



**Conférence sur  
la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion**

Paris, 30-31 octobre 2008

**L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION ECONOMIQUE ET  
SOCIALE**

*Ce document a été rédigé sous la responsabilité de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires (France) à partir des travaux d'un groupe informel d'experts issus de différents Etats membres, des Institutions européennes et de grands réseaux européens.*

## **Contexte**

Jusqu'à présent, le débat sur l'avenir de la politique de cohésion a été essentiellement structuré par le questionnaire du 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion<sup>1</sup>, qui a donné lieu à une consultation publique dont les résultats ont fait l'objet d'une synthèse dans le 5<sup>ème</sup> rapport d'étape. Entre Etats membres, les discussions se sont poursuivies lors de la réunion ministérielle informelle des Açores en novembre 2007, puis au cours de la conférence de Maribor en avril 2008.

Si la solidarité et l'aide aux régions les plus en difficulté demeurent des priorités, se pose la question du rôle que peut jouer à l'avenir la politique de cohésion face à des défis globaux dont les effets sur les équilibres régionaux vont en s'accroissant (mondialisation de l'économie, changements climatiques, gestion de l'énergie, démographie/migration, polarisation sociale).

Cette politique dispose d'atouts qui en font un outil d'intervention privilégié pour concevoir et mettre en œuvre des actions coordonnées entre grands secteurs d'intervention (économique, social, environnemental...). Elle permet également d'apporter des réponses différenciées en fonction des spécificités géographiques, régionales, infra ou suprarégionales de l'UE. Cependant, le champ d'intervention de cette politique, son orientation sur la stratégie de Lisbonne, l'équilibre entre ses différentes composantes (Convergence, Compétitivité régionale et emploi, Coopération territoriale) ainsi que sa dimension « territoriale » font l'objet de nombreux débats au sein et entre les Etats membres.

Le forum de discussion proposé par cette conférence doit permettre aux parties prenantes à cette politique que sont les régions, les villes et les acteurs de la société civile d'apporter leurs points de vue à ceux qui décideront le moment opportun de l'orientation que devra prendre cette politique après 2013.

---

1 Communication de la Commission COM(2007) 273 final du 30 mai 2007

## **1. Réduire les disparités économiques et sociales et faire face aux défis globaux**

### ***La politique de cohésion : une valeur ajoutée pour l'ensemble des régions européennes***

Depuis sa création, la politique de cohésion a contribué de façon significative au développement socioéconomique des Etats membres et des régions. Elle a contribué au décollage des anciens « pays de la cohésion » et permet aujourd'hui à la plupart des nouveaux Etats membres d'avoir les taux de croissance parmi les plus élevés d'Europe.

Au gré des élargissements successifs, cette politique s'est adaptée à une grande diversité de territoires et d'enjeux de développement (régions périphériques, régions en reconversion industrielle, zones rurales, régions à faible densité de population...). Récemment, elle a fait la preuve de sa capacité à évoluer au service des grands objectifs de l'Union en orientant sa programmation vers la stratégie de Lisbonne (promotion de l'innovation, amélioration de la compétitivité, soutien à l'emploi...).

D'un point de vue institutionnel, la politique de cohésion a généré des effets d'apprentissage pour les administrations et a favorisé le rapprochement des méthodes de gestion et de gouvernance entre les pays de l'Union.

La promotion du partenariat et de la « gouvernance multi-niveaux » ont favorisé la coordination entre institutions à différentes échelles territoriales (Européenne, nationale, régionale, locale). Elle a également permis de renforcer la coopération entre acteurs publics et privés et à contribué à diffuser les pratiques de suivi et d'évaluation au sein des politiques publiques nationales et régionales.

Les reproches qui lui sont faits communément touchent à la complexité administrative de sa mise en œuvre et de la difficulté à rendre compte de son impact réel sur le terrain. Le souci de simplification et d'une meilleure évaluation de son efficacité devrait donc animer les réflexions sur l'avenir de cette politique.

### ***Les risques et opportunités de la globalisation***

Pour réduire les disparités socioéconomiques, les fonds structurels ne visent pas seulement à compenser les niveaux d'équipements ou d'infrastructures en faveur des régions en retard de développement.

Ils interviennent pour soutenir les activités existantes et stimuler les initiatives qui permettront d'utiliser au mieux les ressources des régions en question (ressources humaines, financières, institutionnelles, technologiques, ressources naturelles...).

C'est dans cette optique que la politique de cohésion souhaite davantage promouvoir les activités d'innovation et soutenir l'emploi en cohérence avec la stratégie de Lisbonne.

L'objectif est d'aider les régions à se construire des perspectives de développement, à valoriser au mieux leur potentiel et à créer des effets d'entraînement à partir de territoires porteurs de croissance.

L'intérêt est également de pouvoir orienter les innovations vers des secteurs considérés comme particulièrement stratégiques à l'échelle européenne (autour des enjeux de développement durable notamment).

Il n'en demeure pas moins que toutes les régions ne sont pas en mesure de s'engager dans des politiques d'innovation technologiques fortes, de créer des clusters au rayonnement européen ou mondial, mais toutes ont des atouts à valoriser pour développer, selon les cas, des activités liées soit à l'économie résidentielle, au tourisme, à l'économie « verte », etc.

Parallèlement, face au processus de globalisation, la recherche de compétitivité favorise une concentration des investissements dans les espaces les plus urbanisés et les plus

dynamiques. On peut dès lors s'interroger sur l'impact de la stratégie de Lisbonne sur les régions. Ne risque-t-elle pas d'encourager l'innovation au seul profit des plus entrepreneurantes ? Comment l'innovation peut-elle mieux se diffuser sur le territoire ? Comment les pôles de croissance peuvent-ils entraîner le développement du reste du territoire ?

Dans ce contexte, une des vocations de la politique de cohésion est de pouvoir associer de façon cohérente des mesures en faveur du développement économique des régions et des territoires et des mesures qui favorisent l'accès de l'ensemble de la population et des entreprises aux services, à la mobilité, à la formation, à la qualité de vie, etc.

Cette approche est matérialisée par l'intervention concomitante des fonds FEDER et FSE et pose la question de leur coordination. Faut-il accroître leur niveau d'intégration ? Quels fonds et outils de programmation mobiliser pour promouvoir plus efficacement un développement à la fois économique et social ?

### ***Faire face aux conséquences des grands défis actuels***

Outre la globalisation de l'économie, l'Europe est aujourd'hui confrontée à d'autres défis majeurs pour les années à venir : changements climatiques, gestion de l'énergie, démographie/migration, polarisation sociale, etc. Ces changements ont des causes structurelles et internationales auxquelles les Etats et les régions pourront difficilement apporter des réponses de façon isolée.

Ils vont accroître les difficultés des régions qui sont aujourd'hui les moins développées ce qui nécessitera un effort accru à leur égard. Les effets vont également se faire ressentir dans des régions plus prospères entraînant certainement une modification des équilibres et de la hiérarchie entre territoires européens.

Quels que soient les champs d'intervention, il est dès lors nécessaire d'avoir une vision à long terme qui permette d'anticiper les évolutions pour chacun des territoires afin d'orienter les stratégies et d'adapter des investissements dont la durée de vie est de plusieurs dizaines d'années.

Dans le cas du changement climatique, on peut déjà identifier des espaces transnationaux dans lesquels vont se cumuler des difficultés environnementales, économiques et sociales.

Le réchauffement global va avoir une incidence forte sur les activités agricoles et sur les ressources en eau, notamment dans le sud de l'Europe. A l'Est, des inondations se sont multipliées depuis le début des années 2000, menaçant aussi bien les régions rurales que les grandes villes situées le long des fleuves et rivières.

De façon plus générale, les régions côtières, qui concentrent une grande partie des activités et de la population européenne, seront soumises à la multiplication d'évènements climatiques extrêmes, à l'érosion ainsi qu'à la montée du niveau de la mer.

Ces phénomènes vont agir sur la localisation des entreprises et des individus avec, d'une part, un risque d'isolement accru pour les régions qui n'auraient pas la capacité de s'adapter et, de l'autre, une pression démographique et urbaine plus importante sur les régions les plus attractives.

D'un point de vue socioéconomique, l'augmentation régulière de l'espérance de vie et un faible taux de fécondité dans la plupart des pays européens accélèrent le vieillissement de la population. Pour les territoires en difficulté (de même que pour les espaces périphériques et/ou faiblement peuplés), la perte d'activités économiques et le départ des plus mobiles menacent la qualité de vie des populations demeurant sur place (accès aux biens, aux services, à la santé...).

En parallèle, la grande variation des coûts et des besoins énergétiques d'un bout à l'autre de l'Europe augmentent les charges pour certains secteurs économiques et pour les ménages les plus modestes.

Les politiques sectorielles ont un rôle important à jouer dans ces différents domaines : elles possèdent l'expertise nécessaire et les moyens juridiques et financiers.

Cependant, elles ne sont pas toujours à même d'apporter des réponses adaptées à la diversité des territoires et encore moins de répondre aux effets combinés des grands défis qui sont à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Dans ce contexte, la question est de savoir si cela rentre bien dans la vocation de la politique de cohésion d'aider les régions à évaluer, anticiper et à réagir face à ces défis. Et dans quelle mesure le mode de mise en œuvre des Fonds structurels constitue-t-il une valeur ajoutée essentielle et peut-être même une condition pour aider les régions à prendre en compte, dans leurs stratégies de développement, les facteurs de risque et les opportunités générés par ces grands défis ?

## **2. Une approche territoriale pour renforcer la cohésion économique et sociale**

### ***Mieux prendre en compte la dimension territoriale des disparités et du développement***

L'assise géographique des programmes et la répartition des financements de la politique de cohésion reposent sur un découpage régional de l'Union (niveau NUTS II). Ces programmes sont basés sur une comparaison d'indicateurs régionaux mesurant la richesse par habitant, le taux de chômage, etc.

Cependant, les facteurs de développement et les disparités dépendent de situations ou de dynamiques qui correspondent rarement à cette délimitation.

Une approche territoriale consisterait à un premier niveau à pouvoir évaluer et comparer les disparités en deçà et au-delà de l'échelle régionale traditionnelle. Elle permettrait d'avoir une vision plus précise des inégalités entre l'ensemble des Etats membres et d'affiner les priorités d'intervention en fonction des spécificités de ces territoires supra ou infrarégionaux.

A un deuxième niveau, l'approche territoriale fait référence à un type de gouvernance, à des ressources, à la mobilisation d'institutions et d'acteurs qui constituent l'identité et le potentiel d'un territoire. L'enjeu pour la politique de cohésion est ici de pouvoir agir sur les leviers les plus appropriés pour générer de la croissance et favoriser la cohésion sociale au sein des régions (soutien aux logiques de clusters, schémas régionaux d'innovation, planification stratégique, projets de territoires, plans territoriaux énergie-climat,...).

Si l'échelle de programmation des financements européens n'est pas remise en question (référence aux régions NUTS II), se pose néanmoins celle du ciblage des interventions pour répondre au mieux aux besoins et potentiels de ces territoires.

La logique voudrait que les approches territoriales relèvent du principe de subsidiarité, selon l'organisation administrative et des politiques de développement propres à chaque Etat ou à chaque région. Toutefois, pour remplir sa mission de réduction des disparités économiques, sociales et de cohésion territoriale, la politique de cohésion doit pouvoir prendre en compte, au sein de ses programmes, des territoires infra, supra et interrégionaux.

La réflexion sur la dimension « territoriale » de la politique de cohésion soulève de nombreuses questions de fonds et de méthode. Comment peut-elle mieux prendre en compte et valoriser la diversité des territoires, comme l'y invite l'Agenda Territorial de l'Union européenne<sup>2</sup> ? Les outils de mesure, de diagnostic et d'évaluation dont on dispose aujourd'hui sont-ils adaptés pour approfondir ce type d'approche à l'échelle européenne ?

---

<sup>2</sup> En mai 2007, les ministres des Etats membres responsables de l'aménagement du territoire ont adopté *l'agenda territorial de l'Union européenne: vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*. Cet agenda apporte des recommandations pour une politique intégrée de développement spatial dont l'objectif est de mobiliser le potentiel des villes et régions européennes en faveur d'une croissance économique durable et de la création d'emplois.

Faut-il davantage impliquer les acteurs territoriaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes ?

### ***Perspectives pour les démarches de coopération territoriale***

Depuis leur mise en œuvre, les programmes Interreg ont constitué un laboratoire de la coopération entre les pays et les régions et ont généré un processus d'apprentissage continu pour les partenaires concernés (partenariat, échanges d'expérience...). Ils illustrent de manière concrète et opérationnelle les capacités de l'Union à intervenir sur des espaces à géométrie variable au-delà des frontières régionales et nationales.

Considérant l'impact actuel de la globalisation et des nouveaux défis, les dispositifs d'intervention transfrontaliers, interrégionaux ou transnationaux représentent des opportunités pour engager des actions aux échelles pertinentes.

Ils posent cependant la question de l'élaboration de diagnostics appropriés, de l'identification des espaces d'intervention et du choix des échelons de programmation, alors que de tels dispositifs reposent sur des modes de gouvernance complexes (diversité des acteurs et des Etats impliqués).

La coopération est encouragée avec la création d'outils spécifiques comme les Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT). Parallèlement, de grands espaces transnationaux se sont progressivement structurés autour d'enjeux de développement communs (espaces maritimes, espaces de montagne...).

Les innovations doivent cependant se poursuivre et ces cadres de coopération seront vraisemblablement amenés à évoluer pour répondre aux effets des changements climatiques ou démographiques par exemple.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour progresser dans ce sens : développer des programmes de coopération interrégionaux au sein des Etats membres ; élaborer des programmes de coopération à géométrie variable entre régions européennes pour faire face à des enjeux spécifiques (gestion d'un bassin fluvial, prenant en compte aussi bien les ressources que les risques; gestion intégrée des zones côtières dans un espace maritime...); améliorer la coordination entre ces programmes de coopération et les programmes régionaux des objectifs Convergence et Compétitivité régionales et emploi ; renforcer la place des programmes de coopération au sein des principaux documents stratégiques (Cadres de référence stratégique nationaux notamment)...

A une échelle plus large, des questions émergent concernant la coopération avec des régions et pays situés en dehors de l'UE. La convergence aux marges de l'Union est déjà rendue nécessaire pour des raisons politiques (sécurité, émigration), économiques (marchés frontaliers) et stratégiques (partenariat privilégié, poids de l'Europe dans le monde).

L'influence de ces territoires aux frontières extérieures de l'Union sur les régions européennes ira en s'accroissant ce qui nécessitera une meilleure connaissance des enjeux de développement de ces espaces de coopération et l'élaboration de programmes mieux adaptés à leurs spécificités.

Aujourd'hui, la valeur ajoutée européenne de la coopération territoriale n'est contestée par personne. Faut-il, à l'avenir, la renforcer comme l'un des outils privilégiés au service de la cohésion territoriale ?