

## **LES PROJETS DE LA PRESIDENCE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE DOMAINE DE LA COHESION TERRITORIALE**

Didier Michal\*

La France prendra la présidence de l'Union européenne dans une période charnière pour l'avenir du projet européen. Dans le domaine institutionnel, le traité de Lisbonne, dont la ratification devrait s'échelonner jusqu'à la fin de l'année 2008, n'entrera en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 ; la présidence française pourra préparer les décisions relatives à des éléments nouveaux introduits ou modifiés par le traité, mais la négociation officielle et l'application des décisions seront de la responsabilité de la présidence tchèque qui suivra. Les Institutions européennes, Parlement européen d'abord puis Commission européenne ensuite, seront renouvelées en 2009. La fin de mandat n'est pas propice à l'émission de propositions ni, à fortiori, de décisions engageant l'avenir. Dans le domaine des politiques communes, l'heure est à la révision à mi-parcours. La clause de réexamen du budget de l'Union, décidée par le Conseil européen qui a adopté le budget pour la période 2007-2013 en décembre 2005, ne devrait pas occasionner de grands bouleversements pour la période actuelle, tout au plus des réajustements à la marge ; seule la PAC, qui semblait sanctuarisée jusqu'en 2014, pourrait entrer dans une zone de turbulence après le « bilan de santé » qui devrait se conclure sous présidence française. En ce qui concerne la politique de cohésion de l'Union, au cœur de la problématique de cet article, aucune décision ne devrait intervenir pendant la présidence française. En ce qui concerne cette politique, l'heure est plutôt au lancement des nouveaux programmes opérationnels régionaux de la génération 2007-2013, qui ont, pour la plupart d'entre eux, été approuvés par la Commission à la fin de l'année dernière.

La période de la présidence française est donc propice à la réflexion et l'élaboration de propositions pour préparer l'évolution souhaitable des grandes politiques afin qu'elles contribuent à la cohésion territoriale en Europe. Pour cela, la présidence française peut s'appuyer sur la mise en œuvre du programme d'action de l'agenda territorial de l'Union européenne (1), les premières conclusions du débat sur l'avenir de la politique de cohésion lancé par la Commission à l'occasion de la publication du 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion (2) et la publication en septembre prochain de son Livre vert sur la cohésion territoriale (3). Ce seront autant d'axes de travail de la présidence française dans le champ de la cohésion territoriale.

### **1. La mise en œuvre du programme d'action de l'agenda territorial de l'Union européenne**

L'agenda territorial de l'Union européenne<sup>1</sup> est un cadre de référence politique pour traiter des questions territoriales dans l'Union européenne, qui a été adopté par les ministres européens en charge de l'aménagement du territoire à Leipzig en mai 2007 sous présidence allemande. Ce document, d'essence intergouvernementale et non communautaire (il n'y a pas de compétence explicitement communautaire en matière d'aménagement du territoire), est assorti d'un programme d'action décidé par les mêmes ministres 6 mois plus tard aux Açores, à l'invitation de la présidence portugaise.

Dans le cadre de ce programme, la France a proposé une ligne d'action visant à promouvoir la prise en compte de la dimension territoriale dans les grandes politiques de l'Union européenne. Elle débutera cette tâche en préparant, avec les autres Etats membres, des contributions sur la réforme de la PAC et de la politique de développement rural, sur la relance du processus de Lisbonne et sur le renouvellement de la stratégie de développement durable de Göteborg. Ces contributions, qui tiendront compte du calendrier respectif de chacune de ces politiques, seront soumises aux ministres au cours d'un conseil informel des ministres de l'aménagement du territoire et de la cohésion, qui sera réuni par la présidence française à la fin du mois de novembre. Il serait, en effet, inefficace que ces grandes politiques sectorielles soient définies et mises en œuvre sans considération pour leurs impacts territoriaux, pour demander, ensuite, aux fonds structurels de contribuer à en corriger les effets négatifs pour les territoires. Enfin l'examen portera également sur la réforme de la politique de cohésion elle-même.

---

<sup>1</sup> <http://www.bmvbs.de/Spatial-development/-,2950/Territorial-Agenda-of-the-EU.htm>

## 2. Le débat sur l'avenir de la politique de cohésion

La mise en œuvre des programmes opérationnels des fonds structurels de la génération 2007-2013 vient tout juste de débiter que l'on réfléchit déjà à la période suivante. En effet, le débat a été lancé par le 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion publié par la Commission en juin 2007<sup>2</sup>. Ce dernier constate que la convergence entre les Etats, et globalement entre les régions, fait des progrès mais, qu'en même temps, l'écart se creuse entre les régions d'un même pays et entre les territoires à l'intérieur même des régions ou même des villes, au détriment de ceux structurellement moins favorisés et moins attractifs, moins à même de tirer parti des politiques d'excellence.

Il s'agit pour le moins d'un constat d'insuffisance de cette politique que certains n'hésitent pas, le prochain débat budgétaire s'annonçant âpre, à remettre en question du moins pour ce qui concerne ses interventions en dehors des régions de la convergence intéressant majoritairement les nouveaux Etats membres. Les partisans de la renationalisation de cette politique ne manquent effectivement pas d'arguments. Pour les autres, ses faiblesses rendent sa défense plus difficile ; il est vrai que cette politique, dans la définition de sa cible, ne rend qu'imparfaitement compte des disparités sur le territoire de l'Union. En effet, de par l'instrument de mesure qu'elle utilise, essentiellement le PIB régional par habitant, elle gomme les disparités infrarégionales ; par ailleurs, elle ne prend en compte que la création de richesse et non la redistribution des revenus entre les régions, celles qui créent la richesse n'étant pas nécessairement celles qui en profitent<sup>3</sup>. Traitant des flux, elle ne retient pas comme objet d'analyse la valeur patrimoniale des territoires dont l'entretien est essentiel pour juger de la durabilité du développement. Enfin, certains éléments essentiels pour la cohésion du territoire, comme les services d'intérêt général, ne sont que très marginalement concernés par cette politique.

Au-delà de insuffisances de cette politique, c'est également sa cohérence d'ensemble qui est questionnée, notamment son clivage en deux objectifs « convergence » et « compétitivité régionale et emploi » n'aboutit-il pas à en faire deux politiques : une politique de convergence s'adressant essentiellement aux Etats, et prioritairement aux nouveaux Etats membres, et une politique de compétitivité s'adressant essentiellement aux régions ?<sup>4</sup> La difficulté apparente de marier un objectif de compétitivité avec un objectif de cohésion fait

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_fr.htm)

<sup>3</sup> Voir notamment les analyses de Laurent Davezies dans « la République et ses territoires, la circulation invisible des richesses », La République des idées aux Editions du Seuil, janvier 2008.

<sup>4</sup> Voir l'étude d'Indhira Santos de l'Institut Bruegel intitulée « Is structural spending on solid foundations ? », février 2008.

resurgir le débat entre les tenants de l'investissement massif dans les pôles de compétitivité, à même de faire profiter leur hinterland du développement qu'ils génèrent, et ceux qui préconisent de traquer partout les gisements de croissance.

La politique de cohésion de demain devra également répondre aux besoins des régions dont nous savons aujourd'hui qu'ils seront certainement différents ; dans un contexte mondial en évolution rapide, il faut, en effet, anticiper les conséquences pour les régions européennes des grands défis que sont la mondialisation, le changement climatique, les évolutions démographiques, le renchérissement des coûts de l'énergie, des matières premières et des produits agricoles, etc. Ces défis peuvent à moyen terme changer la carte des disparités en Europe, tant les régions y sont exposées différemment les unes par rapport aux autres et tant elles possèdent des atouts divers pour y répondre ou non. Les régions gagnantes aujourd'hui seront peut-être perdantes demain. Dans cette tâche, la politique de cohésion n'a pas vocation à supplanter les politiques sectorielles concernées, mais elle doit préparer les régions à s'adapter à ces changements ; ceci est d'autant plus déterminant que les réponses politiques décidées aux niveaux communautaire et national ne pourront atteindre des résultats que si les territoires y contribuent activement. La politique de cohésion, de par son dispositif de mise en œuvre et de gouvernance est en mesure de mobiliser tous les niveaux politiques en faveur d'objectifs européens partagés.

La politique de cohésion devra également prendre en compte de nouvelles échelles : l'échelle mondiale avec l'insertion croissante des régions dans la mondialisation, avec ses conséquences en termes de mutations économiques et sociales, et l'échelle des voisinages pour laquelle on voit que la convergence économique et sociale dans l'Union rend plus que jamais nécessaire une stratégie d'intégration économique et de partenariat avec les pays situés à ses frontières. La politique de cohésion devra renforcer ses liens avec la politique de voisinage pour traiter efficacement de la convergence aux frontières de l'Union.

Sur tous ces sujets, la présidence française entend conduire un débat approfondi afin de bâtir un argumentaire sur les bases les plus objectives possibles afin que les options politiques et budgétaires puissent être ensuite choisies en toute connaissance de cause au moment où les négociations s'ouvriront dans la perspective de la prochaine période de programmation.

### 3. Le débat sur la cohésion territoriale et son apport à la politique de cohésion

Le traité de Lisbonne<sup>5</sup>, ajoutant l'adjectif « territoriale » à la cohésion économique et sociale en a fait l'un des grands objectifs de l'Union et une compétence partagée entre les Etats membres et l'Union. La Commission prépare un Livre vert sur le sujet qui sera publié fin septembre 2008. A partir de ce document, la présidence française engagera un débat en vue de parvenir à une compréhension commune de cette notion, préalable indispensable pour envisager les conséquences institutionnelles, politiques et organisationnelles que devrait entraîner l'entrée en vigueur du traité.

Les conséquences devraient être importantes pour la politique de cohésion ; en effet, la cohésion territoriale vient prolonger l'objectif de cohésion économique et sociale en l'incitant à mieux prendre en compte les disparités infrarégionales, les handicaps géographiques ou naturels (insularité, ultra-périphéricité, enclavement) et les dynamiques socio-économiques affectant le territoire (dépopulation, problème de cohésion sociale dans les zones urbaines, étalement urbain, etc.).

Afin d'être en mesure d'apporter une réponse politique efficace par rapport aux enjeux de la cohésion territoriale, il conviendra de se doter d'outils de diagnostic adaptés. Il n'existe pas aujourd'hui d'indicateurs de cohésion territoriale qui puissent être renseignés de manière homogène sur l'ensemble du territoire européen. Cela fera également partie des travaux que la présidence française compte encourager.

Depuis la première réunion des ministres européens de l'aménagement du territoire à Nantes en 1989 lors d'une précédente présidence française, et depuis l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC<sup>6</sup>) 10 ans après, la cause des territoires a progressé au sein de l'Union européenne, tant au niveau national que communautaire. Cet enjeu a pris une autre dimension avec les derniers élargissements de l'Union de 2004 et 2007. Cette question qui concernait avant tout les Etats membres deviendra communautaire avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il concerne l'ensemble de l'Union et de ses politiques, même si la politique de cohésion y jouera un rôle particulier. La France, pendant sa présidence, entend contribuer à faire progresser, dans l'application des politiques communes et dans leur évolution, l'idée que la mobilisation de tous ses territoires est indispensable pour permettre à l'Europe de relever les grands défis de notre temps.

**\*Chargé de mission Europe à la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT)**

---

<sup>5</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_fr.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fr.htm)

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm)