

# territoires

T e r r i t o i r e s   e n   m o u v e m e n t

## La cohésion territoriale en Europe

 La  
documentation  
Française 

**Datar**



# **La cohésion territoriale en Europe**

Ouvrage réalisé par l'équipe développement régional  
et politiques européennes de la DATAR

Collection dirigée par Amélie Durozoy,  
animée par Muriel Thoin

Ont participé à la rédaction de cet ouvrage :  
Vincent Le Dolley, conseiller de l'équipe développement régional et politiques européennes de la DATAR,  
Lorraine Bertrand, Claude Marcori, Didier Michal,  
Mickaël Vaillant chargés de mission au sein de cette même équipe ainsi que Muriel Thoin, chargée de mission à l'équipe cabinet-communication.

### **Dans la même collection**

40 ans d'aménagement du territoire  
Les contrats de projets État-Régions  
Les fonds structurels européens 2007-2013  
L'aménagement numérique du territoire  
Les pôles de compétitivité  
Les systèmes productifs locaux  
Entreprises et développement économique local  
La prospective territoriale  
La montagne  
Les pôles d'économie du patrimoine

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2010  
ISBN : 978-2-11-008006-6

## Sommaire

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
---------------------------	---

<b>Chapitre 1</b> <b>DE LA COHÉSION</b> <b>ÉCONOMIQUE ET SOCIALE</b> <b>À LA COHÉSION TERRITORIALE</b> .....	7
---	---

LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, OBJECTIF FONDAMENTAL DE L'UNION.....	7
--	---

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UN DOMAINE DE COOPÉRATION SANS RÈGLE IMPOSÉE.....	9
---	---

LA COHÉSION TERRITORIALE, UNE NOTION LENTE À ÉMERGER.....	20
--	----

<b>Chapitre 2</b> <b>LA COHÉSION TERRITORIALE :</b> <b>UN CONCEPT À PRÉCISER</b> <b>ET UNE DÉMARCHE À CONSTRUIRE</b> .....	33
---	----

LE CADRE ET LES MODALITÉS DE LA DISCUSSION.....	33
--	----

LES QUESTIONS EN DÉBAT ET LES POINTS DE VUE EN PRÉSENCE.....	37
---	----

LES APPLICATIONS AU SEIN DES POLITIQUES ET DES STRATÉGIES COMMUNAUTAIRES .....	52
---	----

<b>CONCLUSION</b> .....	75
-------------------------	----

<b>ANNEXES</b> .....	77
----------------------	----

• Chronologie .....	78
---------------------	----

• Extraits de l'Agenda territorial de l'Union européenne.....	83
---	----

• Extraits de la charte de Leipzig pour une ville européenne durable .....	87
---	----

• La politique de cohésion économique et sociale.....	92
---	----



## 4 La cohésion territoriale en Europe

<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	94
<b>WEBOGRAPHIE</b> .....	96
<b>GLOSSAIRE</b> .....	99

**Les mots avec un astérisque \* font l'objet d'une définition dans le glossaire.**

## Introduction

Anticipant sur la ratification du traité de Lisbonne qui fait de la cohésion territoriale un nouvel objectif pour l'Union européenne, la Commission a lancé en octobre 2008, par la publication d'un Livre vert, un débat sur les principes et enjeux de ce concept. Une telle démarche ne pouvait que répondre aux attentes de la France. Notre pays œuvre, en effet, depuis de nombreuses années pour la prise en compte des questions territoriales au sein de l'Union, en complément des questions de cohésion économique et sociale.

La cohésion territoriale a été l'une des trois priorités que la France a choisi de porter en matière d'aménagement du territoire et de politique européenne de cohésion alors qu'elle exerçait la Présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2008. Les débats qui se sont engagés dans ce cadre, avec l'appui de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), ont constitué les premiers échanges européens de niveau ministériel sur ce sujet après la publication du Livre vert de la Commission. Ils ont permis de faire progresser la réflexion vers une compréhension commune de ce concept que le traité de Lisbonne fait entrer dans le droit communautaire. Il convenait également d'envisager les moyens permettant d'atteindre cet objectif politique au sein des politiques de l'Union une fois le traité ratifié par l'ensemble des vingt-sept États membres. De ce point de vue, la politique de cohésion a une vocation naturelle à



être un outil de mise en œuvre de ce nouvel objectif de cohésion territoriale et il serait paradoxal qu'au moment où cet objectif est entériné par le traité de Lisbonne, cette politique n'ait pas les moyens suffisants pour répondre à cette ambition.

Ces réflexions autour de la cohésion territoriale en Europe ont parallèlement influencé les réflexions menées par la DATAR sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire en France. La cohésion territoriale nous invite, en effet, à repenser l'aménagement du territoire dans un cadre européen. Ainsi que la Délégation le met en exergue dans son récent rapport *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire* (édition La Documentation française, octobre 2009), la cohésion territoriale constitue l'un des trois enjeux d'avenir pour la France en matière d'aménagement du territoire, tout autant que l'adoption de comportements vertueux en matière énergétique et environnementale et des objectifs de dynamisme territorial et de croissance globale. Par cohésion territoriale, on peut entendre parvenir à améliorer l'attractivité et la complémentarité de tous les territoires.

Certes, la notion de cohésion territoriale demande encore à être approfondie au sein de l'Union. Mais il s'agit là d'un beau défi pour faire vivre l'idée d'Europe auprès de nos concitoyens. Souhaitons que ce petit ouvrage qui présente les conditions d'émergence de ce concept ainsi que les conditions et enjeux clés du débat actuel, permette de mieux en comprendre l'importance.

**Pierre DARTOUT**

Préfet,

Délégué interministériel à l'aménagement  
du territoire et à l'attractivité régionale

# De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale

## La cohésion économique et sociale, objectif fondamental de l'Union

La construction de l'Union européenne s'est d'abord réalisée autour de dossiers économiques: la coopération dans le domaine de la production de charbon et d'acier à l'aube des années 1950 ou la mise en place d'une banque centrale et d'une monnaie communes au début des années 2000 en sont autant de symboles. Pour autant, l'Union a intégré, dès son origine, la nécessité de tisser des liens de solidarité entre ses membres, allant au-delà de la simple coopération économique.

Le traité de Rome de 1957, qui institue la Communauté économique européenne (CEE), s'ouvre déjà à cette solidarité entre Européens.

Les six pays signataires – l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas – se disent «soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées».

«L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait.»

Déclaration de Robert Schuman  
9 mai 1950 jetant les bases de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).



Cet objectif se révèle d'autant plus crucial par la suite que surviennent les chocs pétroliers des années 1970 et l'élargissement de la CEE à des pays connaissant, lors de leur adhésion, d'importants retards de développement (*cf.* Irlande en 1972, Grèce en 1981 ou Espagne et Portugal en 1986).

La reconnaissance officielle de la cohésion économique et sociale comme l'un des objectifs de la Communauté va franchir une nouvelle étape avec l'arrivée de Jacques Delors à la Présidence de la Commission européenne en janvier 1985. Pour relancer la construction européenne alors au ralenti, celui-ci invite les États membres à constituer un « grand marché » permettant la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Mais il estime indispensable que cette relance s'accompagne d'un renforcement de la solidarité entre Européens. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987, « l'Acte unique européen » officialise cette approche. Ce traité, qui modifie le traité de Rome, prévoit la réalisation du « grand marché » pour la fin 1992 mais aussi le renforcement de la cohésion économique et sociale (*cf.* encadré ci-dessous). S'y ajoutent également diverses autres

### La cohésion économique et sociale inscrite dans les traités

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ».

Article 23 de l'Acte unique européen (1986) modifiant le traité de Rome (1957).

mesures sur le plan monétaire, social et environnemental.

L'une des traductions concrètes de cette recherche de cohésion sera la mise en place de la politique régionale de cohésion économique et sociale, destinée à soutenir les publics et les régions en difficulté et à réduire les disparités économiques et sociales existant entre les régions (voir p 24-29).



## L'aménagement du territoire, un domaine de coopération sans règle imposée

La notion de cohésion territoriale, du moins dans la compréhension française de ce concept, est très liée aux politiques d'aménagement du territoire qui ne relèvent pas des compétences de l'Union mais de celles des États membres. Ces derniers ont commencé d'esquisser des réflexions collectives en ce domaine au début des années 1990.

### Qui fait quoi ?

- **Une compétence qui reste à la charge des États...**

L'aménagement du territoire ne relève pas de l'Union européenne, mais reste de la compétence de chaque État membre. La nature transversale de cette politique et donc ses multiples recoupements avec les politiques sectorielles rendent difficile le transfert d'une telle compétence à l'Union et seraient contraires au principe de subsidiarité\*. En effet, l'existence d'une politique nationale d'aménagement du territoire, les choix qui y sont faits sont fonction de la situation propre à chaque pays, de leur organisation administrative (centralisée, décentralisée...), mais aussi de priorités politiques qui varient d'un État membre à l'autre.

L'aménagement du territoire est un domaine complexe. Chaque État membre dispose de sa propre définition en fonction de son organisation territoriale et de ses dispositifs institutionnels. En témoignent



les difficultés à traduire ce terme français en Anglais. L'expression *spatial planning*, généralement utilisée, rend difficilement compte de la largeur du champ d'application de cette politique en France. Les pays anglo-saxons, notamment, y voient principalement des actions de planification. D'où l'emploi d'autres expressions au fil des débats comme *spatial development* ou plus fréquemment *territorial development*.

En France, la politique nationale d'aménagement du territoire est animée par une structure interministérielle, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Service du Premier ministre, elle est mise à disposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire (depuis le 23 juillet 2009 le ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire). Les conseils régionaux ont, en outre, « compétence pour promouvoir le développement économique [...] de la région et l'aménagement de son territoire [...] dans le respect de l'intégrité de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions).

Dans les autres pays de l'Union, une telle politique nationale, lorsqu'elle existe explicitement, est généralement suivie par un ministère sectoriel (infrastructures, environnement, etc.) qui ajoute cette compétence « aménagement du territoire » à sa compétence sectorielle. Dans la plupart des nouveaux États membres, cette compétence est rarement affichée; on y parle plus volontiers de développement régional géré par le ministère du même nom. Dans certains États, organisés sous forme fédérale ou décentralisée, ce sont les régions qui sont directement en charge de cette politique.



### • ... mais qui compte au niveau européen

Pour autant, le développement territorial est au cœur des réflexions et débats européens. L'aménagement du territoire relevant de la compétence des États membres, la coopération qui s'est instaurée, en Europe, en ce domaine relève des gouvernements nationaux. On parle pour ce type de coopération de «coopération intergouvernementale». La Commission et plus largement les institutions de l'Union concernées, notamment le Comité des régions\* (CdR) et naturellement le Parlement européen, peuvent être associées à ces travaux ou sont amenées à produire des recommandations.

#### **Les différents niveaux de coopération au sein de l'Union**

*Il faut distinguer sur ce point l'élaboration :*

*– des politiques communes dont la compétence relève de l'Union européenne (ex. : politique agricole commune, politique de concurrence...). Préparées par la Commission, elles sont décidées selon les modalités indiquées dans les traités (codécision du Conseil de l'Union et du Parlement européen ou décision du Conseil avec consultation du Parlement). Les décisions prises s'imposent aux États membres ;*

*– de certaines politiques traitées dans un cadre mixte (cf. politique sociale), où la Commission fixe des objectifs généraux et laisse aux États le soin d'en définir les conditions de mise en œuvre dans le cadre d'une méthode ouverte de coordination ;*

*– des politiques relevant des États membres qui peuvent être traitées dans le cadre de la coopération intergouvernementale (cf. politique d'aménagement du territoire) et impliquer un nombre d'États variables selon le sujet.*

*Dans ces deux derniers cas, les décisions prises ne sont pas contraignantes pour les États mais font l'objet de cadre commun de références, de principes et de méthodes de suivi avec, en général, l'implication de la Commission européenne.*



## Les premières coopérations entre États membres dans le domaine de l'aménagement du territoire

### • Les réunions informelles des ministres de l'Aménagement du territoire

Depuis une vingtaine d'années, les ministres de l'Union européenne en charge du développement régional et de l'aménagement du territoire se réunissent régulièrement de manière informelle.

La première de ces réunions s'est tenue à Nantes, en 1989, à l'initiative de Jacques Chérèque alors ministre délégué chargé de l'aménagement du

À noter : En France, le ministre en charge de l'aménagement du territoire est également responsable de la politique régionale de cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Dans la plupart des autres États membres, ce sont deux ministres différents qui ont la charge de ces deux domaines. Très souvent, la politique régionale dépend du ministre des finances.

territoire et des reconversions en accord avec le président de la Commission européenne Jacques Delors. La France, qui a toujours été en pointe pour faire progresser les questions territoriales au sein de l'Europe, présidait à cette époque le Conseil de la Communauté européenne (voir p. 36).

Les ministres participants à cette première réunion ont reconnu le besoin d'une vision commune sur ces questions de développement territorial et notamment sur l'impact territorial des politiques communautaires, ainsi que la nécessité de mettre sur pied un cadre de travail concret et de jeter les bases d'une coopération entre États membres en matière d'aménagement du territoire. Ces principes d'action ont ainsi permis d'aboutir au Schéma de développement de l'espace communautaire



(SDEC) qui sera adopté en 1999 (voir p. 15). Les débats sur les orientations du SDEC se sont déroulés lors des réunions informelles qui se sont tenues dans les années 1990.

### **L'aménagement du territoire également au menu du Conseil de l'Europe**

*Le Conseil de l'Europe a, dès les années 1970, eu un rôle de pionnier sur la question de l'aménagement du territoire européen, suivi au sein de sa Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) qui rassemble les représentants des quarante-sept États membres du Conseil.*

*Organisation intergouvernementale, le Conseil de l'Europe a été créé en 1949 afin de « promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit et rechercher des solutions communes aux grands problèmes de l'Europe d'aujourd'hui ». Dans des phases successives, il a été ainsi un tremplin et une plateforme d'échanges avec les États européens non-membres de l'Union européenne pour partager les principes et une vision commune du développement spatial européen.*

*La France exerce depuis le début 2010 et jusqu'en 2013 la présidence de la CEMAT.*

#### **• Un document de référence commun : le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)**

Forger des principes communs pour le développement du territoire européen en partant d'une vision commune aux États membres de l'Union, de son état et de son évolution, telle est la vocation du



## **Europe 2000 et Europe 2000+, deux documents de la Commission européenne en appui à la préparation du SDEC**

*Au début des années 1990, la Commission européenne a publié deux documents de réflexion en faveur d'une coopération territoriale au niveau européen :*

*– Europe 2000, en 1991, qui démontrait la nécessité d'une action commune en matière de planification spatiale pour que l'Europe puisse profiter du marché unique et que les régions les moins favorisées participent pleinement à la prospérité générale ;*

*– Europe 2000+, coopération pour l'aménagement du territoire européen, en 1994 qui soulignait la nécessité « d'une coopération plus systématique et plus intense pour l'aménagement du territoire européen » vu l'interdépendance croissante entre les territoires composant l'Union et celle entre ces mêmes territoires de l'Union et ceux hors de l'Union. Cette étude explorait notamment une approche macrorégionale de l'Europe par grands ensembles géographiques (cf. Arc atlantique, Méditerranée occidentale...), préfigurant ainsi les espaces transnationaux d'Interreg (voir p. 28).*

SDEC. Cadre de référence des différents acteurs européens de l'aménagement territoire (États membres, Commission, régions et autres collectivités territoriales...), il est le premier document de réflexion abouti sur la question territoriale à l'échelle de l'Union européenne.



Le SDEC a fait l'objet d'un long travail de concertation entre les États et avec la Commission. Lancée en 1993, sous Présidence belge de l'Union européenne, sa préparation s'est achevée le 11 mai 1999, après une large consultation, par l'adoption du texte final lors du conseil informel des ministres en charge de l'aménagement du territoire de Potsdam, sous Présidence allemande du Conseil. Toutefois, l'aménagement du territoire restant une compétence des États, ce schéma n'est pas un document contraignant mais un cadre de référence, chaque État étant libre d'en appliquer ou non les orientations.

Le développement équilibré et durable de l'Union, que promet le SDEC, repose sur trois objectifs fondamentaux :

- la cohésion économique et sociale ;
- la préservation des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel ;
- une compétitivité plus équilibrée du territoire européen.

Pour y parvenir, le SDEC préconise de mettre en œuvre :

- un développement territorial polycentrique et le renforcement des partenariats ville/campagne ;
- une parité d'accès aux infrastructures de transports et de télécommunications ainsi qu'au savoir ;
- une gestion prudente du patrimoine naturel et culturel.

Un programme d'action visant à mettre en œuvre les orientations du SDEC a été adopté par les ministres en charge de l'aménagement du territoire réunis le 5 octobre 1999 à Tempere en Finlande. À l'échelle de l'Union, les orientations du SDEC ont principalement été prises en compte dans le cadre de sa politique régionale de cohésion économique



## Le polycentrisme

*Il existe en Europe d'importants écarts de compétitivité entre son « noyau » et ses périphéries. Les populations et les richesses sont en effet concentrées dans une grande zone géographique, appelée selon les cas banane bleue, pentagone ou pieuvre rouge, délimitée par les métropoles de Londres, Paris, Munich, Hambourg et Milan. Un développement équilibré de l'Union passe donc par le développement de pôles d'intégration économique de rang mondial hors de cette zone centrale. Aussi convient-il d'encourager le développement d'une armature urbaine irriguant l'ensemble du territoire de l'Union, mais aussi des coopérations entre régions, villes et réseaux. Ce sont ces processus qui sont évoqués dans le SDEC sous le terme de polycentrisme.*

et sociale *via* les programmes *Interreg* en particulier (voir p. 28). Toutefois le programme d'action du SDEC n'a pas eu globalement les retombées escomptées. Plusieurs raisons peuvent être mises en avant :

- le SDEC n'est pas un document qui s'impose aux États membres et ces derniers montrent un intérêt variable face aux questions territoriales ;
- les principes adoptés par les ministres dans le cadre du SDEC n'ont guère été diffusés au-delà du cercle des « experts » en aménagement du territoire, des États et des régions, faute d'une base juridique (*cf. infra* la cohésion territoriale) et d'un cadre officiel d'évocation de ces questions au niveau du Conseil européen, seul susceptible de légitimer ces orientations. Toutefois, les grands objectifs de l'Union (compétitivité/stratégie de Lisbonne\* et développement durable/stratégie de Göteborg\*),

relayés par le Conseil, s'imposent très largement aux politiques communautaires et notamment à la politique de cohésion. Ces objectifs ne sont pas incompatibles entre eux mais ils nécessitent une forte impulsion politique pour se traduire dans les politiques publiques;

– l'Union a dû faire face à son élargissement à l'Europe centrale et orientale survenu en 2004 puis en 2007. L'arrivée de douze nouveaux États membres a accru les disparités régionales en son sein. La tâche prioritaire est devenue le rattrapage économique des régions les moins prospères, relayant au second plan les enjeux du développement territorial.

### • Des actions en cours : l'Agenda territorial

Pour autant les orientations du SDEC ont gardé toute leur valeur. Aussi pour franchir une nouvelle étape dans leur mise en œuvre, un « Agenda territorial » (comme il existe un Agenda social de l'Union) a été adopté le 25 mai 2007 lors de la réunion des ministres de l'Aménagement du territoire de Leipzig. Ce document, qui s'adosse au SDEC, propose une stratégie pour promouvoir une meilleure prise en compte des territoires par les politiques publiques au sein de l'Union européenne. Il s'agit de mieux appréhender la diversité territoriale et de mobiliser le potentiel des régions et des villes européennes afin de favoriser l'emploi et une croissance économique durable. Parallèlement, les ministres en charge du développement urbain ont adopté une « charte européenne de la ville durable » (aussi appelée « charte de Leipzig », voir annexe p. 87).

L'Agenda territorial vise à :

- renforcer les liens entre les principales orientations du SDEC et les objectifs de croissance économique, de développement durable et



*Les ministres de l'Aménagement du territoire ont pris l'habitude de se réunir régulièrement (environ une fois par an). Il a été décidé, dans la mesure du possible, d'accoler à ces réunions des rencontres des ministres en charge du développement urbain. Ainsi, à l'occasion de la dernière Présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, les ministres en charge du développement urbain se sont réunis à Marseille le 25 novembre 2008 et ont décidé de l'élaboration collective d'un référentiel européen sur la ville durable. Le lendemain ce sont les ministres en charge de la politique régionale et de l'aménagement du territoire qui se sont réunis pour discuter du principe de cohésion territoriale et faire le point sur la mise en œuvre de l'Agenda territorial.*

d'emploi portés par les stratégies de Lisbonne et de Göteborg\* ;

- favoriser un dialogue intensif et des collaborations entre partenaires territoriaux (entreprises, communautés scientifiques, autorités locales et régionales, organisations non gouvernementales, etc.).

L'Agenda territorial a permis aux États membres de s'accorder sur des priorités politiques pour répondre aux enjeux territoriaux de l'Union :

- promouvoir le polycentrisme et l'innovation par la coopération des aires métropolitaines et des villes ;

- construire de nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre les villes et les campagnes ;

- promouvoir des *clusters*\* régionaux pour la compétition et l'innovation à travers les frontières ;

- soutenir le renforcement et l'extension des réseaux transeuropéens ;



- promouvoir la gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique ;
- renforcer les structures écologiques et les ressources culturelles pour une nouvelle approche du développement.

Les priorités de l'Agenda territorial ont ensuite été traduites en un programme d'action adopté lors de la réunion informelle des ministres de l'Aménagement du territoire qui s'est tenu les 23 au 24 novembre 2007 aux Açores, dont la mise en œuvre s'étend jusqu'en 2011.

« [...] on passe de préoccupations « modérées » [dans le SDEC] à une quête de compétitivité dans l'agenda territorial. [...] l'accent traditionnellement mis sur les régions structurellement faibles et désavantagées laisse place à des stratégies visant au développement du potentiel de chaque région et des opportunités qui s'y présentent ».

Source : Mise en œuvre de l'Agenda territorial et de la charte de Leipzig, note *ad hoc* de la Direction générale « Politiques internes de l'Union », décembre 2007.

## L'OCDE et les politiques de développement territorial

*Au-delà de l'Union européenne, des organisations internationales contribuent à la production d'un corps de doctrine sur le développement territorial en s'appuyant sur l'expérience de leurs pays membres. C'est notamment le cas de l'OCDE qui, dans le cadre de son Comité des politiques de développement territorial, conduit un programme d'examens territoriaux des pays membres. La France a fait l'objet d'un tel examen en 2006. Par ailleurs, les analyses de l'OCDE ont conforté l'idée que les politiques de développement régional étaient indispensables à la croissance, la compétitivité et l'innovation. Ceci a fait l'objet d'un rapport politique adopté au cours de la réunion ministérielle du 31 mars 2009. Enfin, l'OCDE conduit d'importants travaux dans le champ statistique pour la production d'indicateurs territoriaux.*



## La cohésion territoriale, une notion lente à émerger

L'émergence de la notion de cohésion territoriale, prenant appui sur ces coopérations et documents de référence, relève d'un processus long et sinueux, fait de multiples acteurs (États membres, Commission européenne, Comité des régions\*, Parlement européen, associations de collectivités locales). Elle relève d'un double mouvement parallèle :

- d'une part la recherche d'une reconnaissance officielle via les traités relatifs à la construction européenne ;
- d'autre part l'action sur le terrain portée notamment par la politique de cohésion économique et sociale. (Celle-ci a longtemps été appelée *politique régionale*. Seuls les termes actuellement usités de *politique de cohésion* seront employés dans le texte qui suit.)

### Vers une reconnaissance officielle *via* les traités relatifs à la construction européenne

#### • Une première reconnaissance *via* les Services d'intérêt économique général (SIEG)

La notion de cohésion territoriale va être pour la première fois reconnue officiellement dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999.

L'origine de la démarche remonte à 1995. À cette date, dans le cadre des réflexions préparatoires au traité, l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) publie un rapport, *Régions et territoires en Europe*, dans lequel elle



demande à ce que la cohésion territoriale devienne l'un des objectifs généraux de l'Union. Réalisé sur la base d'un questionnaire adressé à ses membres, ce document pointe la «menace d'une fracture – ou dualisation – du territoire européen, involontairement accélérée par les politiques européennes». Le contexte de libre concurrence accrue et de mondialisation des échanges, alors que se profile l'élargissement de l'Union après la chute du mur de Berlin, suscite de nombreuses inquiétudes. D'où le souhait de l'ARE de voir le futur traité, ainsi que «tous les textes relatifs à l'organisation du continent», se référer à une triple cohésion : économique, sociale mais aussi territoriale.

«Le principe moteur de l'Europe n'est plus la réconciliation, il ne se réduit pas à l'effacement de la cicatrice entre Est et Ouest, il est de contribuer à établir entre les États, entre les collectivités territoriales et entre les citoyens, une certaine homogénéité des conditions de vie pour tous les Européens, afin qu'ils travaillent s'organisent selon leurs aspirations. Où qu'ils soient en Europe. Le respect du territoire est indispensable à la réalisation de cette ambition.»

Source : *Régions et territoires en Europe*, ARE, 1995.

Une nouvelle fois les conceptions françaises de l'aménagement du territoire ne sont pas étrangères à ces réflexions, menées au sein de l'ARE par un groupe de travail animé par Robert Savy, alors président du conseil régional du Limousin.

Soutenue ensuite par Michel Barnier, alors ministre des Affaires européennes, la notion de cohésion territoriale sera finalement introduite dans l'article du traité d'Amsterdam consacré aux Services d'intérêt économique général (SIEG). C'est-à-dire les services marchands remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public. Le contexte a en effet évolué : les vagues de libéralisation des services, engagées à partir des années 1980, sont désormais contestées, même si elles ne sont pas interrompues.



*« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».*

*Article 16 (ex-article 7 D) de la version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, suite aux modifications introduites par le traité d'Amsterdam.*

### **• La Cohésion territoriale, objectif clairement affiché de l'Union dans le traité de Lisbonne**

Avec les années 2000, c'est une reconnaissance à part entière de la cohésion territoriale qui se profile. En 2004, le projet de traité instituant une constitution européenne prévoit de la reconnaître comme l'un des objectifs de l'Union au même titre que la cohésion économique et sociale. Ce premier essai n'est cependant pas transformé puisque ce texte n'est pas entré en application suite à son rejet par les Français et les Néerlandais. L'objectif de cohésion territoriale n'étant toutefois pas en cause dans ce rejet, celui-ci est repris dans le traité de Lisbonne destiné à surmonter l'échec du traité constitutionnel.

Signé par les chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007, ce traité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 suite à sa ratification par



l'ensemble des États membres. La cohésion territoriale est alors devenue une «compétence partagée entre l'Union et les États membres, les États exerçant leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne» (cf. Fondation Robert Schuman, *Comprendre le traité de Lisbonne en 10 fiches*).

Au-delà de la reconnaissance de la cohésion territoriale comme objectif de l'Union, le traité de Lisbonne rallonge la liste des régions devant faire l'objet d'une attention particulière au titre de la recherche de cette cohésion. Ainsi après l'évocation des «régions défavorisées» dans l'Acte unique (voir p. 8), la mention des zones rurales par le traité de Maastricht, puis des îles par le traité d'Amsterdam, le traité de Lisbonne rajoute les régions de montagne, les espaces transfrontaliers et les régions en transition économique (cf. encadré p. 24).

Il faut voir dans la reconnaissance progressive de cette dimension de cohésion territoriale l'influence notamment des réseaux de collectivités territoriales européennes tels que l'ARE, déjà évoquée précédemment, mais aussi la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), l'Association des régions frontalières européennes (ARFE) ou l'Association européenne pour la montagne (AEM).

La reconnaissance de la cohésion territoriale au sein des traités constitue une étape importante. Mais il ne s'agit toutefois que d'une étape. Reste à faire vivre cette notion dont la définition et la traduction dans les politiques européennes sont encore à établir.



## **Les apports du traité de Lisbonne**

*En gras les apports, ou la nouvelle rédaction du traité de Rome, introduits par le traité de Lisbonne « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.*

*En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.*

*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. »*

*Source : Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, rapport du 28 novembre 2007 sur les modifications apportées par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne.*

## **Une notion déjà latente au sein de la politique de cohésion économique et sociale**

- **Quelle place pour les territoires au sein des différents programmes ?**

Intégrant la dimension territoriale des disparités économiques et sociales, la politique de cohésion



économique et sociale a évolué, au fil des programmations (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013), en fonction des contextes socio-économiques européens et de leur impact territorial. Cette politique qui vise essentiellement à réduire les écarts de développement entre les États et entre les régions, s'est adressée et a soutenu, dès son origine, des publics fragiles (chômeurs, jeunes, etc.), mais aussi des territoires en difficulté : zones en reconversion industrielle, zones dépendantes de la pêche, territoires ruraux en déclin, villes et quartiers en crise... Ces territoires ont été déterminés jusqu'à la période 2000-2006 sur la base de zonages définis par la Commission européenne sur proposition et en concertation avec les États membres. Les programmes dont ils ont bénéficié (*objectif 1 et 2* pour la période 2000-2006 – voir annexe p. 91) disposaient de la majorité des fonds consacrés à la politique régionale.

Parallèlement, plusieurs programmes au champ d'intervention ciblé et aux moyens financiers plus restreints – les Programmes d'initiative communautaire (PIC) – avaient une forte connotation territoriale. Citons en particulier *Interreg* dédié à la coopération territoriale et *Leader* en faveur du développement du monde rural, lancés tous les deux en 1989, ainsi qu'*Urban* destiné aux zones urbaines en difficulté lancé en 1994.

#### Qu'est ce qu'un Programme d'initiative communautaire (PIC) ?

Les PIC, lancés pour la première fois en 1989, étaient initiés par la Commission européenne, et non par les États membres. En 2000-2006, quatre domaines étaient concernés : la coopération entre territoires européens (*Interreg III*), le développement rural (*Leader +*), le développement urbain (*Urban II*) et la cohésion sociale (*Equal*). Ces programmes ont beaucoup enrichi l'approche territoriale des politiques européennes puisque, pour leur grande majorité, ils s'adressaient à des territoires porteurs d'enjeux spécifiques. Ainsi était-il admis que des territoires ayant des caractéristiques communes (une frontière, une faible densité de population, etc.) pouvaient faire l'objet de politiques qui leur soient adaptées. On peut y voir les prémices d'une politique européenne attentive aux questions d'aménagement du territoire.



## **Leader, exemple d'un PIC impulsant une politique territoriale intégrée**

*L'initiative communautaire Leader, désormais incluse dans le pilier «développement rural» de la politique agricole commune, est l'exemple type d'une politique territoriale intégrée. Conçue comme une politique expérimentale, elle vise au développement des territoires ruraux selon une approche multisectorielle (économie, culture, social, environnement...) et partenariale. À l'échelle d'un territoire de projet (en France, essentiellement un pays ou un parc naturel régional), un diagnostic des forces, faiblesses et potentialités est réalisé. Les acteurs publics (communes, établissements publics de coopérations intercommunales, département...) et privés (associations, entreprises, habitants) s'appuient ensuite sur ce diagnostic pour élaborer un projet de territoire. La particularité de Leader tient au mode de gouvernance qui préside à sa mise en œuvre: un comité de programmation, composé d'au moins 50% de partenaires privés, choisit l'ensemble des projets qui seront réalisés pendant les sept ans que dure le programme.*

La donne a évolué pour la période 2007-2013, cette période de programmation visant en particulier à mieux répondre aux enjeux des stratégies de Lisbonne\* et de Göteborg\*. Les zonages ont été supprimés car il est apparu qu'en l'absence de zonages, les territoires les plus en difficulté pouvaient être mieux entraînés dans leur développement par les pôles les plus dynamiques et que les frontières avaient de nombreux effets pervers et généraient une complexité administrative.



De même, les programmes d'initiative communautaires ont été supprimés.

Pour autant, les aspects territoriaux restent présents et se déclinent dans le cadre de trois grands objectifs\* pour la période 2007-2013 :

- l'objectif\* *Convergence* qui est destiné à soutenir la croissance et l'emploi dans les États membres et les régions les moins développées ;
- l'objectif\* *Compétitivité régionale et emploi* qui vise à renforcer l'attractivité, la compétitivité et l'emploi des régions autres que celles éligibles à l'objectif\* *Convergence* ;
- l'objectif\* *Coopération territoriale européenne* qui reprend en l'amplifiant le programme *Interreg* en articulant les différentes échelles transfrontalière, transnationale et interrégionale (voir p. 28).

En dehors d'*Interreg*, en ce qui concerne les anciens PIC, *Urban* a été intégré dans les programmes opérationnels\* régionaux soit de l'objectif\* *Convergence*, soit de l'objectif\* *Compétitivité régionale et emploi*. En France, ce volet urbain a été en général mis en œuvre par des appels à projets urbains lancés au niveau régional (voir p. 56). *Leader* est devenu l'un des axes du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) consacré au développement rural, tandis qu'*Equal* a disparu dans sa forme initiale.

Si elle a montré son efficacité pour réduire les écarts de développement entre les régions européennes, la politique de cohésion économique et sociale devra poursuivre son effort pour traiter les disparités infrarégionales. Dans ce cadre, elle devra tenir compte des nouveaux défis que les régions et les territoires auront à affronter tels que les changements climatiques, les évolutions démographiques et les risques énergétiques.



### • Un objectif \* dédié à la coopération territoriale

*Interreg* est devenu, en une vingtaine d'années, le programme phare de la coopération territoriale en Europe. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, il n'est à l'origine qu'un programme initié par la Commission (PIC) qui fait son apparition durant la période 1989-1993. Il est alors uniquement dédié à la coopération transfrontalière.

Aujourd'hui, la *coopération territoriale européenne* qui lui succède, est devenue l'un des trois objectifs\* à part entière de la génération 2007-2013 de la politique de cohésion. Elle comprend (ce qui était déjà le cas dans *Interreg III* sur la période 2000-2006) trois volets :

- un volet *coopération transfrontalière* le long des frontières terrestres et maritimes des États membres. La France est concernée par douze programmes transfrontaliers y compris dans sa dimension ultramarine ;
- un volet *coopération transnationale* au niveau de grands ensembles géographiques afin de favoriser le développement durable, intégré et équilibré de l'Union européenne. La France est concernée par sept programmes (espace atlantique, espace méditerranéen, espace alpin, nord-ouest européen, sud-ouest de l'Europe, Caraïbes et océan Indien) ;
- un volet *coopération en réseau*, lui-même comprenant :
  - un programme *coopération interrégionale* (Interreg IVC) afin de favoriser la mise en réseau, les échanges d'expériences, de bonnes pratiques. La coopération est axée sur la recherche, le développement, la société de l'information, l'environnement, la prévention des risques et la gestion intégrée de l'eau. Toutes les régions de l'Union européenne



sont éligibles à ce volet qui n'exige pas de proximité géographique ;

– le programme *URBACT* de développement urbain durable qui contribue à mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne\* à l'échelle urbaine et favorise la capitalisation et les transferts de savoirs partant des projets les plus porteurs entre villes (voir p. 56) ;

– l'*ORATE*, programme de recherche appliquée en aménagement du territoire (voir ci-dessous) ;

– le programme *Interact* qui porte l'assistance technique européenne au bénéfice des différents programmes de coopération territoriale.

Les 8,7 milliards d'euros (prix courant) alloués à cet objectif pour 2007-2013, soit 2,5 % du budget total de la politique de cohésion d'un montant de 346,5 milliards d'euros (voir annexe p. 91), se répartissent de la manière suivante :

- 6,44 milliards pour la coopération transfrontalière ;
- 1,83 milliard pour la coopération transnationale ;
- 445 millions pour la coopération en réseau.

La France bénéficie au titre de ce programme d'une enveloppe de 860 M d'euros ce qui la place au premier rang des États bénéficiaires.

### • **L'ORATE : un programme de recherche appliquée en aménagement du territoire**

Suite aux travaux préparatoires du SDEC adopté en 1999 (voir p. 13-15) et à une préfiguration initiée dès 1998, l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (*ORATE* ou *ESPO* en anglais) est porté, depuis 2002, par un programme européen de recherche appliquée en aménagement du territoire. Financé dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union (au sein du volet « interrégional » de l'objectif *Coopération territoriale*



européenne), ce programme est doté de 45,3 millions d'euros pour 2007-2013.

L'ORATE a vocation à fournir par ses études des données homogènes sur les différents pays de l'Union, ainsi que des analyses et des scénarios sur le développement des territoires européens et les dynamiques territoriales. Ces informations sont destinées à éclairer l'élaboration des politiques européennes qui concourent à la cohésion territoriale de l'Union et à son développement harmonieux.

Les équipes universitaires et instituts de recherche sont invités à travailler au sein de groupes de projets transnationaux (trois pays impliqués au minimum), sélectionnés *via* des appels à projets. Un rapprochement avec les acteurs de terrain de l'aménagement du territoire a été souhaité pour la période 2007-2013. Au-delà de la recherche appliquée sur le développement territorial, le programme 2007-2013 prévoit ainsi «des recherches ciblées répondant aux besoins des praticiens».

L'ORATE a notamment publié, en 2007, des scénarios prospectifs sur le devenir du territoire européen : *Scénarios on the territorial future of Europe & territorial futures*.

## **Les rapports sur la cohésion économique et sociale de l'Union : la nécessité de poursuivre les efforts**

Les évolutions de la politique de cohésion tiennent notamment compte de l'état des lieux dressé



## 31 De la cohésion économique et sociale à la cohésion territoriale

tout les trois ans par la Commission européenne dans ses «rapports sur la cohésion économique et sociale». Mais au fil de ces documents, c'est aussi la vision de la Commission en matière de cohésion territoriale qui se dessine.

Dès le deuxième rapport, sorti en 2001, un chapitre est dédié à la cohésion territoriale. Faisant référence au SDEC, il évoque la forte concentration des activités économiques, les pôles urbains «vecteur du développement polycentrique» même s'ils comportent «des disparités importantes», les zones rurales, les zones régions frontalières et les régions ayant des caractéristiques spécifiques (montagne, zones côtières et maritimes, îles).

Publié en février 2004, à quelques mois de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, le troisième rapport, est le premier à porter sur l'Europe à vingt-cinq. Allant au-delà de la simple description de tendances à l'œuvre, le chapitre sur la cohésion territoriale liste les déséquilibres territoriaux de l'Union qui menacent son «développement harmonieux». Un «accès égal» aux services d'intérêt économique général est vu comme «une condition clé» de la cohésion territoriale, cette dernière faisant l'objet d'une esquisse de définition.

Le quatrième rapport, paru quant à lui en 2007, montre l'action positive de la politique européenne de cohésion en faveur de la convergence

« Le concept de cohésion territoriale va au-delà du concept de cohésion économique et sociale en l'enrichissant et en le renforçant. En termes de politique l'objectif est de parvenir à un développement plus 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 les régions. »

Source : Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, février 2004.



économique (mesurée à partir du PIB par habitant) entre les États et globalement entre les régions. Néanmoins dans le même temps, il montre que l'écart s'est creusé entre régions d'un même pays et entre territoires à l'intérieur d'une même région où d'une même ville. Les territoires structurellement moins favorisés et moins attractifs apparaissent ainsi les moins à même de tirer parti des politiques d'excellence.

Au plan territorial, ce rapport pointe :

- une moindre concentration territoriale de la richesse dans le noyau central européen avec l'émergence de nouveaux centres de croissance comme Dublin, Madrid, Helsinki, Stockholm, Varsovie, Prague, Bratislava et Budapest ;
- mais davantage de concentration au niveau national, l'activité économique se concentrant de plus en plus dans les régions capitales (sauf Berlin et Dublin) ;
- et une tendance à la fois à la suburbanisation et à la désertification rurale.

De nouveaux défis sont également identifiés : la mondialisation, le changement climatique, la hausse des prix de l'énergie et les nouveaux déséquilibres démographiques (population de l'Union qui devrait commencer à diminuer à partir de 2023, augmentations des migrations entre régions de l'Union européenne en fonction des écarts de développement...).

# **La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire**

## **Le cadre et les modalités de la discussion**

### **Un débat lancé par la publication du Livre vert de la Commission**

Le débat sur la cohésion territoriale s'est ouvert par la publication, le 6 octobre 2008, du Livre vert de la Commission européenne. La sortie de ce document, d'une vingtaine de pages et une douzaine de cartes, répond notamment aux demandes exprimées par les ministres en charge de l'aménagement du territoire lors de leur réunion à Leipzig en mai 2007 et par le Parlement européen.

Il a permis à la Commission européenne de lancer le débat en soumettant à consultation une série de questions sur la cohésion territoriale, l'amélioration de la coopération entre les territoires de l'Union, la coordination des politiques sectorielles et territoriales, les nouveaux partenariats territoriaux à engager, les outils à mettre en œuvre pour améliorer la compréhension de la cohésion territoriale...



## **Livre vert et Livre blanc**

*La Commission européenne publie des Livres verts et des Livres blancs. Document de réflexion, un Livre vert sert à lancer un débat dans un domaine spécifique. Institutions européennes, États membres, société civile sont invités à y répondre durant une consultation qui peut durer plusieurs mois. Un Livre blanc est, par contre, davantage tourné vers l'opérationnel puisque la Commission y fait des propositions d'actions en vue d'élaborer une politique communautaire. Certains Livres blancs peuvent faire suite à la parution d'un Livre vert.*

Les acteurs européens ont eu jusqu'en février 2009 pour y répondre. Près de 400 avis ont finalement été reçus par la Commission, émanant des institutions européennes [Parlement européen, Conseil économique et social européen\* (CESE), Comité des régions\* (CdR)], de gouvernements nationaux, de collectivités territoriales et de leurs associations représentatives, de partenaires économiques et sociaux, d'universités, de centres de recherche, d'experts, voire de simples citoyens.

Les autorités nationales françaises ont élaboré leur réponse au Livre vert en consultant les associations nationales d'élus et les préfets de régions.



## Le rôle joué par la dernière Présidence française de l'Union européenne

La cohésion territoriale a constitué l'un des thèmes centraux des travaux que la France a proposés à ses partenaires européens dans le champ de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion, alors qu'elle présidait le Conseil de l'Union européenne au second semestre 2008. Ces travaux ont été concomitants de la parution du Livre vert de la Commission. Les autorités françaises considèrent en effet que la « cohésion territoriale doit être l'un des objectifs essentiels de l'Union européenne et se félicitent que ce concept soit repris dans le traité de Lisbonne ».

Lors de cette Présidence française, la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion ont tout d'abord été débattus avec les régions, les villes et les représentants de la société civile européenne au cours de la conférence qui a réuni plus de 1 000 participants à Paris les 30 et 31 octobre 2008. Cette thématique a ensuite fait l'objet de la réunion des ministres européens en charge de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion qui s'est déroulée à Marseille le 26 novembre 2008. Il s'agissait du premier débat de ce niveau à ce sujet. L'objectif poursuivi par la Présidence française était de contribuer à l'émergence d'une approche commune aux États membres et aux institutions européennes du concept de cohésion territoriale.



## **Conseil de l'Union européenne et Conseil européen**

– Le Conseil de l'Union européenne (ou « Conseil des ministres ») a pour principale tâche d'adopter les textes juridiques européens, en accord avec le Parlement dans les domaines prévus par les traités (processus de codécision). Il assure en outre la coordination des politiques économiques générales des États membres. Le Conseil se réunit en neuf formations différentes selon les domaines à traiter (ex. : affaires générales et relations extérieures, compétitivité, agriculture et pêche...). Ces formations sont composées d'un ministre par État membre. La Présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membres pour une période de six mois.

– Le Conseil européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres. Son rôle est de donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et de définir les orientations politiques générales.



## Les questions en débat et les points de vue en présence

### Comment définir la cohésion territoriale ?

- Des « ingrédients » proposés par  
la Commission autour du triptyque :  
concentration/connectivité/coopération

«La cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous [les] territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à ce titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'Union». C'est en ces termes que la Commission européenne évoque, dans son Livre vert, la cohésion territoriale, ajoutant que celle-ci tient déjà une place importante dans la politique de cohésion économique et sociale et dans certaines politiques sectorielles de l'Union. Appelant à une «compréhension commune de ces sujets», la Commission laisse cependant au débat le soin d'éclaircir ce concept.

De nombreux acteurs (*cf.* le Parlement européen) n'ont pas manqué de regretter que cette dernière ne se soit pas davantage engagée sur la voie d'une définition, son troisième rapport sur la cohésion économique et sociale de 2004 apparaissant plus avancé. Il est vrai, à sa décharge, que la période ne se prêtait pas à une prise de position forte de sa part puisqu'elle était en fin de mandat.

La Commission suggère néanmoins trois pistes d'action pour favoriser la cohésion territoriale qui



peuvent se résumer dans la formule des «3C», concentration, connectivité et coopération :

– «gommer les écarts de densité» au profit d'un développement équilibré, «éviter toute concentration excessive de la croissance et faciliter l'accès de l'ensemble des territoires aux retombées liées à la concentration urbaine» ;

– «relier les territoires et maîtriser les distances» car «accéder à un aéroport prend souvent du temps», «les bonnes liaisons routières sont rares dans les nouveaux États membres», «l'accès aux services d'intérêt économique général... est souvent problématique dans les zones rurales» et «l'accès à l'internet au débit... présente encore des lacunes» ;

– «surmonter les divisions» pour gérer les problèmes de concentration et de connectivité, les risques majeurs qui font fi des frontières, mais aussi développer la coopération entre partenaires publics et privés, entre différents niveaux de territoires, entre régions de différents pays...

### • Un consensus autour des finalités et des éléments clés de la cohésion territoriale

Les contributeurs au Livre vert sont-ils parvenus à approfondir le concept? «Il n'est pas apparu souhaitable de [le] figer [...] dans une définition dans la mesure où le débat commence tout juste et dans la mesure où il fait appel à des réalités nationales très différentes», remarquent les autorités françaises dans leur contribution au Livre vert. Un point de vue partagé par une grande majorité des ministres en charge de l'aménagement du territoire au cours de la réunion informelle de Marseille du 26 novembre 2008.

Par contre, un certain consensus s'est dégagé sur les finalités de la cohésion territoriale ainsi que sur



ses éléments constitutifs. L'idée d'un développement harmonieux et durable des territoires européens, avancée par la Commission, est largement reprise. De même, celle de faire de la diversité des territoires européens un atout pour leur développement et celui de l'Union en général. «Aucun territoire n'est condamné au déclin», constatent les autorités françaises, car «chaque territoire possède des atouts sur lesquels il peut bâtir son développement». Mais ceci implique que les territoires souffrant d'handicaps bénéficient «d'interventions adéquates permettant de [...] révéler et de développer» leurs atouts. Ces interventions, qui doivent dépasser la logique de compensation financière, devront permettre à ces territoires d'accéder «aux réseaux d'innovation et d'échanges de bonnes

## **La cohésion territoriale vue de France**

*L'objectif de cohésion territoriale vise «à un développement durable et équilibré des territoires aux différentes échelles territoriales de l'Union. Il invite à entreprendre des actions et à coopérer à travers les frontières territoriales, administratives et politiques afin de donner aux citoyens des chances en termes d'emploi, de conditions et de qualité de vie et aux entreprises des perspectives de développement qui soient équitables, quel que soit le lieu où ils sont établis dans l'Union. Il invite également, pour cela à tenir compte des contraintes et à s'appuyer sur les potentiels propres à chaque territoire.»*

*Source: Note de la Présidence française introductive au débat des ministres en charge de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion économique et sociale, le 26 novembre 2008 à Marseille.*



pratiques avec d'autres acteurs venus de territoires partageant les mêmes défis géographiques, climatiques ou démographiques», remarque le Conseil économique et social européen\* (CESE). Ainsi se dessine un objectif «d'équité territoriale», visant à donner des chances équivalentes à tous les citoyens européens quel que soit l'endroit où ils habitent. La dimension de solidarité que revêt la cohésion territoriale est également présente dans plusieurs contributions au Livre vert. Une bonne qualité de vie et un accès aux SIG dans tous les territoires sont jugés cruciaux pour permettre cette cohésion territoriale (*cf.* avis du CdR et du CESE).

## Une nouvelle étape pour la coopération territoriale ?

Les programmes de coopération territoriale ont pris, ces vingt dernières années, une part croissante au sein de la politique de cohésion économique et sociale (*cf.* chapitre 1, p. 28). Apportant une «incontestable valeur ajoutée» (*cf.* avis du CdR), ils apparaissent comme l'un des outils clés de la cohésion territoriale. Se pose donc la question de leur renforcement dans le nouveau cadre qui s'ouvrira avec la reconnaissance par le traité de Lisbonne de la cohésion territoriale comme nouvel objectif de l'Union. De nouvelles formes de coopération seront-elles nécessaires, interroge la Commission dans le Livre vert? Convendra-t-il de mettre en place de nouveaux outils de gestion pour les favoriser?

Les contributions reçues font surtout apparaître une forte demande pour accentuer l'approche stratégique de ces programmes et les simplifier. La



## 41 La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire

France propose en particulier de mieux les articuler avec les programmes opérationnels\* régionaux des objectifs\* *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi* et de développer les échanges entre leurs bénéficiaires et les bénéficiaires des autres programmes de la politique de cohésion.

En ce qui concerne les outils de gestion de la coopération, la mise en œuvre des Groupements européens

### « Les régions, actrices du changement économique »

Lancée en novembre 2006, par la Commission européenne, l'initiative vise à encourager le partage le plus large possible des bonnes pratiques et expériences développées par les régions et les villes de l'Union s'inscrivant dans la lignée des objectifs des stratégies de Lisbonne\* et de Göteborg\*. Favoriser l'innovation, la compétitivité, la création d'emplois et le développement durable par la mutualisation des méthodes, les transferts de savoir faire entre les régions et les villes, constitue le mot d'ordre mobilisateur que la Commission entend promouvoir dans le cadre des programmes de coopération en réseau de l'objectif Coopération territoriale européenne 2007-2013 (cf. programmes de coopération interrégionale Interreg IVC et programme URBACT). Les régions et les villes impliquées, à travers ces programmes, dans ce type de démarche sont valorisées et reconnues par la Commission. « Labellisées », elles servent d'exemple à leurs homologues européens qui expérimentent les résultats sur leur propre territoire et programme.

Par ailleurs, la démarche Fast Track complète cette labellisation. Il s'agit pour les régions et les villes participant à ces échanges d'expérience de mettre en œuvre chez elles les résultats qu'elles en tirent.



de coopération territoriale (GECT) a reçu un large satisfecit (*cf.* avis des autorités françaises, du CdR, du CESE...). Depuis de nombreuses années les collectivités territoriales européennes souhaitaient disposer d'un cadre juridique adapté pour porter programmes et projets de coopération. Autorisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les GECT leur offrent une base juridique pour leurs activités de coopération internes à l'Union européenne, sans toutefois exclure, sous certaines conditions, des partenaires des pays tiers. Le caractère inédit de ces structures est qu'elles permettent de rassembler les compétences utiles à la mise en œuvre d'un projet de coopération qu'elles relèvent des États et/ou des collectivités territoriales.

#### Référence juridique

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

Source : *Journal officiel* L 210 du 31 juillet 2006.

Les GECT offrent ainsi aux projets d'agglomérations transfrontalières un stade plus abouti pour accompagner une stratégie d'intégration territoriale et apportent des réponses en matière de gouvernance territoriale pour les démarches les plus avancées. Ces structures peuvent être créées aussi bien dans le cadre de la coopération transfrontalière que dans le domaine de la coopération transnationale ou interrégionale. Chaque GECT voit ses compétences fixées dans le cadre d'une convention de coopération préparée à l'initiative de ses membres. Les GECT permettent également de créer une structure commune pour gérer un programme de coopération financé dans le cadre de la politique de cohésion.

#### • Amplifier la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale

Type de coopération territoriale la plus ancienne, la **coopération transfrontalière** apparaît comme

## 43 La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire

«un intéressant laboratoire de l'intégration européenne», notent les autorités françaises. Pour autant, des améliorations sont souhaitées pour renforcer le caractère stratégique et l'impact des coopérations et simplifier la gestion des programmes, notamment en développant les GECT fondés sur des démarches d'intégration territoriale.

### **L'Euro métropole Lille-Kortrijk (Courtrai)-Tournai**

*Territoire de 2 millions d'habitants, l'Euro métropole Lille-Kortrijk-Tournai est le premier GECT créé en janvier 2008. Rassemblant 145 communes françaises et belges (wallonnes et flamandes), elle constitue la plus grande agglomération transfrontalière d'un seul tenant d'Europe s'étendant sur 3 550 km<sup>2</sup>. Résultat d'un processus de coopération initié depuis le début des années 1990 par les élus locaux, elle a abouti à l'élaboration d'une stratégie métropolitaine transfrontalière. En cohérence avec cette stratégie, des actions concrètes qui touchent au quotidien des habitants et de l'économie transfrontalière, sont développées en matière de :*

- planification, urbanisme, aménagement ;
- transports, déplacements et télécommunications ;
- emploi, fiscalité, développement des entreprises ;
- eau et environnement ;
- santé et médico-social ;
- enseignement, formation ;
- sécurité.

*L'Euro métropole favorise ainsi la concertation entre institutions et administrations compétentes et facilite la vie quotidienne des habitants de la métropole transfrontalière.*



## **Biovalley: du réseau au cluster\* biotech transfrontalier sur la frontière France/Allemagne/Suisse**

*Dans le cadre du volet coopération transfrontalière d'Interreg, le programme de coopération Rhin supérieur a soutenu le portage d'un cluster\* transfrontalier consacré aux sciences de la vie. Labellisé pôle de compétitivité par la France en 2005, ce cluster\* rassemble 600 entreprises, 40 organismes de recherche, 12 universités et instituts de formation, 30 plates-formes technologiques spécialisées dans les biotechnologies, la santé, la pharmacie et les dispositifs médicaux.*

*Interreg a permis d'identifier acteurs et compétences, de déterminer des pôles d'excellence, d'activer des actions de transfert et de communiquer auprès des scientifiques, des milieux économiques et du grand public. Pour les trois régions transfrontalières partenaires, Biovalley est devenue un label et une source de création d'emplois et d'investissement sur le territoire.*

En matière de **coopération transnationale**, la majorité des contributions au Livre vert a souligné l'importance de coordonner les stratégies nationales et régionales afin de favoriser le développement durable des zones concernées. Ce type de coopération demeure un objectif à poursuivre pour contribuer au développement équilibré de l'Europe fondé sur des approches macrorégionales. Ainsi, la coopération des pays riverains de la mer Baltique, portée également par un programme transnational *Interreg*, a permis d'aboutir à l'élaboration d'une stratégie européenne à l'échelle de cet ensemble territorial

## 45 La cohésion territoriale: un concept à préciser et une démarche à construire

ouvrant la voie à de nouvelles méthodes de travail et de gouvernance territoriales à encourager (cf. avis du CdR ou des autorités françaises). Pour nombre d'acteurs, la coopération transnationale présente notamment un intérêt majeur pour les stratégies de développement intégré dans le cas des bassins maritimes ou fluviaux et des massifs de montagne (cf. avis du Parlement et du CdR) pour affronter et traiter des problèmes identifiés comme communs.

La Commission européenne n'a pas cité la **coopération interrégionale** dans son Livre vert, ce qu'ont regretté notamment le CESE et le CdR, ce dernier voyant dans le volet interrégional un «instrument remarquable d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques entre territoires non contigus». Aussi

### Deux exemples de coopération transnationale portés par *Interreg* sur la période 2000-2006

- **CLIMALP: impacts et stratégies d'adaptation aux changements climatiques dans l'arc alpin (programme Espace alpin).**

*CLIMALP a soutenu la mise en place d'une stratégie transnationale de réaction vis-à-vis des modifications engendrées par les changements climatiques. Par la mise en réseau de spécialistes et de représentants de pouvoirs publics des régions alpines de six pays de l'espace, le projet a permis :*

- d'aboutir à l'amélioration des prévisions et à l'harmonisation des systèmes de surveillance;
- d'établir une conception commune de développement fondée sur des stratégies de développement durable;
- d'adopter des mesures communes de gestion des risques naturels.



• **ARCOMED: de Gênes à Barcelone l'impact de la ligne ferroviaire à grande vitesse (LGV) (programme MEDOCC France/Espagne/Italie)**

*Le projet a permis d'élargir les périmètres habituels des études d'impact de la LGV pour mettre en évidence des priorités d'aménagements et leurs impacts sur le développement territorial à l'échelle transnationale. En recherchant la cohérence entre les différentes options de tracés, les analyses socio-économiques et les évolutions possibles des flux et des échanges sur la base des études et opérations prévues dans les trois pays, le projet a mis en lumière les ruptures de charge et les différences de systèmes de voies. Il a également proposé des moyens pour résoudre, de manière conjointe, certains obstacles notamment les options d'aménagement, la réalisation d'études manquantes, l'interconnexion avec les réseaux régionaux et locaux... Au final, les partenaires régionaux ont pu mener des actions de lobbying de haut niveau visant l'inscription de chaînons manquants dans le schéma des Réseaux transeuropéens de transport (RTE).*

différentes demandes ont été exprimées pour ce type de programme dont une meilleure valorisation des résultats obtenus (*cf.* avis des autorités françaises) et un assouplissement du fonctionnement en particulier en ce qui concerne le choix des thématiques de coopération afin de mieux répondre au besoin des collectivités territoriales (*cf.* avis du CdR). Toutefois, il est utile de souligner que l'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre territoires et acteurs du développement a toujours été encouragé par l'Union européenne pour soutenir la constitution de réseaux d'acteurs régionaux et la recherche des méthodes les plus performantes pour résoudre des problèmes similaires au-delà des frontières nationales et administratives.



## **URBACT, un programme de coopération interrégionale consacré à l'urbain**

*Le programme URBACT II (2007-2013), développé dans le cadre du volet interrégional de l'objectif Coopération territoriale, est destiné à promouvoir la coopération dans le domaine du développement urbain et à favoriser les échanges d'enseignements tirés de l'expérience des villes européennes. Son objectif est de renforcer par la diffusion des connaissances un concept partagé de développement urbain intégré. Il fonctionne par appels à projets qui visent à formaliser des réseaux thématiques (ex. : villes et logement durable) et des groupes de travail (ex. : gestion durable de l'occupation des sols).*

*Exemple de réseaux développés dans le cadre d'URBACT :*

- Urbameco sur la régénération de zones défavorisées, la croissance et la compétitivité à l'échelle urbaine et régionale ;*
- City Region Net sur l'étalement urbain et développement des villes périphériques ;*
- Net Topic, sur le modèle urbain des villes métropolitaines moyennes et périphériques.*

### **• De nouvelles formes de coopération**

Au-delà du renforcement des trois volets de l'actuel programme de coopération territoriale, les contributions au Livre vert font apparaître des demandes de nouvelles formes de coopération. La stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique est un exemple de coopération s'appuyant sur de nouvelles méthodes de travail et de gouvernance au



## **La stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique**

*En décembre 2007, le Conseil européen a mandaté la Commission européenne (DG REGIO) pour présenter une stratégie de l'Union pour la région de la mer Baltique. Cette stratégie a fait l'objet d'une communication – COM (2009) 248 – et d'un plan d'action remis par la Commission au Conseil en juin 2009. Cette communication a été adoptée par le Conseil d'octobre 2009.*

*Elle implique directement huit gouvernements d'États membres riverains de la Baltique (Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pologne et Suède), celui d'un pays voisin de l'Union (Russie) ainsi que de nombreuses régions de ces pays. Le dialogue avec la Russie sera conduit dans le cadre de «la dimension septentrionale» de la politique extérieure de l'Union, programme de partenariat associant l'Union, la Russie, la Norvège et l'Islande. Les objectifs poursuivis sont de renforcer la gouvernance autour de quatre priorités pour la région: la qualité environnementale, la prospérité et la compétitivité, l'accessibilité et l'attractivité, la sécurité (y compris la lutte contre le crime) et la prévention des risques.*

*L'aspect le plus inédit est probablement celui de la gouvernance: la mise en œuvre de la stratégie s'effectue sous l'égide des États membres travaillant dans le cadre du Conseil des ministres (Affaires générales) avec des rapports périodiques au Conseil européen et à la Présidence en exercice. La stratégie de la mer Baltique étant, en effet, une stratégie de l'Union, c'est l'ensemble des États membres qui est concerné et pas uniquement ceux riverains de la mer Baltique. La Commission est responsable de la coordination et du suivi en partenariat avec les États membres et les principaux acteurs de la région. Cette stratégie ne bénéficie pas de moyens particuliers. L'objectif est, en effet, d'optimiser les moyens existants.*



## 49 **La cohésion territoriale :** un concept à préciser et une démarche à construire

sein de l'Union européenne et illustrant parfaitement la mise en pratique de la cohésion territoriale à un niveau macrorégional. Une telle stratégie macrorégionale a vocation à être transposée sur d'autres espaces de coopération en Europe. D'ores et déjà, le Conseil a invité la Commission à poursuivre ce type d'exercice sur le bassin du Danube.

### • **La coopération avec les pays voisins de l'Union**

Parallèlement au renforcement de la coopération entre territoires de l'Union, bon nombre de contributions au Livre vert ont également évoqué les coopérations avec les territoires des pays voisins de l'Union. Les élargissements de l'Union de 2004 et de 2007 ont, en ce domaine, bouleversé la donne.

Sont désormais concernés par les politiques de coopération extérieure de l'Union :

- les pays candidats à l'entrée dans l'Union, comme les pays des Balkans et la Turquie qui bénéficient à ce titre de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) ;
- les pays bénéficiant de la Politique européenne de voisinage (PEV), voisins immédiats, terrestres ou maritimes, de l'Union (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoire palestinien, Syrie, Tunisie et Ukraine) ;
- la Fédération de Russie qui bénéficie d'un « partenariat stratégique » ;
- les pays voisins des régions ultrapériphériques\* (RUP).

Ces politiques ne semblent cependant pas assez coordonnées avec les politiques de coopération internes à l'Union, comme en témoignent les contributions au Livre vert. La France insiste, pour sa part, sur la place clé des régions ultrapériphériques\* dans



leur espace géographique (océan Indien, Caraïbes et Amérique du Sud) – voir ci-après.

Par ailleurs, l'Union pour la Méditerranée, lancée par la France lors de la Présidence de l'Union européenne en 2008, offre un cadre renouvelé pour les coopérations territoriales à développer dans ce bassin maritime, en continuité des politiques initiées par l'Union européenne (*cf.* processus de Barcelone lancé en 1995). Elle identifie et précise des domaines clés d'intervention notamment en matière de maîtrise de l'énergie, de dépollution et de villes durables.

## **Comment traiter les territoires spécifiques ?**

Dans son Livre vert, la Commission constate que «trois catégories particulières de régions sont confrontées à des problèmes de développement spécifique : les régions montagneuses, les régions insulaires et dix-huit régions à faible densité de population». Catégories non exhaustives, ajoute-t-elle, les zones côtières ou les zones ultrapériphériques rencontrant elles aussi des problèmes propres. Pour autant, la Commission estime que ces spécificités ne sont pas forcément synonymes d'handicap. Dans ces conditions convient-il de mettre en place des politiques particulières pour ces zones ou, plus simplement, de tenir compte de leur spécificité dans les politiques existantes ?

Du côté des États membres, une majorité se dégage en faveur de la seconde solution. Une position suivie par la France pour qui les spécificités de ces territoires justifient, dans le cadre des financements



## 51 La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire

existants, «une approche particulière et une prise en compte appropriée dans les stratégies de développement régionales ou interrégionale». Le Parlement européen est aussi sur cette voie.

Dans le cas particulier des régions ultrapériphériques (RUP)\*, la France rappelle que leurs spécificités (reconnues par l'article 299.2 du traité de la Communauté européenne) «vont [...] au-delà de leurs caractéristiques géographiques et ne peuvent être réduites à ce seul champ». Ces spécificités des RUP ne sont pas uniquement synonymes de handicaps mais aussi d'atouts qui «doivent être valorisés à l'échelle européenne» notamment dans les domaines des politiques énergétiques, maritimes, de l'environnement, de la recherche et la politique extérieure de l'Union. Il «s'agit plutôt d'utiliser les flexibilités offertes par la politique de cohésion économique et sociale pour accompagner des stratégies de développement adaptées et spécifiques pour ces territoires».

Par ailleurs, s'expriment dans le débat européen des demandes pour une reconnaissance des spécificités des territoires ruraux, leur meilleure implication au sein des différents modes de coopération, notamment pour renforcer le lien rural/urbain (*cf.* avis des autorités françaises, Parlement européen). Les États insulaires ou comportant de nombreuses îles (Chypre, Grèce, Malte) demandent une reconnaissance de la spécificité insulaire.



## Les applications au sein des politiques et des stratégies communautaires

### L'ensemble des politiques concernées

Comment mettre en œuvre le concept de cohésion territoriale? À ce jour, trois options sont envisageables :

- créer une politique spécifique ;
- faire appel à la seule politique de cohésion économique, sociale en ajoutant la cohésion territoriale ;
- faire appel à l'ensemble des politiques de l'Union ayant un impact sur les territoires, c'est-à-dire à la politique de cohésion économique et sociale mais aussi aux politiques sectorielles.

La Commission apporte déjà un début de réponse dans son Livre vert en constatant que la politique des transports, la politique de l'énergie, la politique de l'environnement ou la politique de la concurrence ont chacune, à des degrés divers, une incidence sur la cohésion territoriale. De fait, le concept de cohésion territoriale est perçu par la majorité des acteurs européens, la France en particulier, comme un concept transversal (ou « horizontal ») qui ne peut ni donner lieu à une politique spécifique, ni être assimilé à la seule politique de cohésion économique et sociale. Sa vocation est bien de s'appliquer à l'ensemble des politiques communautaires, car, comme le remarque le CESE, « aucune politique seule ne peut remédier à toutes les disparités territoriales provoquées par les politiques sectorielles ». Autrement dit la politique de cohésion n'est pas là pour réparer les problèmes de cohésion territoriale engendrés par les autres politiques.



## 53 La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire

Mais, en la matière, des progrès sont encore à faire. Le Comité des régions\* «regrette à cet égard que les politiques communautaires soient trop souvent conçues et mises en œuvre sans considération suffisante de leurs conséquences territoriales», en particulier la politique de recherche développement technologie et innovation. C'est pourquoi les différentes contributions au Livre vert prônent une meilleure coordination entre les politiques sectorielles et la politique de cohésion économique et sociale, coordination également à rechercher avec les politiques nationales, régionales ou locales.

Ces considérations sont au cœur des préconisations de l'Agenda territorial de l'Union européenne : «Nous soulignons, indiquent les ministres en charge de l'aménagement du territoire, l'influence grandissante des politiques communautaires sur le territoire. D'une part, nous devons veiller à ce que les politiques communautaires prennent en considération davantage que jusqu'à présent les potentiels de développement local, régional et national et les motivations des parties prenantes en employant une approche territoriale, stratégique et intégrée. D'autre part, les stratégies de développement propres aux villes et aux régions devraient s'inscrire plus explicitement que maintenant dans le cadre national et européen. Il est important que les préoccupations régionales, nationales et locales s'articulent avec les politiques communautaires. Cela concerne particulièrement la politique de développement rural, les politiques environnementales, des transports et de la cohésion». (Agenda territorial, paragraphe 10, *cf.* annexe p. 83).

Le programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda territorial, adopté par les ministres aux



Açores en novembre 2007, fixe une ligne d'action n° 2 qui va dans ce sens: « Influencer les dossiers-clés de l'Union européenne du point de vue de la préoccupation des territoires et donner une composante territoriale/urbaine aux politiques sectorielles ».

La Présidence française de l'Union européenne du deuxième semestre 2008 a proposé aux États membres et aux institutions européennes de poursuivre la mise en œuvre de ce programme d'action qui avait été engagée au premier semestre par la Présidence slovène. Pour ce qui est de la ligne d'action n° 2, l'objectif était d'organiser des collaborations autour de projets visant à faire progresser la cohésion territoriale dans plusieurs politiques et stratégies communautaires: politique agricole commune et de développement rural, stratégie de Lisbonne\* et la stratégie de développement durable (ou stratégie de Göteborg\*) et politique de cohésion.

Les paragraphes qui suivent, traiteront, à titre d'exemple, de la contribution de ces différentes politiques et stratégies à la cohésion territoriale.

## La politique de cohésion

« La politique communautaire de cohésion devrait pouvoir apporter une réponse plus adéquate, que celle apportée jusqu'à présent, aux besoins et aux caractéristiques des territoires, aux défis et aux opportunités géographiques spécifiques des régions et des villes. Selon notre compréhension de la politique de cohésion, il faut prendre plus en compte le territoire afin de mieux soutenir la cohésion économique et sociale ».

Source: Agenda territorial, paragraphe 4.

La politique de cohésion économique et sociale sera particulièrement concernée par cet objectif de l'Union, désormais érigé au rang de priorité politique. La cohésion territoriale vient en effet prolonger l'objectif\* de cohésion économique et sociale en l'incitant à mieux prendre en compte les disparités infrarégionales, les handicaps géographiques ou naturels et



## 55 La cohésion territoriale : un concept à préciser et une démarche à construire

les dynamiques socio-économiques affectant les territoires (dépopulation, problèmes de cohésion sociale en zone urbaine, étalement urbain, etc.).

Les Orientations stratégiques communautaires (OSC) pour la période de programmation 2007-2013 préconisaient déjà la prise en compte de la dimension territoriale des disparités dans les programmes opérationnels\* régionaux. Cette demande a été relayée par le Cadre de référence stratégique national (CRSN) français (partie III2C *La dimension territoriale de la cohésion et du développement durable*) qui a servi de cadre à l'élaboration des programmes opérationnels\*.

### **Orientations stratégiques communautaires (OSC) et Cadre de référence stratégique national (CRSN)**

*Le cadre général de mise en œuvre des programmes 2007-2013 de la politique de cohésion a été défini dans les OSC. Présentées par la Commission en juillet 2005, les OSC ont été définitivement adoptées par le Conseil européen en octobre 2006. Elles énoncent les principes et priorités de la politique de cohésion et suggèrent des moyens devant permettre aux régions européennes de tirer pleinement parti de la nouvelle génération de programmes.*

*Ce document cadre au niveau européen a servi de base à chaque État membre pour établir à son tour un document de référence national pour la mise en œuvre de la politique de cohésion sur son territoire, appelé Cadre de référence stratégique national (CRSN).*



L'analyse des Programmes opérationnels (PO)\*, tels qu'ils sont mis en œuvre aujourd'hui, autorise à dire que ces préconisations ont été effectivement suivies en France, mais de manière insuffisante encore. Toutefois, ce constat résulte du fait que les stratégies régionales ont dû à la fois composer avec l'abandon du zonage des programmations antérieures et orienter de manière plus résolue les priorités retenues vers la stratégie de Lisbonne\* avec une accentuation en faveur de l'innovation (notamment par le biais du « earmarking », c'est-à-dire d'un ciblage thématique).

## **Deux exemples de prise en compte de la dimension territoriale dans les Programmes opérationnels\* (PO) français**

### **• Un soutien à la revitalisation urbaine**

*Le Cadre de référence stratégique national (CRSN) français a prévu la possibilité d'intégrer dans les PO régionaux financés par le FEDER un axe spécifique consacré à la dimension urbaine devant favoriser une approche intégrée des problèmes économiques, sociaux et environnementaux dont les quartiers urbains en difficulté sont le cœur de cible.*

*Chaque région a été incitée à organiser des appels à projets afin de sélectionner les villes ou agglomérations bénéficiaires de cette mesure (circulaire du 5 octobre 2006 relative à la dimension urbaine des PO régionaux). Au total, 16 d'entre elles y ont effectivement recouru, ce qui a permis de retenir 59 sites.*



• **Des PO plurirégionaux dans le cadre de l'objectif Compétitivité régionale et emploi**

*La France met pour la première fois en œuvre, durant la période 2007-2013, des programmes opérationnels\* plurirégionaux dans le cadre de l'objectif Compétitivité régionale et emploi :*

*– deux pour des massifs de montagne (Alpes et Massif central) ;*

*– deux pour des bassins hydrographiques (Loire et Rhône).*

*Instaurés à la demande des partenaires locaux, ils permettent de mieux appréhender certains enjeux pour lesquels l'échelle régionale est inadaptée. C'est en particulier le cas dans le domaine du développement durable et de la prévention des risques. Ceci n'exclut pas que les PO régionaux comportent des mesures concernant le massif, si l'échelle régionale s'avère plus adaptée que l'échelle interrégionale pour aborder une question.*

*Par ailleurs, les trois autres massifs métropolitains (Vosges, Jura, Pyrénées) disposent d'un volet interrégional spécifique au sein du programme de la région du préfet coordonnateur de massif.*

La prochaine génération de la politique de cohésion qui couvrira la période 2014-2020, s'annonce dans un contexte difficile. Elle devra prendre en compte les conséquences de la crise économique mais aussi anticiper les conséquences des grands défis auxquels les régions européennes seront confrontées dans les années à venir : mondialisation, changement climatique, évolutions démographiques, renchérissement des coûts de l'énergie, des matières premières et des produits agricoles... et les régions gagnantes aujourd'hui seront peut-être perdantes demain.

Dans ces conditions, à qui devra s'adresser la politique de cohésion ? Le débat qui a été ouvert par le quatrième rapport sur la cohésion, publié par la Commission en 2007, se poursuit marqué par des



temps forts, notamment pendant la Présidence française de l'Union européenne. Le rapport de Fabrizio Barca (*An Agenda for a reformed cohesion policy*), expert indépendant, remis à la DG REGIO en avril 2009 alimentera sans aucun doute les propositions que la Commission fera par la suite pour réorienter cette politique. Ce rapport insiste sur la notion de *place-based policy* que l'on peut traduire en français par « politique intégrée de développement local ». En effet, pour Fabrizio Barca, les politiques d'équité doivent prendre en compte le territoire car les conditions de l'inclusion sociale (logement, services, école, emploi) en sont tributaires sans pour autant limiter les interventions en faveur de l'innovation et des actions liées aux conséquences prévisibles du changement climatique.

De nombreux arguments, tels qu'ils résultent de ces débats et rapports, vont dans le sens du maintien d'une politique de cohésion forte dont la priorité resterait l'aide aux régions en retard de développement (l'actuel objectif\* de *convergence*), mais qui continuerait à profiter à l'ensemble des régions d'Europe afin de promouvoir un développement équilibré et durable. Pour ce faire, il s'agirait de valoriser leur potentiel de développement endogène, dans une logique de développement local intégré et en se concentrant sur quelques priorités : compétitivité, développement durable et réponse aux situations de crise économique et sociale. La coopération territoriale européenne n'est pas remise en question ; il semble au contraire y avoir consensus pour la renforcer.

Mais il est évident que l'avenir de cette politique reste tributaire de la position de certains États membres, contributeurs net au budget de l'Union et de la négociation sur ce budget dans son ensemble.



## Un exemple de politique sectorielle : la Politique agricole commune (PAC)

Pour les zones rurales, notamment celles qui sont en déclin démographique ou isolées, la mise en œuvre de l'objectif de cohésion territoriale pourrait entraîner la révision de certaines interventions publiques et ouvrir de nouvelles opportunités liées à la compensation des handicaps.

De ce point de vue, examiner les relations entre la PAC et le principe de cohésion territoriale est indispensable. Les deux piliers de la PAC (aides directes aux agriculteurs et développement rural) méritent une égale attention du fait de l'importance intrinsèque de l'activité agricole dans son ensemble pour les zones rurales.

Les régions à prédominance rurale sont particulièrement importantes sur le plan territorial puisqu'elles couvrent plus de 50 % du territoire européen et accueillent un peu moins de 20 % de la population. Or, ce sont entre régions rurales que les disparités économiques sont les plus grandes. Celles-ci reflètent des réalités particulièrement contrastées et des évolutions récentes très dissemblables. Tous les territoires ruraux ont néanmoins en commun un enjeu de relations d'interdépendance avec les villes et une difficulté à s'intégrer dans les stratégies de développement régional.

Les conséquences pour l'équilibre territorial et le développement durable de l'Union européenne des nouvelles contraintes et des opportunités touchant les zones rurales sont encore souvent méconnues et incertaines. Toutefois, les enjeux agricoles et environnementaux y occupent une place majeure parmi



les facteurs exogènes, tout comme le développement endogène et la gouvernance.

Le contexte agricole, au sens large, continuera d'avoir un impact déterminant sur l'ensemble du territoire européen, mais avec des variations fortes selon les régions. Pour certaines, la pertinence des choix de production agricole pourra être remise en cause par le changement climatique et les nouvelles contraintes énergétiques. Un réexamen des avantages comparatifs entre régions européennes devra probablement être mené. Les réformes en cours de certaines filières agricoles auront également des incidences territoriales certaines et douloureuses dans un certain nombre de régions. Une approche plurisectorielle, associant de multiples acteurs locaux, est susceptible d'amortir les chocs. De plus, la réduction du volume global des aides directes aux productions risque de pénaliser lourdement les régions où l'activité agricole est moins rentable en raison de conditions d'exploitation difficile (*cf.* zones montagnardes) ou de l'éloignement physique des marchés de consommation, même si elles peuvent parfois tirer parti de qualités spécifiques (*ex.*: appellation d'origine contrôlées – AOC) ou profiter de synergies en lien avec les filières touristiques.

Au-delà de l'activité agricole, centrale pour les territoires ruraux, il est cependant nécessaire d'envisager la diversification des activités économiques en milieu rural comme un enjeu fort de leur développement. Ceci implique en particulier :

– le développement de services de base en milieu rural au sein des pays qui ne parviennent pas, actuellement, à garantir un accès suffisant aux services sociaux, de santé, d'éducation, aux réseaux d'eau potable, d'électricité...;



## 61 La cohésion territoriale: un concept à préciser et une démarche à construire

– une plus grande accessibilité, notamment aux grandes infrastructures de transports (routières et ferroviaires) et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. En effet, dans l'Union européenne à vingt-cinq, le réseau ADSL haut débit est accessible à plus de 90 % de la population urbaine et seulement à 72 % de la population rurale (Commission *Fourth report on economic and social cohesion, Growing regions, growing Europe, May 2007*);

– la création de conditions favorisant l'accueil de nouvelles entreprises et de nouvelles populations notamment par le soutien à la création et à la reprise de très petites entreprises, par une offre de logements adéquate...;

– la valorisation d'atouts liés au patrimoine culturel et naturel des zones rurales, dont la valeur va aller *crescendo*, par l'évaluation des ressources disponibles, la fédération d'acteurs autour d'un projet de développement, la mise en réseau et la coopération de territoires isolés;

– l'assistance technique à des stratégies locales (notamment médiation) visant en particulier les enjeux fonciers afin de renforcer les capacités du monde rural d'assurer de manière plus harmonieuse ses fonctions multiples, agricoles, non-agricoles, environnementales et résidentielles...

Les enjeux pour l'action publique sont capitaux: ils tiennent autant à la capacité de répondre aux évolutions propres aux territoires ruraux dans leur diversité en définissant les politiques et mesures adéquates qu'à l'adaptation au contexte réglementaire et aux conditions optimales de sa mise en œuvre. La question de la gouvernance et de la capacité institutionnelle est ici cruciale.

Il ne sera possible d'adapter les zones rurales européennes et d'assurer leur développement que si des



politiques menées aux niveaux régional, national et européen les accompagnent de manière combinée dans le cadre d'une gouvernance multiniveaux.

L'ampleur des changements structurels actuels et à venir auxquels les zones rurales devront faire face, particulièrement dans les nouveaux États membres, requiert de la part des acteurs publics et privés une réflexion stratégique qui devrait s'appuyer sur un cadre ou une vision d'ensemble visant à concevoir et mettre en œuvre un projet de développement spécifique à ces territoires.

Ces stratégies supposent le plus souvent de se placer à une échelle plus large afin de prendre en compte les relations avec les zones urbaines voisines et leurs propres stratégies de développement.

Ainsi, il semble nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre des politiques intégrées de développement des territoires ruraux. Cela signifie identifier dans les différentes politiques, notamment européennes mais aussi nationales et régionales, les composantes rurales qui devront être mises en cohérence afin de servir une stratégie rurale.

## Les grandes stratégies

### • La stratégie de Lisbonne \*

La politique de recherche de l'Union européenne, notamment dans le secteur des hautes technologies, requiert des concentrations importantes en équipements complexes, moyens financiers et personnels très qualifiés. Les grandes métropoles sont souvent les mieux placées pour opérer ces concentrations, mais une politique de l'innovation efficace ne saurait



## 63 La cohésion territoriale: un concept à préciser et une démarche à construire

se focaliser uniquement sur les villes et *clusters*\* à vocation mondiale. Elle doit aussi s'adresser à l'ensemble des territoires pour mobiliser tous les potentiels de créativité et d'innovation dans une logique de développement équilibré et de diffusion du savoir. Depuis 2000, et l'adoption de la stratégie de Lisbonne\*, l'Union européenne poursuit l'objectif de devenir «l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde». Mais elle demeure fortement spécialisée dans les produits de moyenne technologie (construction automobile, machine-outil) et est encore peu présente dans les produits intensifs en haute technologie et dans les Technologies de l'information et de la communication (TIC), contrairement aux États-Unis et au Japon. L'Union européenne n'investit pas suffisamment dans la recherche (1,97 % du PIB). Plus inquiétant, elle accuse une baisse de l'intensité de R&D, alors qu'elle doit de plus en plus faire face à la concurrence des pays émergents, comme la Chine, dont les investissements en R&D enregistrent une augmentation régulière (+ 10 % par an) et dépassent ceux de l'Union européenne en 2009. En termes de résultats, le bilan reste donc médiocre pour la stratégie de Lisbonne\* qui, de relances en recentrages sur les objectifs initiaux, tarde à produire ses effets.

En 2007, la Commission a réaffirmé l'utilité de cette stratégie (Communication au Conseil européen de Lisbonne, octobre 2007 : *Répondre au défi de la mondialisation*), présentée comme un levier essentiel de la compétitivité et de la croissance à long terme de l'économie. Elle constitue également la meilleure chance pour les territoires de l'Union de tirer profits des atouts et des opportunités qu'offre la mondialisation.



En matière d'innovation et de compétitivité, les territoires progressent à des rythmes très inégaux, en fonction de leurs atouts initiaux et des efforts investis. Toutes les régions ne sont pas égales du point de vue des potentiels et des atouts mobilisables pour investir dans l'innovation. Les rapports successifs sur la politique de cohésion ont bien mis en évidence un phénomène de concentration de la croissance dans les régions les plus dynamiques. Or, compte tenu de l'orientation forte vers la stratégie de Lisbonne\* donnée à la politique de cohésion, le risque s'est même accru, aujourd'hui, de voir la recherche de compétitivité devenir un facteur aggravant des inégalités entre les territoires, si l'effort structurel en matière d'innovation et de compétitivité ne s'accompagne pas d'une attention forte aux écarts entre les territoires en matière d'accès à l'innovation.

Un objectif de cohésion territoriale, dans le domaine du développement économique et de l'innovation, devra s'assurer que la « frontière technologique » séparant les régions à fort potentiel technologique, qui concentrent des moyens importants en matière d'éducation, de recherche, de production et de financement, et les régions faiblement avancées (pays de l'est et du sud, territoires ruraux, villes moyennes, ...), n'engendre pas également une exclusion économique et sociale.

Assurer la cohésion territoriale dans le champ de l'innovation passe aussi par une conception extensive de l'innovation, non restreinte aux découvertes des sciences et techniques de types nanotechnologies, biotechnologies, TIC... pour que l'ensemble des territoires et des acteurs se sentent concernés par une politique européenne d'innovation.



**• La stratégie européenne de développement durable («stratégie de Göteborg\*») et la lutte contre le changement climatique**

Depuis 1997, l'Union européenne s'est engagée dans la définition d'une stratégie de développement durable (traité de Maastricht). Cet engagement s'est concrétisé en 2001 par la définition d'une stratégie européenne de développement durable\* (SEDD), ou «stratégie de Göteborg\*» révisée en 2006, ainsi que par l'insertion d'un objectif transversal de développement durable dans les programmes opérationnels\* de la politique de cohésion 2007-2013. Consciente du coût économique de l'inaction face au changement climatique – entre 5 % et 20 % du PIB mondial, selon le rapport Stern, *The Economics of Climate Change*, 2006 – l'Union européenne s'est fixée au Conseil européen de mars 2007 (Présidence allemande) des objectifs précis et juridiquement contraignants, dits des «3 x 20» :

- 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 (et 30 % en cas d'accord international) ;
- 20 % d'énergies renouvelables ;
- 10 % de biocarburants «durables» ;
- 20 % d'amélioration de l'efficacité énergétique.

L'un des défis majeurs que l'Europe et ses territoires ont à relever aujourd'hui, est la mise en place d'un système économique combinant compétitivité, sobriété en carbone et sécurité énergétique. Plus l'Europe attendra, plus les coûts d'adaptation seront élevés ; plus l'Europe sera pionnière, plus les opportunités d'orienter ses compétences et sa technologie vers les éco-activités seront grandes.



Le changement climatique et la dégradation de l'environnement sont les révélateurs d'une inégalité majeure entre les territoires. Ils révèlent une forte diversité des situations sous l'angle de la capacité des territoires à, d'une part, appliquer des politiques d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, et d'autre part, développer des politiques d'adaptation permettant de limiter les conséquences du changement climatique sur leur système socio-économique ou, mieux, de tirer parti de nouvelles opportunités.

La capacité relative des territoires à faire face au changement climatique est déterminée conjointement par les contraintes d'une localisation géographique particulière (exposition, relief, climat...) et par les atouts induits par les modes d'activité et les choix stratégiques des territoires en termes d'aménagement et de développement économique.

Face au changement climatique, les territoires se diviseront de plus en plus en « gagnants » et en « perdants ». Dans ce contexte, les territoires gagnants ne seront pas nécessairement les plus riches, mais ceux qui disposeront de la palette la plus complète des moyens économiques, institutionnels et juridiques pour répondre aux obligations et contraintes (réglementaires) qu'imposeront les pouvoirs publics en réponse aux nouveaux risques. L'intervention de la puissance publique dans sa fonction régulatrice sera alors décisive pour s'assurer que les options stratégiques européennes en matière de développement durable sont mises en œuvre sur les territoires et pour garantir la cohésion territoriale en assurant un partage équitable entre les territoires des coûts et bénéfices attendus de la transformation des systèmes économiques.



Les régions à géographie particulière (îles, littoraux, massifs montagneux...) sont particulièrement exposées aux risques générés par le changement climatique et son impact sur les mutations de l'environnement (inondations, sécheresse, incendie, érosion des sols...). À des degrés et des temporalités variables, l'ensemble des territoires sont ou seront à moyen terme affectés par les effets du changement climatique. Au-delà des écosystèmes, l'ensemble de l'infrastructure économique et sociale des territoires sera affectée par les changements climatiques, même si aucune relation simple de cause effet n'est à ce jour établie entre changement climatique et performance économique.

Une politique de cohésion économique, sociale et *territoriale* devra à l'avenir mieux intégrer les enjeux du changement climatique pour aider les régions, plus ou moins affectées par des phénomènes induits, à définir des stratégies adaptées pour y faire face :

- raréfaction des ressources (eau, énergie) ;
- concurrence entre populations urbaine/rurale et entre activités économiques pour l'accès aux ressources naturelles ;
- pression migratoire sur les régions les mieux avantagées ;
- désertification des territoires les plus exposés ; une hausse de la demande de « services publics » (santé, transport, éducation ...);
- développement d'une économie résidentielle s'accompagnant d'une modification des flux financiers entre régions de production et de consommation.

En outre, le changement climatique relève d'une géographie complexe qui implique aussi de penser son impact territorial en termes de politique de voisinages (c'est-à-dire avec les États non-membres de l'Union, mais situés dans son voisinage).



## Les implications sur la gouvernance

« La cohésion territoriale ne peut être atteinte que par un dialogue intensif et continu entre toutes les parties prenantes du développement territorial. Nous appelons ce processus de coopération : la gouvernance territoriale. »

Source : Agenda territorial, paragraphe 5.

La gouvernance est devenue une question fondamentale en termes d'organisation politique et de mise en œuvre des politiques publiques. Dans la mesure où la cohésion territoriale peut être appliquée à tous les niveaux de l'action publique, elle nécessite de s'appuyer sur les compétences, les expertises et la capacité de décision des acteurs clés des territoires. Du niveau communautaire au niveau local en passant par le national et régional, il s'agit de mobiliser, sur les territoires en jeu, les forces vives au service des stratégies territoriales.

La cohésion territoriale est ainsi un enjeu commun et une responsabilité partagée entre l'Union européenne, les États membres, les autorités internationales et les réseaux d'acteurs de la société civile. Cela suppose d'œuvrer pour un processus de coopération et de dialogue continu impliquant ces acteurs et décideurs du développement territorial.

De plus, il est non seulement nécessaire de mettre en œuvre une gouvernance appropriée à chaque niveau, mais de nombreuses questions à traiter exigent une gouvernance multiniveaux intégrant la coordination des interventions des politiques sectorielles.

La politique de cohésion économique et sociale, quant à elle, est déjà basée sur cette approche. Les fonds structurels qui la financent ont chacun un domaine d'action particulier. Mais leurs interventions doivent se faire de manière convergente et concomitante afin de poursuivre une stratégie commune.



## **Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) «Ister Granum», un exemple de bonne gouvernance le long des rives du Danube**

*L'eurorégion «Ister Granum» située sur la frontière entre la Slovaquie et la Hongrie regroupe 102 municipalités pour 218000 habitants de part et d'autre du Danube. Les villes d'Esztergom et de Sturovo en constituent le cœur et la reconstruction d'un pont en 2001 a permis de redévelopper des échanges transfrontaliers. En mai 2008, les élus représentant les municipalités ont décidé de créer le premier GECT en Europe de l'Est, dont la gouvernance inclut la société civile. Dans cette première phase, outre la définition d'une stratégie commune de cohésion territoriale, plusieurs actions sont en cours de mise en œuvre notamment dans le domaine de l'économie et du tourisme, de l'environnement, de la logistique transport... Un des aspects intéressants de la démarche engagée est la constitution d'un fonds de solidarité alimenté par des ressources fiscales locales pour financer la gestion de la structure et de certains projets. Des fonds européens sont également sollicités pour la mise en œuvre des projets.*

Fortes du constat qu'il « n'existe pas véritablement d'échelle de territoire universellement adaptée à toutes les politiques publiques » et qu'il faut donc « adapter l'échelle en fonction des objectifs visés », les autorités françaises préconisent dans leur avis sur le Livre vert « d'apporter des réponses politiques à



différentes échelles territoriales (du niveau infrarégional jusqu'au niveau transnational)».

De nombreuses contributions invitent ainsi l'Union européenne à faciliter la gouvernance territoriale et à construire de nouveaux partenariats :

– en renforçant « les partenariats avec les collectivités locales, à toutes les échelles » et en réaffirmant « le rôle central des régions dans la coordination de la mise en place de stratégies intégrées de développement » (*cf.* avis des autorités françaises). Mais aussi en associant les collectivités territoriales « dès le départ à la conception et à la mise en œuvre des stratégies de développement de chaque territoire » (*cf.* avis du Parlement européen) ;

– en améliorant les relations urbain/rural qui « représentent des enjeux, souvent absents des stratégies de développement territorial » et sont « à la croisée de différents politiques communautaires » (*cf.* avis des autorités françaises) ;

– en développant les contacts entre acteurs publics et acteurs privés dont la société civile (*cf.* avis du Parlement européen et du CESE).

Enfin, la stratégie pour la mer Baltique ouvre la voie à de nouvelles formes de gouvernance multinationales impliquant, à la demande du Conseil, la Commission européenne, les États, les régions et les niveaux infrarégionaux.



## La nécessité de développer des outils de connaissance mieux adaptés

### • Un besoin d'indicateurs pertinents pour mesurer la cohésion territoriale

Au-delà de la définition de ce que recouvre le concept, les acteurs européens vont devoir s'entendre sur les moyens qui concrètement permettront de mesurer la cohésion territoriale. C'est pourquoi le Livre vert s'interroge sur les indicateurs quantitatifs et qualitatifs pertinents à mettre en œuvre.

Les indicateurs actuellement utilisés pour déterminer quels territoires doivent bénéficier de la politique de cohésion économique et sociale sont basés sur le PIB et le RNB par habitants. Or, les résultats de la consultation sont clairs : ils s'avèrent insuffisants pour prendre en compte l'ensemble des dimensions de la cohésion territoriale. « Ils ne mesurent que la création de richesse et ignorent que les régions qui produisent la richesse ne sont pas forcément celles qui en bénéficient » remarquent, dans leur avis, les autorités françaises. Ces indicateurs ne rendent en effet pas compte de la redistribution de revenus qui peut intervenir entre territoires, redistribution liée aux pensions de retraites, aux allocations, aux *minima* sociaux. Par ailleurs, ils ne mesurent pas la durabilité environnementale et l'intégration sociale, etc. , autant d'éléments importants dans le débat politique.

Les États membres et les institutions européennes demandent donc que d'autres indicateurs complètent ceux liés au PIB, notamment pour tenir compte



de la qualité de vie des habitants. Le CESE propose ainsi de retenir les niveaux de qualification, l'inégalité de revenus, l'étendue de la protection sociale, les déficits en infrastructures... Le CdR évoque, quant à lui, le revenu disponible par habitant pour tenir compte des transferts, les recettes fiscales, la structure démographique et l'implantation des populations (données sur la dispersion du peuplement, degré de vieillissement et taux de dépendance). D'une manière générale, l'accès aux services constitue une priorité. Enfin, la France insiste également sur la nécessité de mesurer les valeurs patrimoniales des territoires au premier rang desquelles les ressources naturelles dont l'entretien et la valorisation au plan environnemental par des pratiques agricoles adaptées est gage de développement durable. La liste des futurs indicateurs reste à définir ce qui laisse présager un long travail de mise au point.

Il conviendra, en outre, de déterminer quelle échelle prendre en compte pour répartir les fonds de la politique de cohésion. Actuellement, la politique de cohésion économique et sociale fait référence à l'échelle NUTS II (nomenclature des unités territoriales statistiques), unité territoriale statistique utilisée par l'Union qui correspond en France aux régions. Mais cette échelle ne prend pas suffisamment en compte les disparités infrarégionales (ex. : en Île-de-France). C'est pourquoi des contributions, comme celles du Parlement européen et de la France, évoquent la possibilité de retenir le niveau NUTS III, équivalent aux départements, ou d'élaborer des indicateurs de niveau intermédiaire NUTS II/NUTS III.

Néanmoins, il convient de préciser, qu'à ce stade de la discussion, personne ne remet en cause



## 73 La cohésion territoriale: un concept à préciser et une démarche à construire

l'utilisation du PIB/habitant au niveau NUTS II comme critère de distribution des fonds dans le cadre de la politique de cohésion.

### • Vers des études d'impact territorial

Ainsi qu'évoqué précédemment, les politiques sectorielles sont perçues comme ayant parfois des effets contradictoires avec la politique de cohésion. C'est pourquoi pour mieux coordonner les effets territoriaux de ces politiques «il est nécessaire de pouvoir mieux comprendre et mesurer ces effets» remarque le Parlement européen. D'où la demande de la plupart des contributions de réaliser des études d'impact de ces politiques, «dès le stade de la conception» souligne, pour sa part, le CdR «afin d'anticiper leurs effets territoriaux».

« Nous recommandons qu'assurance soit donnée pour une meilleure prise en compte des impacts sur le territoire au moment de la conception des politiques communautaires et nationales, en utilisant les procédures existantes d'évaluation et de planification. À cet égard, nous demandons à la Commission européenne et aux autres Institutions européennes, en partenariat avec les États membres, tout en respectant le principe de la subsidiarité\*, d'examiner précisément, dans le cadre des institutions et procédures existantes, les effets de la législation européenne sur le développement et l'aménagement durable urbain et territorial et comment la coordination des politiques et des initiatives communautaires influençant les politiques territoriales peut être amélioré. »

Source: *Agenda territorial*, paragraphe 33.



## Conclusion

La reconnaissance de la cohésion territoriale comme nouvel objectif politique de l'Union européenne est désormais acquise suite à la ratification du traité de Lisbonne par l'ensemble des vingt-sept états membres de l'Union. Avec le oui massif des Irlandais lors du deuxième référendum sur ce traité le 2 octobre 2009 et sa ratification dans la foulée la Pologne et la République tchèque, une étape importante a été franchie.

Même si les acteurs européens n'ont pas attendu sa reconnaissance officielle par le traité de Lisbonne pour se saisir du sujet, la consécration de la cohésion territoriale constitue un point d'appui pour les développements futurs. Car, au-delà, il convient de la faire vivre. Il ne s'agit plus seulement de débattre lors de réunions informelles de ministres, mais bien de prendre des décisions concrètes.

Or, plusieurs questions se posent. Une nouvelle Commission européenne se met en place en ce début de l'année 2010. Comment va-t-elle s'approprier le sujet? Quel sera l'engagement du nouveau commissaire en charge de la politique de cohésion? Ce dernier sera-t-il sur la même ligne que son prédécesseur, Danuta Hübner, qui a porté le Livre vert de la Commission? Quant aux États membres, comment vont-ils poursuivre leurs réflexions et transformer la cohésion territoriale en véritable objectif politique partagé par les politiques communautaires? Comment cette question



pourra-t-elle être évoquée au sein du Conseil? Au plan institutionnel, il conviendra en effet de trouver une instance appropriée à cela.

La manière dont s'effectuera la révision de la politique de cohésion – l'après 2013 est déjà à l'ordre du jour – et celle des politiques sectorielles de l'Union sera à ce titre révélateur.

## Annexes





## Chronologie

Date	Traités	Vie de l'Union	Aménagement du territoire européen/ cohésion territoriale
18 avril 1951	Signature par la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et l'Italie du traité établissant la <b>Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)</b>		
25 mars 1957 (entrée en vigueur 1 <sup>er</sup> janvier 1958)	Signature des « traités de Rome » : – traité instaurant la Communauté économique européenne (CEE) – traité instaurant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)		
1 <sup>er</sup> janvier 1973		L'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark rejoignent la CEE	
Mars 1975			Instauration du Fonds européen de développement régional ( <b>FEDER</b> )
1 <sup>er</sup> janvier 1981		La Grèce, nouvel État membre	
Mai 1983			Adoption de la <b>charte européenne de l'aménagement du territoire</b> lors de la sixième session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT) du Conseil de l'Europe (réunion de Torremolinos en Espagne)
1 <sup>er</sup> janvier 1986		L'Espagne et le Portugal rejoignent La CEE	

Date	Traités	Vie de l'Union	Aménagement du territoire européen/ cohésion territoriale
17 et 28 février 1986 (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> juillet 1987)	Signature de l' <b>Acte unique européen</b> à Luxembourg, révisant les traités de Rome et instaurant le « grand marché » intérieur		<ul style="list-style-type: none"> <li>– promotion d'un développement harmonieux de la CEE</li> <li>– renforcement de sa cohésion économique et sociale</li> <li>– réduction de l'écart entre les régions et du retard des régions les moins favorisées</li> </ul>
1988			Adoption des règlements européens instaurant une véritable <b>politique régionale de cohésion économique et sociale</b>
23 et 24 novembre 1989			Première réunion informelle, à Nantes, des ministres en charge de l'aménagement du territoire
3 octobre 1990		Réunification de l'Allemagne	
7 février 1992 (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> novembre 1993)	Signature du <b>traité de Maastricht ou traité sur l'Union européenne (TUE)</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>– de l'union économique à l'union politique</li> <li>– création de l'Union européenne, reposant sur trois piliers : les Communautés européennes (le traité CEE devient le traité CE), une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et une coopération policière et judiciaire en matière pénale</li> <li>– instauration d'une Union économique et monétaire (UEM) avec une monnaie commune</li> </ul>	La CEE devient la CE	<p>Les zones rurales parmi les régions à soutenir</p> <p>Instauration du Comité des régions *</p>
1 <sup>er</sup> janvier 1995		L'Autriche, la Suède et la Finlande, nouveaux États membres	



Date	Traités	Vie de l'Union	Aménagement du territoire européen/ cohésion territoriale
juin 1997			Présentation d'un premier projet du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)
2 octobre 1997 (entré en vigueur 1 <sup>er</sup> mai 1999)	Signature du <b>traité d'Amsterdam</b> modifiant les traités CE et UE : – mesures sur le fonctionnement institutionnel de l'Union – mise en place d'un espace de sécurité, de liberté et de justice – etc.		Reconnaissance de la nécessité de conserver des services d'utilité publique appelés services d'intérêt économique général (SIEG) au nom de la cohésion sociale et territoriale Les îles parmi les régions à soutenir
11 mai 1999			Adoption du texte final du SDEC à Potsdam
5 octobre 1999			Adoption du programme d'action du SDEC à Tempere (Finlande)
23 et 24 mars 2000		Adoption de la « <b>stratégie de Lisbonne *</b> » lors du Conseil européen extraordinaire	
26 février 2001 (mis en application le 1 <sup>er</sup> février 2003)	Signature du <b>traité de Nice</b> modifiant les quatre traités existants (CE, UE, Euratom, CECA) Mesures relatives au fonctionnement institutionnel de l'Union en prévision de son élargissement		
15 et 16 juin 2001		Adoption de la « <b>stratégie de Göteborg *</b> » lors du Conseil européen	
2002			Création de l'Observatoire en réseau sur l'aménagement du territoire européen (ORATE)



Date	Traités	Vie de l'Union	Aménagement du territoire européen/ cohésion territoriale
1 <sup>er</sup> mai 2004		Élargissement de l'Union à dix pays d'Europe centrale et orientale	
29 octobre 2004	Signature du <b>traité constitutionnel européen (CTE)</b> établissant une constitution pour l'Europe qui devait remplacer les traités CE et UE Non entré en vigueur car ratification inachevée : la France et les Pays-Bas rejettent le traité, lors de référendums au printemps 2005		La cohésion territoriale devait devenir l'un des objectifs de l'Union
1 <sup>er</sup> janvier 2007		La Bulgarie et la Roumanie entrent dans l'Union	
25 mai 2007			Adoption de l'Agenda territorial à Leipzig
13 décembre 2007	Signature du <b>traité de Lisbonne</b> modifiant les traités CE et UE		La cohésion territoriale est reconnue comme l'un des objectifs de l'Union
6 octobre 2008			Publication du Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale
Automne 2008			Sous Présidence française de l'Union : – conférence sur la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion à Paris (30 et 31 octobre) – réunion des ministres en charge de l'aménagement du territoire et de la politique de cohésion à Marseille (26 novembre)
Février 2009			Clôture de la consultation sur le Livre vert sur la cohésion territoriale



Date	Traités	Vie de l'Union	Aménagement du territoire européen/ cohésion territoriale
2 octobre 2009	Les Irlandais ratifient par référendum le traité de Lisbonne (rejeté lors d'un référendum en juin 2008)		
Octobre/ novembre 2009	Ratification du traité de Lisbonne par la Pologne et la République tchèque Tous les États membres ont désormais ratifié le texte		
1 <sup>er</sup> décembre 2009	Entrée en vigueur du traité de Lisbonne		La cohésion territoriale devient un nouvel objectif de l'Union



**Extraits de l'Agenda territorial  
de l'Union européenne  
Vers une Europe plus compétitive  
et durable avec des régions diverses**

*Adopté à l'occasion de la réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la Cohésion territoriale les 24 et 25 mai 2007 à Leipzig*

**«I. Tâche future :  
renforcer la cohésion territoriale**

[...] (2) Nous, ministres en charge de l'aménagement du territoire et du développement, présentons avec l'Agenda territorial un cadre politique orienté vers l'action comme base de notre future coopération entre nous et avec la Commission européenne. Avec l'Agenda territorial, nous contribuons à la croissance économique durable ainsi qu'à la création d'emplois et au développement social et écologique dans les régions de l'Union européenne. [...]

(3) Avec l'Agenda territorial nous voulons encourager un développement territorial polycentrique de l'Union européenne et un meilleur usage des ressources disponibles dans les régions. Un aspect important y est l'intégration des territoires. C'est pourquoi nous contribuons à une Europe de la durabilité culturelle, sociale, écologique et économique. [...]

(4) Nous concevons la future tâche de 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 pour mobiliser ces potentiels. [...]



(5) La cohésion territoriale ne peut être atteinte que par un dialogue intensif et continu entre toutes les parties prenantes du développement territorial. Nous appelons ce processus de coopération: la «gouvernance territoriale». [...]

## **II. Nouveaux enjeux : renforcer les identités régionales, utiliser mieux la diversité territoriale**

(7) Nous sommes confrontés aujourd'hui à de nouveaux et importants enjeux territoriaux. Parmi les enjeux les plus importants, nous retenons:

- les divers impacts régionaux du changement climatique sur le territoire de l'Union européenne [...];
- l'augmentation des prix de l'énergie, l'inefficacité énergétique et la distribution territoriale inégale des opportunités offertes par la production d'énergies nouvelles;
- l'intégration accélérée de nos régions [...] dans le cadre de la concurrence économique mondiale et l'interdépendance croissante des États et des régions dans le monde;
- les impacts de l'élargissement sur la cohésion économique, sociale et territoriale [...];
- les aspects d'un développement non durable aboutissant à la surexploitation des capacités écologiques des régions et à la perte de la biodiversité [...];
- les effets territoriaux du changement démographique (particulièrement du vieillissement) aussi bien que des migrations intérieures et extérieures sur les marchés du travail, l'offre de services d'intérêt général, le marché du logement, le développement de la structure urbaine et sur la manière dont les gens vivent ensemble dans nos villes et nos régions.



(8) Face à ces enjeux, nous croyons fermement que la cohésion territoriale de l'Union européenne est nécessaire comme pré requis essentiel pour une croissance économique durable et pour la mise en pratique de la cohésion sociale et économique – le modèle social européen. [...]

### **III. Nouvelles priorités territoriales pour le développement de l'Union européenne**

- 1) Nous aspirons à promouvoir le polycentrisme et l'innovation par la coopération des aires métropolitaines et des villes. [...]
- 2) Nous avons besoin de nouvelles formes de partenariat et de coordination territoriale entre les villes et les campagnes. [...]
- 3) Nous promovons des clusters régionaux pour la compétition et l'innovation en Europe. [...]
- 4) Nous plaidons en faveur du renforcement et de l'extension des réseaux transeuropéens. [...]
- 5) Nous encourageons la promotion de la gestion transeuropéenne des risques incluant les effets du changement climatique. [...].
- 6) Nous réclamons le renforcement des structures écologiques et des ressources culturelles comme une chance pour le développement. [...]

### **IV. La mise en œuvre de l'Agenda territorial**

[...] (32) À l'avenir nous plaidons pour un dialogue continu et poussé entre les États membres de l'Union européenne (incluant les autorités régionales et locales) et la Commission européenne sur les questions stratégiques du développement territorial. [...]



(33) Nous recommandons qu'assurance soit donnée pour une meilleure prise en compte des impacts sur le territoire au moment de la conception des politiques communautaires et nationales. [...]

(36) Nous nous engageons, dans le cadre de nos compétences, à intégrer les priorités politiques de l'Agenda territorial et les aspects territoriaux des orientations stratégiques communautaires 2007-2013 dans les politiques de développement nationales, régionales et locales. [...]

(41) Nos activités conjointes seront axées sur la promotion du débat communautaire sur les dossiers-clés d'un point de vue territorial. À cet égard, les dossiers suivants comptent parmi les plus importants :

- le débat sur le processus de Lisbonne après 2010 ;
- la revue à mi-parcours de la politique de cohésion en 2010 ;
- la revue à mi-parcours de la politique de développement rural en 2010 ;
- la revue en 2011 de la stratégie de développement durable de l'Union européenne (SDD) ;
- le débat sur la mise en œuvre des recommandations du Livre vert sur la politique maritime ;
- le débat sur le septième programme d'action environnementale ;
- le débat sur la politique des transports après 2010 ;
- le débat sur la politique de la recherche et de l'innovation ;
- le débat sur la politique européenne de voisinage.

(44) Nous nous accordons pour inciter les acteurs publics et privés du développement territorial à s'engager en faveur d'une meilleure prise en compte de la cohésion territoriale dans l'Union européenne. [...] Nous demandons aux présidences de l'Union européenne à venir de refléter cette ambition dans leurs activités spécifiques [...].»



## Extraits de la charte de Leipzig pour une ville européenne durable

*Document des États membres de l'Union européenne élaboré avec une large participation des représentants européens des partenaires concernés.*

« Les ministres en charge du développement urbain des États membres ont pris acte des défis, des perspectives et des différents contextes historiques, économiques, sociaux et écologiques des villes européennes et se sont mis d'accord sur une série de principes et de stratégies communs pour la politique de développement urbain. Les ministres s'engagent :

- à entamer dans chaque État membre une action politique qui vise à intégrer les principes et stratégies de la charte [...] dans les politiques d'aménagement menées au niveau national, régional et local ;
- à mettre en place les outils d'un développement urbain intégré, à soutenir les *structures de gouvernance* dans la mise en œuvre de celui-ci, et à assurer les conditions générales que cela requiert au niveau national ;
- à promouvoir un développement équilibré du territoire sur la base d'un réseau polycentrique de villes européennes [...].

Nous, les ministres responsables du développement urbain des États membres de l'Union européenne, considérons les villes européennes existantes, quelle que soit leur taille, comme un bien économique, social et culturel précieux et irremplaçable.

À long terme, les villes ne pourront assumer leur rôle de garant du progrès social et de la croissance économique au sens de la stratégie de Lisbonne\* que si elles réussissent à maintenir l'équilibre social en leur sein et entre elles, ainsi qu'à préser-



ver leur diversité culturelle et à assurer une qualité architecturale et écologique élevée.

Nous saluons vivement les principes et les recommandations de l'Agenda territorial de l'Union européenne, ainsi que les travaux des institutions européennes qui promeuvent une vision intégrée du développement urbain [...].

**Nous recommandons :**

**I. d'utiliser plus rigoureusement  
les approches intégrées de la politique  
de développement urbain**

Par une politique de développement urbain intégrée nous entendons la prise en compte concomitante et juste des différents besoins et intérêts du développement des villes. Une politique intégrée de développement urbain constitue un processus dans le cadre duquel les grands domaines de la politique urbaine sont coordonnés en termes d'investissements dans l'espace et dans le temps. L'implication des divers acteurs économiques et sociaux, ainsi que des habitants y est indispensable. La politique intégrée de développement urbain constitue une condition essentielle à la mise en œuvre de la stratégie européenne de développement durable. [...]

Nous recommandons aux villes européennes de mettre en place des programmes intégrés de développement urbain à l'échelle de la ville dans son ensemble. Ces outils d'aménagement à vocation pratique doivent permettre de :

- décrire les forces et faiblesses de la ville et de ses quartiers sur la base d'un état des lieux ;
- fixer des objectifs de développement cohérents pour le territoire urbain et développer des perspectives pour la ville ;



- coordonner les décisions politiques et les divers projets sur le plan spatial, sectoriel et technique [...];
- concentrer sur un même territoire et coordonner les moyens financiers engagés par les acteurs publics et privés;
- se coordonner tant localement qu'au niveau des régions métropolitaines, et impliquer les habitants ainsi que tout autre partenaire qui puisse apporter une contribution notable pour façonner l'avenir des territoires. [...]

La concertation doit être renforcée tant localement qu'au niveau de la région métropolitaine, dans le but d'un partenariat équilibré entre zones urbaines et rurales, ainsi qu'entre petites, moyennes et grandes villes d'une même agglomération ou d'une même région métropolitaine. [...] C'est pourquoi il est utile que nos villes se mettent à l'avenir davantage en réseau au niveau européen. [...]

## **II. d'accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés dans le contexte de l'ensemble des villes concernées**

Dans le contexte de l'évolution des structures économiques et du phénomène de la mondialisation, les villes se voient confrontées à des défis considérables. Parmi les problèmes spécifiques il faut évoquer notamment le nombre élevé de chômeurs et l'exclusion sociale. [...] Une politique d'intégration sociale qui combat les inégalités et l'exclusion sociale est la meilleure prévention pour garantir le maintien de la sécurité dans nos villes.

Pour trouver la meilleure solution pour chaque quartier urbain défavorisé, une participation active des habitants et une intensification du dialogue entre les responsables politiques, les habitants et les acteurs économiques s'avèrent indispensables.



[...] nous considérons que, pour les quartiers urbains déshérités, les stratégies suivantes sont d'une importance primordiale et qu' [elles] doivent constituer une partie intégrante de la politique de développement urbain intégré.

- Pérenniser les stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques. [...]
- Renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché du travail. [...]
- Politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes. [...]
- Encourager la mise en place d'un système de transports urbains performant et à la portée de tous. [...]

**Nous soulignons les impératifs suivants :**

La politique de développement urbain devra être ancrée au niveau national. C'est elle qui devra donner un nouvel élan à la recherche de solutions innovantes. Nos villes ont besoin d'une marge de manœuvre qui leur permet d'assumer les tâches communales d'une façon responsable. Elles nécessitent également une base financière solide à long terme. Voilà pourquoi il est primordial que les États membres puissent utiliser les fonds structurels européens pour élaborer et financer les programmes en matière de développement urbain intégré de grande envergure. [...] Au niveau national, tous les ministères devront mieux tenir compte du fait que les villes jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs aux niveaux national, régional et communal, et que leurs mesures politiques ont des répercussions sur les villes. [...]

Nous soulignons l'importance d'un échange systématique et structuré d'expériences et de connaissances dans le domaine du développement urbain durable [...].»



## La politique de cohésion économique et sociale

La politique européenne de cohésion économique et sociale a été instaurée pour cofinancer des actions en faveur de publics en difficulté et des régions européennes rencontrant des retards de développement.

Véritablement organisée à partir de 1988, elle intervient dans le cadre de programmes pluriannuels qui ont porté sur les périodes 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 et, actuellement, 2007-2013.

Sur **la période 2000-2006**, les programmes se répartissaient entre :

- *Les objectifs prioritaires :*

- objectif 1 : soutien aux régions en retard de développement ;
- objectif 2 : soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles (zones dont l'industrie et/ou les services sont en phase de mutation, zones rurales en déclin, zones urbaines en difficulté et zones dépendantes de la pêche) ;
- objectif 3 : adaptation et modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

- *Les initiatives communautaires* (aux thématiques plus ciblées) :

- Leader+ : développement local en milieu rural ;
- Interreg III : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ;
- Equal : lutte contre les discriminations et les inégalités en relation avec le marché du travail ;
- Urban : réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir le développement urbain durable.



Sur la période 2007-2013, la politique de cohésion s'adresse à l'ensemble des territoires européens à travers des programmes recentrés autour de trois objectifs :

- l'objectif *Convergence* destiné à soutenir la croissance et l'emploi dans les États membres et les régions les moins développées (en France, sont concernés les quatre départements d'outre-mer avec deux programmes par DOM);
- l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* pour renforcer l'attractivité, la compétitivité et l'emploi des régions autres que celles éligibles à l'objectif Convergence; (en France métropolitaine: vingt-deux programmes régionaux, quatre programmes plurirégionaux, un programme national);
- l'objectif *Coopération territoriale européenne*, héritier du programme Interreg III, ouvert à l'ensemble des territoires européens. Il vise à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et inter-régionale et à favoriser les échanges d'expériences au niveau territorial approprié (implication de la France dans vingt-trois programmes).

À noter: Urban et Equal ont été intégrés aux programmes des objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi*, tandis que Leader a été intégré au deuxième pilier de la politique agricole commune consacré au développement rural.

Trois fonds sont mobilisés pour financer la politique de cohésion 2007-2013 :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER);
- le Fonds social européen (FSE);
- le Fonds de cohésion (réservé aux États connaissant les plus importants retards de développement).



## Enveloppes consacrées à la politique de cohésion pour la période 2007-2013 (prix courant en milliards d'euros)

	Enveloppe globale au niveau européen	dont enveloppe attribuée à la France
Convergence	282,855	3,191
Compétitivité régionale et emploi	54,965	10,257
Coopération territoriale européenne	8,723	0,872
Total	346,553	14,32

Le cadre général de mise en œuvre des programmes 2007-2013 de la politique de cohésion a été défini dans les orientations stratégiques communautaires (OSC). Présentées par la Commission en juillet 2005, les OSC ont été définitivement adoptées par le Conseil européen en octobre 2006. Elles énoncent les principes et priorités de la politique de cohésion (en adéquation avec les stratégies de Lisbonne\* et de Göteborg\*) et suggèrent des moyens devant permettre aux régions européennes de tirer pleinement parti de la nouvelle génération de programmes.

Ce document cadre au niveau européen a servi de base à chaque État membre pour établir un document de référence pour la mise en œuvre de la politique de cohésion sur son territoire, appelé Cadre de référence stratégique national (CRSN). C'est à partir des orientations de leur CRSN que les États membres ont ensuite précisé le contenu et les conditions d'application des programmes dont ils bénéficient: chacun d'eux a fait l'objet d'un document cadre appelé programme opérationnel (PO).



## Bibliographie

- *L'Europe, Aménager les territoires*, dir. Yves Jean, Guy Baudelle, collection «U», Armand Colin, octobre 2009.
- *An Agenda for a reformed cohesion policy*, Barca Fabrizio, rapport indépendant préparé à la demande de Danuta Hübner, commissaire européenne à la politique régionale, avril 2009, (consultable sur le site de la Commission européenne, voir webographie).
- *European spatial research and planning*, Andreas Faludi, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets, 2008.
- *La cohésion territoriale de la théorie à la pratique*, Notre Europe, Jouen Marjorie, 6/2008, (consultable à l'adresse: [www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Polycypaper35-FR-MJouen-CohesionTerritoriale.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper35-FR-MJouen-CohesionTerritoriale.pdf)).
- *Le Livre vert sur la cohésion territoriale, la voie de l'avenir*, Inforegio panorama, n° 28, 12/2008, (consultable sur le site de la Commission européenne, voir webographie).
- *Les cartes de la coopération territoriale*, DIACT UMS RIATE, novembre 2008, publiées à l'occasion de la Présidence française de l'Union (consultable à l'adresse: [www.ums-riate.fr/EUFP/index.php](http://www.ums-riate.fr/EUFP/index.php)).
- *Histoire de la politique régionale européenne*, Drevet Jean-François, Belin, 2008.
- *Les disparités régionales et la cohésion: Quelles stratégies pour l'avenir?* Parlement européen, 2007, (consultable sur le site du Parlement européen, voir webographie).



- *Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale*, Grasland Claude, in «L'espace géographique», n° 2, 2005, pp. 97/116, (consultable à l'adresse: [www.cairn.info/article\\_p.php?ID\\_ARTICLE=EG\\_342\\_0097](http://www.cairn.info/article_p.php?ID_ARTICLE=EG_342_0097)).
- *Territoires 2020*, n° 7, 3/2003, revue de prospective de la DATAR. Inclus différents articles sur la prospective territoriale européenne, le programme Interreg 2000-2006 (coopération transnationale, transfrontalière, ORATE...), (consultable sur [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr); rubrique «kiosque»).
- *L'Europe sans territoire*, Husson Claude, Savy Robert (préface), Barnier Michel (postface), DATAR, édition de l'Aube, 2002.
- *Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, Peyrony Jean, DATAR, collection «Territoires en mouvement», La Documentation française, 2002.
- *Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large*, Commission européenne, Bulletin de l'Union européenne, supplément 5/97, Office des publications officielles des communautés européennes, 1997.
- *Europe 2000 +, coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.
- *Régions et territoires en Europe, les effets territoriaux des politiques européennes vus par les régions*, Assemblée des régions d'Europe, rapport présenté par Robert Savy, 1995.



## Webographie

### Les sites français

**www.datar.gouv.fr**: site de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) présentant des informations sur la politique et européenne de cohésion économique et sociale et sur les programmes européens (*cf.* version finale intégrale du Cadre de référence stratégique national, documents sur la Présidence française de l'Union européenne du second semestre 2008).

**www.projetsdeurope.gouv.fr**: site de référence sur la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion économique et sociale en France. Il présente notamment les programmes opérationnels régionaux de la période 2007-2013 (en rubrique « ressources »).

**www.touteurope.fr**: portail français sur les questions européennes: institutions, vie pratique, actualités...

**www.espaces-transfrontaliers.org**: site de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT).

**www.reseaurural.fr**: site d'information sur le programme de développement rural et sur Leader, devenu pour la période 2007-2013 un axe du deuxième pilier de la politique agricole commune.

**www.una-leader.org**: site « centre de ressource » des programmes Leader + et Leader II.

**www.ums-riate.com**: site d'information français l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE). Il est animé par le point



de contact du programme en France : l'UMS Riate (Réseau interdisciplinaire pour l'aménagement du territoire européen, une unité mixte de service dépendant des trois tutelles : l'université Paris-Diderot-Paris 7, la DATAR et le CNRS).

**www.espon.eu** : site en anglais de l'ORATE.

### Les sites européens

Site de la Commission européenne – DG Regio

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_fr.htm)** : informations sur le Livre vert : texte intégral du Livre vert, avis reçus par la Commission suite au débat...

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm)** : Informations sur le rapport Barca, dont le texte du rapport en Anglais.

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_fr.htm)** : Rapports sur la cohésion économique et sociale.

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/gect/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_fr.htm)** : Informations sur les Groupements européens de coopération territoriale.

**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/baltic/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm)** : Informations sur la stratégie de la mer Baltique.

**www.europarl.europa.eu** : Site du Parlement européen avec avis du Parlement sur le Livre vert, la stratégie sur la mer Baltique...

Sites consacrés à la coopération territoriale

**www.urbact.eu/fr** : site en français et en anglais dédié à URBACT, programme européen d'échange pour un développement urbain durable.



**www.interact-eu.net**: site en anglais consacré à Interact, programme européen sur la bonne gouvernance dans le domaine de la coopération territoriale.

**www.interreg4c.net**: site en anglais relatif à Interreg IVC, programme européen pour aider les régions d'Europe à partager leur expérience (transferts de connaissance, échanges de bonnes pratiques).

**www.coe.int**: site du Conseil de l'Europe.

**www.aer.eu**: site de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE).

**www.aebr.net**: site de l'Association des régions frontalières d'Europe.

**www.promonte-aem.net**: site de l'Association européenne des élus de montagne (AEM).

**www.crpm.org**: site de la Conférences des régions périphériques maritimes (CRPM) d'Europe, association regroupant près de 160 régions ayant une façade maritime.



## Glossaire

### Clusters

Le *cluster* s'apparente à un réseau d'entreprises, généralement d'un même secteur d'activité, interconnectées, fortement compétitives avec un réel ancrage territorial, tournées vers l'innovation. On peut distinguer :

- les *clusters* de PME/PMI axés sur la production, (*cf.* en Italie les districts industriels italiens ou en France les grappes d'entreprises, anciennement systèmes productifs locaux);
- les *clusters* de R&D bâtis autour de grandes entreprises et d'organismes publics de recherche (*cf.* pôles de compétitivité français).

Si cette classification apparaît clairement en France, d'autres pays emploient toutefois indistinctement le terme de *cluster* pour ces deux types de réseaux d'entreprises.

### Comité des régions

Le Comité des régions (CdR) est l'organe représentatif des collectivités territoriales de l'Union européenne. Instauré en 1994 par le traité de Maastricht, il compte 344 membres. Il doit être consulté avant toute décision de l'Union européenne portant sur les questions intéressant les pouvoirs locaux et régionaux, notamment sur la politique de cohésion et celle des transports.

### Conseil économique et social européen

Institué dès 1957, le Conseil économique et social européen (CESE) est l'organe représentatif des milieux socio-économiques de l'Europe. Comptant 344 membres, il comprend trois



collèges : employeurs, salariés, activités diverses. La consultation du Comité par de la Commission ou le Conseil est, selon les cas, obligatoire ou facultative. Le CESE peut aussi émettre des avis de sa propre initiative.

### **Objectifs**

Les programmes financés dans le cadre de la politique de cohésion 2007-2013 sont répartis en trois objectifs : Convergence, Compétitivité régionale et emploi, Coopération territoriale européenne.

### **Programme opérationnel (PO)**

Un PO est un document cadre qui présente les conditions générales de mise en œuvre d'un programme financé dans le cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 (il remplace le Document unique de programmation (Docup) de la période 2000-2006). Élaboré par l'autorité de gestion du programme et validé par la Commission européenne, le PO définit une stratégie de développement selon un ensemble cohérent de priorités. Selon les programmes, les PO peuvent être régionaux, plurirégionaux ou nationaux.

### **Régions ultrapériphériques**

L'Union européenne compte sept régions ultrapériphériques (RUP) : les quatre départements d'outre-mer Français (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion – auquel s'ajoutera en 2011 Mayotte qui sera alors devenu un département), deux régions autonomes portugaises (les Açores et Madère) ainsi qu'une communauté autonome espagnole (les Canaries).

Bien que parties intégrantes de l'État auquel elles sont rattachées et à ce titre de l'Union européenne, ces régions se caractérisent par un éloignement du



continent européen, un caractère insulaire pour six d'entre elles, un relief et un climat difficile ainsi qu'une certaine dépendance économique.

De ce fait, la législation et l'exercice des droits et obligations communautaires s'appliquent intégralement aux RUP mais les politiques communautaires sont adaptées «à leurs réalités et à leurs contraintes permanentes». Ces spécificités ont été reconnues dans le traité d'Amsterdam.

### **Stratégie de Lisbonne**

Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement se sont fixé comme objectif de faire de l'Europe d'ici 2010 «l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Le développement de l'innovation, de la recherche, de l'éducation est au cœur de cette démarche, appelée «stratégie de Lisbonne». Cette stratégie a été révisée en 2005. Aussi parle-t-on parfois de «stratégie de Lisbonne renouvelée». Des réflexions sont en cours sur «l'après stratégie de Lisbonne», au-delà de 2010.

### **Stratégie de Göteborg (ou stratégie européenne en faveur du développement durable)**

Le Conseil européen de Göteborg, de juin 2001, a adopté une stratégie européenne de développement durable (SEED) – dite «stratégie de Göteborg». Celle-ci élargit le champ d'application de la stratégie de Lisbonne à la protection de l'environnement et à la réalisation d'un modèle de développement durable reposant sur le triptyque: compétitivité, emploi-inclusion sociale, environnement-prévention



des risques. L'appellation «stratégie de Lisbonne-Göteborg» est parfois utilisée pour souligner la nécessaire articulation des deux stratégies. La «stratégie de Göteborg» sera révisée en 2011.

### **Subsidiarité**

Il s'agit d'un principe de régulation des compétences. Son application équivaut à faire intervenir le niveau institutionnel le plus apte à traiter une question. Ainsi l'Union européenne ne doit intervenir que si elle est plus efficace et apporte une valeur ajoutée par rapport à un niveau national (État membre), régional ou local. De même, un niveau national ne doit intervenir que s'il est plus efficace qu'un niveau régional ou local, et ainsi de suite.







Les acteurs locaux occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pédagogiques présentant aux acteurs de l'aménagement du territoire, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009, la cohésion territoriale est devenue un nouvel objectif politique de l'Union européenne au même titre que la cohésion économique et sociale. Mais ce concept peut apparaître flou et lointain. Quelle définition convient-il de donner à la cohésion territoriale ? Comment celle-ci est-elle devenue une préoccupation de l'Union ? Quel a été l'impact, en la matière, des différents traités relatifs à la construction européenne et le rôle de la politique européenne de cohésion économique et sociale ? Comment la cohésion territoriale peut-elle, désormais, être prise en compte au sein des politiques communautaires ? Autant de questions que cet ouvrage souhaite éclairer alors que la Commission européenne a ouvert, en octobre 2008, un vaste débat sur ce sujet avec les États membres et les représentants socio-économiques de l'Union.

Diffusion

**Direction de l'information légale et administrative**

La **documentation** Française

Tél 01 40 15 70 10

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Imprimé en France

Prix : 9 €

DF : 5TM20280

ISBN : 978-2-11-008006-6



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

Ministère de l'espace rural  
et de l'aménagement du territoire

**Datar**