

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du développement régional

2008/2174(INI)

14.11.2008

PROJET DE RAPPORT

sur le Livre vert sur la cohésion territoriale et l'état d'avancement du débat sur
la future réforme de la politique de cohésion
(2008/2174(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Lambert van Nistelrooij

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le Livre vert sur la cohésion territoriale et l'état d'avancement du débat sur la future réforme de la politique de cohésion (2008/2174(INI))

Le Parlement européen,

- vu le cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale – Régions en croissance, Europe en croissance (COM(2008)0371),
 - vu le Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout (COM(2008)0616),
vu les articles 158 et 159 du traité CE,
 - vu le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale (COM(2007) (0273),
 - vu l'agenda territorial de l'Union européenne et la charte de Leipzig sur la ville européenne durable et la mise en oeuvre du programme d'action de l'agenda territorial,
 - vu ses résolutions du 21 février 2008 sur le quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale¹ et sur le suivi de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig – vers un programme d'action européen en faveur du développement spatial et de la cohésion territoriale², et sa résolution du 21 octobre 2008 sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale³,
 - vu l'étude de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) intitulée "Les devenirs du territoire, scénarios territoriaux pour l'Europe" et celle du Parlement européen intitulée "Les disparités régionales et la cohésion: quelles stratégies pour l'avenir ?",
 - vu les conclusions de la conférence sur la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion qui a eu lieu à Paris les 30 et 31 octobre 2008,
 - vu l'article 45 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement régional (A6-0000/2008),
- A. considérant que le traité de Lisbonne qui inscrit la cohésion territoriale au nombre des objectifs fondamentaux de l'Union, parallèlement à la cohésion économique et sociale, n'a pas encore été ratifié par tous les États membres de l'Union européenne,
- B. considérant que la cohésion territoriale a toujours été un principe implicite de la politique

¹ Textes adoptés, P6_TA(2008)0068

² Textes adoptés, P6_TA(2008)0069

³ Textes adoptés, P6_TA(2008)0492

de cohésion depuis sa conception et qu'elle est au coeur de son développement; considérant que le traité de Lisbonne et le Livre vert sur la cohésion territoriale ont permis de rendre ce principe davantage visible et explicite,

- C. considérant que la politique de cohésion a d'ores et déjà réussi à créer des synergies importantes avec d'autres politiques communautaires en vue d'en accroître les effets sur le terrain, et ce au profit des citoyens européens, et que les synergies établies entre la politique de cohésion et la recherche et l'innovation ou la stratégie de Lisbonne représentent des réussites brillantes ayant produit des résultats positifs tangibles,

État d'avancement du débat sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne

1. approuve les principales conclusions de la consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne, telles qu'elles sont présentées dans le cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, et se félicite du grand intérêt que les différentes parties concernées dans le domaine de la politique régionale ont déjà porté à ce débat;
2. se félicite de ce que ces conclusions correspondent dans une grande mesure aux points de vue exprimés dans sa résolution du 21 février 2008, et rappelle que cette résolution représentait la première contribution du Parlement au débat public;
3. fait observer que dans sa résolution du 21 février 2008, il défendait les positions suivantes: le rejet de toute tentative de renationalisation et l'attachement à une politique communautaire unique, qui serait également à même de relever les défis communs comme la mondialisation, le changement climatique et l'évolution démographique, les migrations et l'efficacité énergétique, la conviction que cette politique devait viser toutes les régions de l'Union européenne, en représentant une valeur ajoutée pour tous, la nécessité de fixer des priorités s'agissant des dépenses au titre des politiques et actions structurelles de l'Union européenne et l'approbation du processus de "fléchage", ainsi que la nécessité de synergies sur le terrain et une approche intégrée entre les différentes politiques sectorielles pour atteindre le résultat optimal en termes de croissance et de développement sur le terrain;
4. est convaincu que la cohésion territoriale revêt une importance capitale dans le contexte du développement de la politique de cohésion de l'Union européenne; considère, partant, que le débat sur le Livre vert sur la cohésion territoriale est en rapport direct avec la réforme future de la politique régionale de l'Union européenne;

Évaluation du Livre vert sur la cohésion territoriale

5. se félicite vivement de l'adoption du Livre vert sur la cohésion territoriale par la Commission, ce Livre vert répondant à une demande déjà ancienne du Parlement européen; approuve sans réserve la décision de poursuivre l'analyse de la "cohésion territoriale", qui, depuis longtemps, occupe le premier plan de tout débat sur la politique régionale, bien que le traité de Lisbonne n'ait pas encore été ratifié;

6. considère que le Livre vert pêche par manque d'ambition, dans la mesure où il ne propose pas une définition claire de la cohésion territoriale, et qu'il ne fait donc pas véritablement progresser la compréhension de cette nouvelle notion; regrette en outre que le Livre vert n'explique pas comment la cohésion territoriale sera intégrée dans le cadre existant de la politique de cohésion et comment elle pourra être prise en compte dans la prochaine période de programmation;
7. se félicite de l'analyse contenue dans le Livre vert qui définit trois éléments clés qui devraient être au centre du développement de la cohésion territoriale: la concentration, les liaisons et la coopération; considère que ces éléments peuvent contribuer à lever certains obstacles fondamentaux qui empêchent le développement harmonieux de l'Union, comme les effets négatifs associés à la concentration de l'activité économique, les inégalités en termes d'accès aux marchés et aux services résultant de l'éloignement, et les divisions créées par les frontières entre non seulement les États membres mais aussi les régions;
8. se félicite du lancement de la consultation publique sur la cohésion territoriale, ainsi qu'il est demandé dans le Livre vert; considère que la réussite de toute consultation publique est directement liée à une participation aussi large possible des différentes parties concernées et de la société civile; invite les autorités nationales et locales compétentes à diffuser sans retard les informations pertinentes, en sorte de sensibiliser davantage l'opinion à l'importance de cette nouvelle notion;
9. considère que la coordination de toutes les politiques communautaires sectorielles ayant d'importants effets territoriaux est essentielle pour le développement de la cohésion territoriale; regrette dès lors que dans le Livre vert, l'analyse en la matière se limite à dresser la liste de ces politiques communautaires sans proposer les moyens d'améliorer les synergies entre elles, ni même des méthodes pour mesurer concrètement les effets territoriaux de ces politiques;
10. approuve la démarche qui consiste à ne pas inclure dans le Livre vert et dans le débat public des références aux éventuelles implications budgétaires et financières de la cohésion territoriale; considère qu'une telle analyse serait prématurée tant que la notion elle-même n'est pas clairement définie et comprise par toutes les parties concernées; suggère que ces considérations soient abordées dans le cadre des prochaines perspectives financières;

Analyse de la notion de cohésion territoriale

11. approuve la thèse défendue dans le Livre vert, à savoir que la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de territoires ayant des caractéristiques et spécificités différentes, et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti des caractéristiques propres de territoires différents; met l'accent sur le fait que la cohésion territoriale est une notion horizontale qui sous-tend le développement de l'Union dans son ensemble en faisant de la diversité un atout pour toutes ses régions; est convaincu que la cohésion territoriale devrait empêcher toute évolution vers une Union asymétrique;
12. considère que la cohésion territoriale est une notion distincte qui devrait apporter une

valeur ajoutée tangible à la cohésion économique et sociale; souligne que les trois composantes de la cohésion (économique, sociale et territoriale) devraient être complémentaires et se renforcer mutuellement, tout en conservant leurs propres fonctions distinctes dans une notion unique intégrée; considère, partant, qu'il ne devrait pas exister de hiérarchie entre ces objectifs;

13. se félicite des conclusions de l'étude de l'ORATE sur les futurs scénarios de développement du territoire européen d'ici à 2030, étude qui apporte des données concrètes à l'appui du débat politique sur la forme des politiques communautaires et nationales, en sorte de créer des instruments judicieux pour prévenir la polarisation et le dépeuplement de territoires de l'Union européenne et développer des conditions optimales pour garantir à leurs habitants une vie aussi agréable que possible;
14. souligne que l'un des principaux objectifs de la cohésion territoriale consiste à garantir que le progrès et la croissance générés dans un territoire spécifique profitent à l'ensemble de la région et du territoire de l'Union européenne; considère, à cet égard, que des centres d'excellence et des regroupements de recherche et d'innovation sont essentiels pour la réussite économique, les découvertes scientifiques, l'innovation technologique et l'emploi, et qu'il convient de stimuler davantage l'interaction et le transfert de connaissances entre ces centres et les régions limitrophes;
15. souligne la contribution vitale du marché unique à la cohésion économique, sociale et territoriale; met l'accent sur l'importance des services publics en relation avec le développement économique et social durable, ainsi que sur la nécessité d'un accès équitable, tant socialement que régionalement, aux services d'intérêt général; considère que, compte tenu du principe de subsidiarité et de la législation de la concurrence de l'Union européenne, la responsabilité de la définition, de l'organisation, du financement et du contrôle des services d'intérêt général devrait incomber aux autorités nationales, régionale et locales; estime néanmoins qu'une réflexion sur l'accès équitable des citoyens aux services devrait faire partie du débat sur la cohésion territoriale;
16. constate que le Livre vert reconnaît les défis particuliers en termes de développement auxquels sont confrontées des régions ayant des caractéristiques géographiques particulières, comme les régions montagneuses, les régions insulaires et les régions à faible densité de population; constate également que les régions frontalières sont confrontées à des défis politiques spécifiques en termes d'accessibilité, de qualité et d'efficacité; rejette l'idée que la cohésion territoriale devrait être une politique consacrée exclusivement à régler les problèmes de ces régions; considère toutefois qu'une attention particulière devrait être portée au développement de ces régions en sorte de compenser leurs handicaps et de leur permettre de contribuer réellement au développement harmonieux de l'Union dans son ensemble;
17. estime que la cohésion territoriale ne devrait pas se limiter aux effets de la politique régionale de l'Union européenne sur le territoire européen, mais devrait concerner également la dimension territoriale d'autres politiques sectorielles communautaires ayant d'importants effets territoriaux; souligne, s'agissant de la cohésion territoriale, qu'il importe de renforcer les synergies entre les différentes politiques communautaires en sorte de coordonner et d'optimiser leurs effets territoriaux sur le terrain; constate toutefois que

toutes les politiques communautaires conserveront toujours leur autonomie, et que ce processus n'implique pas la subordination d'une politique à une autre;

Recommandations pour l'avenir de la cohésion territoriale

18. escompte qu'une définition claire de la cohésion territoriale résultera de la consultation publique, définition qui sera approuvée, partagée et comprise par toutes les parties concernées; considère que cette définition apportera la clarté et la transparence et qu'elle devrait mettre en évidence la valeur ajoutée que la cohésion territoriale devrait apporter au cadre traditionnel de la politique de cohésion;
19. demande instamment à la Commission de publier un Livre blanc sur la cohésion territoriale, au terme de ce processus de consultation; estime qu'un Livre blanc contribuera à consolider la notion de cohésion territoriale ainsi qu'à proposer des dispositions concrètes et des mesures politiques, qui devraient être introduites dans le paquet législatif post-2013 concernant les Fonds structurels;
20. considère que les trois éléments – la concentration, les liaisons et la coopération – sur lesquelles se fonde l'analyse de la cohésion territoriale faite dans le Livre vert, doivent encore être développés et traduits en options politiques concrètes; demande instamment à la Commission d'expliquer comment ces éléments seront intégrés dans le cadre législatif post-2013;
21. demande un renforcement significatif de l'objectif européen de coopération territoriale pour la prochaine période de programmation; est convaincu de la valeur ajoutée européenne de cet objectif, en raison en particulier de la participation directe des autorités régionales et locales à la planification et à la mise en oeuvre des programmes concernés dans le domaine de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale; souligne également à cet égard l'importance de la dimension transfrontalière et des programmes opérationnels en la matière de la politique européenne de voisinage;
22. estime que la cohésion territoriale devrait être conçue comme un principe horizontal soutenant toutes les politiques et actions communautaires; considère que l'évolution du principe du développement durable et de la protection de l'environnement devrait servir d'exemple quant au moyen d'intégrer la cohésion territoriale dans le développement futur de toutes les politiques communautaires concernées;
23. souligne la nécessité de définir, dans le contexte de la cohésion territoriale, des indicateurs qualitatifs supplémentaires aux fins de mieux concevoir et mettre en oeuvre les politiques correspondantes sur le terrain, compte tenu des spécificités territoriales différentes; souligne toutefois que le PIB demeure le seul critère d'éligibilité à l'aide financière des Fonds structurels;
24. considère que pour mieux coordonner les effets territoriaux des politiques sectorielles communautaires, il est nécessaire de pouvoir mieux comprendre et mesurer ces effets; demande dès lors instamment à la Commission de réaliser une étude d'impact territorial de ces politiques; attend de la Commission qu'elle propose également des moyens concrets de créer des synergies entre ces politiques territoriales et sectorielles;

25. renouvelle sa demande, déjà ancienne, à savoir le développement d'une stratégie générale de l'Union européenne pour les régions ayant des caractéristiques géographiques particulières, qui leur permettra de mieux s'attaquer aux problèmes et aux défis auxquels elles sont confrontées; considère qu'une stratégie de l'Union européenne devrait également viser les moyens d'adapter les politiques communautaires aux besoins et atouts spécifiques de ces territoires;
26. souligne toutefois que la conception d'indicateurs supplémentaires et la réalisation d'évaluations territoriales ne devraient pas déboucher sur un renforcement de la bureaucratie ou des retards supplémentaires dans la mise en oeuvre des nouvelles politiques et actions au profit de la cohésion territoriale; souligne la nécessité de résultats directs induits par l'incorporation de la cohésion territoriale dans le prochain train de programmes des Fonds structurels;
27. demande instamment aux États membres d'intensifier leurs efforts pour atteindre les objectifs du titre 4 du premier programme d'action pour la mise en oeuvre de l'agenda territorial de l'Union européenne en rassemblant des connaissances sur la cohésion territoriale et l'aménagement spatial durable, en ouvrant des perspectives et en analysant les effets, et reconnaît le rôle essentiel joué par l'ORATE dans ce processus;
28. note avec grand intérêt que le cinquième rapport d'étape fait pour la première fois spécifiquement référence aux "régions en transition", qui se situent entre les "régions relevant de l'objectif de convergence" et les "régions couvertes par l'objectif de compétitivité et d'emploi"; reconnaît la nécessité de traiter séparément ces régions qui sont aujourd'hui divisées en régions bénéficiant d'un régime d'aide progressif et dégressif selon l'un ou l'autre des objectifs; invite la Commission, dans le contexte de la cohésion territoriale, à concevoir un système plus global d'aide transitoire progressive aux régions qui dépasseront bientôt le seuil de 75% du PIB, afin de leur conférer un statut plus clair et davantage de sécurité dans leur développement;
29. considère que l'adoption d'une démarche intégrée débouchera plus facilement sur la réussite si les autorités régionales et locales, ainsi que les parties concernées qui peuvent avoir une vue générale et une compréhension des nécessités et spécificités d'un territoire donné, sont associées dès le départ à la conception et à la mise en oeuvre des stratégies de développement de chaque territoire;
30. reconnaît que la cohésion territoriale introduit certaines idées nouvelles quant aux moyens d'améliorer la gestion de la politique de cohésion; fait sien le point de vue selon lequel des échelles territoriales différentes sont nécessaires pour des problèmes différents et que, partant, l'établissement de partenariats réels entre toutes les parties concernées par le développement régional et local à différents niveaux est un préalable dans le processus de conception de la cohésion territoriale, et invite la Commission et les États membres à ne négliger aucun effort pour développer une telle gouvernance territoriale à plusieurs niveaux; considère que la cohésion territoriale devrait consister à identifier le niveau territorial approprié pour prendre en considération chaque politique ou mesure;
31. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le présent rapport d'initiative fait suite au Livre vert sur la cohésion territoriale et comporte également certaines considérations générales sur l'état d'avancement du débat sur la future politique de cohésion de l'Union européenne, telle qu'elle est présentée dans le cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale. Il présente une analyse du Livre vert et propose certaines idées initiales en réponse à ce document politique important. La commission du développement régional considère qu'il est essentiel que le Parlement européen adopte une vue claire non seulement en ce qui concerne la compréhension et le rôle de la cohésion territoriale, mais aussi l'avenir de la politique régionale de l'Union européenne.

Contexte

Dans son rapport d'initiative sur «Le rôle de la cohésion territoriale dans le développement régional» (rapporteur: Ambroise Guellec), adopté en session plénière le 28 septembre 2005, le Parlement européen insistait auprès de la Commission européenne pour que celle-ci publie rapidement un «Livre blanc sur la cohésion territoriale». Le Parlement européen indiquait ainsi clairement que le concept de «cohésion territoriale» contribuerait au futur développement de la politique régionale de l'UE. C'est pourquoi il convenait de définir correctement ce concept. L'inclusion de l'adjectif «territoriale» à la notion de «cohésion économique et sociale» dans le traité de Lisbonne (articles 3 et 174 du traité sur l'Union européenne) a renforcé encore davantage ce concept, dont la définition, les méthodes et l'approche restaient néanmoins assez floues.

Le débat général sur la cohésion territoriale remonte cependant déjà aux années 1990. En 1999, le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) a enclenché un processus débouchant en 2007 sur l'adoption de l'«Agenda territorial de l'Union européenne» par les ministres de l'UE responsables de l'aménagement du territoire et du développement urbain. Ces documents d'orientation soulignaient clairement le rôle que la cohésion territoriale serait appelée à jouer dans la favorisation d'un développement harmonieux et durable dans l'Union toute entière. Le Parlement européen a répondu de manière favorable à cette approche dans son rapport sur la «mise en œuvre de l'agenda territorial et de la charte de Leipzig» (rapporteuse: Gisela Kallenbach) en réitérant sa demande d'une définition claire de la cohésion territoriale dans le prochain Livre vert sur la cohésion territoriale.

État d'avancement du débat sur l'avenir de la politique de cohésion

Les résultats de la consultation publique sur l'avenir de la politique de cohésion de l'Union européenne sont présentés dans le cinquième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale. Ce rapport d'étape comprend deux parties. Le Parlement peut approuver les principales conclusions de ce processus de consultation (pour lequel plus de cent contributions ont été reçues). Elles correspondent entièrement aux positions adoptées dans le rapport du Parlement européen sur le quatrième rapport de cohésion (rapporteur: Ambroise Guellec). Elles impliquent le rejet de toute tentative de renationalisation et l'attachement à une politique communautaire unique, qui serait également à même de relever des défis tels que la mondialisation, le changement climatique et l'évolution démographique. Le rapport exprime également la conviction que cette politique devrait viser toutes les régions de l'Union

européenne, en présentant une valeur ajoutée pour chacun, et pas seulement les régions de convergence les plus défavorisées. Il souligne également la nécessité de synergies et d'une démarche intégrée entre les différentes politiques sectorielles pour atteindre les résultats optimaux de croissance et de développement sur le terrain.

Contenu du Livre vert de la Commission

La Commission européenne a finalement adopté le Livre vert sur la cohésion territoriale le 6 octobre 2008 sous le titre «Faire de la diversité territoriale un atout». Ce livre ne fournit aucune définition de la «cohésion territoriale» mais lance en revanche une vaste consultation avec les autorités locales et régionales, les associations, les ONG et la société civile dans le but d'améliorer la compréhension commune de ce nouveau concept et ses implications pour la future politique régionale de l'UE. Pour ce faire, il contient une liste de questions concrètes qui abordent divers aspects et notamment une définition. Cette consultation publique sera ouverte jusqu'à la fin février 2009.

Selon le Livre vert, la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous les territoires de l'Union et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti des caractéristiques propres de ces territoires. Le Livre vert suggère qu'il convient de faire de la diversité un atout ainsi qu'un avantage compétitif favorisant le développement durable de l'UE toute entière. Le principal défi est donc d'aider les territoires à mettre le mieux possible à profit leurs atouts. À cet effet, le Livre vert reconnaît que la mise au point de solutions efficaces impose souvent une réaction et une coopération intégrées des différentes autorités et parties prenantes. Il fait aussi particulièrement référence à la nécessité d'améliorer la gouvernance en matière de politique de cohésion afin de rendre celle-ci plus flexible et plus à même de s'adapter à l'échelle d'intervention la plus appropriée.

Le Livre vert insiste sur la nécessité de garantir un développement équilibré entre zones urbaines et zones rurales et propose des solutions pour éviter l'exode rural ou encore l'expansion tentaculaire des villes. Il développe trois concepts clés qu'il convient de concrétiser par des mesures spécifiques: la concentration, les liaisons et la coopération:

- La **concentration** présente des avantages tels qu'une productivité et une créativité plus grandes mais est également source d'inconvénients, particulièrement en termes de coûts environnementaux, d'encombrement du réseau routier, de prix des terrains et d'exclusion sociale. Aussi la cohésion territoriale consiste-t-elle à faire fond sur les bénéfices résultant de la concentration, tout en évitant des concentrations excessives de croissance et en facilitant l'accès aux gains croissants induits par la concentration dans tous les territoires.
- Les **liaisons** attirent l'attention sur la nécessité de travailler à l'intégration européenne pour favoriser l'accès rapide et efficace aux marchés, aux services et aux personnes. Cet accès passe par le transport, mais aussi par les infrastructures permettant le fonctionnement efficace du marché unique, notamment celles garantissant l'accès à la santé et à l'éducation, à l'internet haut débit ou aux réseaux d'énergie. Aujourd'hui encore, ces liaisons demeurent réparties de manière inégale dans l'Union.

- La **coopération** a toujours été un pilier fondamental de la politique de cohésion. Le Livre vert indique qu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine si l'on veut traiter les questions transfrontalières par nature, qui vont des déplacements à l'environnement. Cette coopération devrait se passer à différents niveaux et impliquer de nouveaux partenaires.

La Commission reconnaît également les problèmes de développement spécifiques auxquels sont confrontées trois catégories de régions ayant des caractéristiques géographiques particulières (régions insulaires, de montagne et à faible densité de population) et cherche à déterminer s'il y a lieu d'adopter des mesures spécifiques afin de résoudre ces problèmes. Enfin, la Commission attire l'attention sur un certain nombre de politiques sectorielles de l'UE ayant un impact territorial important (notamment les politiques relatives aux transports, à l'énergie, au premier pilier de la PAC, à l'emploi, à l'environnement) et insiste sur l'importance de créer des synergies entre celles-ci.

Remarques initiales du rapporteur

A. LE LIVRE VERT

- Adoption d'un livre vert: le rapporteur se félicite de l'adoption d'un livre vert sur la cohésion territoriale car cela fait suite à une demande de longue date du Parlement européen. Malgré le fait que le traité de Lisbonne n'ait pas encore été ratifié et que, dès lors, la «cohésion territoriale» n'ait pas encore de base formelle ancrée dans un traité, ce Livre vert propose une première analyse de ce concept appelé à devenir une priorité essentielle de l'Union, au même titre que la cohésion économique et sociale.
- Définition: ce Livre vert manque toutefois d'ambition dans la mesure où il ne fournit aucune définition concrète de ce nouveau concept, tel qu'il avait été initialement envisagé. Concrètement, cela signifie que l'application pratique de la notion de «cohésion territoriale» mettra encore plus de temps que prévu. Il convient d'insister sur le fait que le Parlement européen attendait de la consultation publique une définition claire de la cohésion territoriale qui sera arrêtée d'un commun accord, partagée et comprise par tous les acteurs de la politique régionale.
- Consultation publique: à cet effet, le rapporteur approuve le lancement d'une consultation publique au sujet de la cohésion territoriale. La réussite de ce processus étant directement liée à la participation la plus large possible des différentes parties prenantes et de la société civile au débat, les députés au Parlement européen ont également un rôle actif à jouer en contribuant efficacement à la promotion du Livre vert sur la cohésion sociale auprès des citoyens européens.
- Dans l'attente de la publication d'un Livre blanc: le rapporteur considère que le Parlement européen doit exiger avec fermeté la publication d'un livre blanc sur la cohésion territoriale à la fin du processus de consultation. Le rapporteur estime que la publication d'un Livre blanc ne pourrait que favoriser la transposition du concept de «cohésion territoriale» en dispositions concrètes qui devraient être introduites dans le

prochain paquet législatif sur les fonds structurels pour la période de programmation post-2013.

- Aspects financiers: le rapporteur accepte que soient exclues du débat toutes les références aux implications budgétaires et financières de la cohésion territoriale. Il considère que la position du Parlement européen devrait plutôt se limiter aux aspects politiques de ce nouvel objectif, en remettant à plus tard la question de savoir si ce nouveau concept risque d'affecter le budget communautaire pour la période post-2013 et, si oui, comment et dans quelle mesure.

B. LE CONCEPT DE COHÉSION TERRITORIALE

Analyse du nouveau concept: le rapporteur estime que la cohésion territoriale est un concept distinct qui devrait apporter une réelle valeur ajoutée à la cohésion économique et sociale. Les trois composantes de la cohésion (économique, sociale et territoriale) doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement, tout en maintenant leur propre mission individuelle dans un seul concept intégré. Il convient dès lors de n'établir aucune hiérarchie entre ces objectifs. Le débat actuel ne devrait pas se contenter de déterminer la valeur ajoutée de la cohésion territoriale et les bénéfices concrets que les citoyens européens pourraient retirer de sa mise en œuvre sur le terrain: il y a également lieu d'examiner la manière dont ce concept sera intégré à la future politique régionale de l'UE.

Rejeter l'idée d'une Europe asymétrique: le rapporteur pense que le développement harmonieux de l'Union contribuera réellement à améliorer l'avantage compétitif de l'économie européenne. C'est pourquoi la cohésion territoriale ne peut être envisagée que comme un concept horizontal qui renforcerait le développement de l'ensemble de l'Union. Le défi consiste à cibler des instruments plus efficaces permettant de réaliser cet objectif. Le travail de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) est particulièrement important à cet égard, car il cherche à présenter les implications de différents modèles de développement sur le développement territorial de l'UE. Ce travail devrait également déboucher sur l'élaboration d'indicateurs qualitatifs supplémentaires pour prendre en considération les spécificités territoriales et faciliter la conception et la mise en œuvre des politiques correspondantes sur le terrain.

Bénéfices de transfert dans l'Union entière: cette idée est devenue particulièrement importante dans le cadre de la création de centres d'excellence dans l'Union qui sont essentiels pour le succès économique, les découvertes scientifiques, l'innovation technologique et l'emploi. Il est important de stimuler l'interaction et les transferts de connaissances entre les centres et les faisceaux de recherche et d'innovation et les régions avoisinantes. Ces centres en plein essor devraient apporter des bénéfices qui seront répartis de façon égale sur le territoire de l'UE afin de maximiser l'impact des investissements réalisés.

Mettre entièrement à profit le potentiel de chaque région: il n'existe aucun modèle de développement unique pour l'Union européenne qui conviendrait parfaitement à toutes ses régions. La diversité de l'Union fait en réalité sa force. Il est important de déterminer les atouts de chaque région européenne et de les mettre à profit afin d'augmenter la compétitivité des régions et de favoriser la croissance et la prospérité. Le rapporteur

estime très importante, à cet égard, la contribution de l'ancien premier ministre finlandais Esko Aho dans un récent article qu'il a publié dans le Financial Times (le 16/07/2008). M. Aho y indique que l'Union européenne doit se concentrer sur la création de faisceaux de type «Silicon Valley» dans l'Union. Il est essentiel d'attribuer prioritairement les ressources à un nombre restreint de faisceaux existants au lieu de se contenter de distribuer de l'argent à tout va, une méthode qui a peu de chances de porter ses fruits. En d'autres termes, les régions n'ont pas toutes le potentiel ou les ressources nécessaires pour devenir un centre d'excellence; ce n'est pas l'objectif ici recherché. L'Union devrait limiter son approche à cet égard.

Améliorer l'objectif de coopération territoriale européenne: la valeur ajoutée européenne indéniable de cet objectif s'est déjà sans l'ombre d'un doute révélée. L'implication directe des autorités locales et régionales dans la planification et la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale pertinents constitue un élément positif de plus présageant du futur développement de cet objectif de politique. Il convient également de souligner à cet égard l'importance de la dimension transfrontalière ainsi que les programmes opérationnels de la politique européenne de voisinage pertinents, qui sont des réussites pour la politique régionale de l'UE et devraient être considérablement accrus pour la prochaine période de programmation.

Régions ayant des caractéristiques géographiques particulières: le Livre vert sur la cohésion territoriale reconnaît les problèmes de développement spécifiques auxquels sont particulièrement confrontés trois types de régions: les régions montagneuses, les régions insulaires et les régions à faible densité de population. Le Parlement européen a pris position depuis longtemps en faveur d'une stratégie globale permettant à ces régions de compenser leurs handicaps naturels ou démographiques sévères et permanents. Il convient dès lors d'accorder une attention particulière au développement de ces régions afin de garantir le développement harmonieux de l'Union et de parvenir à une «cohésion territoriale». Le rapporteur insiste sur le fait que la cohésion territoriale demeure un concept horizontal concernant toutes les régions de l'UE qui ne peut être interprété comme une nouvelle politique destinée aux régions ayant des caractéristiques géographiques particulières.

Impact spécifique territorial des politiques sectorielles communautaires: le rapporteur déplore que cette section spécifique du Livre vert se borne à énumérer les politiques communautaires ayant un très fort impact territorial sans faire de la cohésion territoriale un objectif prioritaire ou une condition préalable à l'élaboration de ces politiques. Le Parlement européen s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur d'une approche intégrée de toutes les actions et politiques communautaires sur le terrain. En termes de politique, il peut être considéré que cette idée correspond totalement au besoin de coordonner l'impact territorial de toutes les politiques sectorielles communautaires sur un territoire donné. Il y a toutefois lieu de faire l'observation suivante: en mettant l'accent sur la dimension territoriale d'autres politiques sectorielles de l'UE, le Parlement européen ne cherche pas à minimiser l'importance et l'autonomie de la politique régionale de l'UE. Au contraire, le but d'une approche intégrée est de maximiser l'impact des interventions structurelles sur le terrain et d'en faire bénéficier les citoyens européens.

Gouvernance territoriale: le Livre vert considère qu'une meilleure gouvernance territoriale est essentielle pour mettre efficacement en œuvre la future politique de cohésion. En se basant sur les conclusions du rapport sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale (rapporteur: Jean-Marie Beaupuy), adopté par le Parlement européen le 18 septembre 2008, le rapporteur souligne la nécessité de promouvoir un système de gouvernance à plusieurs niveaux et de déterminer le niveau territorial approprié d'intervention pour une efficacité maximale à toutes les étapes de la programmation et de la mise en œuvre. Naturellement, il est également dûment tenu compte de l'importance de la création de nouveaux partenariats territoriaux, qui doivent se trouver au centre de toutes les analyses pertinentes du Livre vert.

Régions en transition: le rapporteur constate que la Commission a fait spécifiquement référence pour la première fois dans le cinquième rapport d'étape aux "régions en transition", un terme à mi-chemin entre les «régions de convergence» et les «régions couvertes par l'objectif de compétitivité et d'emploi». Il semble s'agir là d'une première tentative de traiter séparément ces régions qui sont actuellement divisées en régions bénéficiant d'un régime d'aide progressif ou dégressif, selon l'un ou l'autre objectif. Le rapporteur approuve entièrement cette approche, s'agissant de la cohésion territoriale, non seulement parce qu'elle donne un statut plus défini à ces régions mais surtout parce qu'elle reconnaît la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre un système plus global d'assistance transitoire progressive aux régions qui dépasseront bientôt le seuil de 75 % du PIB.

Le Livre vert sur la cohésion territoriale évoque également un certain nombre d'autres questions qui doivent être prises en considération, comme l'accès aux services d'intérêt général ou la création d'indicateurs supplémentaires pour mieux contrôler les caractéristiques et tendances en matière de cohésion territoriale. Le rapport présente les points de vue du rapporteur sur toutes ces questions.

Conclusion

Le présent rapport formule un certain nombre de considérations sur les communications de référence de la Commission et présente des suggestions à la Commission, aux États membres et aux autorités régionales et locales en vue de préparer le terrain pour une meilleure compréhension de ce que pourrait être la cohésion territoriale et de ce que seraient, pour toutes les parties concernées, les conséquences de l'intégration de la dimension territoriale dans la politique de cohésion.

Toutefois, et c'est plus important, le rapport est conçu pour arrêter une position du Parlement européen dans le débat à l'échelle de l'Europe sur la cohésion territoriale, dès lors que ce débat influencera dans une grande mesure un débat plus large sur l'avenir de la politique régionale et de la politique de cohésion après 2013 et la forme des Fonds structurels dans la prochaine période de programmation.