



Livre vert sur la cohésion territoriale

Contribution de l'Union sociale pour l'habitat

Registre Kallas n° 329659939-87

Bruxelles, le 26 février 2009

DEFINITION

Quelle est la meilleure définition de la cohésion territoriale ?

Celle qui intègre :

- l'amélioration des conditions de vie des citoyens européens quel que soit leur lieu de résidence,
- l'égal accès aux services essentiels à leur existence au quotidien dans leur territoire de vie : emploi, logement, transport, santé, éducation, formation, services aux personnes, culture, loisirs... ;
- la réduction des disparités et ségrégations spatiales inhérentes aux nouvelles dynamiques territoriales (polarisation urbaine, échelle fine des disparités, cumul de déséquilibres de certains territoires infra-urbain, marginalisation croissante de ces territoires) et à forts enjeux sociétaux (immigration, mobilité, vieillissement, exclusion sociale, défaillances graves de cohésion...);
- l'exigence de renforcer la « communauté d'appartenance » à l'UE fondée sur l'objectif de cohésion propre au modèle social européen ;
- l'égalité des chances pour tous les citoyens européens quelque soit leur lieu de résidence.

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

Apport complémentaire basé sur les territoires de vie des citoyens européens par l'objectif de réduction des écarts de cohésion au sein même de ces territoires (échelle fine), et non plus seulement entre les régions de l'UE.

Exemple concret : lutter contre la discrimination dans l'accès à l'emploi des jeunes fondée sur leur lieu de résidence (exclusion du marché de l'emploi des jeunes issus de quartiers urbains défavorisés de villes européennes à fort écart de cohésion pouvant être situées dans des régions disposant d'un PIB moyen par habitant très élevé).

AMPLEUR ET PORTEE DE L'ACTION TERRITORIALE

L'Union européenne peut-elle favoriser la cohésion territoriale ?

Oui, c'est désormais un objectif de l'UE que de promouvoir la cohésion territoriale et cela doit constituer une voie privilégiée de réconciliation des citoyens européens avec l'UE.

L'UE peut agir de plusieurs manières complémentaires et sans exclusive :

- En intégrant explicitement cet objectif horizontal à toutes ses politiques sectorielles (cohérence – impact territorial – arbitrages entre objectifs contradictoires) ;
- En développant une politique spécifique de cohésion territoriale au sein de sa politique de cohésion économique et sociale (solidarité – compensation des déséquilibres territoriaux infra-régionaux – promotion d'un développement territorial équilibré) ;
- En promouvant une bonne gouvernance territoriale par le développement de la coopération entre les territoires et la mise en réseau des parties prenantes ;
- En incitant les Etats-membres à développer des mesures propres à chaque niveau de gouvernance territoriale sur base d'objectifs communs établis au niveau de l'Union (coordination intergouvernementale) et en évaluant l'efficacité comparée de ces mesures ;
- En développant des outils de communication adaptés en direction des citoyens européens valorisant ses différentes politiques (légitimité – valorisation).

De quelle manière peut-elle y contribuer tout en respectant le principe de subsidiarité ?

Conformément à l'article 5 du Traité, en agissant là où les objectifs des actions de réduction des écarts de cohésion entre les territoires de vie, en raison de leurs dimensions ou de leurs effets, ne peuvent être réalisés de manière satisfaisante par les Etats-membres et induisent des défaillances de cohésion territoriale contraires aux objectifs de l'UE.

Par exemple :

- en concentrant la solidarité communautaire en direction des territoires de vie à forts écarts de cohésion et/ou en grande difficulté en raison du cumul de déséquilibres, y compris dans des régions qui statistiquement ne le sont pas au regard de leur PIB/habitant ;
- en mettant en place des **outils financiers durables** de développement équilibré des territoires en mixant la logique de subvention à fond perdu (« one shoot » type subvention FEDER à impact limité sur la réduction des écarts de cohésion) à celle plus durable de constitution de fonds territoriaux d'investissement en coordination avec la BEI (de type JESSICA);
- en définissant avec les Etats-membres des objectifs communs de service universel au sein des territoires de vie pour les domaines relevant des besoins essentiels des citoyens européens (emploi, logement, transport, santé, éducation, formation, services aux personnes, culture, loisirs...);
- en promouvant une exigence d'approche intégrée des politiques territoriales visant à satisfaire ces besoins essentiels dans les territoires de vie qui sont étroitement liés et interdépendants (exemple emploi-transports-logement-éducation) et tenant compte de phénomènes de cumul des déséquilibres caractérisant certains territoires ou partie de territoires;
- en favorisant la mobilité géographique et professionnelle des citoyens européens entre les territoires de vie, et notamment des jeunes à la recherche d'un premier emploi (du type Erasmus premier emploi) ;
- en promouvant une bonne gouvernance des territoires de vie et les échanges de stratégies et de politiques locales de réduction des écarts de cohésion dans des domaines prioritaires en termes de besoins effectifs des citoyens.

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

Conformément au principe de subsidiarité, l'échelle territoriale de l'intervention politique doit être adaptée à sa capacité effective à répondre aux besoins des citoyens européens, tout en tenant

compte de ces effets au-delà du territoire d'application et notamment du coût de la non politique ou de son insuffisance pour l'ensemble des niveaux de gouvernance, y compris pour l'UE compte tenu de ses objectifs propres.

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

Le nouvel objectif de cohésion territoriale nécessite d'aller au-delà de l'approche régionale qui a prévalu jusqu'à présent sur base d'écart de cohésion appréhendés sur base du PIB/habitant.

Celle-ci doit être complétée par une approche réellement territoriale établie à une échelle infrarégionale plus fine et sur base d'indicateurs d'écart de cohésion qualitatifs prenant en considération le caractère souvent cumulatif des déséquilibres spatiaux en présence (ex. audit urbain).

De même que des caractéristiques géographiques ont été établies pour la politique de cohésion, des caractéristiques spécifiques doivent être établies pour les territoires infrarégionaux en fonction de la nature des écarts de cohésion qui les caractérisent et de leurs effets sur les conditions d'accès aux services essentiels pour les citoyens européens qui y vivent.

La question des interactions entre territoires de vie distincts doit également être prise en considération (Métropoles, villes moyennes, zones rurales, transports, délocalisation...).

UNE MEILLEURE COOPERATION

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

- Renforcer les programmes de coopération territoriale dans le cadre de la future politique de cohésion,
- Expérimenter et développer des modes de gouvernance territoriale transfrontalière dans les territoires de vie transfrontaliers en matière notamment de satisfaction des besoins sociaux de base pour les citoyens (transports, santé, éducation, culture, loisirs...).

De nouvelles formes de coopération territoriale sont-elles nécessaires ?

Oui par exemple promouvoir la coopération territoriale entre opérateurs locaux chargés de fournir les services de base dans les territoires de vie (Hôpitaux, bailleurs sociaux, entreprises de transports, fournisseurs de services sociaux) et utilisateurs de ces services sur des thématiques communes et spécifiques (mise en réseau thématique).

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

Oui, dès lors que les outils en vigueur freinent voire empêchent cette coopération territoriale (procédure complexe, obstacles juridiques...) notamment en développant l'expérimentation sur base de zones de dérogation transfrontalière (ex zones franches) ainsi que la capitalisation des expériences.

Il faut également substituer aux outils classiques ayant un effet limité sur la réduction des écarts de cohésion des instruments d'intervention susceptibles d'agir à long terme et d'avoir un effet structurant en terme de développement équilibré (ex fonds territoriaux d'investissement).

UNE MEILLEURE COORDINATION

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

- Etude d'impact systématique des politiques sectorielles sur les politiques territoriales, soumise à l'approbation du Parlement européen et du Comité des régions ;
- Forum permanent des acteurs territoriaux assurant la fourniture des services de base pour les citoyens européens dans les territoires de vie ;
- Programmes de mobilité des fonctionnaires européens, nationaux et territoriaux dans les différents niveaux de la gouvernance territoriale.

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 ?

- Toutes les politiques sectorielles qui ont un impact sur le développement des territoires (énergie, transports, recherche-innovation, PME, agriculture, santé publique...)
- Les politiques horizontales du marché intérieur, des marchés publics et de la concurrence (aides d'Etat notamment) ;
- Outil : études d'impacts territoriales, mise en cohérence et arbitrages en cas de conflits d'objectifs).

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

Par la définition d'objectifs communs fixés à l'échelle de l'UE entre les différents niveaux de gouvernance en référence à la mise en oeuvre de principes de service universel en matière d'accès aux services de base dans les territoires de vie : emploi, logement, transport, santé, éducation, formation, services aux personnes, culture, loisirs...

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

En renforçant la coopération entre les différents niveaux de gouvernance en charge d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer ces politiques (Villes, Régions, Etats, UE) et en y impliquant l'ensemble des parties prenantes.

NOUVEAUX PARTENARIATS TERRITORIAUX

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

Oui, c'est un principe général de bonne gouvernance qui doit être appliqué en matière de cohésion territoriale.

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

En conditionnant le bénéfice des politiques communautaires à une association effective de toutes les parties prenantes concernés à l'élaboration des stratégies et programmations locales en matière de cohésion territoriale.

AMELIORER LA COMPREHENSION DE COHESION 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 ?

- Indicateurs d'écart de cohésion infrarégionale à l'échelle des territoires de vie partageant des dynamiques comparables (ex : métropoles, agglomérations, villes moyennes, zones rurales etc...) sur base desquels la solidarité communautaire sera engagée sous la forme de compensation des déséquilibres existants et d'appui à un développement territorial plus équilibré ;
- Assurer un suivi de l'évolution des écarts de cohésion de ces territoires et une évaluation des politiques conduites à tous les niveaux ;
- Intégrer des indicateurs relatifs aux conditions d'accès aux services de bases des citoyens européens.

Contact

Laurent Ghekiere
Représentant auprès de l'UE - Union Sociale pour l'Habitat
HOUSING EUROPE CENTRE
Square de Meeûs 18 - B-1050 Bruxelles
Tel +322 213 84 41 ou +336 86 16 91 60
Registre Kallas n°329659939-87

<http://www.union-habitat.org/europe>