

Cohésion sociale : des territoires jusqu'à l'Union européenne, des liens à resserrer

Le 27 octobre, le Réseau ELISAN, nouveau réseau européen des élus locaux de l'action sociale, organisait, au Comité des régions, une conférence rassemblant près de 200 représentants de collectivités territoriales, issus de 23 Etats européens, autour de la « dimension sociale du nouveau principe de cohésion territoriale en Europe ». Tout en paraissant relativement abscons au niveau européen, ce débat revêt des enjeux fondamentaux pour la prise en compte et l'implication du niveau territorial dans la réponse aux défis sociaux majeurs auxquels sont et vont être de plus en plus confrontées nos sociétés. Dans un rapport publié en novembre 2008, la Commission européenne identifie ainsi que les régions européennes doivent se préparer à des défis tels que la mondialisation, l'évolution démographique, ou encore l'incidence du changement climatique sur l'environnement et la société, qui frappe en premier les plus fragiles d'entre nous. Le progrès économique et social atteint depuis la période dite des « Trente Glorieuses », ne doit pas non plus faire oublier que la pauvreté et l'exclusion sociale frappe encore largement nos sociétés. Alors que l'Union européenne s'apprête à décréter 2010, « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », force est de constater que 17% des Européens vivent encore en dessous du seuil de pauvreté et ont un accès limité à des services fondamentaux tels que les soins de santé. D'après un sondage Eurobaromètre, pour 73% des Européens, la pauvreté est un problème très répandu dans leur pays et ils sont 89% à souhaiter que leur gouvernement prenne des mesures d'urgence pour y remédier.

par
PATRICK KANNER
Président d'ELISAN¹
et de l'UNCCAS²

Les collectivités locales au premier rang face à ces défis

Face à ces défis, les « territoires » et les collectivités locales sont en première ligne pour apporter des réponses, en fonction bien entendu de l'organisation juridique, administrative et politique propre à chaque Etat membre. Ainsi, il ressort d'une enquête du Conseil des communes et Régions d'Europe que dans le contexte actuel de crise économique et sociale, la plupart des collectivités locales et régionales européennes ont dû faire face à une augmentation de la demande de services publics. La plus forte hausse de la demande concerne les services sociaux : allocations sociales, aide au logement, soutien aux demandeurs d'emplois et aux sans-abris, conseils en matière de dette ou financière, soins de santé mentale... Alors que l'Union européenne vient de renouveler ses institutions (Parlement, Commission), c'est certainement l'entrée en vigueur - longue, difficile et controversée - du traité de Lisbonne, qui contient le plus d'avancées intéressantes pour renforcer les liens entre territoires, collectivités locales et Union européenne. Sans être exhaustif, on peut mentionner que le rôle des collectivités locales s'en trouvera renforcé au travers de la reconnaissance du principe d'autonomie locale et régionale (sur le modèle de la Charte rédigée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe), par le renforcement des principes de subsidiarité et de proportionnalité mais aussi par la possibilité qui sera offerte au Comité des Régions d'invoquer

la violation du principe de subsidiarité par un acte législatif devant la Cour européenne de Justice. En matière sociale plus spécifiquement, l'ajout d'un protocole sur les services publics, souligne l'importance des services d'intérêt général en donnant une base juridique à une législation transversale sur les services d'intérêt général. Par ailleurs, l'introduction d'une « clause sociale horizontale » exige la prise en compte des exigences sociales dans toutes les politiques de l'Union. Le traité introduit surtout un nouveau principe cardinal qui vient faire la jonction entre exigences sociales et équité territoriales : le principe de cohésion territoriale.

Le principe de Cohésion territoriale et ses liens avec les défis sociaux

Dans son article 174, le Traité de Lisbonne dispose désormais, qu'« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, (L'Union européenne) développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ». Quelle importance peut avoir l'ajout de cet adjectif « territorial », à un objectif introduit pourtant depuis 1986 ?

En vertu du principe de subsidiarité, d'ailleurs renforcé par le nouveau traité, les Etats membres restent les principaux échelons compétents en matière d'aménagement du territoire et de protection sociale.



Crédit photo : © Commission européenne.

4^e Forum sur la cohésion. José Manuel Barroso, président de la CE, Danuta Hübner, membre de la CE chargée de la Politique régionale, et Vladimir Spidla, membre de la CE chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'Égalité des chances. Dans son article 174, le Traité de Lisbonne dispose désormais, qu'« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, (L'Union européenne) développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ». Quelle importance peut avoir l'ajout de cet adjectif « territorial », à un objectif introduit pourtant depuis 1986 ?

Mais ils ont progressivement pris conscience de l'importance de mener une action concertée pour la cohésion globale entre les territoires. L'Europe, territoire unifié, dans lequel les frontières physiques sont abolies (le marché intérieur) permettant aux entreprises, capitaux, marchandises et citoyens de circuler librement, a donc mis en place, dès 1986, une politique – partagée avec les Etats – correctrice des effets pervers de cette ouverture : la politique de cohésion économique et sociale. Celle-ci vise à rééquilibrer les disparités de richesse et de développements entre Etats et régions européennes. Il n'est point besoin de rappeler que les « Fonds structurels », outils financiers au service de cette politique, ont massivement contribué au rattrapage économique de nouveaux Etats adhérents, tels que l'Espagne, l'Irlande ou dernièrement les pays de l'ex bloc soviétique...

Toutefois, dans un « Livre Vert » publié en octobre 2008 et ouvrant une vaste consultation publique autour de l'introduction de ce nouveau principe, la Commission faisait le constat, malgré une convergence économique et sociale globale entre les Etats, d'un creusement des écarts entre les régions d'un même pays mais aussi entre les territoires à l'intérieur même des régions ou même des villes, au détriment de ceux structurellement moins favorisés et moins attractifs. Tout en

se diffusant à travers l'Europe, la prospérité économique a tendance à se concentrer au niveau de régions capitales au sein des Etats, au détriment des autres parties de territoire infra nationales. Bien qu'ayant un modèle harmonieux de répartition spatiale des populations, le phénomène de concentration des activités économiques, induite par la mondialisation, comporte des effets négatifs tels que l'augmentation des coûts du logement ou des phénomènes de congestion et de pollution... Corrélativement, la croissance des populations en zones périphériques et le dépeuplement des centres villes s'accompagne de phénomènes de pauvreté et de chômage localisés sur certaines zones. Inversement, le dépeuplement des zones rurales s'accélère, les jeunes et les personnes qualifiées abandonnant ces territoires aux populations vieillissantes, qui doivent affronter une raréfaction des services publics. La Commission constate ainsi qu'en matière de soins de santé et d'éducation, en moyenne 40 % de la population vit à plus d'une demi-heure de route d'un hôpital et 43 % à plus d'une heure d'une université.

C'est le constat de ce que certains économistes, tels que Laurent Davezies, nomment la « fracture spatiale », c'est-à-dire que bien que les inégalités territoriales ont plutôt tendance à se réduire entre les régions, les départements et les métropoles, la ségrégation

augmente cependant au niveau plus fin des quartiers. Si rien n'est fait, les tendances observées actuellement risquent d'aggraver ce phénomène de ségrégation entre territoires et à terme, de menacer la cohésion globale au niveau européen, tel est le message apporté par ce nouveau principe.

S'agit-il donc d'un point d'entrée incitant l'Union européenne à se rapprocher de la réalité des territoires ? De manière consensuelle, le principe de cohésion territoriale invite à mieux prendre en compte les disparités infra régionales, les handicaps géographiques ou naturels de certains territoires, les dynamiques socio-économiques affectant les territoires (dépopulation, problèmes de cohésion sociale, étalement urbain...).

ELISAN a souhaité apporter sa contribution au débat entourant les implications devant découler de la mise en œuvre de ce principe au niveau européen. A l'occasion de la rencontre organisée le 27 octobre 2009, l'objectif d'ELISAN était donc de montrer dans quelle mesure les collectivités locales sont non seulement concernées mais peuvent également, par le biais de leur politique d'action sociale, contribuer à un développement durable et équilibré des territoires en Europe. Il faut donc réhabiliter la notion de « territoires » dans les politiques européennes oeuvrant au développement économique et sociale, car c'est à cette échelle que tout se joue.

“ En choisissant de concentrer l'action de la politique régionale sur les objectifs poursuivis par la stratégie de Lisbonne, l'Union ne s'est-elle pas détachée de la complexité de la réalité des territoires ? ”

Concrètement, comment traduire la «cohésion territoriale» au niveau européen ?

L'Union doit aujourd'hui passer à un stade supérieur dans sa politique de réduction des inégalités territoriales. Alors que la stratégie adoptée en 2000 en faveur de la croissance et de l'emploi, qui arrive à échéance en 2010, n'a pas atteint – loin de là – tous ses objectifs, notamment en matière d'« éradication de la pauvreté », le principe de cohésion territoriale devrait l'inviter à faire évoluer la vision qu'elle a de son rôle et de sa place dans le développement du territoire européen. En matière sociale, cela appelle, selon un rapport indépendant remis à la Commission en juin 2009³, à casser la vision d'une répartition figée des compétences, entre d'un côté, l'Union européenne se préoccupant exclusivement des marchés et du processus de libéralisation et de l'autre, des Etats garants de la protection sociale et du bien-être. En choisissant de concentrer l'action de la politique régionale sur les objectifs poursuivis par la stratégie de Lisbonne (« faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde »), l'Union ne s'est-elle pas détachée de la complexité de la réalité des territoires ?

La cohésion territoriale, concept transversal et complémentaire aux objectifs de cohésion économique et sociale, devrait avoir globalement pour conséquence d'aboutir à une réelle « gouvernance multi niveau », telle qu'entendue par le Comité des Régions : « un processus dynamique, ayant une dimension horizontale et verticale, qui ne dilue en aucun cas la responsabilité politique mais au contraire, permet de renforcer l'appropriation et l'application commune des politiques européennes. » La cohésion économique et sociale dans les territoires est l'affaire de tous : l'Union européenne, les Etats, les collectivités locales mais aussi les organisations non gouvernementales et les citoyens.

Au niveau européen, doit découler de ce nouveau principe une série d'évolutions qu'ELISAN a pu recommander dans sa réponse à la consultation lancée par la Commission et affiner dans le cadre des réflexions de la conférence du 27 octobre 2009.

Tout d'abord, mieux prendre en considération, dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale, les disparités territoriales infra régionales. Cela implique, en matière de bonne gouvernance, d'approfondir l'implication des collectivités locales dans sa définition et sa mise en œuvre. L'intervention européenne achoppe cependant, en ce qui concerne les réalités sociales, sur sa capacité d'observation affinée au niveau infra régional. Il existe un réel déficit de données sur ce champ, pour lequel une action volontariste devrait être menée. Pour fonder son action et plus largement celles de tous les acteurs publics, il conviendrait pour l'Union de se fonder sur une observation fiable et précise des réalités des territoires, ce qui implique la recherche d'une harmonisation des démarches d'observation entre différents niveaux compétents, dans une logique « ascendante » et non seulement « descendante ». Les indicateurs utilisés actuellement par la politique régionale, tels que le PIB régional par habitant, gomme par ailleurs les disparités infra régionales. Certains éléments essentiels pour la cohésion sociale des territoires, tels que les services d'intérêt général, ne sont encore que très faiblement concernés par cette politique.

Ensuite, « territorialiser » les stratégies politiques globales (croissance, emploi, développement durable) et les différentes politiques sectorielles menées par l'Union (politique de libre concurrence, de marché intérieur, de transports, d'environnement...). Certaines de ces politiques peuvent avoir un impact indirect sur la pérennisation et le niveau d'accessibilité de services essentiels à la population sur l'ensemble des territoires. La libéralisation des services dans le marché intérieur peut avoir *in fine* un impact sur le niveau de présence de services d'intérêt général dont la rentabilité ne serait plus assurée sur des territoires peu attractifs... « Territorialiser » signifie qu'il faut évaluer systématiquement l'impact territorial des politiques avant leur adoption, afin d'en anticiper les effets territoriaux.

Cinq propositions pour recentrer le Social au cœur des préoccupations européennes

Le principe de cohésion territoriale appelle selon ELISAN à réaffirmer la dimension sociale de la construction européenne. C'est rappeler que la cohésion sociale dans les territoires constitue une véritable valeur ajoutée pour le développement et la création de richesses, au même titre que l'économie ou encore la sauvegarde de l'environnement. C'est, dans le contexte des débats actuels, redonner toute sa place et légitimité à la politique de cohésion économique et sociale, devenue au fil des ans un simple outil aux services des objectifs de la stratégie de Lisbonne. Cela passe par le renforcement des liens entre les territoires et cette politique... C'est enfin clarifier la place de chacun dans une gouvernance à multi niveaux : en particulier, une Union européenne qui joue son rôle de coordonnatrice et d'impulsion, à l'écoute des autorités locales et régionales.

Il nous faut, plus que jamais, concilier richesse et diversité des dispositifs régionaux avec simplicité et puissance d'un vaste territoire européen. Pour cela, le Conseil d'Administration d'ELISAN, a formalisé et voté le 27 octobre, cinq propositions pour recentrer le Social au cœur des préoccupations européennes.

- **Première proposition : replacer la dimension sociale au cœur des politiques européennes**

En effet, la notion de cohésion sociale constitue une véritable valeur ajoutée au même titre que l'économie ou l'environnement car elle est fondamentalement créatrice de richesses. A ce titre, il conviendrait d'harmoniser la définition même de « cohésion sociale » au sein de l'Union Européenne et du Conseil de l'Europe.

- **Deuxième proposition : redonner place et légitimité à la politique régionale européenne** Contrairement aux principes macro économiques, la réponse sociale se trouve souvent au plus près des publics concernés. Il faut donc inciter les Etats à impliquer plus systématiquement les collectivités locales en fonction de leurs compétences, dans la mise en œuvre de la politique régionale.

- **Troisième proposition : trouver un juste équilibre entre la cohésion territoriale et le principe de subsidiarité.**

L'objectif poursuivi est d'associer le plus grand nombre d'acteurs impliqués dans la lutte contre l'exclusion. Pour cela, il faut casser une répartition trop figée de la vision des compétences et notamment la compétence sociale, entre l'Union Européenne et les Etats membres. Nous devons aboutir à une gouvernance multi-niveaux encourageant les échanges et la responsabilisation des différents acteurs de l'action sociale. L'intervention de l'Union doit être complémentaire et ne pas faire obstacle à l'accomplissement des compé-

tences imparties aux collectivités locales. Elle doit proposer un cadre juridique sécurisé notamment pour l'organisation des services publics et surtout des services sociaux d'intérêt général (SSIG).

- **Quatrième proposition : intégrer la dimension territoriale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques globales de l'Union Européenne**

En effet, les disparités régionales sont telles qu'une déclinaison territoriale doit être systématiquement développée pour chacune des stratégies européennes. Afin d'éviter des problématiques telles que celles soulevées par la transposition de la Directive Service. Il nous faut plus que jamais être vigilant pour que les politiques de concurrence et de marché intérieur ne portent atteinte à l'objectif fondamental d'accès universel.

- **Cinquième proposition : réaffirmer la nécessité d'un cadre d'intervention de l'Union européenne et renforcer la complémentarité entre les politiques territoriales et communautaires.** Dans le champ social, des approches intégrées et territoriales tels qu'URBAN II ou Leader+ doivent être maintenues. D'une façon générale, les autorités régionales et locales doivent systématiquement être impliquées dans le processus communautaire. La capacité d'observation, d'alerte, d'évaluation et de coordination de la Commission européenne doit être plus que jamais institutionnalisée.

Nous ne doutons pas que ces recommandations sociales trouveront leur juste écho dans la prochaine programmation des fonds structurels 2013-2020. Aujourd'hui, ELISAN fédère plus de 1300 collectivités territoriales issues de 11 pays de l'Union européenne, ce qui prouve la volonté des élus de l'action sociale de prendre part à la construction d'une Europe sociale. Mais celle-ci est aussi plébiscitée par les citoyens, qui voient là une manière pour l'Union européenne de prendre en compte leurs besoins de tous les jours, de se rapprocher d'eux dans la vie quotidienne, et de pouvoir proposer en période de crise économique comme aujourd'hui des dispositifs innovants, facilitant une reprise économique plus forte et des plans européens d'action sociale.

P.K.

1. ELISAN : European local inclusion and social action network.

2. Union nationale des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

3. Rapport de Fabrizio Barca, Un agenda pour une politique régionale renouvelée, remis à la Commission européenne en avril 2009.

4. Définition du Comité des Régions : « un processus dynamique, ayant une dimension horizontale et verticale, qui ne dilue en aucun cas la responsabilité politique mais au contraire, permet de renforcer appropriation et l'application commune des politiques européennes. »