



**LIVRE VERT SUR LA COHESION TERRITORIALE :
FAIRE DE LA DIVERSITE TERRITORIALE UN ATOUT (COM(2008)616)**

Contribution de la Région Wallonne

Préambule

Le Livre vert sur la cohésion territoriale constitue une bonne base de travail pour orienter la réflexion sur la manière de traduire l'objectif de cohésion territoriale au sein des politiques européennes et parvenir à une meilleure compréhension commune de ce concept. Par ailleurs, les travaux menés sous Présidence Française de l'Union et synthétisés dans son rapport d'étape ont permis de faire avancer cette réflexion.

Nous estimons indispensable de dissocier cette réflexion des questions liées à l'éligibilité des régions au titre de la politique de cohésion et du débat relatif au réexamen budgétaire.

Il nous apparaît nécessaire de manière générale de clarifier l'utilisation des termes « régional » et « territorial », qui apparaît confuse dans le Livre vert. Dans le texte qui suit, nous associons généralement le terme « régional » au découpage NUTS et le terme « territorial » à une approche spatialisée basée sur les caractéristiques – en particulier les potentialités – et sur les dynamiques territoriales.

1. Définition

Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale ?

Les travaux menés sous Présidence Française ont permis de dégager une vision plus claire quant à l'objectif de cohésion territoriale. En se référant notamment à ces travaux, la prise en compte cet objectif devrait signifier : « Viser à un développement durable et équilibré de l'ensemble du territoire de l'Union, en s'appuyant sur les contraintes et les potentiels propres à chaque territoire, de manière à assurer des conditions de vie et de développement équitables dans toute l'Union Européenne ».

Le concept de cohésion territoriale complète les notions de cohésion économique et sociale. Il invite à entreprendre des actions et à coopérer à travers les frontières territoriales, administratives et politiques. Pour ce faire, il s'agit d'encourager et d'accompagner des stratégies de développement adaptées aux spécificités de chaque territoire, et qui soient fondées sur des principes tels que l'approche intégrée, le partenariat local, ou encore la gouvernance multi-niveaux. Il s'agit également d'organiser le croisement des différentes politiques sectorielles au regard du territoire pour une meilleure articulation de celles-ci, comme visé par l'Agenda de Leipzig, aux différents niveaux de gouvernance. Le rôle fondamental des aspects culturels au sens large (capital humain) doit également être souligné.

Nous insistons néanmoins sur le fait que l'objectif de cohésion territoriale est indissociable des objectifs de cohésion économique et sociale. La notion de développement territorial ne doit pas se substituer dans la conception des politiques européennes à la notion de développement régional.

Au-delà du développement propre de chaque territoire individuellement, c'est surtout l'efficacité globale du système territorial européen qui doit être recherchée. Dans cette perspective, les notions de coopération et d'interrelations (synergies, complémentarités) entre territoires apparaissent particulièrement importantes.



Il ne nous semble pas nécessaire d'aller plus loin dans la précision de cette définition, dans la mesure où il s'agit de cadrer un objectif général de l'Union. Par ailleurs, ce cadre général doit pouvoir être appliqué en fonction de différentes échelles d'intervention. Enfin, il s'agit avant tout d'un processus, celui-ci permettra de préciser progressivement cette définition et de lui donner une consistance basée sur les actions et plans développés à différents niveaux.

Quels nouveaux éléments pourrait-elle apporter à la pratique actuelle de l'Union européenne en matière de cohésion économique et sociale ?

Comme souligné dans le Livre vert, la dimension territoriale est depuis toujours un élément fondamental des politiques structurelles européennes, et est encore mise en exergue dans les orientations stratégiques communautaires pour la programmation 2007-2013. Nous estimons que l'objectif de cohésion territoriale est déjà pris en compte dans la conception de la Politique de cohésion, et que son introduction dans le Traité de Lisbonne ne devrait dès lors pas fondamentalement bouleverser la politique structurelle européenne.

Toutefois, la compréhension du concept de cohésion territoriale et sa mise en œuvre ont évolué au cours du temps, et le débat actuel permettra certainement de poursuivre dans cette voie, dans un souci d'efficacité accrue.

L'échange d'expérience réalisé sous Présidence Française illustre les possibilités offertes dans le cadre de la Politique de Cohésion pour mettre en pratique et prendre en compte l'objectif de cohésion territoriale. Les expériences de ce type sont néanmoins peut-être encore peu développées. Une plus grande dissémination des bonnes pratiques existantes devrait être assurée, de même qu'une meilleure information quant aux possibilités offertes par les règlements. La Politique de Cohésion a depuis sa création été un vecteur d'innovation dans les politiques publiques, et le développement de pratiques innovantes sur le plan territorial constitue certainement une valeur ajoutée intéressante.

Néanmoins, il ne nous apparaît pas opportun de faire de l'approche purement territoriale la principale porte d'entrée de la politique régionale, et de garder la souplesse suffisante dans le ciblage des interventions. A cet égard, les principes de concentration géographique et thématique définis dans la programmation 2007-2013 constituent de bonnes bases de travail, qui peuvent trouver des déclinaisons différentes selon les caractéristiques des régions visées, au niveau de la définition des programmes, ou au sein de ceux-ci (sélection des projets), dans le respect des spécificités des différents Fonds.

2. Ampleur et portée de l'action territoriale

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

L'UE peut favoriser la cohésion territoriale en fournissant un cadre et des instruments permettant d'intégrer cette dimension dans les politiques européennes, nationales, régionales. Différents éléments peuvent être évoqués :

- Le SDEC et l'Agenda territorial constituent des outils de référence stratégiques utiles. Il est nécessaire de définir une vision commune quant au développement équilibré souhaité pour le territoire de l'UE, permettant de guider les politiques communautaires et nationales. Le SDEC mériterait d'être actualisé pour intégrer les nouveaux défis et tendances qui pourraient influencer l'évolution du territoire européen.



- Les travaux d'analyse et de benchmarking sur les questions territoriales menés au niveau européen (ORATE, Audit Urbain,...) constituent des apports importants afin d'alimenter la réflexion stratégique des régions et de mieux prendre en compte cette dimension. L'échange d'expériences doit également continuer à être stimulé.
- La Charte de Leipzig est également un outil majeur pour une politique intégrée et ciblée territorialement : les villes.
- Comme indiqué plus haut, la Politique de Cohésion offre un cadre et des outils effectifs de concrétisation de l'objectif de cohésion territoriale. En particulier, l'intégration des interventions urbaines dans le mainstream et l'Objectif de Coopération territoriale en sont des vecteurs importants. L'application innovante des principes de concentration géographique et thématique pourrait contribuer davantage à la concrétisation de l'objectif de cohésion territoriale.
- Au-delà de la Politique de Cohésion, l'objectif de cohésion territoriale devrait également être davantage pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires sectorielles ayant un impact territorial et une pertinence territoriale avérés, notamment via le croisement des différentes politiques au regard du territoire. Le croisement / la convergence des politiques sectorielles sur le territoire, à différents niveaux (gouvernance multi-niveaux), constitue un apport nouveau et spécifique de la cohésion territoriale.
- L'approche programmatique intégrée, le partenariat et la gouvernance multi-niveaux sont des principes appliqués en particulier dans le cadre de la Politique de Cohésion, dont l'application pourrait être développée dans la mise en œuvre d'autres politiques, ce qui pourrait contribuer à assurer le respect du principe de subsidiarité. L'articulation entre politiques européennes et politiques nationales et régionales est également un élément essentiel dans cette perspective.
- A cet égard, l'appropriation accrue des priorités et politiques européennes par les acteurs régionaux et locaux telle que souhaitée dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne nous apparaît primordiale. Cela doit être soutenu via une meilleure accessibilité des politiques, programmes et initiatives européens aux acteurs régionaux et locaux et une articulation accrue des politiques européennes. Mais cela suppose également un renforcement de la capacité de ces acteurs à appréhender les politiques européennes, à combiner leur utilisation et à les articuler avec les politiques nationales et régionales. Enfin, une meilleure compréhension des rôles et contributions des territoires dans la concrétisation des objectifs de Lisbonne et Göteborg serait utile.
- La poursuite des efforts de coordination interne au sein des services de la Commission (comme la plate-forme inter-services pour la politique urbaine et l'approche urbain – rural au sein de la DG REGIO) peut contribuer significativement à la cohésion territoriale, y compris par le rôle d'exemple pour les Etats membres.

Dans quelle mesure l'échelle territoriale de l'intervention publique doit-elle être adaptée à la nature des problèmes abordés ?

Dans un souci d'efficacité, il est nécessaire de pouvoir mener les interventions publiques aux échelles pertinentes au regard des problématiques traitées. Il est toutefois important de garder une approche de développement cohérente et intégrée, de pouvoir assurer une coordination d'actions menées avec des échelles d'intervention différentes, et d'assurer l'interconnexion des territoires au sein d'une même Région, d'un Etat membre ainsi qu'au niveau européen.



En ce sens, nous estimons que la dimension régionale reste centrale, notamment en lien avec les répartitions de compétences au sein des Etats membres, et la notion de développement régional qui devrait rester centrale au sein de la Politique de Cohésion. Comme exprimé dans le rapport d'étape de la Présidence Française, le niveau NUTS II ne doit pas être remis en cause comme échelon de droit commun pour la mise en œuvre des Fonds structurels.

Par ailleurs, l'existence d'effets territoriaux ou régionaux n'implique pas nécessairement que la Politique de Cohésion doive constituer le premier levier d'intervention ; celle-ci doit conserver ses spécificités et objectifs propres. Le développement de politiques sectorielles au niveau européen reste nécessaire, même si l'existence d'impacts territoriaux ou régionaux devrait entrer en ligne de compte dans leur conception et leur mise en œuvre (P.ex. politique énergétique).

Au niveau des programmes de coopération, une approche plus ciblée pour répondre à des problématiques particulières communes à plusieurs territoires, pourrait être intéressante, notamment concernant les problématiques environnementales, de mobilité,...

Les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières doivent-elles faire l'objet de mesures spécifiques ? Si oui, lesquelles ?

Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de développer des instruments d'intervention spécifiques et assortis de budgets spécifiques à différentes catégories de configurations territoriales. Néanmoins, il peut être utile de prévoir la possibilité au sein des instruments existants de recourir à des mesures spécifiques à l'usage exclusif de régions ayant des caractéristiques territoriales particulières, p.ex. les régions ultrapériphériques ou les régions insulaires, comme c'est le cas pour les aides au fonctionnement. Il s'agirait de leur accorder une plus grande souplesse dans la mise en œuvre.

Au sein de la Politique de Cohésion, les dispositifs permettent de définir pour chaque région une stratégie d'intervention prenant en compte ses caractéristiques propres. Cette approche devrait être maintenue. Il revient aux Etats membres de cibler ou non leur interventions sur certaines problématiques ou zones (principe de concentration).

Par ailleurs, la meilleure prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale au sein des politiques sectorielles permettrait de mieux rencontrer les besoins de ces régions en termes de politiques d'aménagement du territoire p.ex..

3. Une meilleure coopération

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

Des avancées ont déjà été réalisées en ce sens dans le cadre de la programmation 2007-2013 des Fonds Structurels. D'une part via la définition d'un Objectif de Coopération territoriale à part entière, et d'autre part via le renforcement des moyens qui lui sont dédiés. Il s'agit d'un instrument présentant une valeur ajoutée communautaire évidente qui doit être préservée (construction de réseaux européens, développement de collaborations, échange de connaissances et d'expériences,...).

Il apparaît nécessaire de cibler les interventions dans ce cadre sur la réponse à des problématiques concrètes d'intérêt commun, en appui aux stratégies de développement régional menées dans le cadre des deux autres Objectifs de la Politique de Cohésion et des autres politiques européennes.



Une réflexion devrait être renforcée quant à l’articulation des initiatives de collaboration financées avec l’appui des Fonds Structurels d’une part et avec l’appui d’autres politiques communautaires, et à la manière d’accentuer les synergies. Le ciblage des programmes de coopération pourrait être davantage articulé avec les politiques sectorielles et contribuer à leurs objectifs de mise en réseau européen, et d’autre part, les résultats des projets menés avec l’appui des Fonds structurels pourrait venir enrichir le contenu des politiques sectorielles. Cela permettrait de renforcer encore l’effet de levier de l’Objectif de Coopération territoriale.

A cet égard, l’initiative « Régions, actrices du développement économique » doit être encouragée et poursuivie. Néanmoins son articulation avec les programmes de mainstream doit faire l’objet d’une réflexion plus approfondie afin de garantir sa mise en œuvre et dès lors intensifier son efficacité.

L’appui de la Commission à la réalisation de visions stratégiques à différentes échelles territoriales, notamment suprarégionales ou dans le cadre d’enceintes transfrontalières basées sur des métropoles est souhaitable.

De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires ?

Une approche plus ciblée thématiquement peut être pertinente, pour autant qu’elle s’inscrive dans un schéma cohérent d’organisation territoriale et s’avère plus efficace que de grands programmes multi-thématiques pour répondre à des problématiques territoriales spécifiques dépassant les frontières et nécessitant une coopération approfondie, p.ex. concernant les problématiques environnementales.

Cependant en ce qui concerne les programmes destinés à atténuer l’« effet frontière » , une approche multi-thématique reste pertinente pour autant que cette approche prenne en compte les besoins spécifiques du territoire concerné. Il y a lieu, par ce biais, d’encourager la création d’espaces de coopération viables et intégrés par la population qui l’habite, ces espaces ne correspondant pas aux découpages administratifs établis par les Etats membres.

La coopération au sein des Etats membres pourrait être encouragée également.

Est-il nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs et outils de gestion visant à faciliter la coopération, y compris dans les régions frontalières extérieures ?

Un nouvel instrument, le GECT, a été créé dans le cadre de la programmation 2007-2013, celui-ci nous apparaît satisfaisant et suffisant. Avant d’envisager la création de nouveaux outils, il convient d’en exploiter les potentialités et d’en développer l’utilisation. Dans un second temps, il faudrait prévoir d’en évaluer l’application, de même que celle des autres outils existants, et de mener si nécessaire une réflexion sur la simplification et le renforcement de l’efficacité de ces instruments dans la perspective de l’après-2013.

Au-delà des instruments européens, il serait également utile d’examiner et lever les freins à la coopération au niveau des législations nationales.



4. Une meilleure coordination

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

- Coordination en amont, dès la conception des politiques, avec une attention particulière sur le développement des complémentarités et synergies et des modalités de mise en œuvre de ces dernières. Le cas échéant, rationalisation des outils.
- Coordination dans la mise en œuvre et l'exploitation des résultats des projets financés dans les différentes politiques. Cela nécessite une meilleure coordination en interne à la Commission, mais également dans le chef des Etats membres. La gestion et le suivi des différentes politiques reste encore souvent cloisonné.
- Faciliter l'accès des acteurs régionaux aux politiques sectorielles et renforcer leur appropriation des priorités et politiques européennes, soutenir le développement des capacités stratégiques et de gestion dans le chef des acteurs régionaux (voir supra).
- Prise en compte de documents programmatiques de développement régional et des schémas stratégiques de développement territorial dans les critères d'intervention de politiques sectorielles communautaires, et vice-versa, développement d'une vision stratégique et intégrée de la mobilisation des instruments communautaires au sein des documents programmatiques régionaux.
- Affiner les outils d'évaluation et élargir le débat sur les impacts territoriaux des politiques sectorielles, ce qui pourrait mieux faire ressortir l'intérêt / la nécessité de la coordination.

Dans l'élaboration de quelles politiques sectorielles serait-il utile d'accorder une plus grande attention aux conséquences territoriales ? Quels outils pourraient être mis au point à cet égard ?

Un certain nombre de politiques ont un lien évident avec la dimension territoriale : politique de transport, d'environnement, politique agricole et de développement rural, politique maritime, politique énergétique, politique de migration,... Celle-ci devraient être examinées en priorité.

Pour certaines des politiques sectorielles, la dimension régionale devrait être privilégiée, et renforcée : politique d'entreprise et industrielle, politique de recherche et d'innovation, politique d'emploi et de formation,...

Des outils d'analyse, notamment cartographiques, pourraient être développés dans le cadre d'ORATE, en concertation avec les Etats membres et les Régions.

De quelle manière la cohérence des politiques territoriales peut-elle être renforcée ?

Comme indiqué plus haut, il est nécessaire de les inscrire dans le cadre d'une approche de développement cohérente et intégrée ciblée sur la spécificité des échelles territoriales fonctionnelles ou institutionnelles. A cet égard, la Région est un niveau privilégié, notamment en vue d'assurer la coordination d'actions menées avec des échelles d'intervention ou des ciblage territoriaux différents. Ces éléments constituent un garant de cohérence, de recherche d'efficacité et d'équité spatiales, et de bonne articulation verticale et horizontale des politiques mobilisées.



Les réflexions / visions prospectives sont également nécessaires ,particulièrement dans la suite du SDEC et de l'Agenda territorial. Un processus d'élaboration d'une vision partagée de l'organisation et du fonctionnement souhaitables du territoire de l'UE doit être mis en place.

Comment peut-on favoriser la complémentarité des politiques communautaires et nationales dans un souci d'amélioration de la cohésion territoriale ?

L'opérationnalisation des principes du SDEC – ou de sa mise à jour – et la référence plus systématique à ses orientations pour la définition des politiques européennes devraient être renforcées. La déclinaison du SDEC au niveau national ou régional peut également constituer un instrument d'orientation utile.

5. Nouveaux partenariats internationaux

La participation de nouveaux acteurs – par exemple de représentants de l'économie sociale, de parties prenantes locales, d'associations d'intérêt général ou encore d'ONG – à l'élaboration des politiques est-elle nécessaire à la cohésion territoriale ?

L'élaboration des politiques communautaires et nationales font actuellement déjà l'objet de consultations larges, selon des modalités propres aux différentes politiques et niveaux de pouvoir concernés.

Au niveau de la mise en œuvre, les pratiques de gouvernance développées dans le cadre de la Politique de Cohésion pourraient être transposées pour la mise en œuvre d'autres politiques européennes : cadre programmatique intégré, partenariat élargi, gouvernance multi-niveaux.

De quelle manière le niveau de participation souhaité peut-il être atteint ?

Il est nécessaire lors de la consultation des parties prenantes de prévoir des délais de consultation suffisants.

6. Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

Quels indicateurs quantitatifs et qualitatifs peuvent-ils être mis au point au niveau de l'Union pour assurer le suivi des caractéristiques et des tendances de la cohésion territoriale ?

Une base de réflexion existe au niveau d'ORATE, ces travaux sont à poursuivre et à développer en collaboration avec les Etats membres et les Régions, mais également à disséminer.

Un aspect qui nous apparaît particulièrement important pour appréhender les tendances de la cohésion territoriale est l'analyse des relations entre territoires et en particulier des flux de biens et services, personnes, capitaux, informations et connaissances,...afin d'appréhender les dynamiques qui peuvent influencer l'évolution des territoires.