



**CRPM CPMR**

**CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE**  
**CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE**

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F  
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19  
e.mail : [secretariat@crpm.org](mailto:secretariat@crpm.org) - web : [www.crpm.org](http://www.crpm.org)

**MAI 2008**

**NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM**

## **COHESION TERRITORIALE**

**ELEMENTS D'ECLAIRAGE SUR LE CONCEPT ET SON OPERATIONNALISATION**

---

### **SOMMAIRE**

#### **INTRODUCTION**

#### **1. LA COHESION TERRITORIALE : LES BASES D'UNE DEFINITION.**

- 1.1. LA COHESION TERRITORIALE SE REFERE AUX MECANISMES DE SOLIDARITE ENTRE LES TERRITOIRES A DIFFERENTES ECHELLES SPATIALES.
- 1.2. CRITERES, MESURES ET DIAGNOSTICS, DES PREALABLES FONDAMENTAUX DE L'ARBITRAGE POLITIQUE

#### **2. METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE COHERENTS ET EFFICACES AUX DIFFERENTS ECHELONS DE L'ACTION PUBLIQUE.**

- 2.1. PROPOSITION D'UN CADRE SYNTHETIQUE DE REFLEXION SUR LES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE AUX DIFFERENTES ECHELLES SPATIALES
- 2.2. LES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE DANS LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

#### **CONCLUSIONS : QUESTIONS POLITIQUES**

## INTRODUCTION

Suite à la publication du 4ème Rapport sur la cohésion en septembre 2007 et à l'inclusion dans le Traité de Lisbonne de l'objectif de cohésion territoriale aux côtés de la cohésion économique et sociale, la Commission européenne devrait publier en septembre 2008 un Livre Vert sur la cohésion territoriale. La cohésion territoriale, rentrant dans le droit primaire de l'Union, va contraindre les institutions communautaires et les Etats membres à une obligation de mise en œuvre, comme ce fut le cas pour la cohésion économique et sociale à la suite de l'Acte Unique. Bien entendu, cette réflexion doit être rattachée au débat plus large sur la réforme du budget communautaire et des grandes politiques communautaires telles que la Politique Agricole Commune et la politique de cohésion.

Ce document technique, qui intervient en amont de la publication du Livre Vert, a pour objectif de fournir un certain nombre d'éclairages et de questions sur le concept de cohésion territoriale et son opérationnalisation. Il vise en premier lieu à clarifier la signification du concept de cohésion territoriale souvent confondu avec d'autres concepts ou approches (I). En second lieu, il propose une grille de réflexion et d'étude qui pourrait être utile –c'est en tout cas un préalable fondamental – à la mise en place de mécanismes de cohésion territoriale efficaces et cohérents aux différentes échelles spatiales (II). En conclusion, il s'interroge sur les questions politiques qui pourront découler de cette réflexion.

### 1. LA COHESION TERRITORIALE : LES BASES D'UNE DEFINITION

Les collectivités territoriales et locales sont un élément fondateur de l'identité européenne, et constitutif de la spécificité de son modèle de civilisation et d'organisation territoriale. N'oublions pas que la grande majorité des Etats européens se sont, au cours des siècles, construits et renforcés en échange de l'octroi de franchises et de libertés particulières à certains groupes. Dans la tradition européenne depuis le Moyen Age, les ressources nécessaires aux ambitions externes (aujourd'hui le défi de la globalisation) ont toujours été dégagées au prix de négociations garantissant, de la part des pouvoirs centraux, l'adhésion interne des responsables territoriaux infra-étatiques. Si ce mouvement vers les libertés s'est trouvé contenu au plus fort de la structuration du continent européen entre Etats-Nations aux XIXème et XXème siècles, l'estompement progressif des frontières de l'Union européenne lui a redonné de la vigueur.

Le fait régional, la problématique territoriale sont par conséquent des questions éminemment politiques. Elles sont ainsi traitées au sein des Etats membres depuis longtemps. La prise en compte de la dimension territoriale à l'échelle européenne, plus récente et progressive, témoigne cependant de sa force, toujours actuelle.

Le débat qui nous intéresse aujourd'hui est donc loin d'être un élément de détail dans le paysage européen: c'est bien au centre du débat que se trouve la cohésion territoriale.

#### 1.1. LA COHESION TERRITORIALE SE REFERE AUX MECANISMES DE SOLIDARITE ENTRE LES TERRITOIRES A DIFFERENTES ECHELLES SPATIALES.

Le concept de « cohésion territoriale » est avant tout un concept politique. Il se fonde sur l'idée centrale d'équité et donc de cohésion entre les territoires à une échelle donnée. La notion de territoire peut donc s'appliquer à toutes les échelles de l'action de l'action publique. Il est donc bien ici question:

##### 1) de solidarité

- entre Etats d'un même ensemble politique,
- entre Régions d'un même ensemble politique,
- entre Régions d'un même Etat (ex : les politiques de certains Etats en faveur des territoires à contraintes permanentes),
- entre territoires d'une même Région (ex : zones rurales en déclin au sein d'un territoire),
- entre espaces d'un territoire urbain (ex : politiques en faveur des quartiers urbains en crise).

2) des mécanismes de péréquation incarnant cette solidarité aux différentes échelles identifiées, qu'ils soient d'origine

- législative,
- budgétaire,
- fiscale.

Chaque niveau institutionnel, depuis l'Union européenne jusqu'aux collectivités locales, dispose d'un ou plusieurs de ces outils, dont il fait usage de manière plus ou moins structurée et sophistiquée. Néanmoins, il n'existe à notre connaissance aucune vision, aucune réflexion d'ensemble quant à leur utilisation. Or, l'application du principe de cohésion territoriale dans les politiques de l'Union européenne ne pourra pas faire l'économie d'une compréhension partagée de ce concept et d'une connaissance précise de l'ensemble de ces mécanismes aux différentes échelles territoriales. Telles sont les conditions d'un débat politique ouvert et pacifié qui devra s'interroger sur la nature des disparités territoriales à traiter, l'échelle territoriale à laquelle chacune d'entre elles doit être traitée et avec quel(s) mécanisme(s) de péréquation.

Cette définition donnée, il est nécessaire de rappeler que les concepts, outils et politiques suivants, s'ils sont en relation parfois étroite avec les mécanismes de cohésion territoriale et peuvent en renforcer les effets, ne doivent pas être utilisés en lieu et place du concept même de cohésion territoriale :

- La politique régionale. Dans sa configuration actuelle, la politique régionale de l'UE n'a pas besoin du concept de cohésion territoriale pour s'appliquer. Elle entre dans le cadre d'une politique de cohésion économique et sociale appliquée à l'échelle régionale. Le concept de cohésion territoriale peut par contre venir l'enrichir en considérant les différentes échelles d'application de ce principe. De ce fait, la politique régionale est l'une des dimensions de la cohésion territoriale, mais pas la seule.
- La « dimension territoriale » des politiques communautaires, qui se réfère à des dimensions de mise en œuvre spatialisées, sans pour autant indiquer la moindre nécessité de mécanisme de péréquation, d'équité ou de solidarité.
- La coopération territoriale, qui est un outil idéalement destiné à générer, aux échelles territoriales adaptées, des transferts d'expériences et, au mieux, des stratégies communes/intégrées de développement territorial. La coopération territoriale, de par les moyens modestes qu'elle mobilise, peut certes créer de la cohérence territoriale, mais n'a ni la vocation, ni la capacité à créer de nouvelles échelles de solidarité. D'autre part, les espaces concernés disposent d'une réalité institutionnelle bien trop embryonnaire pour cela.
- La « gouvernance multi-niveaux », qui est une réalité fondamentale d'efficacité de l'action publique, notamment d'un point de vue financier, à travers la coordination et la mise en cohérence verticale des politiques, mais n'a rien à voir avec la solidarité entre territoires.
- La coordination des politiques, pendant horizontal de la gouvernance multi-niveaux.

## 1.2. CRITERES, MESURES ET DIAGNOSTICS, DES PREALABLES FONDAMENTAUX DE L'ARBITRAGE POLITIQUE

Tout arbitrage politique sur la cohésion territoriale doit intervenir au terme d'une réflexion en trois temps. Chaque étape de cette réflexion est loin d'être purement technique : le choix des indicateurs comme leur priorisation, à la base du diagnostic des disparités territoriales, doivent en effet être le reflet des priorités politiques.

### **1er temps : élaboration des critères de mesure.**

Toute décision doit se fonder sur le diagnostic initial des disparités territoriales, qui se fonde lui-même sur un certain nombre d'indicateurs. La première question consiste donc à savoir quels types de disparités l'on souhaite mesurer.

Il existe un certain nombre de critères simples, tels que la richesse (mesurée en PIB), l'emploi (taux de chômage) ou l'accessibilité (aux réseaux de transport, d'énergie ou de technologies de l'information et de la communication, aux services de santé, d'éducation...). Considère-t-on que ces critères soient suffisants et satisfaisants ? Ou bien d'autres critères peuvent-ils être envisagés (qualité de l'environnement, accès à l'eau par exemple) ?

Pour chaque critère, il est important de s'interroger sur l'échelle de mesure la plus pertinente. A titre d'exemple, la richesse, compte-tenu des éléments qui fondent l'indicateur « PIB », doit-elle être mesurée à l'échelle nationale, régionale ou infrarégionale ? Est-il plus pertinent de mesurer l'accès à l'éducation supérieure à l'échelle régionale ou nationale ? etc.

Le programme ESPON a produit, durant la période 2000-2006, un ensemble d'études détaillées sur certains de ces critères. Il serait utile de faire le point sur les critères déjà étudiés et de discuter de l'utilité et de la faisabilité la production de critères complémentaires. Chaque critère jugé pertinent doit, le cas échéant, faire l'objet de recherches visant à le rendre mesurable.

### **2ème temps : mesure des disparités territoriales / diagnostic**

Le diagnostic des disparités territoriales ne se fonde pas sur la seule mesure des critères ci-dessus mais avant tout sur leur pondération. Bien plus qu'un simple choix statistique, il s'agit bien d'établir des priorités entre critères qui viennent refléter des priorités politiques.

### **3ème temps : discussion et arbitrage politique**

La complexité attendue d'un tel diagnostic amènera d'elle-même un certain nombre de questions qu'il s'agira ensuite d'arbitrer politiquement :

- Quelles disparités choisit-on de traiter/ de ne pas traiter ?
- Etant donné la situation initiale, comment définir ce que serait une situation « équitable » ?
- Quels mécanismes de péréquation utiliser pour réduire les disparités identifiées et se rapprocher d'une situation équitable ?
- Quel est le rôle de chaque échelon public dans l'accomplissement de cette mission de solidarité ?
- En quoi et comment l'échelon européen a-t-il vocation à intervenir ?

## **2. METTRE EN PLACE DES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE COHERENTS ET EFFICACES AUX DIFFERENTS ECHELONS DE L'ACTION PUBLIQUE.**

Le choix des mécanismes de péréquation et de leurs échelles de mise en œuvre doit également faire l'objet d'un arbitrage qui repose sur une connaissance détaillée des mécanismes existants aux différents échelons territoriaux. Or, nous savons aujourd'hui que :

- il existe des pratiques très diverses entre Etats membres et autorités régionales, d'où découlent des considérations différentes sur le rôle possible et par conséquent la valeur ajoutée de l'échelon communautaire dans la mise en œuvre de la cohésion territoriale ;
- en dépit d'un certain nombre d'études sur le sujet, la connaissance des mécanismes de péréquation territoriale aux différentes échelles spatiales reste encore trop parcellaire, ce qui empêche toute réflexion constructive à ce sujet.

Le socle de connaissance minimum devrait à notre avis être constitué des réponses détaillées aux questions suivantes :

- Quels sont les mécanismes nationaux de solidarité interrégionale ?
- Quels sont les critères communautaires d'attribution des enveloppes régionales ?
- Quelles sont les mesures nationales et régionales pour les quartiers urbains en crise ?
- Comment les agglomérations (dans leurs différentes configurations nationales) mettent-elles en place des mécanismes internes de péréquation ?
- Quelles sont les mesures nationales et régionales pour les territoires à contraintes permanentes (îles, montagnes, RUP, régions à faible densité de population) ?
- Quelles sont les mesures nationales et régionales pour les territoires ruraux en crise et les zones de montagne ?
- Comment faire converger ces mécanismes ?
- Comment croiser ces critères avec les différentes politiques européennes, sectorielles (transports, énergie, agriculture, concurrence, environnement, emploi-formation-éducation ...) ou transversales (politique régionale, concurrence, développement rural) ?

Dans cette situation, pourquoi ne pas saisir le programme ESPON 2013 d'une étude interdisciplinaire (géographes, économistes, fiscalistes etc.) à ce sujet, dont les résultats serviraient de base à une véritable réflexion politique sur le sujet ?

#### 2.1. PROPOSITION D'UN CADRE SYNTHETIQUE DE REFLEXION SUR LES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE AUX DIFFERENTES ECHELLES SPATIALES

Le tableau suivant propose un premier cadre alternatif et synthétique pour les questions posées dans l'introduction de ce chapitre.

	Union européenne		Etat membre			Collectivité territoriale		
	Réglementaire	Budgétaire	Réglementaire	Budgétaire	Fiscal	Réglementaire	Budgétaire	Fiscal
Politique agricole								
Politique de concurrence Dont aides d'Etat à finalité régionale Dont aides d'Etat sectorielles								
Politique régionale Dont Politique de développement rural Dont Politique urbaine								
Politique des transports								
Politique de l'énergie								

	Union européenne		Etat membre			Collectivité territoriale		
	Réglementaire	Budgétaire	Réglementaire	Budgétaire	Fiscal	Réglementaire	Budgétaire	Fiscal
Politique environnementale								
Politique de recherche & dév.								
Politique d'innovation								
SIEG/SSIG								
Politique industrielle (?)								
...								

## 2.2. LES MECANISMES DE COHESION TERRITORIALE DANS LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Le Traité de Lisbonne nous interpelle en particulier sur la nature d'une possible action communautaire en matière de cohésion territoriale. Quelle serait, autrement dit, la valeur ajoutée de l'action communautaire en la matière étant donné la diversité des mécanismes nationaux et infranationaux de cohésion ?

A ce titre, la Commission des Iles de la CRPM fournit, dans la déclaration finale de son Assemblée générale de 2008, une définition intéressante : « *la finalité principale du concept de cohésion territoriale est de permettre aux divers territoires de l'Union de bénéficier de façon équitable des libertés fondamentales prévues par le Traité et par les politiques communautaires, sachant que la capacité des personnes à se déplacer, à accéder aux biens, aux capitaux, aux services ou à la connaissance n'est pas uniforme à travers l'Union, mais qu'elle est fortement tributaire des réalités géographiques ou démographiques des territoires.* »

Cette proposition de définition pose un certain nombre de questions qui permettent d'ouvrir le débat :

- Dans quelle mesure les politiques communautaires actuelles garantissent-elles un accès équitable des biens et libertés qu'elles promeuvent à l'ensemble des territoires européens ?
- Dans quelle mesure et pour quelles politiques une meilleure prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale serait-il pertinent? En quoi cela serait-il profitable pour le projet européen dans son ensemble ?
- En l'absence de compétence communautaire en matière de fiscalité directe, quels mécanismes réglementaires et/ou budgétaires l'Union pourrait elle utiliser à cette fin ?
- Comment appliquer le principe de subsidiarité à l'objectif de cohésion territoriale ? En d'autres termes, l'action communautaire a-t-elle vocation à compenser l'inaction de certains Etats membres? A-t-elle vocation à inciter les Etats membres les moins actifs en la matière à mettre en œuvre des mécanismes de cohésion territoriale ? A-t-elle vocation à intervenir à l'échelle infrarégionale et, si oui, comment ?

### **2.2.1- Les politiques communautaires et l'objectif de cohésion territoriale : bilan et perspectives**

Plusieurs exemples d'expériences nationales et européennes montrent qu'une prise en compte optimale des spécificités des territoires intervient lorsque le plus grand nombre d'acteur a un intérêt important dans le débat, ce qui aboutit à une négociation intense qui ne se termine que lorsque chacun juge la prise en compte de sa situation satisfaisante (fixation des prix de l'énergie en France, négociation de aides d'Etat à finalité régionale...). Nous pouvons en déduire que c'est autour des politiques communautaires les plus importantes en termes allocatifs ou réglementaires – et qui mobilisent donc le plus grand nombre d'acteurs– qu'un débat constructif et efficace peut voir le jour sur la cohésion territoriale.

#### La politique agricole commune et de développement rural

La prise en compte de la dimension territoriale par la Politique agricole commune est actuellement limitée. Hormis les mesures du second pilier réservées aux « zones de montagne » (qui, définies par Etat membre, peuvent être étendues aux zones rurales les plus en difficulté) destinées à pallier les contraintes de production agricole dans ces territoires, les aides agricoles et rurales restent attribuées sur la base de critères essentiellement productifs, sans aucune différenciation des spécificités agricoles et rurales locales.

Les conclusions du rapport de l'ORATE sur l'impact territorial de la PAC et de la politique de développement rural sont claires sur ce point : l'impact de ces politiques va à l'encontre de l'objectif européen de cohésion et, même si certaines réformes ont permis d'améliorer la situation (notamment à travers certaines mesures du second pilier telles que LEADER), il reste une marge de manœuvre importante pour les Etats membres comme pour la Commission pour réconcilier PAC et cohésion<sup>1</sup>.

Dans le cadre de la réflexion sur l'avenir de la PAC, il est donc intéressant de se demander en quoi une plus grande territorialisation de cette politique permettrait d'avancer en ce sens, notamment dans le cadre des deux hypothèses suivantes :

- L'hypothèse d'un renforcement du second pilier de la PAC. Une telle évolution ne pourrait qu'aller de pair avec une plus grande territorialisation de cette politique. Une approche « rurale »,

---

<sup>1</sup> Rapport 2.1.3 « Impact territorial de la politique agricole commune et de la politique de développement rural », ESPON, 2005

plus globale et transversale que l'approche « agricole » purement sectorielle, nécessite en effet de prendre en compte les différents éléments – économique, sociaux, environnementaux – qui composent un territoire rural donné. De ce point de vue, les mesures liées aux seules conditions de production agricole qui existent actuellement pour les zones de montagne sont purement sectorielles et donc largement inadaptées et insuffisantes. ESPON a fourni des éléments intéressants de typologie des zones rurales et de leurs spécificités en Europe. Ces résultats doivent être débattus pour donner lieu à des mesures politiques adéquates.

- L'hypothèse d'une régionalisation accrue du premier pilier. Une telle hypothèse n'a de sens que si elle s'accompagne d'une plus grande possibilité pour les collectivités de négocier avec les parties prenantes et d'appliquer sur leur territoire certains critères de cohésion territoriale. L'étude menée en 2007 par la CRPM sur la dépendance des Régions face au premier pilier de la PAC<sup>2</sup> montre qu'une telle approche serait pertinente.

Dans tous les cas il est nécessaire d'aller plus loin dans le débat sur les outils existants -plafonds, cofinancements etc.

### La politique de concurrence (Aides d'Etat à finalité régionale – AFR)

Lors de sa révision de 2005, l'encadrement des AFR est parvenu à concilier l'objectif légitime de concentration et de réduction des aides publiques aux entreprises d'une part, et l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale d'autre part. Après une première proposition particulièrement libérale de la Commission européenne, cette dernière a en effet infléchi ses propositions, pour finalement prendre en compte – quoique de façon extrêmement modeste – les spécificités des territoires à contraintes permanentes, notamment insulaires, et une différenciation dans les territoires éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels.

Même si des mesures complémentaires auraient permis d'aller vers davantage d'équité territoriale (calcul en Equivalent Subvention Brute ou Nette, prise en compte de l'effet statistique pour certains territoires, bonification complémentaire pour les territoires à contraintes permanentes etc.), il est heureux que cet encadrement communautaire ait commencé à prendre en compte la nécessité de rendre compatible cohésion et efficacité.

Ce point doit être approfondi à l'avenir, car le régime des aides d'Etat demeure encore insuffisamment flexible dans bien des cas. Ceci est vrai en particulier dans les territoires à contraintes géographiques ou démographiques sévères ou permanentes, où l'application de dispositions particulières ne saurait fausser le fonctionnement du marché intérieur. Citons en exemple les difficultés récemment rencontrées par les îles Shetland pour utiliser les produits financiers tirés des développements pétroliers pour maintenir leurs activités maritimes traditionnelles.

### La politique régionale

Bien qu'elle soit avant tout une politique de cohésion économique et sociale appliquée au niveau régional et non une politique territoriale, l'actuelle politique de cohésion applique un certain degré de différenciation et de solidarité territoriale à travers certains critères et instruments tels que :

- La répartition entre objectif 1 et objectif 2 et la prise en compte de l'effet statistique ;
- Le calcul des enveloppes régionales inversement proportionnelles à la richesse de la région ;
- La bonification pour les Régions ultra périphériques.

Il existe cependant une marge de manœuvre importante pour qu'à l'avenir la politique de cohésion puisse être pleinement compatible avec l'objectif de cohésion territoriale. Deux pistes nous semblent intéressantes de ce point de vue :

- Aujourd'hui, l'application uniforme de critères d'éligibilité à toutes les Régions de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi », notamment dans le cadre du fléchage des fonds vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne (*earmarking*), tend à favoriser les régions qui sont déjà les plus

---

<sup>2</sup> « Les Régions périphériques maritimes d'Europe et l'évolution de la PAC – Eléments d'analyse et de discussion autour du premier pilier », CRPM, 2007

développées. Une meilleure prise en compte des potentiels inhérents à chaque région, matérialisée par un *earmarking* différencié, pourrait être étudiée.

- Si la disparition du zonage infrarégional sur la période 2007-2013 a eu le grand avantage de permettre pour la première fois d'envisager des projets de dimension régionale incluant les aires urbaines, le rattachement des mesures de développement rural à la politique agricole commune rend désormais difficile la coordination entre les deux politiques. Les conséquences de cette séparation peuvent aller jusqu'à la non couverture des zones rurales à l'échelle régionale, que ce soit par le FEADER (lorsque les programmes se concentrent sur les mesures de type agricoles du second pilier) ou par le FEDER (puisque l'on considère que c'est du ressort du FEADER). Une meilleure coordination de ces deux politiques est donc fondamentale pour une approche enfin « globale » des territoires.

Ce dernier exemple pose également la question du traitement des disparités infrarégionales par la politique de cohésion. L'expérience nous montre que l'imposition d'un zonage par la Commission n'est pas satisfaisante. La réponse ne réside-t-elle pas dans la création d'une possibilité réglementaire pour les Régions de moduler l'intervention sur leur territoire en fonction des spécificités de celui-ci, notamment pour les zones rurales les plus défavorisées et les quartiers urbains en crise – à travers, par exemple, une variation possible du taux de cofinancement ?

### La politique des transports

La question de l'accessibilité est au carrefour de la politique des transports et de la cohésion territoriale. Or l'exigence, bien légitime, de réduction de l'émission des gaz à effet de serre, en contraignant le développement des transports, remet aussi en cause l'accessibilité des régions les plus éloignées, des régions insulaires et ultrapériphériques. Il convient de s'interroger sur le point d'équilibre entre ces deux exigences qui peut être trouvé et jugé acceptable, et quels types de mesures peuvent être mises en place pour les concilier.

Les orientations du RTE-T témoignent de la faible prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale dans cette politique, alors que l'article 154 du Traité portant sur les RTE mentionne pourtant explicitement la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union. Certes, plusieurs projets prioritaires visent à compléter ou prolonger certains liens routiers ou ferroviaires dans les zones éloignées du centre de l'Union. Mais une part substantielle de ces projets – et donc de leurs financements – vise à décongestionner les principaux axes du pentagone, c'est-à-dire les régions relativement plus accessibles de l'Union. Enfin, le formatage actuel des Autoroutes de la Mer (ADM) est en contradiction avec l'objectif de cohésion territoriale puisqu'elle prévoit que seuls les principaux ports européens soient concernés par ces liaisons. Une véritable prise en compte de la cohésion territoriale nécessiterait, comme la CRPM le demande depuis plusieurs années, que les ADM soient complétés par des lignes de Transport à courte distance (*Short Sea Shipping*) qui fassent le lien avec les ports plus modestes et leurs territoires. Mais le faible poids budgétaire que représentent les RTE-T, auquel viennent s'ajouter les difficultés de sa réalisation, laissent douter de l'impact réel et, avant cela, de la faisabilité d'une prise en compte de critères de cohésion territoriale au sein de cet outil.

La question de l'accessibilité des territoires les plus excentrés est certes abordée par la législation communautaire, qui reconnaît l'existence de diversités territoriales à travers des dispositions prévoyant la mise en place d'obligations de service public ou de contrats de service public sur certaines routes. Mais là encore, une approche reposant sur le pragmatisme et la flexibilité semble nécessaire, comme l'ont démontré les difficultés rencontrées sur certaines dessertes maritimes.

### La politique de l'énergie

Du fait de leur potentiel considérable en la matière, le développement des énergies renouvelable est un atout de première importance pour nombre de régions périphériques ou maritimes, y compris pour les plus excentrées. Toutefois, pour que la politique énergétique de l'Union soit porteuse d'une plus grande cohésion territoriale, certaines difficultés doivent être abordées.

D'une part, les réseaux permettant le transfert de l'électricité d'origine renouvelable depuis ces territoires doivent être développés de façon adéquate, ce qui est loin d'être le cas lorsque l'on connaît déjà l'insuffisance des interconnexions entre les réseaux électriques des Etats Membres.

Par ailleurs, la classification de superficies parfois extrêmement importantes de certaines régions dans le cadre de mesures de protection environnementales peut constituer un frein au développement de ce potentiel (notamment dans l'éolien, comme l'a démontré l'exemple récent des Western Isles). Là encore, des points d'équilibre doivent être trouvés qui concilient la politique énergétique de l'Union, les impératifs de la lutte contre les causes du changement climatique, les ambitions d'une politique de cohésion territoriale, et la protection de certaines espèces végétales ou animales.

#### La politique de recherche et développement

La politique de Recherche et Développement de l'Union européenne, fondée sur la coordination des moyens de recherche européens et sur l'excellence européenne dans la recherche mondiale, ne représente pas plus de 6% de la dépense de recherche totale en Europe. Dans ce contexte, est-il utile et souhaitable d'adjoindre une dimension territoriale à cette politique. Nous pouvons en douter.

En revanche, les mesures de soutien à l'innovation, réparties entre différents outils (Programme d'Innovation et de Compétitivité, Fonds structurels entre autres), sont territoriales par nature. C'est donc autour de ces outils que le débat sera le plus riche et le plus intéressant.

#### La politique de l'environnement

L'Union européenne a un rôle fondamental en matière de réglementation environnementale, tandis que son éventail d'instruments financiers est plutôt restreint, à l'exception de la politique de cohésion.

Trois principaux défis sont au cœur de la politique environnementale de l'Union : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la préservation des ressources naturelles et le maintien de la biodiversité. La dimension territoriale de ces trois défis est très claire :

- la réduction des émissions de GES est un tel défi qu'il est nécessaire que tous les acteurs y participent, y compris les territoires.
- Les effets du changement climatique auront des impacts très différenciés sur les territoires quant à leur accès aux ressources naturelles, et notamment à l'eau.

Dans quelle mesure serait-il envisageable d'introduire dans la réglementation communautaire en matière d'environnement des mesures visant à établir une certaine équité territoriale dans la participation des territoires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et dans l'accès aux ressources naturelles ?

#### **2.2.2- Les mécanismes communautaires: le budget et la législation communautaires**

En l'absence de compétence en matière de fiscalité directe, l'Union européenne dispose de deux mécanismes principaux pour la mise en oeuvre de critères de cohésion territoriale: l'outil budgétaire et l'outil réglementaire.

En matière budgétaire, les deux principaux mécanismes sont:

- la péréquation, c'est à dire la redistribution des ressources au vu de critères donnés ;
- l'allocation, c'est à dire le financement de mesures spécifiques (ex: zones rurales en difficulté, quartiers urbains en crise etc.)

En matière réglementaire, les deux principaux mécanismes sont:

- la dérogation à un régime général (ex: l'autorisation des aides publiques aux entreprises sous conditions en vertu de l'article 87.3 du Traité)
- l'incitation, notamment par le biais d'avantages fiscaux.

L'ensemble de ces mécanismes et de leurs déclinaisons et associations possibles offrent à l'Union européenne une puissance d'action très importante pour la mise en oeuvre de critères de cohésion territoriale au sein des

politiques communautaires. Un débat ouvert sur les différentes possibilités d'action doit pouvoir permettre de mettre en œuvre une cohésion territoriale efficace et à moindre coût dans l'Union.

## CONCLUSIONS

La clarification du concept de cohésion territoriale et l'élaboration d'un socle de connaissance solide et détaillé sur les outils existants et le degré réel de prise en compte de l'objectif de cohésion territoriale par les politiques publiques, notamment communautaires, nous semble donc être un préalable indispensable à toute réflexion politique à ce sujet. L'absence de diagnostic et de définitions partagés n'aura d'autre issue que de perpétuer et d'entretenir de regrettables malentendus et l'inacceptable déresponsabilisation des décideurs politiques.

Ce n'est qu'à la lumière de ces connaissances que pourra s'engager un débat politique sérieux et constructif sur les questions fondamentales qui engagent l'avenir de l'UE, parmi lesquelles celle de la « compatibilité » de l'objectif de cohésion et d'équité avec celui de compétitivité de l'Union européenne.

Etant donné l'importance du débat qui nous occupe, il nous semble important que le Livre Vert de la Commission européenne ouvre une période de consultation assez longue pour permettre une appropriation de ce sujet complexe et des contributions de qualité du plus grand nombre d'acteurs. C'est sur cette base que les Régions périphériques maritimes évalueront l'approche et les questions posées par le Livre Vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale, à l'occasion de leur Assemblée générale à Bayonne les 2 et 3 octobre prochains. Une réaction écrite sera ensuite préparée dans le cadre de la période de consultation.