l'organisation des flux, les infrastructures et la localisation des investissements productifs.

On peut donc considérer qu'à la fin de la décennie 90, les blocages initiaux et ceux rencontrés lors de la conclusion du Traité de Maastricht, qui avait pourtant marqué une étape supplémentaire en créant le Comité des Régions et en entérinant le principe de subsidiarité, ne se posaient plus dans les mêmes termes. Le fait est **qu'une avancée a été possible dès la première révision institutionnelle d'envergure**. Si l'on considère que le Traité de Nice visait seulement - il n'y est finalement parvenu qu'imparfaitement - à résoudre les problèmes laissés en suspens par le Traité d'Amsterdam, on peut en conclure que la première occasion fut saisie avec le Traité constitutionnel. L'échec de sa ratification renvoie aujourd'hui naturellement au Traité de Lisbonne.

D'une certaine façon, le délai de 15 ans écoulé entre la préparation du Traité d'Amsterdam et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'a donc rien d'anormal.

Malgré les conséquences majeures qu'elle revêt objectivement, la question territoriale constitue rarement une préoccupation prioritaire pour les dirigeants politiques. Aussi, l'introduction du concept de cohésion territoriale n'a été rendue possible que par un lobbying intense des réseaux de collectivités locales et régionales (ARE – Association des régions d'Europe, CRPM – Conférence des régions périphériques et maritimes, AEM – Association européenne pour la montagne, ARFE – Association des régions frontalières européennes, CCRE - Conférence des communes et régions d'Europe, etc). La Convention, qui a préparé le Traité constitutionnel, s'est révélée

être une enceinte particulièrement utile pour eux. Ils y bénéficiaient de quelques représentants ou observateurs, notamment issus du Comité des Régions, et d'un allié de poids en la personne du Commissaire Michel Barnier, chargé de la réforme des institutions et de la politique régionale, que sa nationalité française et son origine géographique montagnarde rendaient particulièrement sensible à ce sujet.

L'Agenda territorial⁴, adopté en mai 2007 lors du Conseil informel des Ministres chargés du développement urbain et de la cohésion territoriale, illustre également le changement politique intervenu. Reprenant l'impulsion lancée en 2004 par le gouvernement néerlandais, le Ministre allemand Wolfgang Tiefensee, ancien maire de Leipzig, a présidé de manière magistrale à son élaboration et sa mise au point. En quelques mois, les 27 Ministres se sont accordés sur ce document qui fixe un cadre général de travail jusqu'en 2011. Les Etats membres s'engagent à coopérer entre eux, avec la Commission et les autres institutions européennes « *pour encourager le développement territorial polycentrique de l'UE et un meilleur usage des ressources disponibles dans les régions* ».

⁴ *Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses*, Agenda territorial de l'Union européenne, Conseil informel des Ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 25 mai 2007

II – Une argumentation théorique abondante

Alors que le lancement de la politique de cohésion économique et sociale a résulté d'une offensive unique menée par Jacques Delors, Président de la Commission européenne, dans le cadre d'une négociation budgétaire globale - ce qui lui a valu le surnom de « Paquet Delors I » -, la notion de cohésion territoriale a fait l'objet d'un processus plus lent de discussion interrogeant la légitimité du concept et sa traduction pratique.

Les analyses empiriques et théoriques se sont accumulées depuis une quinzaine d'années pour démontrer l'utilité d'une action en faveur de la cohésion territoriale. Si on les consolidait, elles donneraient amplement la matière à une sorte de « Rapport sur le coût de la non-cohésion territoriale » (voir Bibliographie).

Très schématiquement, **la démonstration s'est développée autour de cinq assertions**. Premièrement, la cohésion territoriale européenne ne se réalise pas automatiquement si on laisse librement s'exercer les forces du

marché. Deuxièmement, les outils existants - qu'ils relèvent ou non de la politique de cohésion économique et sociale - n'ont qu'un effet limité sur la réduction des écarts territoriaux. Troisièmement, les disparités territoriales prennent de nouvelles formes ; elles se produisent à des échelles de plus en plus petites et sont cumulatives. Quatrièmement, les défaillances de cohésion territoriale coûtent cher et elles coûteront de plus en plus cher à l'avenir. Cinquièmement, la population reste attachée au modèle territorial européen d'occupation équilibrée de l'espace et de grande diversité, en dépit de pratiques évolutives ; sa sensibilité s'accroît à l'égard de cet enjeu.

Parmi les études majeures, les productions de la Commission européenne et celles de l'Observatoire européen en réseau de l'aménagement du territoire (ORATE)⁵ occupent une place particulière. En effet, elles ont vocation à synthétiser l'état de la réflexion à un moment donné et à annoncer les futures inflexions politiques.

Prenant appui sur les conclusions des Conseils informels des ministres chargés de la politique régionale et sur les travaux d'évaluation des programmes cofinancés par les fonds structurels, la Commission européenne a profité de ses trois derniers Rapports périodiques sur la cohésion économique et sociale de l'UE pour engager une réflexion, avancer des options politiques et ouvrir des pistes de discussion sur le sujet.

Le 2^{ème} Rapport sur la cohésion économique et sociale de 2001⁶ contient, pour la première fois, un chapitre dédié à la cohésion territoriale. Il se contente de décrire la nature des problèmes rencontrés par certaines zones en suivant une typologie géographique classique: zones rurales, zones frontalières, zones côtières, montagne et îles plus ou moins péri

5 L'ORATE est aujourd'hui davantage connu sous son acronyme anglais ESPON (European Spatial Planning Observatory Network)

6 *Deuxième Rapport sur la Cohésion, Unité de l'Europe, Solidarité des peuples, Diversité des territoires*, Commission européenne, Bruxelles, 2001

phériques. Trois messages politiques méritent toutefois d'être retenus : 1) l'écart entre centre et périphérie ne pourra pas être réduit par le seul différentiel des coûts de production ; 2) une politique visant à renforcer les liens entre zones centrales et périphériques est préférable à une politique de discrimination positive ; 3) un programme doit être conçu pour encourager la mise en réseau et les échanges d'expériences des zones confrontées à des problèmes similaires.

Un tel constat intervient alors que les fonds structurels et le Marché unique ont commencé de produire leurs effets. Reconnaisant les défaillances du marché ou, plus spécifiquement pour l'Union européenne, la capacité limitée du Marché unique à égaliser les conditions de concurrence entre pays et surtout entre régions, il intègre les thèses de l'école de la « nouvelle géographie économique » (Krugman, Fujita et al., Martin). Selon ces économistes qui étudient les causes contemporaines de la polarisation du développement, la géographie continue de compter, même à l'ère des nouvelles technologies de communication. Si les déterminants de la localisation des activités et donc les sources de richesse ont changé depuis le milieu du XX^{ème} siècle, certaines zones rencontrent de nouvelles difficultés et d'autres continuent d'être handicapées. La compétitivité pousse naturellement à la concentration des activités du fait de la recherche d'économies d'échelle dans les secteurs industriels ou d'économies d'agglomération dans les services (Tewdwr-Jones). En résumé, la globalisation et la mobilité croissante des facteurs de production changent la donne pour les régions et les villes, mais elles ne font pas que des gagnantes (Venables, Martin).

Les 3^{ème} et 4^{ème} Rapports sur la cohésion économique et sociale⁷ consacrent des développements plus fouillés au coût des disparités régionales pour l'ensemble de l'Union, en intégrant des données précises et actualisées sur la situation de l'Europe centrale et orientale. Ils mettent en évidence de nouvelles dynamiques territoriales, avec l'émergence de centres de croissance en périphérie (Helsinki, Dublin) ou dans les nouveaux Etats membres (Varsovie, Prague, Bratislava, Budapest), et le dynamisme de certaines régions transfrontalières internes à l'UE. Ils pointent deux phénomènes opposés d'évolution à des échelles infra-régionales : d'une part, la péri-urbanisation qui redonne une certaine vitalité aux campagnes avec des effets négatifs sur l'environnement et sur la cohésion sociale pour les quartiers urbains délaissés, d'autre part, le déclin continu des zones rurales à dominante agricole.

Le 3^{ème} Rapport signale le caractère cumulatif des défaillances économiques, technologiques et sociales, mais aussi culturelles, qui coïncident avec certains handicaps géographiques. De son côté, le 4^{ème} Rapport insiste sur les externalités négatives liées aux phénomènes d'agglomération ou d'étalement urbain dus à une mauvaise maîtrise du développement du territoire européen, telles que la dégradation de l'environnement par la destruction des espaces naturels ou la pollution de l'air liée aux transports, la perte de temps dans les embouteillages, les atteintes à la santé publique, l'augmentation du prix du foncier, etc.

Par ailleurs, à la fin des années 90, sous une impulsion intergouvernementale, l'ORATE a été créé pour capitaliser les enseignements tirés de la recherche académique sur les transformations socio-économiques et physiques de l'espace européen. Il a permis de rassembler au cours de ses premières années d'existence une somme de travaux particulière

⁷ Troisième Rapport sur la Cohésion, Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération, Commission européenne, Bruxelles, 2004
Quatrième Rapport sur la Cohésion, Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance, Commission européenne, Bruxelles, 2007

ment riche et foisonnante. La plupart de ces études justifient la pertinence d'une politique de cohésion territoriale, en mettant en évidence les retombées inégales sur le territoire des politiques sectorielles, passées et à venir (Melbye).

A ce titre, **l'exercice prospectif « Scénarios pour le devenir du territoire européen »**⁸, finalisé au printemps 2007, constitue un outil pédagogique précieux et fédérateur. Pour aboutir à une série de cartes particulièrement frappantes sur ce que pourrait devenir l'Europe en 2030, trois scénarios intégrés ont été élaborés : le premier étant tendanciel, le deuxième guidé par des politiques publiques orientées vers la compétitivité et le troisième résultant d'une politique visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Il en ressort plusieurs messages, qui confirment certains constats dressés par la Commission et durcissent parfois le trait.

Ainsi, selon l'ORATE, alors que les nouvelles contraintes, telles que la pression migratoire, le vieillissement démographique, le changement climatique, la globalisation, l'augmentation de la mobilité, s'imposent à toute l'UE, tous les territoires ne se trouvent pas placés sur un pied d'égalité. A moyen-long terme, d'une part les répercussions de ces changements seront concentrées géographiquement, d'autre part l'exposition aux risques et la fragilité varieront considérablement d'une ville ou d'une région à l'autre. De plus, notre modèle de développement crée des inégalités territorialisées, entraînant une polarisation accrue de la structure urbaine, pouvant aller jusqu'à des phénomènes de ségrégation spatiale lorsqu'on passe à des échelles plus petites. A l'avenir, la croissance sera obtenue au prix d'une aggravation des disparités et d'une marginalisation de certaines zones, notamment rurales, toutes deux étant susceptibles de créer un surcoût global en lien avec la dégradation de l'environnement ou l'amplification des tensions sociales internes.

8 *Scenarios on the territorial future of Europe & Territorial Futures* (<http://www.espon.eu>)

Si certaines politiques ont des capacités correctrices, d'autres comme la promotion de l'innovation technologique ont des effets déséquilibrants. La faiblesse de coordination des politiques sectorielles a également des impacts négatifs (Lennert). En définitive, la cohésion territoriale nécessite, plus qu'une seule politique régionale réparatrice, la réalisation d'arbitrages préalables touchant l'ensemble des politiques sectorielles et les différents niveaux de gouvernance, depuis le local jusqu'à l'UE.

Assurément ces analyses et les conclusions auxquelles elles aboutissent dérangeant, car elles mettent en cause certaines composantes de la Stratégie de Lisbonne et de la politique de compétitivité (Prezioso). Pourtant, elles ne résultent pas d'un parti pris idéologique mais s'appuient bel et bien sur un appareil statistique abondant, collecté notamment dans le cadre des évaluations des fonds structurels. Force est de constater qu'en 15 ans, le discours est devenu plus incisif, prenant acte d'une augmentation tendancielle des inégalités qui vient nourrir le scepticisme des Européens à l'égard de la construction européenne. Ce positionnement laisse entrevoir les difficiles compromis que la Commission européenne d'abord, les Etats membres ensuite, devront effectuer s'ils entendent prendre au sérieux l'objectif de cohésion territoriale.

III – Les contraintes et les pièges d’une concrétisation

Dans le contexte actuel, la mise en œuvre concrète de l’objectif de cohésion territoriale risque rencontrer de nombreux obstacles (CRPM). En effet, la programmation des fonds structurels qui concerne les sept prochaines années vient de démarrer (Polverari). Dans l’immédiat et jusqu’en 2013, **il reste donc très peu de marge de manœuvre** sur le plan budgétaire, sachant que les chefs de gouvernement sont plutôt enclins à privilégier le *statu quo* basé sur un décompte strict des nouvelles dotations financières, dans une logique de « soldes nets » nationaux inchangés. Sur le plan juridique, le large soutien au mot d’ordre « mieux légiférer » incite à la retenue car il cache à peine une franche hostilité à toute nouvelle contrainte ou tout nouveau projet émanant de la Commission européenne, vécu comme une offensive bureaucratique. Enfin, sur le plan politique, les autorités locales, régionales et nationales nourrissent une vision très scrupuleuse du respect du principe de subsidiarité.

Autrement dit, toute proposition de définition d'un cadre pour promouvoir la cohésion territoriale au niveau européen devra se prévaloir du risque :

- de sur-réglementation qui pourrait aboutir à un blocage ou à la paralysie des autres politiques, si les analyses d'impact territorial préalables étaient appliquées de manière trop stricte avec des effets suspensifs ;
- de saupoudrage financier qui résulterait de marchandages entre les pays soucieux d'engranger de nouvelles recettes sans augmenter leur contribution ;
- de surenchère qui ne manquerait pas de se produire, si on laissait se développer une longue liste de bénéficiaires pouvant chacun arguer de handicaps spécifiques : montagne, littoral, îles, frontières, etc ;
- d'encouragement des Etats membres à se focaliser sur leur « juste retour » et donc à traduire chaque critère en un montant budgétaire facilement attribuable *a priori* à un territoire ou un type de territoires et donc à un pays.

Elle devra également anticiper la réponse à des accusations larvées :

- 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 ;
- 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.

Compte tenu des débats en cours sur la révision budgétaire, mais aussi des progrès réalisés l'an dernier avec l'adoption de l'Agenda territorial, quatre questions paraissent devoir être traitées en priorité :

3.1 Comment définir la cohésion territoriale ?

La plupart des institutions européennes et des réseaux de collectivités locales ont développé leurs propres analyses. A défaut d'aboutir à une définition incontestable du concept, de la politique à mener et de son mode opératoire, leurs productions constituent une nébuleuse où ne s'expriment pas de désaccords de fond mais plutôt quelques nuances.

Tous s'accordent sur la nécessité de ne pas s'en tenir à la liste du Traité de Lisbonne, à savoir « *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 très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* »⁹.

La Commission avance dans le 3^{ème} Rapport sur la cohésion plusieurs définitions correspondant à des approches complémentaires. La première s'inscrit dans la logique de l'ajout d'une troisième dimension de la cohésion « *l'objectif est de parvenir à un développement 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. La préoccupation est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre régions* ». La seconde vise davantage l'activité et la vie des Européens, en référence au Traité d'Amsterdam « *quelles que soient les difficultés rencontrées, la condition clé de la cohésion territoriale est un accès égal aux équipements de base, aux services de première nécessité et au savoir – à ce qu'on qualifie de services d'intérêt économique général – pour quiconque où qu'il vive* ».

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

Le Parlement européen¹⁰ semble s'attacher à cette seconde définition en préconisant une « *approche intégrée de la cohésion territoriale* » et en insistant sur sa contribution à l'intégration européenne grâce au rétablissement de l'égalité des chances pour tous les citoyens européens quel que soit leur lieu de résidence. Ouvert à une approche de discrimination positive, il plaide en conséquence pour l'allocation de moyens budgétaires suffisants.

Le Comité des Régions a tendance à se focaliser sur les aspects territoriaux, considérant que « *l'objectif de cohésion territoriale a un caractère transversal* » et qu'il constitue un complément indispensable et indissociable des deux autres volets de la cohésion. Il envisage toutefois favorablement un dispositif spécifique pour les régions à handicaps permanents, les régions ultrapériphériques, les zones rurales fragiles et autres¹¹. La cohésion territoriale y est présentée comme l'avènement d'une solidarité entre territoires après l'affirmation de la solidarité entre les personnes au plan européen¹².

Le Comité Economique et Social Européen va à peu près dans le même sens, en soulignant l'importance d'introduire une vision d'ensemble du territoire européen et d'engager les Etats membres à coordonner davantage leurs stratégies territoriales, en utilisant à terme la méthode ouverte de coordination¹³. Au nom de l'instauration d'une « *véritable égalité des chances entre les territoires* », il préconise par ailleurs l'adoption d'une politique spécifique pour les régions à handicaps permanents, basée sur les principes de permanence, de discrimination positive et de proportionnalité pour tenir compte de la diversité des situations¹⁴.

10 Résolution PE 396.678 du 29/1/2008 (Rapport A. Guellec) sur le 4^{ème} Rapport cohésion

11 Avis CdR 140/2005 du 16/11/2005 sur la Communication de la Commission relative aux orientations stratégiques communautaires 2007-2013

12 Discours de Michel Delebarre « Stratégie de Lisbonne et cohésion territoriale, au service d'une nouvelle gouvernance européenne » à Amsterdam le 28/6/2006

13 Avis CESE 601/2007 du 20/3/2007 sur l'Agenda territorial

14 Avis CESE 140/2005 du 19/1/2005 sur « comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents »

Le Conseil des Ministres, à travers l'Agenda territorial, pencherait plutôt pour certains aspects de la première définition en insistant sur la coopération entre les acteurs et l'amélioration de la cohérence des politiques sectorielles ayant un impact territorial.

Ainsi se dégage un faisceau de présomptions sur ce que pourrait être la définition de la cohésion territoriale et sa portée : 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.

Pour ce qui est de sa portée, il ne semble pas y avoir de contestation – au moins à ce stade préliminaire du débat - sur le fait que le principe de cohésion territoriale devrait être opposable de manière générale (Tödtling-Schönhofer et al. 2008). Autrement dit, 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 l'impact territorial de toutes les politiques sectorielles, à tous les niveaux de gouvernance.

3.2 L'Agenda territorial peut-il suffire ?

Le texte, adopté par les 27 Ministres chargés des questions territoriales¹⁵, présente la promotion de la cohésion territoriale comme « *un processus continu de coopération politique de tous les acteurs et de toutes les parties prenantes du développement territorial au niveau politique, administratif et technique* », qu'il qualifie de « *gouvernance territoriale* ». Pour chacune des priorités de développement territorial – polycentrisme urbain, coor-

¹⁵ Vers une Europe plus compétitive et plus durable avec des régions diverses, Agenda territorial de l'Union européenne, Conseil informel des Ministres du développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, 25 mai 2007

dination entre les villes et les campagnes, « clusters » régionaux pour la compétition et l'innovation, renforcement et extension des réseaux transeuropéens, gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique, valorisation des ressources environnementales et culturelles – des recommandations sont formulées sur le mode d'orientations politiques.

L'Agenda territorial marque une avancée dans plusieurs directions, en reconnaissant la nécessité d'intégrer les considérations territoriales dans les principales décisions politiques aux niveaux européen, national et régional, de coordonner les activités des acteurs publics et privés, et de s'accorder sur des mesures concrètes illustrant ce que cohésion territoriale veut dire. Sur le plan pratique, il amorce une coordination intergouvernementale pour forcer l'interaction entre territorial et sectoriel. Il entend faire des Ministres chargés des questions territoriales et de leurs correspondants au niveau régional des émissaires de la cohésion territoriale auprès de leurs collègues chargés des dossiers sectoriels.

Le 1^{er} programme d'action¹⁶, adopté sous présidence portugaise fin 2007, vise à mettre en œuvre sans délai l'Agenda territorial. Il contient une assez longue série de recommandations encore vagues et l'engagement, basé sur le calendrier des grands dossiers européens à débattre au cours des trois prochaines années, de faire entendre - à défaut de la faire prévaloir - une approche territoriale sur ces sujets.

Il révèle, à ce stade, les limites d'un exercice qui repose sur la bonne volonté des pairs et un lourd effort de coordination, sachant que la marge de manœuvre reste étroite entre, d'une part, les prérogatives des différents niveaux et, d'autre part, les logiques sectorielles peu accueillantes à une approche transversale (CRPM). Quoi qu'il en soit, le processus prendra

¹⁶ Premier programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda territorial, Conseil informel des Ministres chargés de l'aménagement du territoire et du développement régional, Ponta Delgada – Açores, 23-24 novembre 2007

du temps et s'apparente aujourd'hui plus à la tentative de création d'une « communauté », dans le sens contemporain du terme appliqué aux utilisateurs d'Internet, qu'à la préfiguration d'un programme de travail contraignant.

De plus, et c'est parfaitement compréhensible, l'Agenda territorial évite soigneusement de préconiser ou de s'engager sur la meilleure manière de réduire les disparités territoriales, laissant ce soin à la politique de cohésion ou à d'autres politiques à fort coût budgétaire.

3.3 La politique de cohésion peut-elle suffire ?

Pour ce qui est du niveau européen, on peut schématiquement considérer que la programmation actuelle des fonds structurels fait droit à la promotion de cohésion territoriale (Hallgeir), au travers de la majoration du taux de cofinancement de l'UE pour certaines régions souffrant de handicaps naturels permanents. Il en est de même pour les programmes spécifiques pour les régions ultrapériphériques et pour le volet transfrontalier de l'objectif de coopération territoriale (Polverari). D'ailleurs, dans le passé, parmi les méthodes associées aux fonds structurels, la mise en réseau des régions ou des zones rencontrant le même type de problèmes structurels ou naturels à l'échelle européenne a sûrement été la plus porteuse d'innovation sociale et politique. La faiblesse des budgets alloués à ces programmes d'initiative communautaire ou aux projets pilotes thématiques ne les a pas empêchés de stimuler les régions concernées. Par contre, l'accent mis depuis 2007 sur l'innovation technologique, comme thème fédérateur des volets de coopération transnationale et interrégionale risque d'éloigner ces réseaux des préoccupations de cohésion territoriale.

Pour ce qui est des objectifs de convergence et de compétitivité régionale, la dimension territoriale semble y être prise en compte¹⁷, mais la contribution des programmes à une meilleure cohésion territoriale n'est pas directement perceptible (Zonneveld). En effet, ces programmes visent à aider les régions à rattraper leur retard socio-économique ou à sortir d'une crise, sans faire la différence entre celles qui souffrent, en plus, de contraintes physiques et les autres.

Enfin, on peut noter à l'actif de la politique de cohésion que ses règles de fonctionnement, telles que la programmation stratégique pluriannuelle et le partenariat, amplifient aux niveaux national et régional l'effet bénéfique des fonds structurels sur la cohésion territoriale (Lennert, Tödtling-Schönhofer et al. 2007, Batchler)

En dehors du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), la cohésion territoriale est prise en compte explicitement dans les interventions du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et du Fonds Européen pour la Pêche (FEP). Elle l'est également par la politique de concurrence dans le cadre du régime des aides à finalité régionale.

Par contre, de nombreuses politiques sectorielles, dont l'impact territorial ne fait aucun doute, s'avèrent souvent ambivalentes. La Politique Agricole Commune en offre un bon exemple (Schucksmith) : son « deuxième pilier » consacré au développement rural comprend divers dispositifs destinés à favoriser le rééquilibrage territorial, notamment les axes 3 et 4 du FEADER majoritairement orientés vers le soutien au développement des activités en zone rurale et le régime des indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN). A l'inverse, son « premier pilier » exclusivement dédié aux aides directes à l'agriculture n'en tient pas compte et peut même avoir des

¹⁷ *La prise en compte de la dimension territoriale et urbaine dans les CRSN et PO 2007-2013*, Document de travail de la Commission européenne, mai 2007

effets aggravants. En l'occurrence, la réforme de 2003 des aides directes et l'introduction du découplage ont fragilisé certaines régions caractérisées par des exploitations agricoles de taille modeste ou par des productions à forte charge de structures et dont l'activité est soumise à des cycles pluriannuels de production, comme l'élevage ou les fruits et légumes. Une analyse dichotomique assez similaire pourrait être faite pour la politique des transports, la politique de l'énergie ou la politique commerciale.

Non seulement la politique de cohésion ne peut pas à elle seule réduire toutes les disparités territoriales, mais elle n'est pas de taille à compenser tous les déséquilibres provoqués par les autres politiques sectorielles (OCDE). Comme cela a déjà été souligné, la cohésion territoriale pourrait être considérablement améliorée par une mise en cohérence des politiques sectorielles et par une rationalisation des programmes (Hallgeir). Il faut donc prévoir de combiner des moyens réglementaires et budgétaires, en ne négligeant pas le détail précis des mesures (Lennert, Meijers et al.).

3.4 Sur quels critères fonder une intervention européenne ?

Dès l'origine, la dimension territoriale a été prise en compte par la politique de cohésion économique et sociale au travers des critères d'éligibilité, tels que le niveau de richesse régional ou l'ultra-périphéricité pour l'objectif de convergence, la faible densité de population, la latitude, le déclin démographique, la fragilité économique ou sociale pour les zones rurales ou en reconversion, les quartiers urbains en difficulté pour les autres objectifs et la proximité d'une frontière pour l'objectif de coopération transfrontalière. Historiquement, la politique de cohésion n'était d'ailleurs pas la seule puisque, dans leur conception initiale, les mesures agricoles en faveur des zones défavorisées s'appuyaient exclusivement sur des critères de handicaps naturels en lien avec l'altitude et la latitude¹⁸.

¹⁸ Les critères socio-économiques sont aujourd'hui prédominants dans le classement de ces zones.

En l'état actuel du débat, l'élaboration d'indicateurs spécifiques soulève un problème technique qui se double d'un problème politique (Grasland & Hamez). Sur plan technique, il faut disposer de séries historiques et s'assurer qu'elles puissent définir des groupes homogènes de territoires. 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, ...) (Spiekermann et al., Briggulio et al.). Cette classification n'a bien sûr pas un caractère absolu puisqu'il peut arriver que certaines composantes considérées comme permanentes se révèlent temporaires, comme ce fut le cas des régions frontalières du Rideau de fer ou de la bordure externe de l'UE qui se trouvent maintenant au cœur de l'UE (Land autrichien du Burgenland, Région d'Øresund incluant Copenhague et Malmö, Land allemand de Brunswick). A l'inverse, le changement climatique peut transformer des problèmes temporaires rencontrés par des régions, qui étaient jusqu'à présent considérées comme bien dotées, en contraintes permanentes (passage de la sécheresse à l'aridité, des inondations répétées à l'envahissement par la mer).

L'expérience passée montre que la question des critères recèle aussi plusieurs pièges politiques, dans la mesure où elle est susceptible de créer automatiquement un droit à compensation ou un statut privilégié. On imagine très bien toutes les dérives qui peuvent en découler, qu'il s'agisse du clientélisme pour bénéficier de l'éligibilité ou du comportement d'assistanat auquel la reconnaissance d'un droit permanent pourrait conduire. Sur ce point, on aboutirait à la contradiction de la philosophie fondatrice de la politique de cohésion, qui privilégie une approche de développement plutôt que de compensation ou de redistribution. Un autre travers ne manquerait pas de se manifester si la cohésion territoriale devait conduire

à introduire de nouveaux zonages, les décisions de délimitation étant vécues le plus souvent au plan local comme arbitraires.

Le terrain paraît encore mal défriché, si l'on se réfère aux préconisations contradictoires qu'expriment les parties prenantes institutionnelles ou non-gouvernementales et aux demandes répétées adressées à la Commission européenne d'approfondir l'exploitation des données et de constituer des indicateurs pertinents. Par ailleurs, conformément au principe de subsidiarité et dans la mesure où l'intervention européenne s'inscrira plutôt dans le cadre de compétences partagées avec les autorités nationales, le niveau européen se prête particulièrement à un rôle d'alerte.

Compte tenu des enjeux, la prudence paraît de mise et c'est davantage sur le registre méthodologique qu'il faudrait commencer à répondre. Il semblerait donc sage de distinguer entre la définition de la fragilité (identification des indicateurs pertinents et de leur niveau) et la décision d'intervention.

IV – Entretenir le flou et procéder de manière progressive

Comme on l’a vu en partie 2, si la promotion de la cohésion territoriale a l’avenir devant elle avec l’aggravation tendancielle des inégalités, ses premiers pas risquent d’être difficiles. Les oppositions ne manqueront pas de surgir pour tenter de réduire à l’insignifiance ce nouvel objectif, alors que toutes les dérives possibles le guettent et, avec elles, un risque de disqualification durable.

Rendre opérationnel le principe de cohésion territoriale équivaut à définir les instruments et les méthodes d’intervention, en proposant un calendrier. En effet, dans la pratique communautaire, la technique de **la feuille de route** s’est toujours montrée formidablement efficace. Les obstacles seront d’autant mieux surmontés que les propositions seront replacées dans un cadre plus général à moyen terme et échelonnées dans le temps. Par ailleurs, pour sauvegarder des marges de négociation budgétaire et ne pas encourager l’allongement sans fin d’une liste de bénéficiaires potentiels, il est crucial d’entretenir le flou **en jouant sur les cumuls possibles**,

le caractère temporaire, proportionnel et conditionnel de certaines compensations et sur la flexibilité de la mise en œuvre.

Pour ce qui est du contenu d'une éventuelle politique, experts et praticiens considèrent tous qu'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 dispositifs existants (Tödtling-Schönhofer et al. 2008). 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.

Si l'on reprend l'ébauche qu'en avait faite la Commission en 2004, **la politique comporterait trois dimensions**, sans que l'une prenne le pas sur les deux autres¹⁹ : la première serait correctrice et viserait la « *réduction des disparités existantes* », la deuxième serait préventive avec l'« *amélioration de la cohérence des politiques sectorielles ayant un impact territorial* » et la troisième serait incitative avec le « *renforcement de l'intégration territoriale en encourageant la coopération* ».

Concernant la réduction des disparités, l'innovation attendue viendra probablement de **l'affirmation plus systématique de la discrimination positive**²⁰. En effet, la panoplie des mesures susceptibles de stimuler le développement des zones ou régions handicapées ou fragilisées est déjà disponible dans les programmes de développement régional ou certains programmes sectoriels (transports, énergie, éducation, PME, nouvelles technologies de la communication, ...). Des améliorations seraient toutefois possibles si l'on disposait d'un inventaire des mesures existantes, les plus efficaces et les plus efficientes pour corriger les déséqui-

19 Ces trois dimensions étaient énoncées dans le 3^{ème} Rapport Cohésion et depuis lors aucun consensus ne s'est dégagé pour les départager ou les disqualifier.

20 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* ».

bres territoriaux. Par contre, il manque **un mécanisme de compensation des handicaps** liés à l'éloignement, la faible densité, le relief ou le climat, qui rendent 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. Dès lors, 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.

La dimension préventive a jusqu'à présent focalisé l'attention des Ministres chargés des questions territoriales ainsi que les experts, comme en témoigne le contenu de l'Agenda territorial. Les préconisations restent pour l'instant dans le registre du volontarisme, mais elles pourraient bien aboutir à un dispositif plus contraignant, sur le modèle de **la méthode ouverte de coordination**. Le débat est ouvert à ce sujet dans le monde académique depuis plusieurs années (Faludi, Jouen). Aucune prise de position gouvernementale officielle n'a encore été enregistrée dans ce sens, mais cette perspective n'est pas à exclure à moyen terme.

Dans cette même logique préventive visant à créer un cadre politique non discriminant au niveau européen, une des premières tâches à accomplir consistera à rendre effectif le principe selon lequel la cohésion territoriale s'impose à toutes les politiques. Dans un souci de modération, on pourrait toutefois envisager de **ne soumettre au test d'analyse des effets éventuels de distorsions que les politiques exclusives de l'UE** (concurrence, pêche, commerce, union douanière, monnaie) **et celles relevant d'une compétence partagée** (marché intérieur, sociale, agriculture, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux trans-européens, énergie, justice liberté et sécurité, santé publique, recherche, coopération et développement). Certaines politiques apparaissent clairement plus prometteuses car susceptibles d'être infléchies : concurrence, commerce, pêche,

marché intérieur, sociale, agriculture, environnement, transports, réseaux trans-européens, énergie, santé publique, recherche.

Enfin, la dernière gamme des actions à étoffer concerne les incitations en direction des territoires souffrant de handicaps. Ceux-ci 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. Compte tenu des moyens budgétaires limités, il est essentiel de redonner à la coopération son rôle pédagogique. A court terme, cela supposerait de profiter des prochaines révisions à mi-parcours pour **réorienter** radicalement le volet de coopération interrégionale **INTERREG IVC en direction de l'innovation territoriale, sociale et politique, et renforcer l'axe 4 du FEADER dédié au programme LEADER**.

Pour ce qui est du cadre général, on ne fera pas l'économie du profilage de **la future politique de cohésion économique, sociale et territoriale après 2013**. Cette vision à moyen terme permettra de mieux faire comprendre dans quelle direction évoluera la promotion de la cohésion territoriale et la place qui lui sera faite dans le cadre budgétaire 2014-2020.

Sans entrer dans les détails, on pourrait concevoir une future politique de cohésion constituée de trois blocs principaux : un objectif de convergence fonctionnant selon le critère d'éligibilité du PIB/habitant, un objectif de coopération incluant la coopération avec les frontières externes et 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 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.

En outre, la reconnaissance d'un handicap territorial pourrait conduire à l'ouverture à la participation à des programmes spécifiques thématiques sur le modèle des anciens programmes d'initiative communautaire, comme c'est aujourd'hui le cas pour les régions frontalières, le but n'étant pas d'apporter une compensation selon un mode statique mais plutôt dynamique.

Concernant la mise en place, il paraît à la fois crucial de ne pas la différer et judicieux de ne pas brusquer les choses en procédant progressivement. Vu l'agenda européen, la feuille de route pourrait comporter 2 étapes :

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

- **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).

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.

Une bonne part des obstacles rencontrés par le passé tient au manque de sensibilisation des décideurs et de l'opinion publique sur les enjeux portés par la cohésion territoriale. On peut d'ores et déjà prévoir que l'introduction de mesures de compensation sur base de la discrimination positive ne se fera pas sans mal, à la fois parce qu'elles auront un coût et parce qu'elles viendront contrecarrer les tendances naturelles du marché ou certains comportements socio-économiques. Il faudrait donc anticiper cette échéance au niveau européen par **une vaste politique de communication, de formation et d'information, impliquant des relais locaux et régionaux**.

La cohésion territoriale n'a pris personne par surprise ; elle se réfère à de nombreux concepts, utilisés par les spécialistes depuis des années, tels que le polycentrisme, la coopération territoriale, la gouvernance multi-niveaux et l'approche intégrée. Pourtant, l'enjeu consistant à opposer ce principe à des politiques sectorielles, *a priori* par le biais d'études d'impact territorial, et à tous les niveaux de gouvernance s'apparente à une révolution. Elle pourrait peut-être un jour déboucher sur l'obligation faite à tous les acteurs économiques et les décideurs publics de justifier leurs choix au nom de la responsabilité territoriale, à l'image de la responsabilité sociale ou environnementale. Nous n'en sommes pas encore là, mais il est grand temps de s'y préparer.

Bibliographie

Bachtler, J. & Taylor, S., *The Added Value of the Structural Funds : a Regional Perspective* , EPRC, University of Strathclyde (2003)

Böhme K. & Hallin G., *How to spend it ? The territorial road to a modern EU budget*, SWECO Eurofutures (2007)

Briggulio L. & Mauricio Rodriguez JC., *Las regiones ultraperifericas de la UE: indicadores para caracterizar la ultraperifericidad* , INTERREG III B (2006)

Camagni R., «The rationale for territorial cohesion : issues and possible policy strategies», *in Present and future of the ESDP*, Boscaino ed. (2005)

CRPM, *Régions et cohésion territoriale: un pas en avant, deux pas en arrière*, avis de l'Assemblée générale d'octobre 2006

Doucet Ph., *Cohésion territoriale – la gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique*, (Gephyres – IGT consultants) non publié (2007)

Faludi A., *The OMC and the « post-regulatory” territorial cohesion policy*, European planning studies, vol.12 n.7 (2004)

Faludi A., *The OMC in spatial planning at EU level*, unpublished, (2005)

Fujita M., Krugman P., & Venables A., *The spatial economy: cities, regions and international trade*, MIT Press, Cambridge MA (1999)

Grasland C. & Hamez G “Vers la construction d’un indicateur de cohésion territoriale» in *L’espace géographique* n°2 (2005)

Hallgeir A., *Territorial cohesion in the North-Western periphery*, Working paper for Subrosa seminar on Territorial cohesion, key issues and opportunities for Irish-Scottish and similar territories, unpublished (2008)

Jouen M., *L’adaptation de la politique de cohésion à l’Europe élargie et aux objectifs de Lisbonne et de Göteborg*, Rapport pour le Parlement européen, IP/B/REGI/ST/2004-008 (2005)

Krugman P., *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge MA (1991)

Lennert M. coord., *Impacts territoriaux des politiques économiques de l’UE et localisation des activités économiques*, Projet ORATE 3.4.2, 2007 (www.espon.eu)

Martin Ph., «Public policies, regional inequalities and growth» in *Journal of public economics*, n°73 (1999)

Martin Ph., “Public policies and economic geography”, in *European Integration, regional policy and growth*, Funk B. & Pizzati L., eds., , World Bank (2003)

Martin Ph., “The geography of inequalities in Europe” in *Swedish Economic Policy review* 12 (2005)

Meijers E.J., Waterhout B. & Zonneveld W.A.M., “Closing the gap : territorial cohesion through polycentric development”, in *European journal of spatial development*, n.24 (2007)

Melbye P., *Territory matters for competitiveness and cohesion : evidence from the ESPON 2006 programme* (2006)

NORDREGIO, UMS-RIATE, RRG Planning & Geoinformation, Eurofutures Finland & LIG, *Regional disparities and cohesion: what strategies for the future*, Study for the European Parliament, IP/B/REGI/IC/2006-201 (2007)

NORDREGIO, *Les zones de montagne en Europe : analyse des régions de montagne dans les États membres actuels, les nouveaux États membres et d'autres pays européens*, Etude pour la Commission européenne, 2002-CE-16-0-AT-136 (2004)

OCDE, *Economic survey of the European Union 2007*, (www.oecd.org)

Planistat Europe, *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'UE*, Etude pour la Commission européenne, 2000-CE-16-0-AT-118 (2003)

Polverari L. et al., *Territorial cohesion and Structural Funds programmes: urban development and territorial cooperation*, IQ-Net paper n.16 (EPCR) (2005)

Prezioso M. coord., *La dimension territoriale de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg*, Projet ORATE 3.3 (2007) (www.espon.eu)

Schucksmith M. coord., *L'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural*, Projet ORATE 2.1.3 (2005) (www.espon.eu)

Spiekemann K. & Neubauer J., *European accessibility and peripherality: concepts, models and indicators*, Nordregio (2002)

Tewdwr-Jones M. & Morais Mourato J., *Territorial cohesion, economic growth and the desire for European 'balanced competitiveness' towns* (2005)

Tödtling-Schönhofer H & Kinsella T., *Territorial cohesion*, Working paper for the Committee of the Regions, Metis GmbH (2008)

Tödtling-Schönhofer H & Wimmer H., *The leverage effects of European cohesion policy under Structural Funds*, Study for the Committee of the Regions, OïR (2007)

Venables A. "Economic geography: spatial interactions in the world economy" in *Oxford Handbook of political economy* (2005)

Zonneveld W. & Waterhout B., "Visions on territorial cohesion" in *Territorial cohesion: an unidentified political objective*, Andreas Faludi ed. Town Planning Review 76(1) (2005)

Liste des Policy Papers déjà parus



Clinton, McCain, Obama - ‘nouvelle donne’ pour le climat ? - Stephen Boucher (avril 2008).

Westminster en plein brouillard - Peter Sutherland (mars 2008).

Le réexamen du budget de l’UE : poser les questions dérangeantes - Eulalia Rubio (mars 2008).

Réviser les traités européens : le moment Convention - Gaëtane Ricard-Nihoul (décembre 2007)

Les premiers pas d’une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l’enfance - Eulalia Rubio (novembre 2007).

Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market - Sheldon Welton (septembre 2007).

Contexte global mouvant pour la politique agricole - Isabelle Garzon (juin 2007).

Les chances et les risques d’une relance institutionnelle pour l’Union européenne - Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ? - Josef Schmidhuber (mai 2007).

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles - Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier (mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

dépôt légal

© Notre Europe, juin 2008

Marjorie JOUEN

Conseillère à *Notre Europe*,
Majorie Jouen suit les
questions de politique
de cohésion, d'emploi
d'initiative locale, de
développement rural et
d'élargissement de l'Union.

Coopération, Compétition, Solidarité

La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique

L'étude rappelle l'évolution historique, le contenu et la portée de ce concept. Elle analyse les forces en présence et les trois principales composantes d'une approche territoriale de la cohésion – la réduction des disparités liées à la géographie, la cohérence entre les politiques sectorielles et le renforcement des liens entre les territoires. Prenant en compte la difficulté d'introduire de nouvelles règles du jeu au plan européen, mais aussi aux niveaux national, régional et local, elle propose de suivre une feuille de route en deux étapes : adopter diverses mesures concrètes de portée limitée dès 2009 et passer à la vitesse supérieure à partir de 2014.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu