



## **DOSSIER DE PRESSE**

### **La cohésion au service des territoires**

**Réunion informelle des ministres de l'Aménagement  
du territoire et de la Politique de cohésion**

**26 novembre 2008  
Palais du Pharo – Marseille**

# SOMMAIRE

## La cohésion au service des territoires

### PRESENTATION GENERALE

#### LA COHESION TERRITORIALE

- Forger une approche commune de la cohésion territoriale
- Pourquoi et comment aborder la cohésion territoriale au niveau européen ?
- Quels sont les principaux champs d'application de la cohésion territoriale au niveau européen ?
- Comment mettre en œuvre ce nouvel objectif ?

#### L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION

- Une politique de cohésion avec des acquis solides sur lesquels bâtir son avenir
- Une politique de cohésion plus sensible à la diversité des territoires et aux dynamismes et évolutions qui les animent
- Une politique de cohésion plus forte pour réduire les disparités économiques et sociales et servir la compétitivité de l'Europe et l'attractivité de ses territoires

#### LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA TERRITORIAL

- Recommandations méthodologiques pour la prise en compte de la dimension territoriale dans les dossiers-clefs
- « Donner une composante territoriale aux politiques sectorielles » : quelques actions clés

#### LES REPONSES DE LA POLITIQUE DE COHESION A LA CRISE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

#### ANNEXES

- CV de M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire
- CV de Mme Danuta Hübner, Commissaire européen à la politique régionale
- Trombinoscope
- Programme des 3 jours

## PRESENTATION GENERALE

La rencontre des ministres du Logement, des ministres du Développement urbain, et des ministres de l'Aménagement du territoire et de la Politique de cohésion, s'articule autour d'une thématique transversale aux compétences de ces ministères : **la recherche d'une approche intégrée en faveur de villes et territoires européens durables et solidaires.**

Les fils directeurs des travaux sont :

- l'accès au logement,
- la cohésion sociale et territoriale,
- le développement durable dans toutes ses composantes,
- les mutations territoriales liées au changement climatique

Cette manifestation est organisée en **trois séquences** :

**L'après-midi du 24 novembre réunit les ministres du Logement, sur le thème de « l'accès au logement des personnes en difficulté ».**

Les échanges portent sur les législations nationales existant en la matière, mais aussi sur l'impact des politiques communautaires sur les politiques nationales d'accès au logement. Sur ces différents thèmes, il est proposé aux ministres d'approuver le projet de communiqué final, élaboré par la Présidence à partir des contributions reçues des différentes délégations.

**La journée du 25 novembre réunira les ministres du Développement urbain, autour de la thématique de « la ville durable et solidaire ».**

Il s'agit de faire le point sur la mise en œuvre de la Charte de Leipzig consacrée au développement urbain intégré et aux quartiers en difficulté, et de s'accorder sur le lancement d'une étape supplémentaire visant à élaborer un cadre de référence commun, par un processus collectif ouvert à l'ensemble des acteurs de la ville. Par ailleurs, la Commission présente son analyse de la dimension urbaine de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

Une partie de l'après-midi se déroule sous forme d'ateliers thématiques illustrant plusieurs dimensions de la ville durable et solidaire :

- formes urbaines et changement climatique,
- villes et quartiers en difficulté,
- mobilité urbaine

Les ministres sont invités à approuver le projet de déclaration finale, y compris son annexe relative au « cadre de référence pour la mise en œuvre de la Charte de Leipzig » qui propose le lancement des travaux en vue de la constitution d'un référentiel européen pour la ville durable et solidaire.

**La journée du 26 novembre réunit conjointement les ministres de l'Aménagement du territoire et les ministres en charge de la Politique de cohésion, autour du thème de « la cohésion au service des territoires ».**

Cette journée se divise en quatre sessions :

- un premier débat consacré à la cohésion territoriale, à partir du livre vert qui sera présenté par la Commission.
- un débat des ministres avec une contribution de la Commission qui présente son évaluation de l'impact des nouveaux défis sur les régions de l'UE à l'horizon 2020.

- s'agissant de l'agenda territorial, la Présidence française présente l'état des travaux qu'elle a engagés au titre de l'action 2.4, visant à contribuer aux débats sur les dossiers communautaires les plus pertinents du point de vue de la cohésion territoriale. Les ministres sont invités à marquer leur accord sur cinq principes d'action d'ordre méthodologique animant cette démarche, puis à demander à l'Allemagne et à la France de poursuivre les travaux ainsi engagés sur l'action 2.4, afin d'y revenir lors d'une réunion ministérielle ultérieure
- dans le contexte actuel de crise financière et économique, la Commission présente les mesures relevant de la politique de cohésion qui feront partie du plan d'action global qu'elle prévoit d'adopter le 26 novembre. Les ministres auront ainsi la possibilité d'exprimer leurs premières réactions, dont la Présidence produira une synthèse a posteriori.

# LA COHESION TERRITORIALE

L'objectif de cohésion territoriale vient répondre au constat du maintien et parfois même de l'accroissement d'écart de développement et de niveau de richesse entre les territoires et au sein des territoires.

Etapas dans la politique européenne de cohésion territoriale :

- Le SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire) a consacré en 1999 le territoire comme opérateur majeur des politiques tant nationales que communautaires
- Les travaux intergouvernementaux ont permis l'adoption, en 2007, de l'Agenda territorial, qui fournit un cadre politique de référence pour traiter des questions territoriales au sein de l'Union européenne, et dont la cohésion territoriale constitue l'axe central.
- La Commission européenne vient de publier un livre vert sur la cohésion territoriale, destiné à lancer le débat.

**Une approche intersectorielle et transversale des politiques est nécessaire, dans leur conception et leur mise en œuvre sur les territoires. Le territoire doit être considéré d'un point de vue nouveau, pas seulement régional ou national, mais à un niveau intégré infra régional, transfrontalier et macro régional qui peut aider les territoires à construire leur futur et leur potentiel territorial tout en créant les opportunités les meilleures possibles aux différents niveaux géographiques. Dans ce sens, la cohésion territoriale pourrait constituer un objectif et un principe d'action**

## 1/ Forger une approche commune de la cohésion territoriale

En se référant à la fois au 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion et à l'Agenda territorial de l'Union européenne, l'objectif de cohésion territoriale pourrait se définir de la manière suivante :

*le concept de cohésion territoriale va au-delà de la notion de cohésion économique et sociale à la fois en y ajoutant des éléments supplémentaires et en la renforçant. Il invite à entreprendre des actions et à coopérer à travers les frontières territoriales, administratives et politiques afin de donner aux citoyens des chances équitables en termes de conditions et de qualité de vie, et aux entreprises des perspectives équitables de développement, en s'appuyant sur les potentiels territoriaux spécifiques, quelque soit le territoire où ils sont établis.*

La cohésion territoriale devrait se traduire en un principe d'action bâti autour des **cinq éléments** suivants :

- **Un développement plus équilibré à toutes les échelles territoriales**

La concentration des activités dans les grands pôles urbains produit des effets bénéfiques en termes d'entraînement, de masse critique pour la quantité et la qualité des services, etc. En revanche, cette concentration génère des externalités négatives (congestion, pollution, atteinte à la cohésion sociale...) et produit des déséquilibres tant au niveau régional (problème des relations urbain/rural, disparités persistantes à l'intérieur des villes) que national (polarisation du développement sur les villes capitales et les grandes agglomérations au détriment de régions plus périphériques).

Ce déséquilibre se retrouve au niveau européen avec l'accumulation des moyens du développement dans le « pentagone », même si des pôles « périphériques » se développent

rapidement, comme le constate le 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion. C'est donc à ces différentes échelles territoriales qu'il faut veiller à l'équilibre.

- **Une mobilisation du potentiel des territoires pour faire de leur diversité un atout**

Cohésion ne veut pas dire uniformisation : le développement de l'Europe doit utiliser le potentiel de chacune de ses régions (économique, mais aussi qualité et diversité de ses paysages, biodiversité, etc.). Or ces dernières ont des caractéristiques, des ressources et des contraintes extrêmement diverses. Afin de les mobiliser et de les valoriser, des stratégies diversifiées, adaptées au profil de chaque région, sont nécessaires. Toutes les régions ne peuvent pas conduire les mêmes politiques d'innovation, créer des clusters au rayonnement européen ou mondial ; toutefois, toutes ont des atouts à valoriser pour développer des activités liées à l'économie résidentielle<sup>1</sup>, à l'économie verte, au tourisme, etc.

- **Un développement territorial plus durable et plus intégré**

La cohésion territoriale implique une vision sur le long terme qui permette d'anticiper les évolutions pour chacun des territoires, afin d'orienter les stratégies et de calibrer les investissements dont la durée de vie se chiffre en dizaines d'années. Elle suppose également qu'à l'échelle des territoires puissent s'élaborer de véritables stratégies de développement reposant sur une approche intégrée des différentes actions à mener.

- **Une connexion et une coopération plus forte des territoires de l'Union entre eux**

- développement des liaisons de transport terrestres, maritimes ou aériennes,
- raccordement des portions de territoire plus isolées aux réseaux principaux,
- accès aux infrastructures, aux services et aux réseaux de télécommunication.

Il s'agit également de mettre en relation les potentiels de développement des territoires pour créer les effets de synergie, à l'intérieur des régions, entre les pôles urbains et leur environnement suburbain et rural, et par delà les frontières régionales et nationales, afin de servir la compétitivité et le développement durable de l'Europe tout entière. Ceci passe notamment par la coopération territoriale.

La coopération transfrontalière locale relève avant tout de la responsabilité des autorités locales, mais l'implication des autorités régionales/nationales est nécessaire quand des stratégies ou des règlements nationaux doivent être interopérables. Par ailleurs, des stratégies et investissements nationaux (comme les grandes infrastructures de transport) nécessitent l'association des autorités régionales et locales afin de produire leur effet levier maximal sur le terrain.

- **Vers une gouvernance territoriale mieux adaptée aux nouveaux enjeux**

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'UE, les Etats membres, les autorités infranationales et les réseaux d'acteurs de la société civile. Cela suppose d'œuvrer pour un processus de coopération et de dialogue continu impliquant acteurs et décideurs du développement territorial.

---

<sup>1</sup> L'économie résidentielle recouvre l'ensemble des activités générées localement par la consommation de la population résidant sur le territoire considéré.

## 2/ Pourquoi et comment aborder la cohésion territoriale au niveau européen ?

L'approche de la cohésion territoriale au niveau national a évolué d'une conception basée sur la compensation vers une démarche plus active basée sur l'exploitation du potentiel des territoires. Ainsi, se sont développées des démarches de compétitivité au sein des politiques territoriales.

L'objectif d'une réflexion sur la cohésion territoriale au niveau européen n'est pas de rendre compte de la grande diversité des approches nationales sur le sujet, mais de mettre en évidence ce qui relève du niveau communautaire en fonction de ses compétences et ce qui pourrait favoriser une approche commune au niveau européen.

- Les politiques communautaires n'ont pas a priori comme objectif premier de favoriser la cohésion territoriale ; la politique de cohésion économique et sociale n'a pas comme unique objectif la cohésion territoriale. Néanmoins, toutes ces politiques devraient progresser pour mieux prendre en compte la cohésion territoriale.
- Si des objectifs communs ne sont pas définis, le rapprochement amorcé entre les économies nationales peut s'accompagner d'une aggravation des disparités internes qui nuirait à la compétitivité de l'Europe tout entière.
- Les défauts de cohésion sont particulièrement sensibles aux passages des frontières. Il est indispensable d'encourager la coordination des politiques nationales et de mettre en place des outils destinés à faciliter la solution des problèmes transfrontaliers. Il faut aussi développer les potentiels communs des deux côtés de la frontière, notamment lorsque les voisins présentent des structures de compétitivité trop différentes, par exemple en termes de coûts salariaux ou de fiscalité. La question des infrastructures transfrontalières constitue également un enjeu très important. Néanmoins, la nécessité de développer la coopération transfrontalière ne se limite pas aux frontières présentant de grandes disparités de part et d'autre ; il existe un potentiel important sur toutes les frontières.
- De grands enjeux se posent à des niveaux qui dépassent largement les frontières nationales (transport, développement durable, développement métropolitain, compétitivité à l'échelle mondiale). L'Europe doit faciliter la réflexion transnationale et interrégionale en aidant les institutions à dépasser le cadre de leurs responsabilités géographiques et à se projeter dans leur appréhension des problèmes au-delà des frontières.
- Plus généralement, compte tenu de la variété des expériences et des contextes locaux, l'Europe a un rôle majeur pour faciliter les échanges d'expérience et la construction de valeurs communes.

### 3/ Quels sont les principaux champs d'application de la cohésion territoriale au niveau européen ?

Les problèmes de cohésion territoriale concernent de nombreux champs de la vie des citoyens et des entreprises. Bon nombre de politiques communautaires dont l'impact territorial est important sont donc concernées.

Avec l'adoption de l'Agenda territorial de l'Union européenne, sous présidence allemande, les ministres européens de l'Aménagement du territoire se sont engagés, entre autres projets, à apporter leur contribution sur l'évolution des grandes politiques de l'Union dont l'impact sur le territoire est déterminant, afin qu'elles contribuent à l'objectif de cohésion territoriale.

Dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, la France a entamé ce travail sur quatre de ces grandes politiques :

- la Politique agricole commune,
- la stratégie de Lisbonne,
- la stratégie de développement durable (en mettant l'accent sur le changement climatique)
- la politique de cohésion

Des travaux analogues seront conduits sur d'autres politiques dans le cadre de la poursuite de mise en œuvre du programme d'action de l'Agenda territorial.

### 4/ Comment mettre en œuvre ce nouvel objectif ?

#### Quelles priorités ?

- **Aider les territoires à exploiter leur potentiel de développement d'une manière durable**

Il ne s'agit pas seulement de compenser les désavantages des territoires, liés à leur marginalisation ou résultant des différentes situations de crise, mais de les aider à affronter les défis qui se présentent en orientant les investissements de manière adéquate au regard de leur « capital territorial ». L'objectif est de soutenir les tendances qui vont dans le sens d'un développement durable afin d'éviter l'étalement urbain, l'entretien insuffisant des valeurs patrimoniales, etc.

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne à son article 174 prévoit que : « parmi les régions concernées, une attention particulière doit être 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 ».

- **Assurer aux territoires un accès équitable et différencié aux services publics (éducation, santé, service postal...) et aux réseaux (transports, télécommunication, énergie...)**

Il s'agit d'un facteur essentiel pour l'attractivité et la compétitivité des territoires. L'accès aux services et aux réseaux doit être équitable (temps d'accès à un service hospitalier, couverture par les réseaux haut débit, etc.), mais il doit également être différencié selon les caractéristiques géographiques et socioéconomiques des territoires (par exemple, une région

périphérique faiblement peuplée aura des besoins en termes de desserte par les transports aériens ou de connexion aux réseaux de télécommunication qui seront différents de ceux d'une région centrale fortement urbanisée).

- **Renforcer le travail en réseau et les connexions entre les territoires**

Relever efficacement les défis lancés aux territoires nécessite d'apporter des réponses politiques à différentes échelles territoriales. Ces réponses peuvent passer par la coopération impliquant différents niveaux administratifs, locaux, régionaux, nationaux, voire au-delà en ce qui concerne la coopération avec les pays voisins de l'Union.

### Quelle méthodologie ?

Il ne s'agit pas de créer une politique de cohésion territoriale spécifique mais d'intégrer les dimensions territoriales des politiques nationales et communautaires en utilisant les instruments et structures existants, à partir d'une stratégie commune.

Pour cela, il faut connaître et analyser les territoires à un niveau assez fin et caractériser les enjeux auxquels ils sont confrontés :

- **instruments de mesure des disparités et des dynamiques territoriales** : les indicateurs socioéconomiques doivent être affinés et de nouveaux indicateurs thématiques décrivant les caractéristiques territoriales (accessibilité, dynamique démographique, vulnérabilité aux risques, etc.) doivent être développés.
- **caractéristiques des territoires au regard de la cohésion territoriale** : des critères supplémentaires doivent être définis.
- **effets territoriaux des nouveaux défis** (mondialisation, évolution climatique, démographie, nouvelles frontières européennes) : les menaces que constituent ces défis pour le développement physique, économique et social des territoires, en particulier ceux qui sont les plus en difficulté, doivent être anticipées afin de préparer les réponses des politiques sectorielles et des politiques territoriales.
- **définition des besoins** afin de garantir aux territoires une analyse politique transversale et macro régionale. Comment les acteurs aux niveaux national, régional et local peuvent-ils définir les territoires en fonction des défis ciblés géographiquement et des ressources locales ? Quelles priorités territoriales sont pertinentes pour faire l'objet d'une coordination au niveau européen ?
- **une gouvernance adaptée** : elle doit prendre en compte et s'appuyer sur les organisations administratives et politiques des territoires, et impliquer l'ensemble des décideurs concernés à leurs niveaux de responsabilités (« gouvernance multi-niveaux »). Il ne s'agit pas, pour s'adapter aux différentes problématiques territoriales, de remettre en cause les organisations institutionnelles propres à chaque Etat membre, mais d'amener les responsables à chaque niveau à intégrer des logiques de territoire à l'intérieur de leur champ de responsabilité géographique, ou à dépasser ces limites pour aborder des problèmes à une échelle plus vaste en concertation avec leurs collègues voisins.
- **des échanges d'expériences et une coopération** facilités entre territoires, régions et Etats-membres.

## Quels moyens ?

Les moyens à la disposition de l'Union pour faire progresser la cohésion territoriale seraient à la fois budgétaires, réglementaires, mais aussi de l'ordre d'une intervention visant à forger des visions communes de l'évolution du territoire. La cohésion territoriale a vocation à s'appliquer à l'ensemble des politiques européennes et nationales : concrètement, elle ne peut uniquement s'appuyer sur la politique de cohésion, les autres politiques européennes doivent également contribuer à l'objectif de cohésion territoriale :

- **les grandes politiques traditionnellement territoriales** (en introduisant dans leurs orientations futures le principe de cohésion territoriale et en en définissant les modalités)
- **les activités réglementaires et de normalisation** pertinentes au niveau européen (entre autre dans le travail de construction du marché unique, notamment pour donner les meilleures opportunités aux citoyens et aux entreprises sur l'ensemble du territoire européen)
- **la déclinaison territoriale des grandes politiques sectorielles à fort impact territorial** (identifiées dans le 1<sup>er</sup> programme d'action de l'Agenda territorial : transports, recherche, politique maritime, environnement et développement durable, etc.).

## Quelle gouvernance au niveau européen ?

La mise en œuvre de l'objectif de cohésion territoriale nécessitera une implication plus forte des Etats membres sur les enjeux territoriaux dans le cadre du Conseil. Dans la période actuelle, des opportunités existent :

- politique de cohésion : suivi stratégique
- coopération intergouvernementale : Agenda territorial et Charte de Leipzig

Les enjeux du développement territorial durable intégré renvoient à une interrelation grandissante d'une part entre les politiques sectorielles et d'autre part entre les différents niveaux de compétence qui, du niveau communautaire au niveau local, doivent s'approprier cet objectif en l'adaptant aux situations particulières afin d'apporter les réponses appropriées dans le respect de la subsidiarité.

Plus que jamais des efforts doivent être réalisés en matière de négociation, concertation et coopération pour répondre à la complexité des problèmes.

Des travaux permanents d'observation, des outils de conseil et de coordination des interventions européennes (programme ESPON, démarches innovantes du type « régions pour le changement économique », évaluation des stratégies et des programmes, analyse de l'impact territorial des politiques communautaires) doivent être développés pour un meilleur pilotage et une évaluation en continu des politiques territoriales, en collectant des données et en déterminant sur quels défis et quelles opportunités peuvent porter les analyses.

# L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION

La Commission a ouvert un débat sur l'avenir de la politique de cohésion à l'occasion de la parution du 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion. La proposition de la Présidence française se situe dans la continuité de ce débat : son objectif annoncé est de partir des résultats des débats antérieurs et d'explorer plus avant quelques pistes de réflexion afin d'éclairer les choix politiques et budgétaires qui seront faits au moment opportun.

## **1/ Une politique de cohésion avec des acquis solides sur lesquels bâtir son avenir**

La politique de cohésion n'est pas une simple politique de redistribution transférant des moyens financiers au travers du budget européen pour des actions qui pourraient être directement mises en œuvre par les Etats membres. C'est une politique au service de la cohésion et de la compétitivité de toute l'Europe. Elle doit apporter une valeur ajoutée non seulement en termes socio-économiques, mais aussi en termes d'amélioration de l'action publique et des acteurs.

Elle a contribué au décollage des anciens « pays de la cohésion », en facilitant la mutation des anciennes régions industrielles en crise profonde, et accompagnant les derniers élargissements, ce qui permet aujourd'hui à la plupart des nouveaux Etats membres d'avoir les taux de croissance les plus élevés d'Europe. Elle a également montré sa capacité à évoluer pour servir les grands objectifs de l'Union ; la priorité donnée par la nouvelle programmation aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne en constitue la preuve. Comme pour toute politique publique interagissant avec des phénomènes socio-économiques complexes, il est nécessaire de mieux connaître l'impact de la politique de cohésion pour cibler son action de manière à en renforcer encore l'efficacité.

Son objectif premier, défini par les traités, reste la réduction des disparités économiques et sociales entre les Etats et les régions, mais cette tâche est devenue plus complexe du fait de la mondialisation et de ses conséquences ; en effet, les phénomènes induits de concentration et de délocalisation des activités économiques, d'évolution des besoins en termes de qualification et de mobilité de la main d'œuvre notamment redistribuent continuellement les cartes. Ceci pousse à avoir une vision plus dynamique des disparités et une conception plus proactive des réponses à apporter. L'accent mis dans l'actuelle programmation, autant pour l'objectif « convergence » que pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » et « coopération territoriale européenne », sur l'innovation, l'adaptation de la main d'œuvre aux nouveaux besoins en qualification, etc. constitue une illustration de cette approche proactive.

Enfin, de par son intégration verticale (gouvernance multi-niveaux) et horizontale (partenariat et approche intégrée), la politique de cohésion a contribué à l'élaboration des stratégies et des programmes, et à leur mise en œuvre, en associant les acteurs concernés aux niveaux européen, national, régional et local. Cette méthode est particulièrement utile pour traiter de questions complexes impliquant différents domaines et relevant de différents niveaux institutionnels. La problématique de l'articulation entre ces niveaux doit toujours faire l'objet d'une attention particulière.

C'est en s'appuyant sur ses acquis que la politique de cohésion doit évoluer pour, d'une part, les conforter et les renforcer et, d'autre part, adapter ses réponses aux enjeux d'un monde en constante évolution.

Enfin, pour remplir pleinement les missions qui sont assignées à la politique de cohésion, son dispositif de mise en œuvre doit gagner en efficacité. La réflexion doit se poursuivre entre la Commission européenne, les Etats membres et le Parlement européen pour aboutir à ce résultat.

## 2/ Une politique de cohésion plus sensible à la diversité des territoires et aux dynamiques et évolutions qui les animent

L'impulsion donnée à la réflexion sur la cohésion territoriale par l'Agenda territorial doit stimuler le débat sur l'avenir de la politique de cohésion. Si la cohésion territoriale ne se résume pas à la politique de cohésion, cette dernière doit être un outil important pour la poursuite de ce grand objectif de l'Union.

Les Orientations Stratégiques Communautaires insistent sur la nécessité de **prendre en compte la dimension territoriale des disparités et des déficits structurels**, et invitent à cibler les territoires pertinents pour mettre en œuvre des stratégies de développement s'appuyant sur leur potentiel. La traduction opérationnelle de ces orientations a fait l'objet de premières analyses par la Commission européenne. D'autres travaux sont en cours pour étendre et approfondir ce premier bilan.

Le 4<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion constate le maintien, voire l'aggravation des disparités infrarégionales concernant certains territoires comme les zones urbaines en difficulté ou les zones rurales en dépeuplement. Il démontre également que **les déséquilibres territoriaux se sont aggravés** au sein des Etats membres et de manière plus générale au niveau de l'Union européenne dans son ensemble, au profit des aires métropolitaines qui bénéficient des effets cumulatifs de la croissance.

Il ne s'agit toutefois pas de limiter ces effets cumulatifs, nécessaires pour une bonne insertion de l'économie européenne dans la mondialisation.

Toutefois, cette évolution peut laisser de côté des portions du territoire européen qui ne tirent pas aussi facilement profit des politiques d'excellence ni d'autres facteurs d'attractivité et qui, pourtant, ont des atouts sur lesquels bâtir leur développement. Dans les nouveaux Etats membres, le taux élevé de croissance a tendance à accroître les disparités territoriales et sociales avec une polarisation souvent sur les capitales et les grandes agglomérations.

### Quelques solutions :

- Accroître l'impact des interventions sur les différents niveaux territoriaux nécessite d'avoir une connaissance fine de la réalité des territoires et des dynamiques socioéconomiques. Les outils qui sont aujourd'hui à la disposition de la politique de cohésion fournissent des informations essentiellement au niveau régional ; ce sont des moyennes qui donnent une bonne indication des difficultés et des capacités des régions pour y faire face.

Cependant, il convient de développer des **instruments de mesure plus adaptés** pour mieux orienter l'impact de la politique de cohésion. De **nouveaux indicateurs** sont nécessaires ; cela implique des efforts spécifiques de la Commission et des Etats membres avec l'appui d'Eurostat et des instituts nationaux de la statistique afin de produire des données stables, fiables et comparables. Le programme ORATE peut être très utile pour fournir un appui scientifique au travail à accomplir sur les indicateurs.

- Du niveau infrarégional au niveau transnational, des **stratégies d'intervention cohérentes** doivent être définies pour des espaces connaissant des problématiques similaires. Au-delà de l'échelon régional, la bonne échelle d'intervention peut se situer à l'intérieur d'un même Etat. Il peut s'agir de promouvoir la coopération entre les régions mais également l'intervention sur des territoires homogènes comme les bassins fluviaux ou les massifs de montagne. Ceci peut naturellement conduire à dépasser les frontières administratives, nationales ou régionales. L'outil de coopération territoriale européenne a été conçu pour faire face à ces situations et sa valeur ajoutée est reconnue par tous.

La coopération ne doit pas s'arrêter aux frontières de l'Union, comme l'indique le lien qui est actuellement fait entre les programmes de coopération territoriale de la politique de cohésion et les programmes de la politique de voisinage. Les phénomènes mondiaux ne s'arrêtent pas aux portes de l'Europe et la convergence aux frontières de l'Union va devenir une question essentielle, particulièrement sous l'effet des défis globaux, que la politique de cohésion devrait contribuer à prendre en compte.

### **3/ Une politique de cohésion plus forte pour réduire les disparités économiques et sociales et servir la compétitivité de l'Europe et l'attractivité de ses territoires**

#### **Garder le cap sur la stratégie de Lisbonne**

La conviction selon laquelle la cohésion économique et sociale passe notamment par le renforcement de la compétitivité et de l'attractivité des territoires en s'appuyant sur leurs potentiels, doit continuer à animer cette politique. Elle motive les orientations de l'actuelle programmation, particulièrement pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

Cette orientation est également valable aujourd'hui pour les régions de l'objectif « convergence » et le sera encore plus demain. En effet, même si le rattrapage en termes économiques prendra encore du temps pour certaines d'entre elles, les avantages comparatifs (bas coût de la main-d'œuvre, politique fiscale avantageuse, etc.) sur lesquels elles ont en partie assis leur développement iront en diminuant. Il faudra donc trouver d'autres ressorts (qualité de la main-d'œuvre, innovation, qualité du cadre de vie, et, plus généralement, tous les ingrédients de la compétitivité). La nature des interventions va donc tendre à se rapprocher de celles destinées aux régions de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

Mais toutes les régions ne peuvent pas conduire les mêmes politiques d'innovation et créer des clusters au rayonnement européen ou mondial. Pour certaines politiques, notamment industrielles, l'échelon pertinent n'est en effet pas nécessairement la région mais le pays voire l'Union européenne.

En revanche, toutes les régions ont des atouts à valoriser pour développer, selon les cas, des activités liées soit à l'économie résidentielle<sup>2</sup>, soit au tourisme, à la culture, etc. Afin de les mobiliser et de les valoriser, des stratégies diversifiées, adaptées au profil de chaque région, sont donc nécessaires.

---

<sup>2</sup> L'économie résidentielle recouvre l'ensemble des activités générées localement par la consommation de la population résidant sur le territoire considéré.

## **Aider les régions et les territoires à bénéficier des opportunités et affronter les conséquences des défis globaux**

Au-delà de la mondialisation économique, les défis globaux (changement climatique, transformation du paradigme énergétique, évolutions démographiques et migration, etc.) génèrent des facteurs de risque, mais aussi des opportunités, susceptibles de modifier les paramètres du contexte économique, social et environnemental des territoires. Les territoires doivent donc adopter une démarche de constante anticipation et adaptation. Les impacts des grands défis planétaires sont asymétriques : toutes les régions ne seront pas touchées de la même manière. Les réponses politiques devront donc être adaptées à la réalité de chaque situation, en s'appuyant par exemple sur les résultats des travaux conduits par la Commission sur l'impact des défis globaux sur les régions à l'horizon 2020.

Elaborer une réponse à ces défis relève d'abord des politiques sectorielles concernées, qui ont l'expertise et les moyens financiers pour le faire. Néanmoins, ces dernières 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 (économiques, démographiques, sociaux, environnementaux).

Au-delà de la nécessaire territorialisation de ces politiques sectorielles, la politique de cohésion, qui n'a ni la vocation ni les moyens de les supplanter, a un rôle à jouer pour aider les régions à bâtir des stratégies prenant en compte les opportunités et les facteurs de risque générés par ces grands défis. Son mode d'élaboration et de mise en œuvre (gouvernance multi-niveaux partenariat, démarche intégrée, etc.) en fait un outil privilégié pour des politiques globales de développement durable.

# LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA TERRITORIAL

Dans le cadre de l'Agenda territorial, les ministres de l'Aménagement du territoire se sont engagés à étudier un certain nombre de dossiers-clés.

Afin de permettre aux travaux menés sur chacun de ces dossiers d'aboutir à des conclusions opérationnelles, une méthodologie a été mise en place, notamment au regard de la coordination à mettre en place avec les différentes instances politiques concernées, au niveau européen et au sein de chaque Etat membre.

## 1/ Recommandations méthodologiques pour la prise en compte de la dimension territoriale dans les dossiers-clefs

Etapes dans la mise en place de l'Agenda territorial :

- **24 et 25 mai 2007 : réunion informelle des ministres du Développement urbain et de l'Aménagement du territoire à Leipzig**
- adoption de l'Agenda
- grands objectifs et orientations définissant un cadre politique de coopération entre les Etats-membres et la Commission en vue d'un renforcement de la cohésion territoriale
  - **23 et 24 novembre 2007 : réunion informelle des ministres aux Açores**
- premier programme d'actions pour la mise en œuvre de cet Agenda

La mise en œuvre des orientations de l'agenda territorial en termes d'implication des grandes stratégies et politiques sectorielles nécessite **cinq conditions** :

1. **prendre en compte l'impact territorial des grandes stratégies et politiques sectorielles dès leur conception.**
2. **améliorer la complémentarité et l'articulation entre ces grandes stratégies et politiques sectorielles et la politique de cohésion.**
3. **approfondir la connaissance des effets territoriaux des grandes stratégies et politiques sectorielles, en menant toutes études et recherches utiles et en assurant un suivi et une évaluation des décisions prises en termes territoriaux avec des indicateurs adaptés.**
4. **organiser la coordination sur les questions de cohésion territoriale au niveau européen et dans les Etats-membres.**
5. **soutenir et privilégier les approches et projets territoriaux dans l'ensemble des politiques sectorielles à fort impact territorial**

## **2/ « Donner une composante territoriale aux politiques sectorielles » : quelques actions clés**

Les ministres de l'Aménagement du territoire et de la Politique de cohésion ont souhaité poursuivre la démarche engagée à Leipzig et aux Açores dans l'objectif d'une application concrète des décisions prises, en approfondissant tout particulièrement les conditions de mise en œuvre de la ligne d'action 2 du premier Programme d'Actions « influencer les dossiers-clefs de l'Union Européenne et donner une composante territoriale aux politiques sectorielles ».

Plusieurs dossiers clés ont été identifiés dans l'Agenda territorial comme particulièrement significatifs pour leur contribution à la cohésion territoriale et pour les liens à établir avec la politique de cohésion. En voici quelques exemples :

### **Le développement des territoires ruraux**

Compte tenu de l'importance et de la spécificité de l'enjeu rural dans les problématiques territoriales européennes, il apparaît nécessaire d'envisager les zones rurales dans leur diversité et de leur réserver un traitement particulier et différencié.

L'enjeu de développement des territoires ruraux est au croisement de plusieurs politiques européennes, notamment de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion, mais résulte aussi d'interventions publiques aux niveaux national et régional. Il requiert donc un effort constant de mise en cohérence pour une politique plus effective.

### **La stratégie européenne de développement durable, dans sa dimension de lutte contre le changement climatique et d'adaptation des territoires**

Dans le contexte de la mise en œuvre de l'Agenda Territorial, de la contribution des Ministres sur le Livre Vert sur l'adaptation au changement climatique en Europe, adoptée aux Açores fin 2007, et des discussions internationales en cours sur la question, il importe de réfléchir à l'impact du changement climatique sur les territoires, qui constitue un des aspects de la stratégie européenne du développement durable.

Les problèmes posés par le changement climatique et les moyens d'y répondre ne sont pas seulement un défi et une contrainte, mais sont également une opportunité pour nos sociétés et nos économies, à condition d'y répondre par des actions d'anticipation, de prévention et d'adaptation résolues. Les politiques d'aménagement et de développement des territoires sont importantes pour une mise en œuvre réussie des stratégies d'adaptation au changement climatique : il est en effet nécessaire de mieux tenir compte de la dimension territoriale en termes de diversité et de potentiel des territoires pour mettre en œuvre les politiques communautaires et nationales en matière de réduction des impacts et d'adaptation au changement climatique. Les politiques d'atténuation des gaz à effet de serre et les politiques d'adaptation au changement climatique doivent être traitées comme deux dimensions complémentaires dans le cadre de stratégies territoriales intégrées de développement durable des territoires.

### **La stratégie de Lisbonne après 2010**

Dans le cadre de l'Agenda territorial, la révision de la Stratégie de Lisbonne post 2010 a été identifiée comme un dossier clé. Il est nécessaire de tenir compte de :

- la dimension territoriale dans la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie de Lisbonne, ce qui suppose un renforcement du rôle des partenaires socio-économiques en particulier des acteurs locaux et régionaux ;
- l'importance de la cohésion territoriale pour la réussite de la stratégie de Lisbonne
- le caractère bénéfique de son articulation avec la politique de cohésion.

Par ailleurs, afin de contribuer à la formulation de solutions concrètes, il apparaît utile de favoriser une bonne implication des acteurs régionaux et locaux pour la réussite de la Stratégie de Lisbonne.

Considérant qu'il est nécessaire de mieux prendre en compte la dimension territoriale dans la définition et la mise en œuvre des objectifs communautaires en matière de croissance et d'emploi, il convient de mettre l'accent sur la nécessité de faciliter l'élaboration de stratégies régionales intégrées adaptées aux spécificités et au potentiel de chaque territoire. Ces stratégies devraient être conçues sur la base d'une connaissance prospective économique, sociale et environnementale, précise des territoires.

Considérant que la cohésion territoriale est l'un des objectifs du processus de Lisbonne et l'une des conditions de son succès, une territorialisation accrue de la Stratégie de Lisbonne est de nature à contribuer à renforcer la compétitivité pour tous les territoires et la cohésion territoriale de l'Union dans son ensemble. La réalisation de cet objectif nécessite de poursuivre les efforts de réduction des disparités de développement entre les territoires, ainsi que les efforts visant à accroître la compétitivité et l'attractivité de tous les territoires.

Le choix de l'échelle territoriale pertinente dans le traitement des défis auxquels la stratégie de Lisbonne révisée aura à répondre, apparaît particulièrement importante :

- concentration spatiale des activités économiques et de l'innovation,
- relocalisations intra-communautaires,
- délocalisations extracommunautaires,
- attractivité des territoires (zones rurales, ultrapériphériques ou frontalières),
- accès de tous les territoires et PME à l'innovation,
- évolution en réseaux des clusters,
- coordination des politiques d'emploi et de formation.

## **Politique des transports**

L'Allemagne a conduit le même type de démarche sur la politique européenne des transports après 2010 dont elle rendra également compte aux ministres à Marseille au titre du rapport d'étape que la présidence française de l'Union européenne s'est engagée à faire.

## LES REPONSES DE LA POLITIQUE DE COHESION A LA CRISE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Le 26 novembre, le Président de la Commission européenne présente le plan d'action pour la relance économique dans l'Union européenne en réponse à la crise économique et financière qui affecte l'ensemble du monde. Parmi les mesures qui sont envisagées par la Commission européenne, certaines concernent directement la politique de cohésion économique et sociale de l'Union.

En effet, cette politique qui a pour mission de favoriser la convergence économique et sociale des pays et régions en retard de développement et de soutenir la compétitivité et l'emploi de l'ensemble des régions européennes, a un rôle important à jouer pour favoriser la relance. Avec une enveloppe financière de plus de 350 milliards d'Euros pour la période 2007-2013, elle apporte un soutien considérable à l'investissement public dans les Etats membres et les régions de l'Union européenne.

La présidence française de l'Union européenne a décidé d'adapter l'ordre du jour de la réunion ministérielle informelle de Marseille pour consacrer un temps significatif à cette actualité difficile. Danuta Hübner, Commissaire européen chargé de la politique régionale, présentera les mesures que compte proposer la Commission dans le champ de la politique régionale pour faciliter la réalisation des projets en régions et les orienter de manière efficace vers le soutien à l'activité économique et l'emploi. Un débat ouvert s'en suivra, animé par Hubert Falco, qui permettra aux ministres réunis ce jour-là à Marseille de discuter ces propositions et d'apporter leurs propres idées.

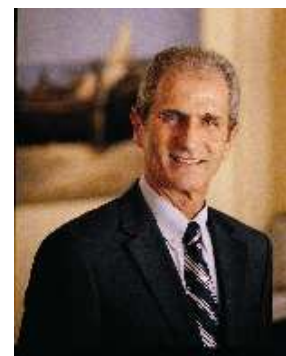
# ANNEXES



## CV de M. Hubert Falco

**Secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire**

**Ministère de l'Ecologie, de l'Energie,  
du Développement durable  
et de l'Aménagement du territoire**



Né le 15 mai 1947 à PIGNANS

3 enfants

Chef d'entreprise (P.M.E.)

Chevalier du Mérite Agricole

### CARRIERE POLITIQUE

1971	Elu Conseiller Municipal à Pignans
1983	Elu Maire de Pignans
1985	Elu Conseiller Général du Var
1985 - 1994	Président de la Commission Agriculture et Forêt du Conseil Général
1988	Elu Député du Var
1988	Elu Vice-Président du Conseil Général du Var
1989	Réélu Maire de Pignans
1990 - 1994	Trésorier de l'Association des Maires de France
1990 - 1994	Président du Service Départemental d'Incendie du Var
1992	Réélu Conseiller Général du Var
1993	Réélu Député du Var
1993 - 1994	Secrétaire du Bureau de l'Assemblée Nationale
1994	Elu Président du Conseil Général du Var
1995 (juin)	Réélu Maire de Pignans
1995 (septembre)	Elu Sénateur du Var Rapporteur de la commission des Affaires Etrangères de la Défense et des Forces Armées pour la section Air
1996	Juge titulaire à la Cour de Justice de la République
1996	Juge suppléant à la Haute Cour de Justice de la République

1997	Président du Conseil d'Administration du Centre Hospitalier Intercommunal Toulon-La Seyne
1997 (octobre)	Elu Président du Syndicat Mixte d'Etude et de Développement du Centre-Ouest Var
1998 (mars)	Réélu Conseiller Général du canton de Besse Réélu Président du Conseil Général du Var
1998 (juin)	Réélu Président du Syndicat Mixte d'Etude et de Développement du Centre-Ouest Var
1998 (septembre)	Réélu Juge titulaire à la Cour de Justice de la République Réélu Juge suppléant à la Haute Cour de Justice de la République
1998 (octobre)	Réélu Président du Conseil d'Administration du Centre Hospitalier Intercommunal Toulon-La Seyne
2001 (mars)	Réélu Président du Conseil Général du Var
2001 (mars)	Elu Maire de Toulon
2002 (février)	Elu Président de Toulon Provence Méditerranée
2002 (juin)	Nommé Secrétaire d'Etat aux Personnes âgées par Jean Pierre Raffarin, Premier Ministre de Jacques Chirac
2004 (mars)	Nommé Ministre délégué aux personnes âgées par Jean Pierre Raffarin, Premier Ministre de Jacques Chirac
2004 (septembre)	Réélu Sénateur du Var Membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
2004 (octobre)	Démission du gouvernement
2008 (mars)	Réélu maire de Toulon dès le premier tour (avec 65,2% des voix)
2008 (mars)	Nommé Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire par François Fillon, Premier Ministre de Nicolas Sarkozy.
2008 (avril 2008)	Démission de son mandat de sénateur.

# CV de Mme Danuta Hübner

**Professeur Danuta Hübner**  
**Membre de la Commission européenne**



## Données personnelles

Nationalité polonaise  
Née le 8 avril 1948 à Nisko (Pologne)  
Deux filles: Ewa et Karolina

## Parcours et carrière universitaires

2008            Doctorat honoraire en Sciences politiques, Università degli Studi, Camerino, Italy  
2007            Doctorat honoraire, Université d'économie nationale et mondiale, Sofia, Bulgarie  
2005            Diplôme honoraire de droit, Sussex University  
1992            Titre de professeur en sciences décerné par le président de la République de Pologne  
1991-1994     Directeur adjoint, Institut pour le développement et les études stratégiques, Varsovie  
1988-1990     Boursière Fulbright, University of California, Berkeley  
1981-1987     Directeur adjoint, Institut de recherche sur les pays en développement, Warsaw School of Economics, Varsovie  
1980            Diplôme postdoctoral en relations commerciales internationales, Warsaw School of Economics, Varsovie  
1974            Doctorat en économie, Warsaw School of Economics, Varsovie  
1974            Visiteur universitaire, Centre for European Studies, University of Sussex  
1970            Visiteur universitaire, Universidad Autónoma, Madrid  
1971            Professeur à la Warsaw School of Economics (actuellement en disponibilité)  
1971            MSc en économie, Warsaw School of Economics (École centrale de la planification et de la statistique)

## Parcours professionnel

Depuis le 1er mai 2004        Membre de la Commission européenne, Bruxelles

2003-2004     Ministre des affaires européennes, Pologne  
2001-2003     Chef de bureau au comité pour l'intégration européenne et secrétaire d'État, ministère des affaires étrangères de la Pologne  
2000-2001     Secrétaire générale adjointe et secrétaire exécutive, Commission économique des Nations unies pour l'Europe, Genève  
1998-2000     Secrétaire exécutive adjointe, Commission économique des Nations unies pour l'Europe, Genève  
1997-1998     Chef de la Chancellerie du président de la République de Pologne, avec rang de ministre  
1996-1997     Plénipotentiaire du gouvernement pour la création du comité pour l'intégration européenne (KIE), puis secrétaire du KIE avec le rang de secrétaire d'État et chef du bureau du comité pour l'intégration européenne (UKIE)  
1995-1996     Négociatrice principale pour l'adhésion à l'OCDE  
1994-1996     Sous-secrétaire d'État, ministère de l'Industrie, Pologne

## **Activités paraprofessionnelles**

- Membre de la Commission sur la croissance et le développement, sous les auspices de la Banque mondiale
- Membre du comité scientifique de «Bank and Credit», magazine mensuel polonais
- Présidente d'honneur du comité éditorial du magazine polonais «Euroregiony», publié à Katowice
- Membre du comité éditorial du bimensuel économique polonais «Nowe Życie Gospodarcze» (Nouvelle vie économique)
- Membre de l'association «MOST» de lutte contre l'exclusion sociale des personnes atteintes de troubles psychiatriques, Bydgoszcz
- Membre honoraire de l'Association soroptimiste internationale «Dom Polski» de Pologne, Varsovie
- Membre du conseil d'administration, Policy Network and Communications Ltd., Londres
- Membre du comité consultatif, Global Public Policy Institute, Berlin
- Membre du comité consultatif de la Fondation BELA, Berlin

## **Fonctions dans des établissements d'enseignement**

- Membre du conseil directeur de l'Institut polonais d'oncologie, Varsovie
- Présidente du conseil directeur de l'Institut de management, Varsovie
- Membre du conseil scientifique de l'Institut vétérinaire de l'État, Pulawy
- Membre du conseil scientifique de l'Institut central des mines, Katowice
- Membre du conseil directeur de l'Académie européenne des affaires pour les entreprises, Varsovie
- Membre du comité des sciences économiques de la Polish Academy of Sciences (2007-2010), Varsovie
- 1998-2001 Conseiller économique du président de la République de Pologne
- 1996-1998 Membre du conseil scientifique de l'Institut des sciences économiques de l'Académie polonaise des sciences
- 1995-1997 Membre du Conseil national de la statistique de Pologne
- 1994-1997 Rédactrice en chef du mensuel polonais «Gospodarka Narodowa»
- 1994-1995 Conseillère du vice-premier ministre et du ministre des finances
- Coauteur du programme gouvernemental «Une stratégie pour la Pologne»
- 1992-1996 Présidente du Conseil de la planification sociale, Bureau central de la planification
- 1991-1997 Rédactrice en chef adjointe du bimensuel polonais «Ekonomista»
- 1987-1996 Membre du comité exécutif de l'Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement, Genève.