

UNION EUROPÉENNE



Comité des régions

COTER-IV-020

**16<sup>e</sup> réunion de la commission  
12 décembre 2008**

**PROJET D'AVIS  
de la commission de la politique de cohésion territoriale  
"COHESION TERRITORIALE"**

---

Rapporteur: **Jean-Yves LE DRIAN (PSE/FR)**  
président du Conseil régional de Bretagne

---

Ce document sera examiné lors de la réunion de la **commission de la politique de cohésion territoriale** qui se tiendra **le 12 décembre 2008 de 11 heures à 17 heures**. En vue de leur traduction, les amendements doivent être soumis par courrier électronique et parvenir au secrétariat de la commission **au plus tard pour le 5 décembre 2008** (adresse électronique: [coter@cor.europa.eu](mailto:coter@cor.europa.eu)).

**DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION:14 novembre 2008**

Texte de référence

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen – Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout  
COM (2008) 616 final

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

### LE COMITE DES REGIONS

#### Observations générales sur les propositions du Livre vert de la Commission

1. accueille favorablement l'adoption du Livre Vert sur la cohésion territoriale par la Commission européenne en date du 6 octobre 2008, permettant de lancer un vaste débat au niveau européen sur ce concept qui deviendra un objectif politique transversal de l'Union européenne<sup>1</sup>, conformément au traité en cours de ratification (art. 3 TUE);
2. regrette néanmoins le manque d'ambition de la Commission, qui contrairement à ce qu'elle avait fait dans ses précédents rapports sur la cohésion n'a pas souhaité donner de définition de la cohésion territoriale dans le livre vert ce qui risque de restreindre fortement son champ d'application possible;
3. craint que cette timidité limite la portée politique de l'objectif de cohésion territoriale, et retarde son opérationnalisation concrète;
4. estime nécessaire d'aller au-delà des questions posées par la Commission dans le Livre Vert, afin d'élargir la portée politique du concept de cohésion territoriale au niveau communautaire;
5. demande à la Commission de produire un Livre Blanc, à l'issue de la période de consultation, qui devrait préciser les moyens de mise en œuvre de l'objectif de cohésion territoriale;

#### Principes fondateurs d'un nouvel objectif politique pour l'Union européenne

6. rappelle qu'il avait réclamé dans son avis sur le 4<sup>e</sup> rapport de cohésion qu'à l'avenir, les questions de cohésion territoriale devraient davantage être prises en compte par la politique de cohésion<sup>2</sup>;
7. souligne l'importance de la cohésion territoriale en tant qu'objectif politique, apportant à l'action communautaire une capacité accrue de renforcer la solidarité dans l'Union européenne et de contribuer efficacement au développement durable et à la lutte contre le changement climatique, tout en respectant le principe de subsidiarité et la répartition des compétences entre les différents échelons de gouvernement;
8. rappelle avec force que l'objectif de cohésion territoriale doit s'appliquer à tout le territoire européen, i.e. à l'ensemble des régions de l'Union européenne, sans toutefois porter atteinte

---

<sup>1</sup> Comme demandé dans l'avis d'initiative du CdR 388/2002 fin sur "la cohésion territoriale" (rapporteur: VALCARCEI SISO)

<sup>2</sup> Cf. avis CdR 97/2007 fin sur le "Quatrième rapport sur la cohésion" (rapporteur: Michael SCHNEIDER).

aux priorités géographiques définies par ailleurs dans le cadre de la politique régionale et des interventions des fonds structurels;

9. demande à la Commission d'approfondir ses recherches en vue de la mise au point d'indicateurs pertinents (le cas échéant au niveau infrarégional), concernant des types particuliers de régions, notamment les montagnes, les îles, les zones à faible densité de population, les zones frontalières, afin de mettre en évidence leurs opportunités et handicaps spécifiques, ainsi que les régions ultrapériphériques (RUP) dont la situation spécifique est rappelée à l'article 299 du TUE;
10. affirme que la cohésion territoriale vise à donner aux citoyens des chances équivalentes en termes de qualité et de conditions de vie, assignant dès lors à chaque territoire communautaire l'ambition d'offrir à ces citoyens un accès équitable – et non égal – aux infrastructures et aux services d'intérêt général et d'intérêt économique général "de base"; leur permettant de mener une vie digne, *hic et hunc*, i.e. selon des standards européens du 21<sup>e</sup> siècle;
11. considère que la notion de cohésion territoriale se fonde sur le principe de la solidarité, en particulier la solidarité territoriale, nécessitant la mise en œuvre de mécanismes de péréquation entre les États membres, entre les régions, et au sein des régions;
12. rappelle que les derniers rapports sur la cohésion mettent en évidence l'aggravation tendancielle de certaines disparités territoriales entre les régions européennes, ainsi qu'au niveau infrarégional. Ces disparités se caractérisent par des phénomènes tels que la ségrégation spatiale, engendrant certaines formes de ghettoïsation, le déclin continu de certaines zones rurales à dominante agricole ou reculées. Elles rendent plus que jamais nécessaire l'inscription de la cohésion territoriale au rang d'objectif de l'Union européenne;
13. estime que cette nécessité est renforcée par le surcoût généré par la non cohésion territoriale en Europe: surcoût environnemental dû notamment à la congestion dans les zones urbaines et réchauffement climatique; surcoût social généré par la concentration spatiale des problèmes sociaux; enfin, le manque de cohésion territoriale nuit au fonctionnement du marché unique européen en réduisant l'accès de certains territoires aux libertés inscrites dans les Traités;
14. propose que la cohésion territoriale soit un élément essentiel de la stratégie de l'Union européenne face à la crise actuelle, à la fois financière et économique;

### **Vers une politique régionale révisée, au service de la cohésion territoriale**

15. estime que l'objectif de cohésion territoriale est complémentaire à celui de la cohésion économique et sociale et que les trois formes de cohésion doivent se renforcer mutuellement, ce qui implique, que l'objectif de cohésion territoriale soit pris en compte par toutes les politiques communes à impact territorial, et tout particulièrement par la politique régionale;

16. invite la Commission à faire un bilan de l'apport des stratégies de Lisbonne et de Göteborg à la cohésion territoriale, dans le cadre de l'opération d'*earmarking* réalisée dans les fonds structurels sur la période 2007-2013;
17. propose à la Commission de prévoir une inflexion des orientations stratégiques prenant en compte la cohésion territoriale pour la période 2014-2020; à ce titre, appelle à ce que la politique régionale trouve un juste équilibre entre les dépenses de compétitivité favorisant la croissance économique dans un environnement globalisé, et les dépenses visant à réduire les disparités entre les territoires, pour atteindre les objectifs de la cohésion;
18. préconise la mise au point de nouveaux outils et notamment d'indicateurs en fonction des besoins de mise en œuvre de la cohésion territoriale<sup>3</sup>, y compris par des analyses infrarégionales. Il s'agit de se doter d'instruments adéquats permettant une prise en compte des disparités territoriales dans les politiques publiques (par exemple, le revenu disponible par habitant pour tenir compte des transferts, ce que ne fait pas le PIB/h, la capacité fiscale, l'accessibilité à différents services (transports, distributions d'énergie, santé, éducation), ou même la création d'indices synthétiques de développement humain<sup>4</sup>);

#### *Coopération territoriale*

19. rappelle l'incontestable valeur ajoutée européenne de la coopération territoriale, et sa contribution à l'objectif de cohésion territoriale; à ce titre, appelle à une augmentation substantielle du budget alloué à ce volet de la politique régionale, afin qu'elle puisse aller au-delà des échanges de bonnes pratiques;
20. rappelle que le GECT<sup>5</sup>, en mettant en place une structure de coopération européenne, liée à des projets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux, favorise une coopération effective dans une large gamme d'activités, ainsi que le renforcement des relations de voisinage, le rapprochement des populations, le transfert de connaissances et l'échange de bonnes pratiques;
21. souligne la nécessité de mieux coordonner les interventions de coopération territoriale avec le volet externe de cette coopération, dans la perspective de l'élargissement de l'UE (Balkans occidentaux et Turquie), avec les pays éligibles à la politique européenne de voisinage, (PEV), la Fédération de Russie et les pays voisins des régions ultrapériphériques;

---

<sup>3</sup> Suite à l'avis CdR 97/2007 fin sur le "Quatrième rapport sur la cohésion" (rapporteur: Michael SCHNEIDER).

<sup>4</sup> En référence à la méthodologie mise au point par le PNUD.

<sup>5</sup> Suite à l'avis CdR 308/2007 fin sur "Le GECT: un nouvel élan pour la coopération territoriale en Europe" (rapporteur: Mercedes BRESSO).

### *Coopération transfrontalière*

22. souligne le rôle spécifique de la coopération transfrontalière dans l'intégration européenne et l'importance des résultats obtenus: réduction des effets écran aux frontières intérieures de l'UE, modification du rôle des frontières externes (développement concerté, lutte contre l'immigration et les trafics illégaux, soutien au développement des zones frontalières des pays tiers avec l'UE), appui à la transformation des frontières externes en frontières internes avec les adhésions des nouveaux États membres;
23. invite la Commission à poursuivre son effort de simplification et d'amélioration de la gestion des programmes transfrontaliers, par exemple en définissant des allocations communes aux deux côtés de la frontière, et soutient la Commission dans son intention de faire un bilan de la mise en œuvre du GECT;

### *Coopération transnationale*

24. préconise le renforcement futur de cette coopération sur des territoires pertinents (tels que les bassins maritimes et fluviaux, ou les massifs de montagne) afin de traiter efficacement des problèmes de protection de l'environnement, de lutte contre la pollution et d'amélioration des réseaux de transport, dans le cadre de stratégies d'aménagement du territoire établies en commun;

### *Coopération interrégionale*

25. souhaite que l'instrument de coopération interrégionale soit dans l'avenir mieux adapté aux besoins des collectivités territoriales, au travers une plus grande flexibilité dans le choix des thématiques de coopération;
26. propose que les financements destinés à la coopération interrégionale soient conditionnés à l'implication de territoires de niveaux de développement différents, permettant ainsi aux régions de la convergence de bénéficier des savoir-faire des autres régions;

### **Une mise en cohérence des politiques publiques communautaires, au regard de la cohésion territoriale**

27. estime que l'objectif de cohésion territoriale doit s'appliquer à toutes les politiques communautaires. Il convient dès lors de renforcer la complémentarité entre les politiques sectorielles et la politique régionale, en veillant à la mise en cohérence de celles-ci, qu'elles soient de nature allocative ou réglementaire. En effet, la politique régionale ne doit plus avoir pour vocation de remédier aux disparités territoriales que d'autres politiques communautaires auraient mises à mal;

28. regrette à cet égard que les politiques communautaires soient trop souvent conçues et mises en œuvre sans considération suffisante de leurs conséquences territoriales, ce qui confronte les collectivités territoriales à des effets négatifs de ces politiques (pertes d'activités ou d'emplois, dommages sur l'environnement, suppléments de congestion ou de désertification);
29. reconnaît qu'une partie de ces inconvénients ont été surmontés par les interventions de la politique régionale communautaire, notamment dans ses programmes d'aide aux mutations économiques (reconversion industrielle, développement rural dans le contexte de la réforme de la PAC);
30. considère, par analogie avec la clause sociale horizontale également introduite par le Traité de Lisbonne, que la prise en compte de l'impact territorial des politiques sectorielles est nécessaire dès le stade de la conception (*looking at the map before implementing policies*), afin d'anticiper leurs effets territoriaux, plutôt que de réparer les distorsions nées de l'application inadéquate de politiques communes trop indépendantes;

#### *La politique agricole commune (PAC)*

31. estime que la PAC, dont l'impact territorial est élevé, doit contribuer davantage à la cohésion territoriale en anticipant les effets territoriaux de la réforme à venir, afin d'en limiter les effets négatifs et en prévoyant des mesures d'adaptation en faveur des territoires qui pourraient être affectés négativement par cette réforme;
32. recommande de mieux coordonner les actions de développement rural au sein du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC avec la politique régionale, afin d'assurer plus de complémentarités entre le développement rural et urbain;

#### *La politique commune des transports*

33. estime que toutes les régions ne sont pas égales face à l'évolution de la politique commune des transports, notamment celles dont l'accessibilité dépend de modes de transport (notamment l'aérien) ayant une forte incidence sur le changement climatique;
34. propose pour assurer la capillarité des réseaux transeuropéens la définition d'exigences européennes minimales en vue d'une desserte équilibrée des territoires, en fonction d'indicateurs synthétiques d'accessibilité et d'objectifs quantifiés;

#### *L'environnement*

35. estime que la question sensible du changement climatique ne se pose pas de la même manière dans toutes les régions (par exemple vis-à-vis de la mise en œuvre du système communautaire d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, de la gestion des zones côtières...);

### **Propositions concernant l'impact territorial de l'évolution des services d'intérêt général (SIG) et des services d'intérêt économique général (SIEG)**

36. rappelle l'importance des SIEG comme véritables vecteurs de cohésion territoriale, comme mentionné dans le droit primaire communautaire (art. 16 TCE), et regrette à ce titre que l'impact territorial des politiques communautaires sur les services d'intérêt général (SIG), et notamment les services d'intérêt économique général (SIEG), ne soit ni étudié en amont de la présentation de propositions législatives par la Commission ni évalué en aval;
37. souligne les risques de fragmentation du marché intérieur qui résultent d'un accès inégal des citoyens aux services de proximité, en dépit de l'affirmation d'un objectif de maintien d'un service universel;
38. défend le maintien de l'accès universel à ces services, notamment dans les régions à densité de population relativement réduite, dans le cadre des obligations traditionnelles de service public, au nom de l'égalité de traitement et comme condition de l'intégration des régions dans l'économie globale;
39. demande, conformément au principe de subsidiarité inscrit dans le Traité, une définition claire et effective du degré de liberté des États membres et des collectivités territoriales dans la gestion de leurs obligations de service public (versement d'aides, gestion des marchés publics);
40. réitère la nécessité de définir au niveau communautaire les instruments juridiques permettant de garantir la sécurité juridique des opérations des collectivités territoriales à titre de prestataires, de gestionnaires ou de bénéficiaires des SIEG<sup>6</sup>;

### **Propositions concernant l'amélioration de la gouvernance territoriale**

41. souligne que l'intervention de plusieurs niveaux de gouvernement sur un seul territoire avec des effets variés, et parfois contradictoires, entraîne un besoin d'améliorer la qualité de la gouvernance, notamment dans sa dimension territoriale, afin de remédier au défaut d'intégration des politiques publiques; ce nouveau schéma de gouvernance territoriale est la clef de voûte de la concrétisation de l'objectif de cohésion territoriale;
42. rappelle que l'objectif de cohésion territoriale ne doit pas se traduire par des changements dans la répartition des compétences, notamment pour l'aménagement du territoire, qui doit rester de la compétence des États membres et de leurs collectivités territoriales;

---

<sup>6</sup> Conformément à l'avis CdR 327/2004 fin sur le "Livre Blanc sur les services d'intérêt général" (rapporteur: Claudio MARTINI)

43. appelle à la clarification des compétences dans les États membres entre les différents niveaux de gouvernement et au développement de politiques transversales ou horizontales et des fonctions de coordination;
44. préconise un renforcement de la gouvernance multi niveaux<sup>7</sup> pour parvenir à la définition d'objectifs stratégiques communs, par exemple pour l'accessibilité et le développement durable, chacun des participants y concourant en fonction de ses moyens.

Bruxelles, le ...

Le Président  
du Comité des régions

Luc VAN den BRANDE

Le secrétaire général  
du Comité des régions

Gerhard STAHL

---

<sup>7</sup>

Conformément aux avis précédents du CdR: CdR 149/2008 fin sur "le partenariat en matière de gouvernance et de planification des projets dans le domaine de la politique régionale" (rapporteur: Vladimir KISYOV) - CdR 397/2006 fin sur le "Paquet 'Mieux légiférer 2005 et 2006'" (rapporteur: Luc VAN DEN BRANDE) - CdR 103/2001 fin sur le "Livre Blanc sur la gouvernance européenne" (rapporteur: Michel DELEBARRE).

## II. PROCÉDURE

<b>Titre</b>	Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen – Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout
<b>Références</b>	COM(2008) 616 final
<b>Base juridique</b>	art. 265, 1er al.
<b>Base réglementaire</b>	
<b>Date de la saisine du Conseil/ Date de la lettre de la Commission</b>	06.10.2008
<b>Date de la décision du Président/ Bureau</b>	07.07.2008
<b>Commission compétente</b>	Commission de la politique de cohésion territoriale (COTER)
<b>Rapporteur</b>	Jean-Yves LE DRIAN (PSE/FR), Président du Conseil régional de Bretagne
<b>Note d'analyse</b>	04.11.2008
<b>Examen en commission</b>	12.12.2008
<b>Date de l'adoption en commission</b>	
<b>Résultat du vote en commission</b>	
<b>Date de l'adoption en session plénière</b>	
<b>Avis antérieur du Comité</b>	