



_CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - FR
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

AOUT 2009

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

SORTIR PLUS FORTS DE LA CRISE : LES TERRITOIRES AU CŒUR DES POLITIQUES EUROPEENNES DE MOYEN TERME

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	2
CONTEXTE ECONOMIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	2
OBJECTIF DU DOCUMENT	3
PARTIE I - LES TERRITOIRES AU CŒUR DES BOULEVERSEMENTS PROVOQUES PAR LA CRISE..	4
I - LA CRISE BOULEVERSE LES FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	4
I.1- <i>Un accès au crédit bancaire encore tendu pour les entreprises</i>	4
I.2- <i>La baisse des échanges commerciaux</i>	4
I.3- <i>La diminution des mouvements migratoires</i>	5
II - ... ET MET L'EUROPE EN DIFFICULTE SUR LA SCENE MONDIALE.....	5
III - ...MAIS CETTE REALITE EST TRES DIFFEREMMENT VECUE DANS LES TERRITOIRES EUROPEENS.....	7
PARTIE II -LES TERRITOIRES AU CŒUR DE LA REPONSE POLITIQUE A LA CRISE	10
I - UNE POLITIQUE REGIONALE MOBILISATRICE DE TOUS LES POTENTIELS TERRITORIAUX.....	10
I.1- <i>Les fondamentaux d'une politique régionale européenne apres 2013</i>	10
I.2 - <i>Trois priorités d'action pour limiter les vulnérabilités et maximiser les potentiels des régions européennes</i> ..	12
I.3- <i>Faire de la Coopération territoriale dans l'UE et a son voisinage un véritable outil de coordination et de gouvernance</i>	19
I.4 - <i>Schéma de synthèse pour une politique régionale post 2013</i>	23
II - UNE DIMENSION TERRITORIALE VALORISEE DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES.....	23
PARTIE III - UN SYSTEME DE GOUVERNANCE A LA MESURE DES ENJEUX : LE PACTE TERRITORIAL EUROPEEN.....	25
I- UNE PARTICIPATION REELLE DES TERRITOIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE	25
I.1- <i>Une clarification préalable des objectifs et des responsabilites de la strategie de l'UE est nécessaire</i>	25
I.2- <i>donner corps au Pacte Territorial européen : de l'accord politique aux modalités d'association des autorités infranationales</i>	25
II- DECLINER LE PACTE TERRITORIAL AU SEIN DE LA POLITIQUE REGIONALE : MODALITES DE GOUVERNANCE ET DE MISE EN ŒUVRE	26
II.1 - <i>Réaffirmer les principes de la politique régionale pour garantir sa capacité d'entraînement des acteurs territoriaux autour d'objectifs européens à moyen terme</i>	26
II.2 - <i>Des mesures d'incitation à la mise en œuvre territorialisée et ciblée sur les besoins prioritaires du territoire</i>	26
II.3 - <i>Mise en œuvre contractualisée et responsabilisation des autorités de gestion</i>	26
II.4 - <i>mesures complémentaires</i>	27
CONCLUSIONS	28

INTRODUCTION

CONTEXTE ECONOMIQUE, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le lancement de la Stratégie de Lisbonne en 2000 a témoigné de la prise de conscience par les décideurs nationaux et européens de la nécessité d'un changement d'orientation rapide et profond de la société européenne dans un contexte de mondialisation accrue de l'économie. Ni le toilettage de la stratégie effectué en 2005, qui devait lui permettre d'atteindre enfin les résultats escomptés, ni la mise au service d'une grande partie de la politique régionale européenne (qui mobilise presque 50% du budget communautaire) à partir de 2007, n'ont cependant permis d'atteindre l'objectif ambitieux de « *faire de l'Europe à l'horizon 2010 l'économie la plus compétitive du monde* ». Alors que les 27 Etats membres de l'UE s'approprient à proposer une nouvelle stratégie pour l'Union, un bilan rapide des expériences négatives et positives des dix années passées ainsi qu'une réflexion sur l'avenir s'imposent.

Personne n'oserait aujourd'hui remettre en cause la pertinence des objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg. Mais d'un aveu commun, la faiblesse des piliers social et environnemental, ainsi qu'une gouvernance et une mise en œuvre principalement « *top-down* » et intergouvernementale, ont limité l'efficacité de cette stratégie et son appropriation par l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux. Le facteur temps ne doit pas non plus être sous-estimé: un changement de modèle, *a fortiori* dans un ensemble qui, bien que globalement cohérent, n'en est pas moins extrêmement varié, ne peut pas s'opérer en quelques années. Si les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, ils n'en sont pas pour autant inexistantes. Le temps a fait son travail: les politiques sont certes encore balbutiantes, maladroitement et partiellement efficaces, mais leur existence et leur multiplication prouvent que le déclic qui avait eu lieu en 2000 s'est aujourd'hui propagé dans la tête de bon nombre de décideurs à tous les niveaux de l'action publique. Pour la plupart d'entre eux, il ne fait désormais aucun doute que faire face à la rapidité des changements implique de savoir les anticiper ou en être l'initiateur, et que la promotion de l'innovation au sens large du terme (technologique mais aussi non technologique, ainsi que l'accompagnement des individus dans ce processus) par les pouvoirs publics est une condition *sine qua non* du développement. De la même façon, le principe de la nécessité de mettre en place rapidement les conditions d'un développement plus en phase avec les possibilités offertes par la planète est acquis de manière beaucoup plus explicite et partagée qu'il y a dix ans.

La crise financière, économique et sociale, en s'abattant sur l'Europe et ses territoires, et en procédant à un tri dramatique dont les premières victimes ont été, en majorité, les secteurs d'activités et entreprises qui n'étaient pas parvenues à innover, et les personnes qui n'étaient pas en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution des marchés du travail, est venue confirmer le caractère bien actuel de ces préoccupations. Dans ce contexte, une nouvelle donne impulsée par les autorités publiques et basée sur la mise en œuvre d'un modèle « propre » (« *green deal* » ou « *low carbon society* ») apparaît en effet comme une réelle opportunité de rebond.

Mais au-delà de ce consensus, les conditions d'un accord politique fort et ambitieux sur une stratégie européenne de moyen terme sont loin d'être réunies :

- La crise n'a pas généré de « ciment » européen entre les dirigeants nationaux autour d'une ambition commune. La nature du plan de relance de l'Union, qui juxtapose les plans nationaux sans les mutualiser, ainsi que les réponses économiques et budgétaires fondamentalement opposées de certains Etats, en témoignent ;
- Les retards pris par le processus de ratification du Traité de Lisbonne suite au référendum Irlandais de 2008 ont engendré un arrêt net des discussions sur l'avenir des politiques européennes. Si les débats continuent formellement, la Commission européenne n'émet, sur le fond, aucun message. Le résultat du second référendum irlandais sur le Traité de Lisbonne, qui aura lieu le 2 octobre prochain, permettra ou non de mettre fin à cette période d'incertitude ;
- Au flou institutionnel s'ajoute le flou politique lié au renouvellement de la Commission européenne, qui ne devrait pas s'achever avant la fin de l'année ;
- Au vu de la mise en œuvre du plan de relance européen, on est en droit de douter du degré d'ambition européenne qu'exprimeront les gouvernements nationaux dans un contexte d'assèchement des finances publiques.

A ce questionnement général sur le projet européen et sa valeur ajoutée s'ajoute le signal d'urgence démocratique envoyé depuis 2005 par différents référendums (France, Pays Bas, Irlande). Ils rendent

impératif le besoin de mettre le citoyen européen au cœur du dispositif et d'en faire, plus visiblement qu'aujourd'hui, le « bénéficiaire final » du projet européen et des politiques qui l'animent.

OBJECTIF DU DOCUMENT

Dès début 2007, la CRPM avait proposé une première analyse d'ensemble sur les implications des défis globaux sur le développement des territoires¹. C'est sur cette base qu'elle avait présenté, dans le cadre de la consultation de la CE sur l'avenir du budget européen et de la politique régionale, en janvier 2008, un premier ensemble de propositions sur l'avenir de la politique régionale européenne², complété, en janvier 2009, par des propositions sur le concept politique de cohésion territoriale et son opérationnalisation au sein de la politique régionale mais aussi des différentes politiques sectorielles européennes³.

Ce document constitue une nouvelle étape de la réflexion. Il s'appuie notamment sur l'enquête menée au printemps dernier par le Secrétariat général auprès de l'ensemble des Régions membres de la CRPM sur l'impact de la crise dans les territoires⁴, ainsi que sur les résultats de l'atelier politique organisé en juillet 2009 sur ce même sujet. Il présente tout d'abord une vision actualisée des contraintes que la crise fait aujourd'hui peser sur le développement régional et qui impactent très différemment les Régions européennes. Sur cette base, il propose de mettre les territoires au cœur d'une réponse politique européenne à la crise et avance des propositions d'architecture et de gouvernance en ce sens.

¹ « Les Régions dans le marché unique mondial » http://www.crpm.org/pub/docs/143_les_defis_de_la_politique_regionale.pdf

² « Quel projet européen après 2013? » http://www.crpm.org/pub/docs/163_crpmntp080005.pdf

³ « Réponse à la consultation de la Commission européenne relative au Livre vert « Cohésion territoriale : faire de la diversité un atout », janvier 2009, http://www.crpm.org/pub/docs/206_avis_crpm-livre_vert_cohesion_territoriale-fr.pdf

⁴ « The impact of the crisis on EU Regions », sur demande auprès du Secrétariat général de la CRPM

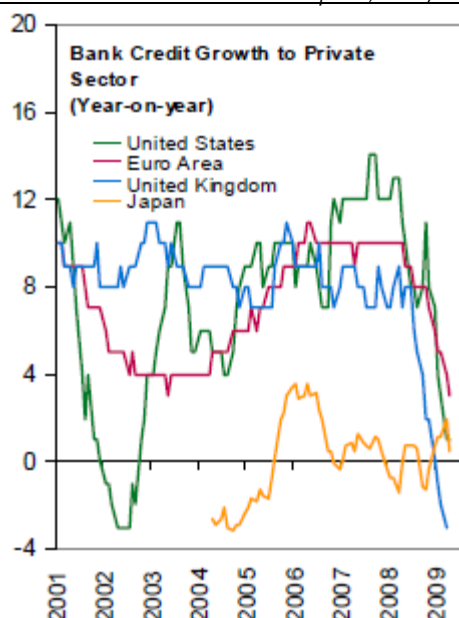
I - LA CRISE BOULEVERSE LES FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE...

I.1- UN ACCES AU CREDIT BANCAIRE ENCORE TENDU POUR LES ENTREPRISES

En juillet dernier, le Fonds Monétaire International (FMI), dans son *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, observait une amélioration de la conjoncture financière au cours du deuxième trimestre 2009. Les interventions sans précédent des banques centrales et des gouvernements ont en effet permis une stabilisation de la situation financière des banques et, par conséquent, un apaisement des tensions de financement.

Cependant, les conditions financières globales restent difficiles. La relative normalisation du financement bancaire du secteur privé par le marché reflète la recherche d'alternatives au crédit bancaire par les entreprises. La croissance du crédit bancaire au secteur privé continue en effet de ralentir dans les économies développées, et malgré les mesures exceptionnelles prises pour relancer le crédit aux utilisateurs finaux, les prêts bancaires restent limités, comme le montre la figure ci-dessous.

Fig.0 - Croissance du crédit bancaire au secteur privé, 2001/2009 (Source : FMI)



I.2- LA BAISSSE DES ECHANGES COMMERCIAUX

En juillet dernier, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a, dans son troisième rapport sur les politiques commerciales de ses membres, revu à la baisse ses prévisions pour le commerce mondial pour l'année 2009, tablant désormais sur une contraction des échanges mondiaux de 10% contre 9% annoncé en mars. Un chiffre déjà considéré "sans précédent" depuis la Deuxième Guerre mondiale. Le volume des échanges des pays industrialisés devrait même tomber de 14% (contre 10% dans la précédente prévision) et celui des pays en développement de 7,0% (contre 2-3%).

L'organisation estime que si le tarissement du crédit a beaucoup fragilisé le niveau du commerce mondial, un certain nombre de « dérapages protectionnistes », prenant la forme de mesures de restrictions commerciales et de politiques créant des distorsions, expliquent également cette situation. L'impact des plans de relance économique de certaines grandes économies mondiales est également pointé du doigt : outre leurs effets (pour éviter une augmentation exponentielle du chômage, les gouvernements sont tentés de venir en aide à leurs industries en difficulté), l'OMC estime également qu'il n'y a pas d'assurance que les subventions et autres soutiens aux secteurs en difficulté tels que l'automobile ou les banques ne disparaissent parallèlement à la reprise.

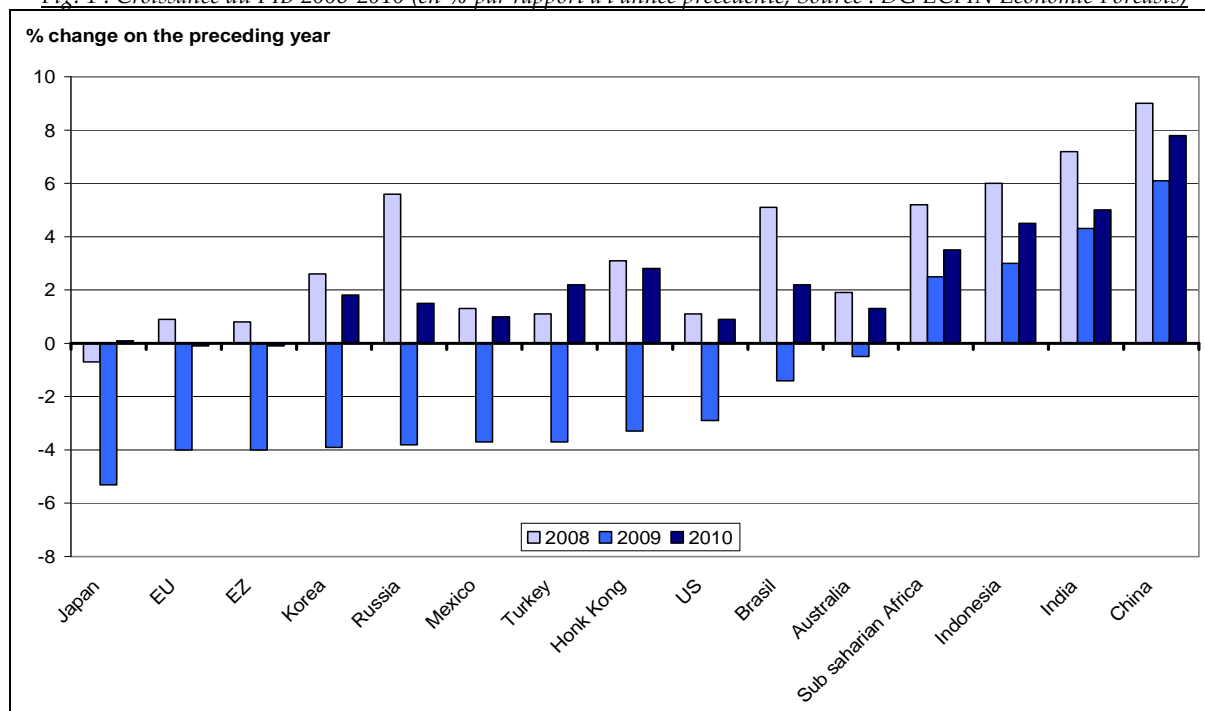
I.3- LA DIMINUTION DES MOUVEMENTS MIGRATOIRES

L'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE) indique que la crise, conjuguée au durcissement des politiques migratoires, devrait également provoquer une baisse très importante du nombre de migrants vers les pays de l'OCDE, pour la première fois depuis les années 1980⁵. Ce phénomène s'observe déjà en Espagne, en Irlande et au Royaume-Uni, pays parmi les premiers touchés par la récession. Au Royaume-Uni et en Irlande, l'immigration en provenance des nouveaux États membres de l'UE a régressé de plus de moitié. Pour autant, les défis posés par le vieillissement démographique sur le long terme demeurent...

II - ... ET MET L'EUROPE EN DIFFICULTE SUR LA SCENE MONDIALE...

Les prévisions économiques publiées par les principales organisations internationales confirment que la crise devrait atteindre un pic en 2009. Si aucune partie du monde n'est épargnée, la figure 1 montre néanmoins que la crise touche les continents de manière très inégale. Alors que les principales puissances d'Asie du Sud-Est devraient voir leur croissance repartir à la hausse en 2010 après un ralentissement momentané en 2009, la plupart des économies développées et puissances émergentes sortiraient à un rythme plutôt faible de leur phase de récession.

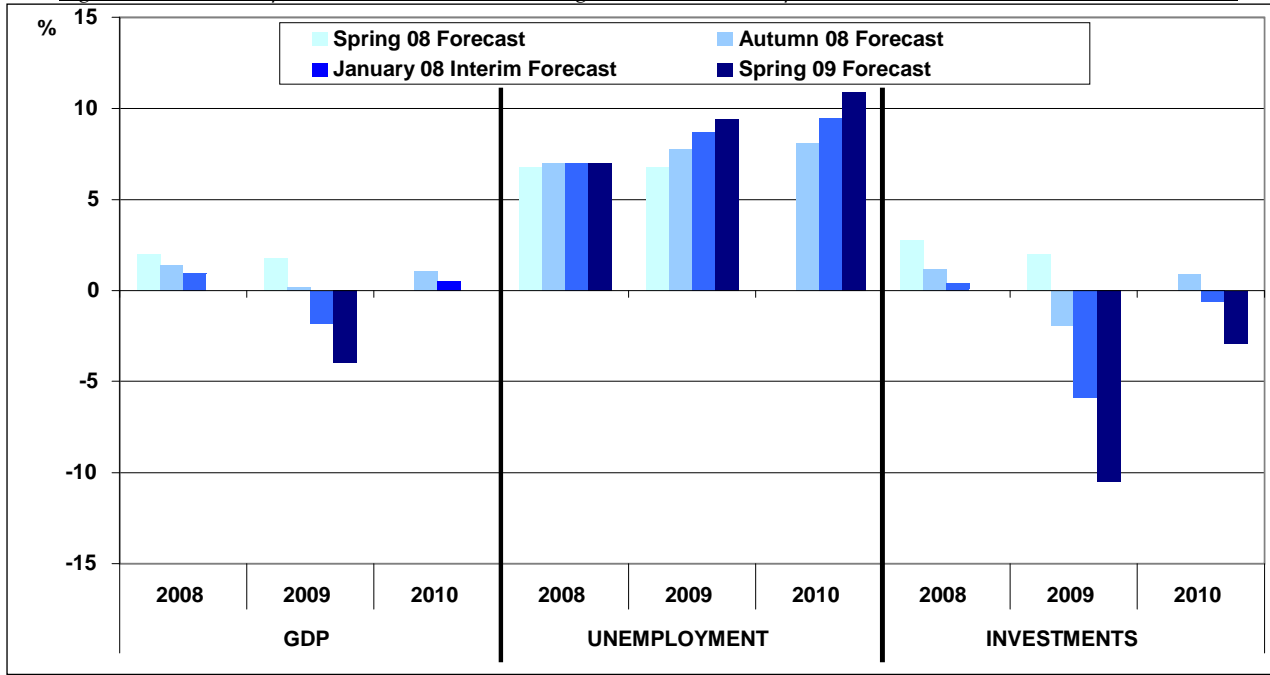
Fig. 1 : Croissance du PIB 2008-2010 (en % par rapport à l'année précédente, Source : DG ECFIN Economic Forecasts)



Pour l'Union européenne en particulier, la faiblesse du taux de croissance prévu fin 2009 engendre même une incertitude grandissante quant aux prévisions pour l'année 2010 pour de nombreux indicateurs (croissance, chômage, investissements). Cette incertitude engendre une dégradation progressive des prévisions économiques dont témoigne la figure 2.

⁵ OCDE, « Perspective des migrations internationales » 2009, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/20/43176823.pdf>

Fig. 2 : Evolution des prévisions de croissance, chômage et investissements pour l'UE 27, 2008-2010 (source :DG ECFIN)



Quel que soit le rythme auquel l'Union européenne parviendra à sortir de la crise, cette dernière érodera sur son passage la place de l'économie européenne sur la scène mondiale. La figure 3 montre qu'après une forte convergence entre les PIB européen et américain entre 2000 et 2008 (le PIB par habitant de l'UE représentait, en 2007, 95% de celui des Etats-Unis), la crise devrait inverser la tendance pour revenir, à l'horizon 2014, au niveau de 2003, tandis que la Chine « profite » de la crise pour accélérer son rattrapage. En conséquence, la part relative du PIB européen dans le PIB mondial devrait diminuer considérablement à l'horizon 2014, au même titre que celui des Etats-Unis, toutes deux talonnées par la Chine (fig. 4).

Fig. 3 : Croissance du PIB par habitant en PPA 2000-2014, base US=100 (Source : Fonds monétaire international)

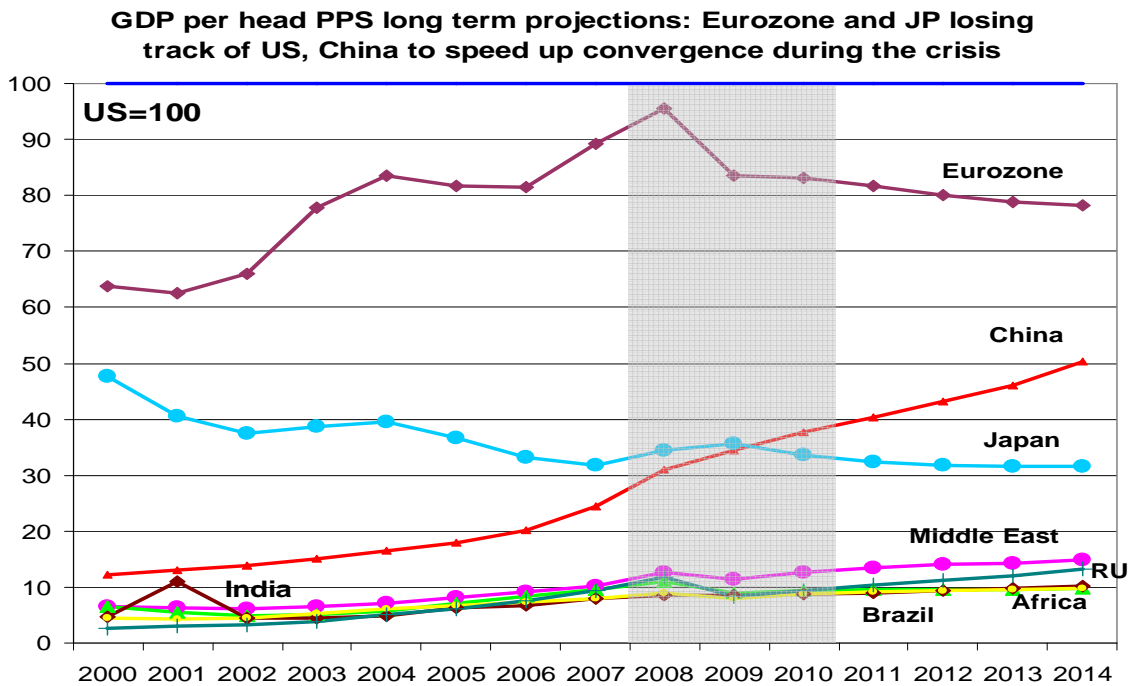
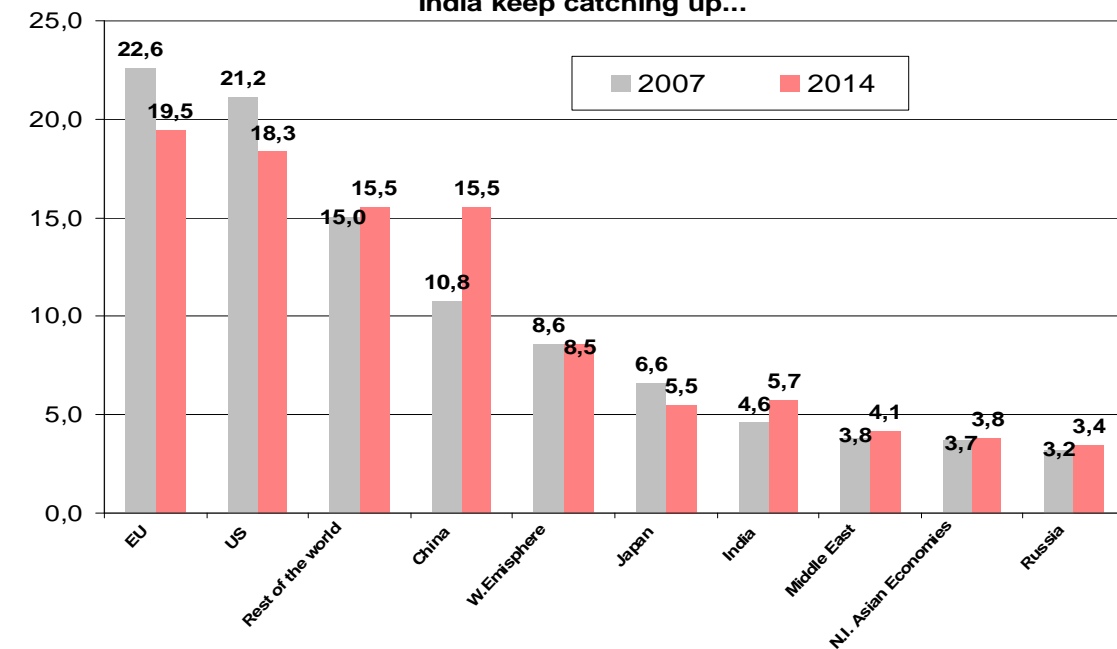


Fig 4 : Part relative dans le PIB mondial : comparaison 2007/2014

Share of world GDP: US and EU losing momentum, China and India keep catching up...



III -...MAIS CETTE REALITE EST TRES DIFFEREMMENT VECUE DANS LES TERRITOIRES EUROPEENS

La variété des situations nationales dont témoignent les figures 5 et 6 donne un premier aperçu du caractère asymétrique des impacts de la crise sur les pays de l'UE. Poussée à l'échelle régionale, cette analyse dévoile des différences tout aussi importantes - c'est l'une des principales conclusions de l'enquête menée par la CRPM auprès de ses 160 Régions membres en avril 2009.

Fig. 5 : évolution du PIB 2009-2010, EU 27, pays candidats, EFTA, USA, Japon (Source : DG ECFIN)

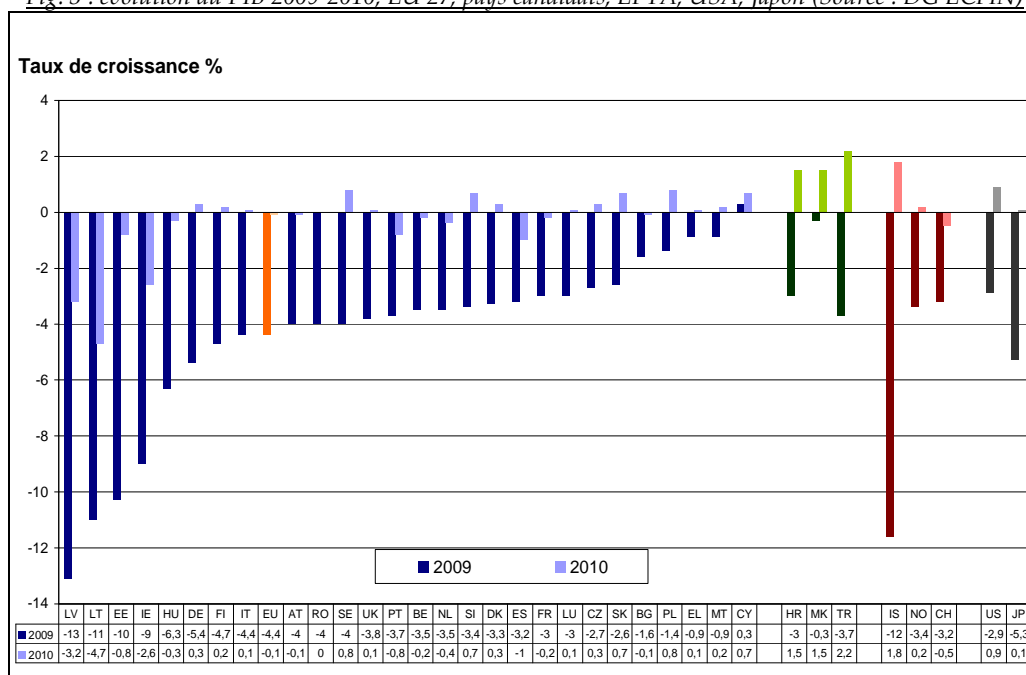
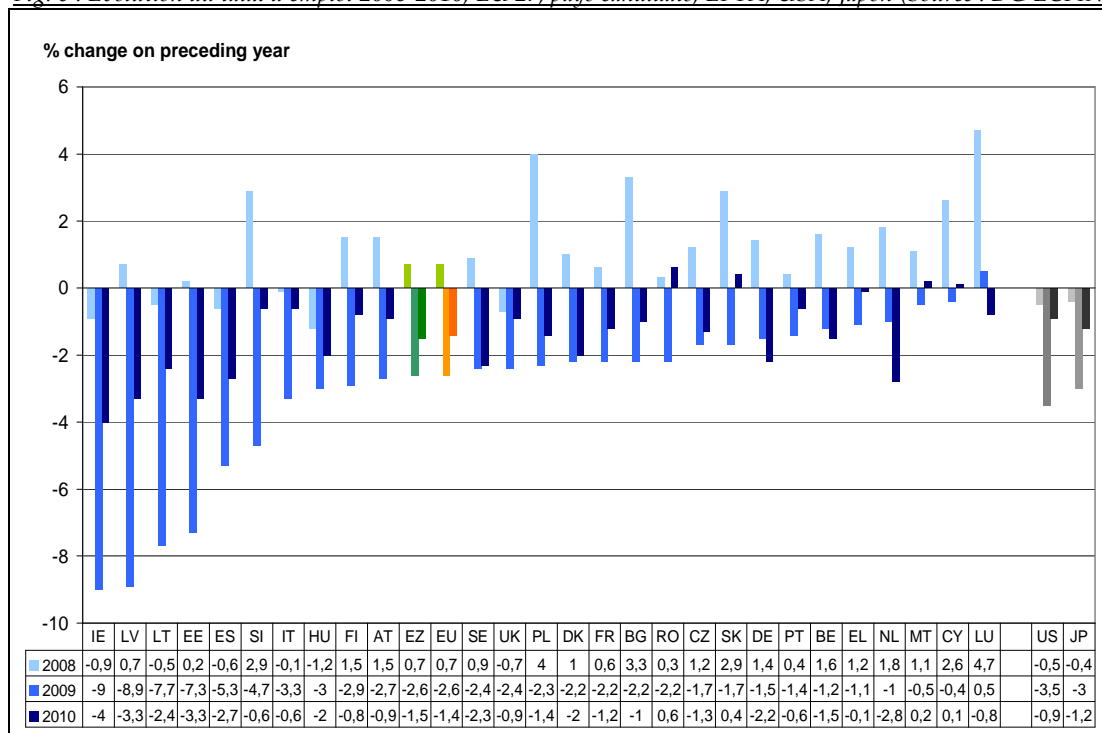


Fig. 6 : Evolution du taux d'emploi 2008-2010, EU 27, pays candidats, EFTA, USA, Japon (Source : DG ECFIN)



De même qu'à l'échelle mondiale, très rares sont les Régions épargnées par la crise : seule une des 25 Régions ayant participé à l'enquête a estimé ne pas être impactée, deux autres jugeant ne pas être impactées mais attendre un impact dans les mois à venir. Les 22 autres Régions s'estimaient touchées, même sévèrement pour plusieurs d'entre elles.

Cependant, toutes le sont de manière différente. Au-delà de l'influence non neutre du contexte national dans lequel se trouve la Région (solidité des finances publiques nationales, dépendance de l'économie nationale au secteur bancaire et financier), la nature de son tissu économique et son implantation sur le territoire régional déterminent la nature et l'ampleur de l'impact. Si la multitude des facteurs en jeu et leur complexe interaction empêchent toute généralisation, on peut néanmoins noter que :

- Les Régions dont l'économie est fortement basée sur l'exportation ont été les premières touchées, soit du fait que les biens exportés soient connectés à des secteurs économiques en difficulté, soit que les pays et régions vers lesquels elles exportent se trouvent en difficulté économique, soit une combinaison de ces deux facteurs ;
- Les Régions dont l'économie est axée sur des activités industrielles en déclin et certains secteurs tels que l'automobile sont également touchées ;
- Indépendamment du secteur économique concerné, les entreprises ayant innové dans les années précédant la crise semblent moins vulnérables à la crise.

Ainsi, les Régions d'un même pays peuvent être affectées très différemment, d'un point de vue de l'activité économique comme de ses conséquences sur l'emploi, comme le montrent les figures 7 et 8.

Figure 7 : Evolution des exportations dans les Régions italiennes, premier trimestre 2008 / premier trimestre 2009 (Source : Office statistique national italien)

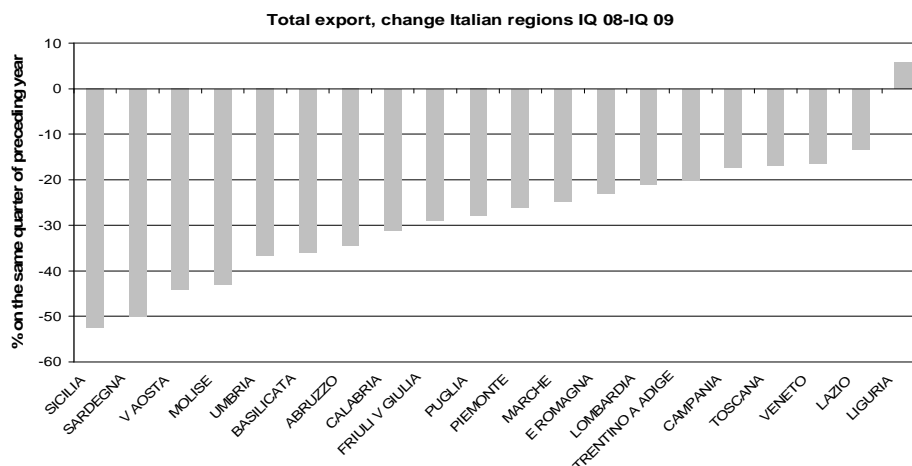
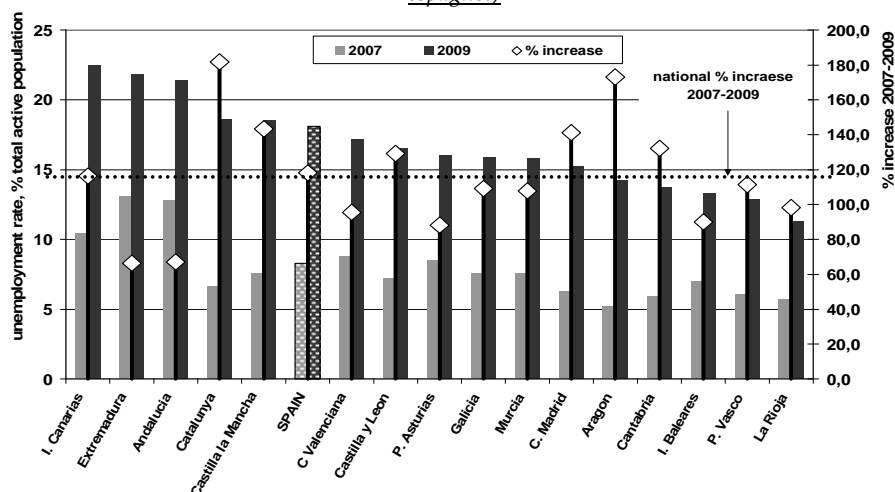


Fig. 8 : taux de chômage et évolution 2007/2009 dans les régions autonomes espagnoles (Source : Office statistique national espagnol)



La crise impacte donc de manière différenciée les Etats de l'UE ainsi que ses territoires, et met en lumière les limites des politiques « taille unique » et la nécessaire mise en place de solutions élaborées en fonction des caractéristiques propres à chaque territoire ainsi que d'une gouvernance appropriée.

PARTIE II - LES TERRITOIRES AU CŒUR DE LA REPONSE POLITIQUE A LA CRISE

Les politiques publiques, dont l'utilité et l'efficacité étaient, il ya encore un an, largement contestées, reviennent au cœur des réponses à la crise. A l'échelle européenne, ce retour s'est manifesté par la mise en place quasi-immédiate des plans de relance communautaire et nationaux, voire parfois régionaux comme en témoigne l'enquête de la CRPM.

Une seconde phase de réponse consistera, dans les mois à venir, à définir les objectifs stratégiques de moyen terme qui, suite à ceux de Lisbonne et Göteborg, devront fixer le cap pour permettre à l'Europe de sortir en situation de force de la crise et de profiter au mieux de la relance qui s'ensuivra. De ces objectifs devront découler des politiques de moyen terme qui seront financées par le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Le chapitre précédent montre combien il est fondamental que ce nouveau cadre stratégique et opérationnel européen, pour être véritablement efficace, s'appuie sur les territoires. Ceci implique d'une part de cibler en conséquence les priorités de chaque politique et notamment de la politique régionale, et de mieux coordonner ces politiques entre elles - ce sur quoi ce chapitre entend proposer un ensemble de pistes - et de revoir, d'autre part, le système de gouvernance de la stratégie européenne et de ses politiques, encore inadaptées à la mise en place d'un système de gouvernance multi-niveaux. Cette question fait l'objet d'un traitement spécifique dans la troisième partie de ce document.

I - UNE POLITIQUE REGIONALE MOBILISATRICE DE TOUS LES POTENTIELS TERRITORIAUX

I.1- LES FONDAMENTAUX D'UNE POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE APRES 2013

I.1.1- La crise conforte la nécessité d'une politique de développement régional pour toutes les Régions européennes et adaptée aux potentiels de chacune

En janvier 2008 à Séville, la CRPM proposait de faire de la politique régionale l'instrument de l'UE visant à fournir aux territoires européens les moyens de développer leurs potentiels de manière à réduire leur vulnérabilité dans une économie mondialisée et à maximiser les bénéfices qu'ils peuvent en tirer pour la qualité de vie de leurs citoyens.

Elle déduisait de cette définition une proposition d'architecture en deux piliers pour une politique régionale couvrant l'ensemble du territoire européen après 2013 :

- Un pilier destiné à répondre aux besoins fondamentaux (infrastructures, capacité administrative...) des Etats et Régions les plus retard de développement, les Etats en préadhésion et les Régions ultrapériphériques, sans lesquels leur rattrapage et leur développement serait impossible. Il était proposé, dans un objectif de « convergence de proximité », d'étendre une telle aide au voisinage de l'Union, dans une vision stratégique d'un ensemble économique cohérent de 800 millions d'habitants ;
- Un pilier destiné à développer les potentiels propres à chaque Région européenne dans 3 domaines prioritaires identifiés comme « clés » du développement régional : la connaissance et le capital humain, le climat et l'énergie et le développement rural. Ce pilier s'appliquerait à toutes les Régions européennes, y compris aux Régions en retard de développement en complément des interventions qui leur sont spécifiquement dédiées.

Globalement, la crise vient conforter cette définition et ces principes généraux. Au-delà de l'évidence économique qui consiste à aider de manière prioritaire les Régions les plus en retard de développement, elle nous rappelle que :

- En mettant en lumière les points faibles et les facteurs de vulnérabilité propres à chaque territoire, la crise a révélé, en négatif, leurs marges de progression. Ces marges existent dans chaque Région, y compris les plus développées, comme le montre à juste titre le rapport indépendant commandé par la Commission européenne à Fabrizio Barca « *Programme pour une Politique de cohésion révisée* »⁶. D'un point de vue politique en outre, l'encouragement par l'Union européenne à la mise en place par tous les acteurs de modèles de développement alternatifs en réponse à la crise, fondés sur l'innovation (tel que le propose le 6^e rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale publié par la

⁶ « An agenda for a reformed cohesion policy », Avril 2009, Disponible en Anglais uniquement, http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm

Commission européenne le 25 juin dernier), la lutte contre le changement climatique et l'accompagnement du capital humain notamment, ne pourrait conduire qu'à l'échec si elle ne s'accompagne pas d'une aide ciblée en ce sens pour l'ensemble des acteurs régionaux.

- Le soutien au développement régional dans les pays voisins de l'UE est un levier essentiel du développement des Régions européennes elles-mêmes, et notamment de celles qui se situent aux frontières de l'UE, et qui sont, dans leur majorité, des Régions en retard de développement. Leur renforcement contribuera au renforcement de la cohésion territoriale européenne dans son ensemble. Les Régions voisines de l'UE sont des partenaires commerciaux naturels et privilégiés qui sont essentiels dans un contexte de contraction des échanges. Développer ces Régions est donc un moyen de sécuriser une partie des marchés de l'Union.

Il ne s'agit pas de proposer le transfert d'une partie des enveloppes destinées aux Régions européennes pour l'affecter aux Régions du voisinage (les rubriques budgétaires concernées ne sont pas les mêmes) mais, entre autre, de faire en sorte que l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat existant soit revu et amélioré pour être davantage au service du développement d'un espace européen et de proximité cohérent avec les objectifs de l'Union et contribuant à la croissance des territoires nationaux et régionaux. Ainsi, il est tout à fait possible et souhaitable d'utiliser la base que fournit aujourd'hui cet Instrument, qui a donné des résultats encourageants dans le cadre des Programmes d'action bilatéraux, et de lui donner un élan complémentaire en le coordonnant davantage avec les objectifs et les pratiques de la politique régionale de l'UE. Concernant les financements, particulièrement dans une situation de contraction des budgets publics, il convient de rappeler, la possibilité des apports externes provenant notamment de bailleurs internationaux, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou de fonds régionaux.

Cette politique aux frontières de l'UE devra également être menée en cohérence (pour les financements ainsi que pour les objectifs) avec la politique d'aide au développement de l'UE, dans laquelle les Régions sont de plus en plus présentes.

I.1.2- Cohésion territoriale et gouvernance : deux enrichissements nécessaires de la politique régionale

Cohésion territoriale

La CRPM a participé activement à la consultation lancée par la Commission européenne à l'occasion de la publication du Livre Vert « *Faire de la diversité territoriale un atout* ». Autour d'une définition politique de la cohésion territoriale, fondée sur la solidarité entre territoires et l'idée de permettre aux habitants des différents territoires de l'Union de bénéficier équitablement des libertés fondamentales prévues par le Traité, elle appelait à sa mise en œuvre de manière horizontale dans l'ensemble des politiques européennes, et en particulier celles qui ont le plus fort impact territorial.

Dans ce cadre, la politique régionale reste aujourd'hui le principal instrument de l'Union européenne qui mette déjà en œuvre, dans une certaine mesure, le principe de cohésion territoriale. Néanmoins, il existe encore des marges de progression non négligeables dans les domaines suivants :

- La connexion établie en 2007 entre la Stratégie de Lisbonne et la politique régionale (*earmarking*). S'il est clair qu'elle représente une évolution positive sur le principe car elle a accéléré la prise de conscience des décideurs politiques régionaux et locaux de l'urgence de mettre l'accent sur un nombre restreint de priorités, il est aussi évident que sa mise en œuvre n'était pas adaptée à la mobilisation des potentiels inhérents aux Régions. L'objectif, fixé de manière identique pour tous les territoires européens, consistant à consacrer 3% des PIB régionaux à la Recherche, en est l'un des principaux exemples. Si une telle connexion entre les objectifs stratégiques de l'UE et la Politique Régionale doit être maintenue à l'avenir, sa mise en œuvre efficace nécessite donc la réalisation d'un travail en amont sur la définition des potentiels territoriaux. Un tel travail devrait être entrepris au plus vite, dans la cadre de la période de programmation actuelle.
- La prise en compte des territoires à handicaps géographiques et démographiques sévères et permanents (îles, basse-densité, montagnes), pour lesquels il reste nécessaire de mettre en œuvre des politiques et programmes européens plus adaptés et plus flexibles qui permettent à ces territoires d'exploiter leurs potentiels et de répondre à leurs difficultés particulières.
- La coopération territoriale (cf. I.3, p.19), qui pourrait contribuer plus intensément à la cohésion territoriale au sein de l'UE grâce à une gouvernance et un fonctionnement plus adaptés que dans la situation actuelle.

Le 6^{ème} rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, qui fait le bilan de la consultation sur le Livre Vert, ne donne aucune indication sur les suites que la Commission européenne entend donner à ce débat, ce

qui n'augure rien de positif. S'il est désormais exclu qu'elle choisisse de lancer un Livre Blanc sur la question, ce que la CRPM regrette vivement, il conviendra d'apporter une attention particulière à la prise en compte de ces aspects dans les propositions sur l'avenir de la politique régionale qui seront publiées l'an prochain.

Gouvernance

La 3^{ème} partie de ce document traite en détail des problématiques de gouvernance, y compris des questions spécifiques de la politique régionale (voir Partie 3, p.25). Cependant, on peut ici rappeler de manière générale :

- La pertinence d'une mise en œuvre régionalisée de cette politique ;
- Que la décentralisation de la mise en œuvre doit nécessairement s'accompagner d'une plus grande responsabilisation des acteurs gestionnaires. Seul l'instauration de cette réciprocité permettra une simplification des procédures et une plus grande efficacité de cette politique ;
- La nécessaire coordination entre les objectifs et les moyens de la politique régionale d'une part et des autres politiques européennes d'autre part, à l'échelle régionale, nationale (cf. II, p.23), mais aussi à des échelles particulières qui dépassent les cadres de programmation régionale et les frontières nationales : c'est la valeur-ajoutée de la coopération territoriale.

I.2 – TROIS PRIORITES D'ACTION POUR LIMITER LES VULNERABILITES ET MAXIMISER LES POTENTIELS DES REGIONS EUROPEENNES

En cohérence avec les objectifs stratégiques de l'Union européenne, la politique régionale devrait cibler son action sur la mobilisation des potentiels territoriaux autour de trois axes prioritaires :

- La mise en place d'une société de la connaissance, via :
 - o le soutien à l'innovation dans une acception plus large qu'aujourd'hui, et à la recherche d'une part,
 - o la promotion de pratiques innovantes en matière d'emploi et de formation d'autre part ;
- La mise en place d'une « *low carbon society* » intégrant pleinement la contrainte climatique, via le soutien à la mise en place de nouveaux modèles énergétiques et de transport l'adaptation des territoires au changement climatique et l'exploitation durable des ressources naturelles.

Afin de rendre compatible ce ciblage et la flexibilité requise par une approche « sur-mesure », des objectifs de résultat seraient fixés pour chaque Région en fonction de ses potentiels et particularités mis en évidence dans des analyses préalables. Chaque Région pourrait également être encouragée, au travers d'incitations à définir, à mettre l'accent sur l'une des trois priorités (*earmarking* volontaire).

I.2.1- Priorité 1- Le soutien à l'innovation et la recherche

Les économies des territoires font face à une exigence urgente de politiques soutenant l'innovation comme outil d'ajustement face aux puissants changements économiques, sociaux et environnementaux mondiaux en cours, et aux potentialités et risques qui y sont associés. Les territoires, leurs secteurs économiques, recèlent chacun des potentialités spécifiques en termes d'innovation. Comme le suggèrent beaucoup d'analyses économiques, il existe une étroite corrélation entre les performances des Régions en termes d'innovation et leur développement économique. Ceci est valable pour l'ensemble des Régions, urbaines ou rurales, qui accueillent des activités économiques. Il n'existe cependant pas de stratégie unique valable pour tous les territoires, et les meilleurs choix dans chacun des contextes spécifiques ne peuvent pas être déterminés "d'en haut". Ainsi l'objectif actuel des « 3% », préalablement évoqué dans ce document, n'est pas pertinent pour toutes les Régions, y compris parmi celles de l'Objectif Compétitivité Régionale et Emploi.

Le caractère fortement territorial de l'innovation fait de la politique régionale un outil fondamental de soutien à ces processus. La valeur ajoutée des investissements réalisés dans ce cadre peut en effet s'analyser tant en termes de cohésion que de compétitivité, les deux étant d'ailleurs parfaitement complémentaires et non pas contradictoires :

- A défaut d'une prise en compte de considérations territoriales dans le cadre des politiques soutenant l'innovation au niveau européen, les tendances à la fragmentation se renforceront très probablement. Les scénarios prospectifs réalisés par ESPON⁷ montrent par exemple qu'un accroissement du soutien à l'innovation par les politiques européennes sans effort parallèle au titre de la cohésion conduirait à une plus forte concentration géographique. Les risques de fractures

⁷ ESPON, Scenarios on the territorial future of Europe, May 2007

technologiques et d'innovation au sens plus large sont réels, y compris au détriment de Régions de l'Objectif Compétitivité. Pour faire face à cet enjeu, la politique régionale de l'Union européenne représente aujourd'hui un outil puissant, tant en termes de volume financier que de cadre d'analyses gouvernance multi-niveaux ;

- L'utilisation de la politique régionale à titre de politique de croissance et pour l'innovation dans l'ensemble des Régions européennes est nécessaire, car la pleine exploitation des sources potentielles de compétitivité en Europe suppose l'implication de l'ensemble des territoires européens et pas uniquement de ceux qui sont déjà les plus compétitifs, ceci tant du point de vue de la production d'innovations que de leur absorption.

Il est donc fondamental que le soutien à l'innovation perdure après 2013 dans le cadre d'une Politique Régionale européenne bénéficiant à l'ensemble du territoire européen.

Approfondir un travail préalable sur les définitions et les indicateurs d'innovation

Les facteurs fondamentaux nécessaires à la création d'un environnement favorable à l'innovation sont nombreux. Au-delà de la seule promotion de l'innovation technologique résultant de la recherche, ils incluent plus largement l'amélioration des compétences, la circulation et l'échange du savoir entre entreprises, institutions de recherche et autorités politiques, ou plus généralement un certain nombre de facteurs liés au thème de la créativité. Les Autorités régionales et leurs partenaires doivent donc développer des politiques d'innovation en conséquence.

Dans l'ensemble, les Régions européennes ont accompagné au cours des dernières années le mouvement de dépassement d'une approche strictement technologique de l'innovation. Qu'il s'agisse de Régions plus urbaines ou rurales, elles retiennent aujourd'hui leurs propres définitions de l'innovation, souvent très proches de celles de la Commission européenne ou de l'OCDE, et dépassant en tout état de cause une stricte approche linéaire technologique.

La tendance actuelle à l'élargissement des approches de l'innovation se reflète également au niveau européen, par exemple à travers l'Année européenne de l'innovation et de la Créativité et le 6^{ème} rapport d'étape sur la cohésion. Celui-ci propose de manière intéressante des indicateurs tels qu'un indice de tolérance et la présence de « classes créatives ». Cette démarche d'élargissement de la notion doit être soutenue car elle permet de mieux rendre compte de la richesse et de la diversité des approches de l'innovation dans les Régions.

Cependant, un travail complémentaire sur les indicateurs reste nécessaire :

- Les indicateurs européens retenus dans le cadre du Tableau de bord régional de l'innovation reflètent pour l'instant une approche essentiellement technologique de l'innovation et doivent par conséquent être approfondis et améliorés ;
- Un effort supplémentaire de régionalisation des indicateurs disponibles doit également être accompli ;
- Une attention plus forte doit être portée aux Régions rurales dans la production d'analyses et d'indicateurs au niveau européen. Les dynamiques d'innovation propres à ces Régions souffrent d'un manque d'analyse et de visibilité par rapport à celles à l'œuvre dans les Régions plus urbaines où les concentrations de sciences et de technologies sont plus fortes.

Continuer à soutenir la mise en place des stratégies régionales d'innovation et leur amélioration

Étant donné l'importance des dynamiques locales et régionales en matière d'innovation et de recherche, la production de stratégies économiques régionales et la mobilisation des acteurs des territoires autour des processus de gouvernance qui les entourent ont un rôle important. A ce titre, la politique régionale joue un rôle fondamental à travers l'exigence de mise en stratégie que supposent les programmes opérationnels. Pour la période 2007-2013, on constate des évolutions positives très intéressantes en termes de qualité des stratégies de développement économique et d'innovation dans de nombreuses Régions. Ces évolutions sont d'autant plus notables que le temps politique qu'elles nécessitent est naturellement long. En effet, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'innovation ne se décrète pas, mais relève d'un processus politique et d'un apprentissage collectif auquel il faut savoir donner du temps.

La négociation des Programmes opérationnels pour toutes les Régions doit donc demeurer une étape clé de synthèse et de dialogue multi-niveau autour des analyses économiques des territoires. De plus, le soutien au développement par les Régions de stratégies d'innovation doit être poursuivi et accru, par exemple via l'implication des Régions et de leurs partenaires dans les projets collaboratifs, la production d'indicateurs et

d'expertise comparative au niveau européen, avec pour objectif la prise en compte de leurs résultats dans la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne. Le rôle de la Commission européenne est fondamental dans ces processus et il est important de lui donner les moyens d'être pleinement actrice des discussions de fond, en complément de son rôle de contrôle.

En outre, la politique régionale permet aujourd'hui de soutenir une gamme large de mesures et de stratégies en matière d'innovation et de recherche. Son efficacité tient notamment à cette souplesse et aux choix des autorités intervenant dans la programmation. Dans son document de septembre 2008 « *Renforcer le soutien de la politique régionale de l'Union européenne à l'innovation dans les Régions* », la CRPM fait référence à quelques exemples de tendances actuelles des politiques d'innovation qui peuvent être mises en œuvre avec le soutien de la politique régionale : l'organisation de stratégies d'innovation autour de marchés bien identifiés, de l'innovation ouverte ou encore des clusters. A l'avenir, la priorité devrait donc être à l'analyse et à l'évaluation des politiques mises en œuvre au niveau régional et à la valorisation des succès rencontrés.

Renforcer les synergies avec l'Espace européen de la recherche (EER)

L'Espace européen de la recherche et de l'innovation bénéficie actuellement de plusieurs dynamiques, notamment du fait de l'accroissement très significatif du budget du PCRDT⁸, de la création d'un PCI⁹, ainsi que du lancement d'un certain nombre d'initiatives telles que l'Institut européen de technologie. Ces dynamiques ont vocation à se développer de manière parfaitement cohérente avec celle portée par la politique régionale. Loin de s'opposer, excellence et cohésion se complètent, et doivent en plus coexister au sein de l'ensemble des politiques. De la même manière que les politiques de recherche n'ignorent pas totalement les questions liées aux territoires et aux Régions, celles-ci soutiennent également l'excellence à travers leurs politiques, tout en intégrant également des considérations de cohésion territoriale. En définitive, ce sont les complémentarités plus que les oppositions qui doivent retenir l'attention.

Des avancées intéressantes ont récemment été accomplies en ce sens au niveau européen, par exemple à travers le développement de programmes du PCRDT et du PCI impliquant les autorités régionales, ou à travers des initiatives telles que la publication d'un guide sur les synergies entre ces programmes et la politique régionale. De son côté, la politique régionale intègre et a vocation à mieux encore intégrer les problématiques de l'Espace européen de la recherche et de l'innovation. Là encore, les programmes opérationnels doivent être renforcés en tant qu'outils pour la définition de visions communes entre les différents niveaux de gouvernance.

Au-delà de la coordination générale entre les instruments, des synergies entre les Régions, la politique régionale de l'Union européenne et un certain nombre d'initiatives structurantes de l'Espace européen de la recherche pourraient être à développer :

- Les infrastructures de recherche ESFRI sont un premier exemple. Les besoins de financement de ces infrastructures étant très importants, l'idée de mobiliser la politique régionale fait actuellement l'objet de débats au niveau européen. Sans préjuger du choix que feront les Régions quant au soutien des ces infrastructures, la question est celle de la dimension régionale de ces infrastructures, à travers la logique de leur implantation et des réseaux qui se constitueront autour d'elles.
- Les plateformes technologiques européennes et les initiatives technologiques conjointes sont un deuxième exemple. Regroupant des acteurs industriels et de la recherche publique majeurs dans des domaines clés pour la compétitivité européenne, ces initiatives revêtent une grande importance pour les Régions. L'établissement de synergies réelles avec les Régions mériterait cependant d'être fortement amélioré. Par ailleurs, les structurations de réseaux de recherche et d'innovation tels que ceux générés par les réseaux d'excellence ou les communautés de l'innovation et de la connaissance de l'Institut européen de technologie peuvent utilement générer des liens avec les Régions. Celles-ci sont d'ailleurs parfois sollicitées pour un soutien par les acteurs impliqués dans ce type d'initiatives. Les Régions qui en font le choix utilisent parfois les crédits de la politique régionale, en faisant par là même un instrument de lien entre les territoires et l'Espace européen de la recherche.

Ces points demandent à être investis de manière approfondie, et la CRPM se mobilisera autour d'eux dans les prochains mois dans le cadre d'un groupe de travail spécifique.

I.2.2- Priorité 2 - Adapter les territoires au changement climatique et encourager l'émergence d'une « *low carbon society* » européenne

⁸ Programme Cadre de Recherche et de Développement Technologique de l'Union européenne

⁹ Programme Compétitivité Innovation

La politique régionale devra jouer un rôle majeur, en orchestrant la promotion d'un modèle de développement nouveau qui intègre pleinement la contrainte climatique.

Sécuriser le financement des « Trois 20 »

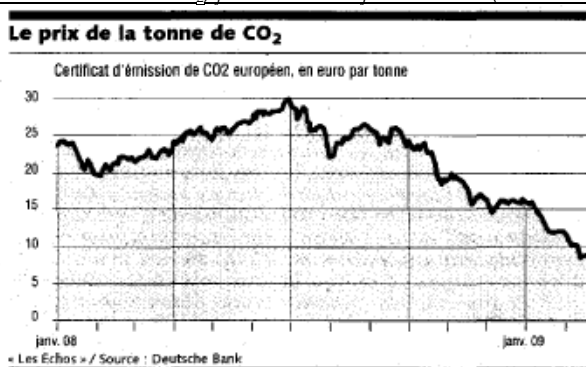
Les objectifs en matière d'atténuation sont fixés par le « paquet énergie-climat » adopté par le Conseil européen de décembre 2008. Il s'agit d'ici 2020 :

- De réduire d'au moins 20% les émissions de gaz à effet de serre,
- D'augmenter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la palette énergétique de l'UE,
- De réduire d'au moins 20 % la consommation énergétique d'ici à 2020 (« efficacité énergétique »).

La proposition initiale entendait financer cette mutation vers une « *Low carbon society* » européenne à travers la vente aux enchères de droits d'émissions polluantes. Cependant, trois faits limitent la capacité potentielle de cette enveloppe :

- Le système de mise aux enchères n'entrera en vigueur qu'en 2013. La majorité des quotas d'émission seront alors distribués gratuitement. Ce n'est qu'en 2020 – et donc à la fin de la prochaine période de programmation – que l'ensemble des quotas seront devenus payants, ce qui limitera forcément la capacité du système à lever des recettes sur la période 2014-2020 ;
- Certains, lors des discussions autour du paquet Energie Climat, avaient estimé jusqu'à 50 milliards d'Euros par ans les recettes de la mise aux enchères. Or, les fluctuations récentes du prix de la tonne de carbone, dont témoigne la figure 9, laissent planer une grande incertitude sur les montants réels qui pourront être collectés ;
- La proposition du Parlement visait à assigner au moins 50% de ces recettes à un fonds international spécialisé, investissant dans des projets dans les pays en développement pour contribuer, par exemple, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou à la lutte contre le déboisement. Le reste des recettes devait être utilisé à l'échelle européenne pour financer des projets ayant trait au changement climatique dans l'Union. Mais les chefs d'Etat et de gouvernement en ont décidé autrement lors du Conseil européen de décembre 2008, en s'accordant sur un montant d'intervention des Etats limité à 50% de cette enveloppe seulement – et encore de façon peu contraignante – ce qui laisse présager, au mieux, d'une simple coordination d'actions nationales quand une action communautaire aurait constitué un levier bien plus puissant.

Fig. 9 : Evolution du prix de la tonne de CO₂, janvier 2008 – janvier 2009 (Source : Les Echos-Deutsche Bank)



Dans ce contexte, la seule enveloppe financière européenne stable et pérenne qui puisse servir la cause des objectifs du paquet énergie climat est celle des fonds structurels. Il est donc essentiel de faire de ce thème une priorité de cette politique, faute de quoi la « *low carbon society* » au cœur du projet stratégique européen ne verra probablement pas le jour.

Bien que le règlement FEDER 2007-2013 ne mentionne pas explicitement le changement climatique, les interventions éligibles pour l'ensemble des territoires comprennent déjà un certain nombre d'actions en ce sens (énergies renouvelables, efficacité énergétique, promotion du transport urbain propre). Les mesures complémentaires prises par la Commission européenne dans le cadre de son plan de relance, ont permis de renforcer cette palette d'interventions, en élargissant, notamment, à l'ensemble des Etats membres la possibilité de financer des mesures d'efficacité énergétique et des programmes en faveur des énergies renouvelables dans les logements. A l'avenir, il conviendrait donc de pérenniser ces actions.

Dans ce contexte, il conviendra de prendre des mesures particulières pour les Régions à handicaps géographiques permanents, en particulier les îles, qui ont certes un potentiel considérable en matière

d'énergies renouvelables, mais dont l'éloignement entraîne des difficultés financières pour la réalisation de tels investissements.

Promouvoir l'adaptation des territoires au changement climatique en ligne avec le Livre Blanc

Le Livre blanc « *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen* » a été publié par la Commission européenne le 1er avril 2009. Il envisage une démarche en deux phases : une première phase (2009-2012) consacrée à l'élaboration d'une stratégie européenne d'adaptation, qui serait mise en œuvre durant la deuxième phase, laquelle débiterait en 2013. Il est précisé que les travaux de la phase 1 restent sans lien avec la structure du futur budget de l'UE ni avec le cadre financier pluriannuel. Or le début de la seconde phase en 2013 montre qu'il existe un lien évident entre la stratégie et sa mise en œuvre via les instruments financiers communautaires. Ce lien constitue même une condition essentielle de la réussite de cette stratégie, comme le rappelle la CRPM dans sa position politique sur le changement climatique.

Dans la mesure où l'objectif général de la politique régionale consiste à fournir aux territoires européens les moyens de développer leurs potentiels de manière à réduire leur vulnérabilité, sa participation à la mise en œuvre de la stratégie d'adaptation au changement climatique est évidente.

Dans cette optique, un accent particulier doit être mis sur la dimension transnationale de la coopération territoriale. Dans l'attente de l'édification d'un socle de connaissance plus détaillé sur l'impact du changement climatique sur les territoires, les études menées jusqu'aujourd'hui témoignent de la répartition de ces impacts (modification des précipitations et de la température, fréquence des phénomènes climatiques extrêmes notamment) de manière relativement homogène sur de grandes zones transnationales. A l'avenir, l'élaboration de stratégies d'adaptation et de réponses coordonnées ou communes propres à ces zones transnationales devrait être l'un des objectifs de la coopération transnationale en complément de la programmation régionale (cf. I.3, p.19). En attendant, les programmes actuels de coopération transnationale Interreg IVB doivent être utilisés pour identifier les différents types de mesures à prendre en faveur des territoires et des secteurs de l'économie. Ces analyses préalables s'avèrent, pour les Régions, tout à fait indispensables si elles veulent être en mesure d'appliquer leur stratégie d'adaptation dès 2013.

Pour ce qui concerne les Régions maritimes de l'Europe, les bassins maritimes doivent constituer l'unité de réflexion, de collecte de données et d'action. Dans ce cadre, des mesures particulières devront être mises en place pour les Régions insulaires, dont l'importance des linéaires côtiers accentue les difficultés techniques et financières pour faire face à l'adaptation.

I.2.3 - Priorité 3 - le « pilier humain » : accompagner les individus sur le marché du travail et lutter contre l'exclusion sociale des groupes les plus défavorisés

Intégrer deux dimensions distinctes mais complémentaires

Ce pilier « humain » a vocation à intégrer deux dimensions complémentaires : d'une part la dimension humaine du pilier économique de la politique régionale, habituellement incarné par le concept de « capital humain », d'autre part la dimension sociale de cette politique autour de l'objectif de lutte contre l'exclusion sociale.

Bien que ces deux dimensions nécessitent des interventions de nature distinctes, du fait de la spécificité des publics cibles, elles ne doivent néanmoins pas être mises dos à dos car :

- Leur origine est commune : il s'agit de gérer les conséquences d'un choix politique fait par les dirigeants européens en faveur de l'intégration économique européenne dans un premier temps (marché intérieur) et de ses conséquences (libre circulation des personnes, des travailleurs), puis de l'ouverture à une économie mondiale dans un second temps. La crise actuelle montre en effet crûment que si cette ouverture présente des opportunités incontestables, profiter de celles-ci ne s'improvise pas, présente même des risques, et exige, en retour, un accompagnement de la part de cette même échelle européenne. Cet accompagnement vise soit à préparer et adapter les actifs actuels et à venir aux conditions spécifiques des marchés du travail dans un tel contexte et à leur évolution, soit à lutter, de manière préventive et curative, contre les phénomènes d'exclusion qu'il continuera inéluctablement d'engendrer si les conditions globales des échanges mondiaux restent celles qu'elles sont. Au-delà de cette logique économique, ces actions se fondent sur l'objectif politique de cohésion sociale imposé par le Traité.
- Elles se nourrissent l'une l'autre : accompagner les individus avant et pendant leur vie active tend à limiter les risques d'exclusion sociale ; inversement, l'accompagnement spécifique des situations

d'exclusion sociale a pour objectif de rediriger, aussi vite que possible, les individus en situation d'exclusion vers le marché du travail.

Quelques pistes pour l'avenir : axes d'action et valeur ajoutée communautaire

- Deux axes d'action structurels et un axe conjoncturel

Les impacts de la crise sur certains secteurs économiques et leurs répercussions sur l'emploi renforcent le sentiment qu'une action conjoncturelle visant à soutenir les personnes ayant perdu leur emploi du fait direct de la mondialisation, - aujourd'hui incarnée par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)-, est nécessaire. Les fluctuations fortes des échanges mondiaux et leurs répercussions sur les marchés du travail sont en effet dans la nature de l'économie mondialisée. La pérennisation et le renforcement d'une action du type FEM devraient être envisagés pour faire face de manière flexible à d'autres chocs éventuels à l'avenir. Cependant, il serait insuffisant de limiter l'action européenne à cette seule action conjoncturelle. En effet, le vrai défi réside dans une mutation profonde des systèmes de formation professionnelle et d'emploi mais aussi des esprits, qui, pour être efficace, ne doit pas se limiter aux publics et secteurs touchés par ces chocs, mais doit concerner l'ensemble des actifs, des futurs actifs et des structures d'accompagnement. Il est donc proposé de combiner ces deux approches à l'avenir.

- Axe structurel n°1 : La gestion des compétences des actifs actuels et à venir

L'impact majeur de la crise sur un certain nombre de secteurs d'activité et l'augmentation consécutive du chômage témoigne de l'insuffisante maturité de la plupart des systèmes européens de formation et d'emploi dans le contexte d'une économie mondialisée. Si les réflexions entamées ces dernières années sur la notion de capital humain et la mise en œuvre de politiques actives d'emploi ont commencé à porter leurs premiers fruits, la plupart des marchés du travail restent encore relativement figés. Les changements qu'impliquent directement et indirectement la mondialisation sur les emplois, leur contenu, leur nombre, et les réponses politiques à apporter à ce panorama en constante évolution pour anticiper les besoins et améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande sur les marchés du travail européens est donc une priorité qu'il convient de pérenniser, notamment autour de 3 blocs :

- o L'insertion des jeunes dans le marché du travail (formation aux métiers d'avenir, promotion de la mobilité...);
- o La formation des actifs tout au long de la vie ;
- o De manière transversale, la promotion de l'entrepreneuriat chez les jeunes et la formation continue des entrepreneurs.

- Axe structurel n°2 : L'inclusion sociale des groupes les plus défavorisés.

Si les phénomènes d'exclusion sociale sont une conséquence intrinsèque du modèle économique actuel, il est certain que la crise amplifiera ce risque à moyen terme, notamment pour les groupes les plus précaires : chômeurs de longue durée issus de secteurs d'activités sinistrés et/ou qui ne parviennent pas à se former à de nouvelles compétences, travailleurs migrants, jeunes sans qualifications, mais aussi avec qualifications mais sans débouchés sur les marchés du travail, femmes notamment.

Il est également important de noter que l'enquête menée auprès des Régions du Groupe de travail « Emploi - Formation - Inclusion sociale » de la CRPM a mis en lumière l'impulsion évidente de l'UE en faveur des actions visant les groupes de population les plus défavorisées. La plupart de ces actions n'auraient pas vu le jour sans cette impulsion, et seraient sans doute les premières à disparaître si un tel axe d'action était supprimé.

Fondé sur les principes d'égalité des chances et de cohésion sociale, un tel axe aurait vocation à jouer un rôle de « filet social » pour les groupes de population les plus vulnérables, telles que :

- les migrants,
- les jeunes en situation d'exclusion,
- les actifs en situation d'exclusion (chômage de longue durée),
- les personnes âgées isolées, notamment en milieu rural.

- Axe conjoncturel : le soutien aux actifs ayant perdu leur emploi du fait de la mondialisation

Ce fonds viendrait compléter de manière spécifique les actions structurelles : en mettant en place des actions de requalification des actifs dont l'emploi disparaît du fait de la mondialisation, il empêcherait le décrochage de ces groupes et leur glissement vers des situations d'exclusion sociale. Tout comme le FEM actuel, ce fonds

serait géré de manière centralisée par la Commission européenne et le déblocage des fonds, simple et rapide, se ferait par l'intermédiaire des Etats.

- *Des axes structurels territorialisés et résolument tournés vers la mise en œuvre de pratiques innovantes*

- Une mise en œuvre régionalisée des actions structurelles d'emploi et de formation

Deux éléments, révélés par les enquêtes menées auprès des Régions de la CRPM¹⁰, plaident en faveur d'une régionalisation de ces actions :

- Si l'augmentation exceptionnellement rapide du chômage est un phénomène partagé par l'ensemble des Régions, la nature, l'ampleur et l'évolution de ce phénomène varie très largement entre elles (cf. Partie 1). Cette variété appelle des réponses adaptées à chaque cas en termes de requalification des chômeurs, de formation tout au long de la vie et d'aide à l'insertion des jeunes qualifiés ou non sur le marché de l'emploi. La nécessité de mettre en place des actions sur mesure et au plus près des groupes et des individus concernés est d'autant plus valable lorsque l'on parle d'inclusion sociale.
- Les actuels Programmes Opérationnels du Fonds Social Européen (FSE) gérés au niveau national, même lorsqu'ils sont déclinés à l'échelle régionale, se caractérisent, outre leur lourdeur administrative, par un manque de flexibilité et d'adaptabilité aux priorités spécifiques des territoires, puisqu'ils découlent avant tout de priorités nationales communes.

L'exigence de cibler l'action au plus près de la réalité du marché du travail et des possibilités de formation d'une part, et des situations spécifiques d'exclusion d'autre part, appelle donc à élaborer les stratégies et mettre en œuvre les politiques en ce sens à l'échelle régionale.

- Cibler l'action communautaire sur les pratiques innovantes en matière d'emploi et de formation

Si l'additionnalité des interventions communautaires est très forte pour les actions concernant l'égalité des chances et l'inclusion sociale, il n'en va pas de même pour les politiques d'emploi et de formation qui sont, avec ou sans l'aide de l'UE, financées par les Etats ou les Régions et continueront évidemment de l'être à l'avenir. Si le rôle de l'UE se limite à venir abonder les financements nationaux ou régionaux, sa valeur ajoutée sera donc faible, *a fortiori* si l'enveloppe communautaire est faible. La véritable valeur ajoutée de l'action européenne en la matière réside donc dans sa capacité à inciter à la mise en place d'actions de nature innovante au sein des politiques existantes.

Une telle orientation doit aller de pair avec une élaboration et une mise en œuvre des stratégies à l'échelle régionale. Selon l'enquête de la CRPM, les Programmes Opérationnels FSE programmés à l'échelle nationale, du fait de leur lourdeur administrative, limitent en effet la possibilité de financer des projets à caractère innovant, soit parce qu'ils sont menés par des structures de plus petite taille qui n'ont pas la capacité administrative et financière pour répondre aux exigences de mise en œuvre du FSE, soit que leur nature innovante les fassent entrer plus difficilement dans la « machine administrative » du Programme.

Dans ce cadre, il est également intéressant de réfléchir à la mise en place d'outils spécifiquement destinés à favoriser l'innovation sociale et mutualiser les expériences. La création d'un axe spécifique de type LEADER, fondé sur l'action de terrain et une gouvernance partagée, et doté de réseaux nationaux et européens, pourrait être une solution. Une autre possibilité, qui n'exclue pas la première, consisterait à promouvoir l'émergence de Programmes opérationnels plurirégionaux ciblés sur des problématiques-clés, notamment dans les Régions frontalières (gestion des migrants, intégration des marchés du travail transfrontaliers etc.). La mutualisation d'une partie des enveloppes régionales sur de tels programmes et leur gestion par un GECT les rendrait plus indépendants des enveloppes nationales que les actuels programmes de coopération transfrontalière (Interreg IV A), tout en permettant de consacrer des sommes plus importantes à ces questions (cf. infra).

- Le cas particulier des territoires ruraux en dépeuplement ou désertification

Dans un tel cadre, une attention particulière devrait être portée aux problématiques spécifiques des zones rurales en dépeuplement – voire, dans certains cas, en cours de désertification – où les risques d'exclusion sociale augmentent du fait d'un accès généralement plus restreint et difficile aux services publics en général, et d'emploi, de formation, ou aux services sociaux en particulier. Dans ces Régions, les politiques d'emploi, de formation et de lutte contre l'exclusion sociale doivent donc aller de pair avec une réflexion sur le maintien des Services d'Intérêt Généraux, économiques ou non.

¹⁰ 2 enquêtes : « Les Régions face à la crise », menée auprès des 161 Régions membres de la CRPM, et « L'avenir du FSE », menée auprès des Régions du groupe de travail Emploi-Formation-Inclusion sociale

I.3 - FAIRE DE LA COOPERATION TERRITORIALE DANS L'UE ET A SON VOISINAGE UN VERITABLE OUTIL DE COORDINATION ET DE GOUVERNANCE

La coopération territoriale, malgré son budget modeste (2,52% du budget de la politique régionale), a gagné au fil des années ses lettres de noblesse. Programme d'Initiative Communautaire depuis sa création, elle est devenue le troisième objectif de la Politique régionale de l'UE en 2007. En une vingtaine d'années, elle a contribué à faire entrer dans les mœurs des autorités régionales et locales une véritable culture de la coopération, qui ne va pas de soi comme en témoignent les obstacles qui limitent encore les coopérations avec d'autres Régions du monde, notamment dans le voisinage de l'UE. Mais les défis auxquels l'UE doit faire face exigent aujourd'hui de franchir une nouvelle étape dans la coopération européenne, rendue possible par l'expérience et l'expertise acquise par les Régions en la matière. Cette partie avance un ensemble de propositions pour créer les conditions de ce saut qualitatif.

I.3.1- Clarifier les objectifs de la coopération transnationale pour en exprimer le potentiel

La valeur ajoutée de la coopération territoriale réside dans sa capacité à transcender, lorsque les problématiques l'exigent, les frontières régionales ou nationales de mise en œuvre des politiques publiques en général, et des politiques de développement régionale en particulier - notamment la mise en œuvre de la programmation des Fonds structurels - et à mobiliser les différents acteurs concernés de manière coordonnée lorsqu'aucun d'entre eux ne peut agir seul de manière efficace.

En dépit de cette définition, l'approche transnationale, contrairement à l'approche transfrontalière, continue de pâtir d'un manque de clarté dans ses objectifs et d'un désintérêt politique national et européen qui empêchent aujourd'hui d'en exprimer tout le potentiel. L'échelle transnationale est en effet la seule valable quand il s'agit de traiter d'accessibilité, de sécurité maritime, de gestion des bassins maritimes et des littoraux, notamment dans leur adaptation au changement climatique. Afin d'en maximiser son potentiel, il est nécessaire de :

- Afficher un objectif clair fondé sur l'aménagement de macro-régions européennes adapté aux besoins de chacune d'entre elles, et ainsi de mettre fin à l'opposition artificielle et infondée introduite en 2007 entre une approche axée sur la croissance et l'approche « aménagement du territoire » qui, sur la base du SDEC prévalait auparavant. L'aménagement de grandes zones européennes participe en effet au dynamisme de ces territoires en leur fournissant les conditions de développement adaptées à leurs besoins et leur permettant de maximiser leur potentiel. De plus, l'imposition « *top-down* » de ce fléchage de manière quasi-identique sur l'ensemble des 13 zones transnationales a engendré un décalage entre ces objectifs et les besoins et potentiels spécifiques de ces espaces ;
- Débattre de la question de la nature des actions à financer (actions d'accompagnement ou investissements ?) et identifier les enveloppes financières en conséquence ;
- Mobiliser les partenaires en fonction des compétences requises par les projets, notamment les acteurs des Etats membres (ministères compétents) et de la Commission européenne (DG compétentes) qui sont quasi absents dans la mise en œuvre de ces programmes à l'exception de la Mer Baltique ;

I.3.2 - Adapter la gouvernance à la nature des projets

Une fois la clarification des objectifs effectuée à l'échelle de l'instrument dans son ensemble et des programmes qui l'animent, il est nécessaire d'introduire une distinction formelle entre les projets de nature « stratégique », impulsés par une logique principalement *top-down*, et les projets d'« animation de territoire » répondant à une logique *bottom-up*. Ces deux types de projets sont essentiels aussi bien à l'échelle transfrontalière que transnationale, mais nécessitent des gouvernances et des modalités opérationnelles différentes.

Projets stratégiques

- *A l'échelle transfrontalière : création de Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers*

La définition des espaces de coopération transfrontalière au niveau NUTS3 se révèle inadaptée pour certains thèmes d'action (transports notamment). Il est donc avant tout nécessaire d'assouplir la zone éligible, par exemple à l'échelle NUTS 2.

Sur cette base pourrait être créés des Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers mutualisant une partie des enveloppes régionales des fonds structurels, accompagnés d'un taux d'intervention bonifié. Gérés par un GECT et destinés à financer des projets d'ampleur stratégique - infrastructures ou investissements transfrontaliers communs telles que des centres hospitaliers ou du matériel médical par exemple, mais aussi gestion intégrée du marché frontalier du travail - de tels programmes permettraient de donner à ces projets un accès à des fonds en quantité plus importante qu'aujourd'hui, et de lier intrinsèquement les actions de coopération à la programmation régionale des Fonds structurels. De tels Programmes interrégionaux, dédiés à la gestion commune de problématiques partagées existent aujourd'hui au sein d'un même Etat (ex : gestion de bassins fluviaux, comme le Rhône ou la Loire en France), et semblent fonctionner de manière efficace. Etendre ce dispositif aux Régions frontalières représenterait un signal politique fort en faveur de l'intégration du territoire européen.

- *A l'échelle transnationale : s'inspirer de la Stratégie Mer Baltique pour bâtir des stratégies transnationales*

La mise en œuvre de projets d'aménagement de grands espaces transnationaux ou « macro-régions » requiert une gouvernance différente de celle des actuels programmes de coopération transnationaux. En ce sens, le processus et la gouvernance proposés par la Stratégie pour la Mer Baltique semblent intéressants sur le principe : une stratégie et des projets définis conjointement par la Commission européenne, les Etats membres et les *stakeholders*, accompagnés d'une prise de décision par le plus haut niveau politique national, et un accompagnement stratégique par la Commission européenne.

Les autres espaces transnationaux pourraient s'inspirer de ce processus pour élaborer leur propre stratégie et leur propre gouvernance :

- En fonction des potentiels et des besoins de chaque espace transnational, cette stratégie pourrait être plus ciblée que la Stratégie pour la Mer Baltique (par exemple axée sur la valorisation des potentiels océaniques sur l'espace atlantique) ;
 - Pour chaque projet de la stratégie seraient identifiées les compétences qu'il convient de mobiliser dans chaque Etat pour sa mise en œuvre. Lorsque des compétences nationales sont requises, il conviendrait alors de mobiliser les ministères compétents dans les domaines concernés, et pas uniquement les ministères des finances.
 - Chaque projet donnerait lieu à la signature d'une convention entre la Commission européenne, les Etats et les Régions concernées, chacun s'engageant à mobiliser, en fonction de ses compétences, l'expertise et les financements adéquats pour la réalisation du projet.
- *Une nécessaire coordination entre échelles et entre espaces*

La coordination entre les programmes transfrontaliers et transnationaux correspondants est aujourd'hui très limitée, alors que leurs projets respectifs sont souvent étroitement liés (dimension transfrontalière de projets transnationaux, impact des projets transfrontaliers au-delà de leur strict espace). Des mécanismes de coordination doivent donc être inventés pour pallier ce manque qui limite l'impact des actions transfrontalières comme transnationales. Un premier pas en ce sens consisterait à lier plus étroitement les stratégies qui sous-tendent les Programmes Interrégionaux Transfrontaliers aux Stratégies des espaces transnationaux dans lesquels ils s'inscrivent en s'y référant automatiquement. Des mécanismes de coordination des instances de décision de ces programmes doivent également être organisés, selon des modalités à définir, afin d'assurer sinon une coordination de leurs actions, du moins un échange d'information sur les projets et les partenariats existants.

Un certain nombre de domaines, notamment maritimes, appellent quant à eux une véritable coopération entre espaces transnationaux : la pêche, la sécurité maritime, les transports maritimes, la gestion des littoraux par exemple. Si, à l'échelle des projets, la flexibilité actuelle des espaces de coopération transnationaux permet - en tout cas en théorie - une mise en relation de projets proches ou similaires réalisés dans différents espaces, de nombreux obstacles limitent encore la coopération inter-programmes. L'opération '*Maritime Safety Umbrella Operation*', financée par certains Programmes transnationaux sur la période 2000-2006, a été la

première tentative de coordination en ce sens. La question de la mission exacte de ces instances de coordination, de leur financement et la capitalisation de leurs résultats doit être clarifiée.

Les espaces transnationaux sont également peu coordonnés avec le volet Coopération-transfrontalière de l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) et de Grand Voisinage (qui concerne les Régions ultrapériphériques). Une réflexion doit être menée pour identifier les passerelles pertinentes qui pourraient être établies entre ces deux instruments à l'avenir. Pour ce faire, les groupes de travail « coopération territoriale » et « coopérations externes » de la CRPM mènent actuellement une réflexion commune.

Projets d'animation du territoire

S'il est essentiel de réaliser un saut qualitatif en faveur d'une vision plus structurante de la coopération, il ne faut pas pour autant briser la dynamique de coopération que les outils Interreg ont permis de créer entre acteurs de terrain, et qui ont contribué à apporter l'Europe au cœur des territoires.

Les Programmes de coopération transfrontalière de type Interreg IV A et Interreg IV B pourraient être maintenus mais seraient destinés à financer ces projets de nature *bottom-up*, transfrontaliers ou transnationaux, sur un nombre de thématiques plus ouvert qu'aujourd'hui, avec pour objectif de faire émerger des pratiques innovantes sur des thématiques pertinentes sur l'espace ou en lien avec les projets stratégiques de l'espace.

Ces projets, généralement portés par des structures publiques ou para-publiques de petite envergure, et mobilisant des budgets relativement restreints, pourraient bénéficier de procédures de contrôle simplifiées, sur la base d'avances partielles et de contrôle ex-post, en remplacement des demandes de remboursement bi ou triannuelles qui existent aujourd'hui.

Un investissement stratégique incontournable de La Commission européenne

Les propositions ci-dessus nécessitent un investissement de la Commission européenne, seule garante de l'intérêt européen des projets présentés lorsqu'ils sont de nature stratégique, ou de leur pertinence thématique lorsqu'il s'agit de projets *bottom-up*. Cet investissement passe par la mobilisation des différentes Directions générales concernées.

- Dans le cadre de Stratégies transnationales, la Commission doit avoir un rôle d'incitateur et de coordonateur en phase de préparation de la stratégie, comme c'est actuellement le cas pour la Stratégie pour la Mer Baltique, et un rôle actif dans la mise en œuvre des projets lorsque ses politiques et leurs budgets sont concernés.
- Dans le cadre des projets d'animation du territoire, les Directions générales de la Commission apporteraient leur expertise dans le cadre de la sélection des projets présentés dans les programmes transfrontaliers et transnationaux, au même titre que ce qui existe aujourd'hui dans le volet interrégional, en donnant leur avis sur la pertinence thématique des projets.

C'est aussi à la Commission qu'échoit la responsabilité de capitaliser les expériences de coopération. Cette capitalisation est aujourd'hui quasiment inexistante : aucune base de données coordonnée d'une période de programmation sur l'autre et entre espaces transnationaux et/ou transfrontaliers n'a été mise en place, et la Commission européenne n'utilise pour ainsi dire pas les résultats des projets de coopération. La création par la Commission européenne d'une base de données centralisée des expériences de coopération constituerait une première étape essentielle et devrait être mise en œuvre dès la période de programmation en cours. L'outil « KEEP » actuellement en cours de développement par Interact pourrait servir de base, mais l'on pourrait également s'inspirer de la base « CORDIS » du Programme Cadre de Recherche et Développement.

Schéma de synthèse

	Type de projet	Mise en œuvre	Gouvernance
Transfrontalier	Stratégie de proximité	Programmes Opérationnels Interrégionaux Transfrontaliers (Niveau NUTS 2)	TECT
	Animation du territoire transfrontalier	Sur appels à projets	Type Interreg IV A (Niveau NUTS 2)
Transnational	Aménagement du territoire	Liste de projets définis dans une Stratégie de type « Mer Baltique » adaptée aux potentiels et besoins spécifiques du territoire	Gouvernance adaptée aux compétences requises pour chaque projet en fonction de la répartition des compétences dans chaque Etat Convention CE/Etats/Régions pour chaque projet
	Animation du territoire (réseaux, projets pilotes...)	Sur appels à projets	Type Interreg IV B
Interrégional et réseaux	Type Interreg IV C		

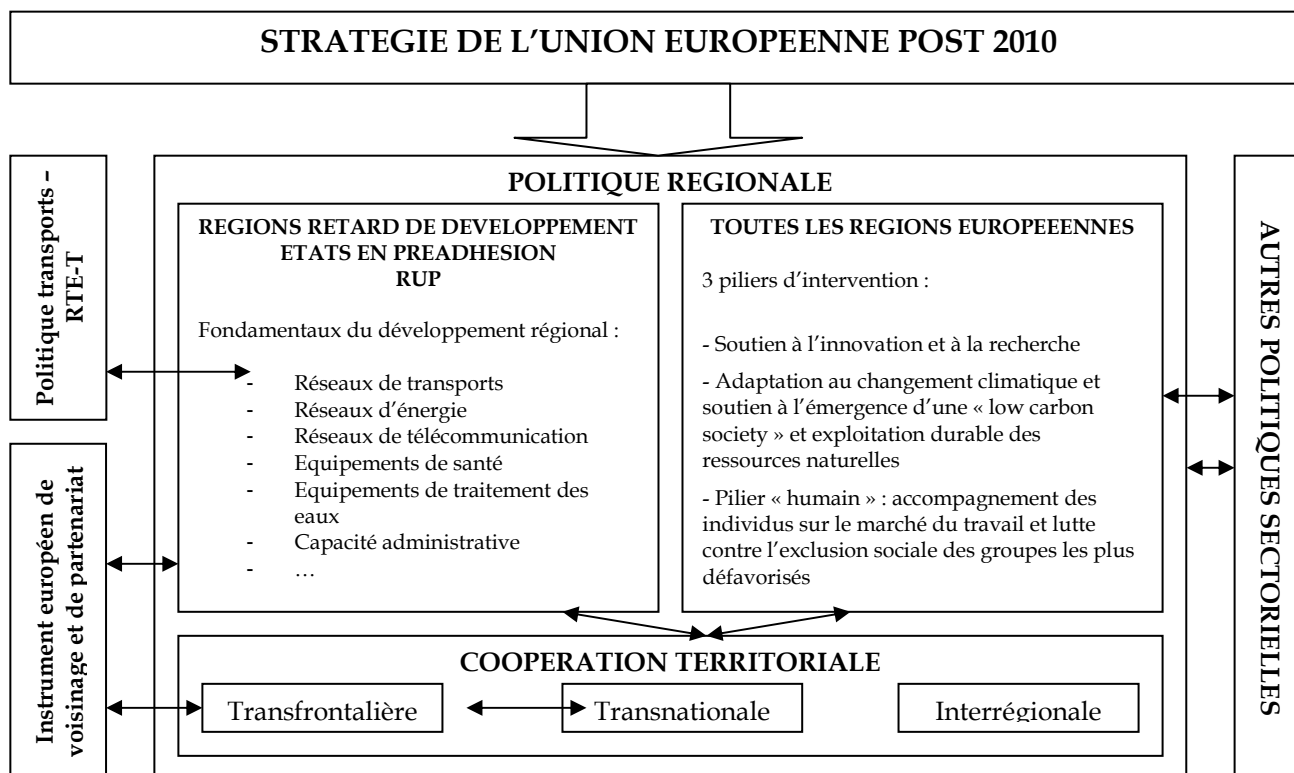
I.3.3 – Prendre en compte la coopération aux frontières de l’Union européenne

Il apparaît fondamental de renforcer également les coopérations territoriales aux frontières de l’UE, pour les raisons évoquées plus haut (point I.1.1.), notamment pour assurer le développement des Régions des deux côtés des frontières externes et renforcer ainsi la croissance et la cohésion territoriale de long terme de l’Union et de ses territoires de proximité.

La coopération territoriale aux frontières est plus récente que dans les programmes intracommunautaires. Elle se met, par ailleurs, en place dans des conditions politiques et administratives plus difficiles car liées à la politique extérieure de l’UE, de chacun des Etats membres et des pays partenaires. Les programmes ont démarré depuis peu, dans leur majorité, et il apparaît difficile de faire d’ores et déjà des propositions concrètes sur l’évolution de la coopération territoriale aux frontières de l’UE post 2013. Il est cependant important dès à présent, d’insérer cette problématique en tant que partie intégrante des réflexions de la CRPM sur une future politique de coopération territoriale européenne et de proximité.

A nos frontières, celle-ci doit davantage encore contribuer au renforcement des capacités des autorités régionales, à l’émergence d’une participation réelle de cet échelon dans la prise de décision, la mise en œuvre des politiques d’aménagement des territoires, l’économie et la croissance des régions des deux côtés des frontières. Cette politique doit également contribuer à promouvoir la décentralisation/déconcentration au sein de ses territoires et fournir les moyens d’y parvenir. Elle doit être enfin un instrument permettant une « diplomatie des territoires » dans des espaces où les relations interétatiques sont parfois difficiles.

Il s’agit ainsi de renforcer les autorités régionales des deux côtés des frontières et de promouvoir une réelle approche territoriale, qui ne pourra qu’être bénéfique à long termes pour les territoires de l’Union. La CRPM fera en temps utile des propositions concrètes dans ce sens. Il apparaît déjà nécessaire que la future politique de voisinage, dans son volet coopération garantisse une différenciation d’approche entre les espaces concernés. On ne peut proposer ni les mêmes thèmes, ni les mêmes méthodes, ni les mêmes règles de fonctionnement et de conditionnalités sur tous les territoires concernés. Il faudra bien entendu, prendre en compte les RUP et leurs particularités dans ces nouvelles propositions. De même, il conviendra de proposer des règles de gouvernance intégrant le niveau régional dès la définition des politiques et des programmes à venir. Enfin, il faudra veiller à renforcer la cohérence entre le programme de coopération « transfrontalière » et les actions IIEVP menées aux niveaux bilatéral et régional (au sens multi-pays).



II - UNE DIMENSION TERRITORIALE VALORISEE DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES

Deux arguments, intrinsèquement liés entre eux, plaident pour une prise en compte systématique de la dimension territoriale au sein des politiques sectorielles :

- l'objectif politique de cohésion territoriale inscrit dans le Traité de Lisbonne, qui appelle à équilibrer les impacts territoriaux de chaque politique européenne. Une attention spécifique doit être portée dans ce cadre aux territoires à handicaps géographiques ou démographiques sévères et permanents (îles, basse-densité, montagnes), sans pour autant résumer leur situation à leur « handicap » si l'on veut tirer partie de leurs atouts. Toutefois, il serait restrictif de limiter la notion de cohésion territoriale à ces seuls territoires. C'est bien l'ensemble du territoire européen qui doit être concerné par cet objectif.
- la recherche d'une plus grande efficacité des politiques européennes, qui réside en grande partie dans leur coordination. Les territoires étant les lieux de mise en œuvre de ces politiques, c'est en leur sein qu'apparaissent le plus souvent les contradictions entre ces politiques.

Le Bureau politique de la CRPM, dans sa contribution au Livre Vert « *Cohésion territoriale : faire de la diversité un atout* » en janvier 2009, s'est d'ores et déjà prononcé de manière assez détaillée sur ses attentes concernant les principales politiques sectorielles ayant un impact territorial. Ce document n'entend donc pas revenir sur ces points. Toutefois, deux domaines ont depuis fait l'objet d'avancées :

- Dans le cadre de la consultation sur le Livre Vert RTE-T organisée au printemps par la Commission européenne, la CRPM a considéré qu'il serait souhaitable d'envisager un « guichet unique » pour les projets RTE-T, en lieu et place des procédures complexes imposées aujourd'hui par le recours à différents types de fonds. On pourrait ainsi imaginer un fonds unique « RTE-T » abondé par le Fonds de cohésion et le FEDER, (qui, dans les faits, représentent la majeure partie de la contribution communautaire aux RTE-T). En outre, il sera essentiel de rester attentif et vigilant quant à l'« effet RTE-T », qui, en concentrant les liaisons les plus rentables entre grands centres au détriment des liaisons secondaires, va à l'encontre du principe de cohésion territoriale.
- A l'occasion d'une discussion avec le Commissaire aux Affaires maritimes, M. Joe Borg, aux Açores le 6 juillet dernier, la CRPM a avancé un certain nombre de propositions sur la dimension territoriale d'une politique maritime européenne en construction. Celle-ci pourrait notamment s'articuler

autour des Bassins maritimes. A ce titre, l'instrument de coopération transnational pourrait encore être amené à jouer un rôle renforcé.

De manière plus générale, l'approfondissement des connaissances disponibles sur l'impact territorial des politiques européennes est un pré-requis. Celui-ci pourrait bénéficier de :

- L'octroi de moyens supplémentaires au réseau ORATE à l'avenir. L'introduction de la priorité 2 de ce programme, visant à faire émerger les demandes des *stakeholders*, est un modèle de participation et de processus d'appropriation ;
- La systématisation d'études d'impact territorial, sur la base des résultats du programme ORATE entre autre, et des propositions du 6^{ème} rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale ;
- Une utilisation de l'instrument de coopération territoriale tel que défini ci-dessus, afin d'assurer une coordination des différentes politiques impliquées sur un territoire donné.

PARTIE III - UN SYSTEME DE GOUVERNANCE A LA MESURE DES ENJEUX : LE PACTE TERRITORIAL EUROPEEN

Le Livre Blanc de la Commission européenne de 2001 sur la gouvernance définissait cinq critères de bonne gouvernance : l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Ces critères conservent tout leur intérêt dans une réflexion sur les politiques européennes après 2013, mais aussi sur la stratégie qui prendra le relai de celles de Lisbonne et Göteborg après 2010.

L'approche de la CRPM quant à la gouvernance des politiques européennes, en total accord et complémentarité avec les propositions formulées par le Comité des Régions dans son Livre Blanc sur la Gouvernance multi-niveaux, croise ces principes avec celui de l'association systématique des autorités infra-nationales à l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques.

Au vu des enjeux décrits dans la première partie de ce document, seule une impulsion en faveur de cette association au niveau de la stratégie de l'Union, puis sa déclinaison au sein des différentes politiques communautaires, serait vraiment efficace. Cette partie formule un ensemble de propositions pour la mise en œuvre de ce « Pacte territorial européen » et sa déclinaison au sein de la Politique Régionale de l'UE.

I- UNE PARTICIPATION REELLE DES TERRITOIRES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE DE L'UNION EUROPEENNE

I.1- UNE CLARIFICATION PREALABLE DES OBJECTIFS ET DES RESPONSABILITES DE LA STRATEGIE DE L'UE EST NECESSAIRE

De manière générale, trois facteurs brouillent la lisibilité des objectifs stratégiques actuels de l'Union, aussi bien pour ses acteurs que pour les citoyens, et limitent leur appropriation et leur efficacité :

- La coexistence de plusieurs stratégies majeures, telles que Lisbonne et Göteborg ;
- Le nombre d'objectifs fixés, encore élevé malgré la refonte de la stratégie en 2005 ;
- L'absence d'attribution de chaque tâche à un ensemble d'acteurs clairement définis.

La Stratégie européenne qui prendra le relai de celles de Lisbonne et Göteborg gagnerait donc à :

- Etre unifiée au sein d'une stratégie intégrée ;
- Etre resserrée autour d'un nombre limité d'objectifs stratégiques, pour chacun desquels des objectifs de résultats distincts seraient identifiés ;
- Croiser chaque objectif stratégique avec les responsabilités de chacun des niveaux de gouvernance, dans l'application du principe de subsidiarité tel qu'il est défini dans le Traité de Lisbonne.

I.2- DONNER CORPS AU PACTE TERRITORIAL EUROPEEN : DE L'ACCORD POLITIQUE AUX MODALITES D'ASSOCIATION DES AUTORITES INFRANATIONALES

Sur la base des propositions faites par le Bureau Politique de la CRPM dans le cadre de sa contribution au Livre Vert sur la cohésion territoriale, le « Pacte territorial européen » consisterait en premier lieu en un accord politique signé entre la Commission européenne et toutes les Régions européennes lorsque l'architecture institutionnelle des Etats le permet, engageant ces dernières à travailler en cohérence avec les objectifs stratégiques de l'Union européenne. Un tel accord permettrait aux élus territoriaux de s'approprier plus qu'aujourd'hui les objectifs européens, d'y apporter formellement leur soutien, et donc d'être plus en mesure de les défendre dans le cadre de leurs compétences et responsabilités et de les rendre plus visibles dans les territoires.

Le Pacte territorial pourrait faire l'objet de déclinaisons :

- Géographiques, notamment autour des bassins maritimes et d'autres zones géographiques infra-européennes ;
- Thématiques, par le biais de plans d'action territoriaux pour chacune des grandes politiques européennes. Ces plans d'actions intègreraient une analyse territoriale de l'impact et des objectifs des politiques sectorielles. Ils décriraient également l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance autour de ces politiques.

Afin que le Pacte territorial et les plans d'action territorialisés ne restent pas des processus purement formels mais incarnent une réelle dynamique d'implication politique des Régions, les processus décisionnels et la répartition des responsabilités devront refléter la dimension territorialisée de la nouvelle stratégie

européenne. Concrètement, cela signifie une meilleure prise en compte de la dimension territoriale au sein des outils de coordination de la future stratégie européenne, qui pourrait consister en l'ajout d'une dimension territoriale dans des outils tels que la Méthode Ouverte de Coordination.

Pour autant, il sera bien évidemment indispensable que cela ne se fasse pas au détriment des moyens d'action « durs », de la politique régionale, c'est-à-dire contraignants et dotés d'un budget important.

II- DECLINER LE PACTE TERRITORIAL AU SEIN DE LA POLITIQUE REGIONALE : MODALITES DE GOUVERNANCE ET DE MISE EN OEUVRE

II.1- REAFFIRMER LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE REGIONALE POUR GARANTIR SA CAPACITE D'ENTRAINEMENT DES ACTEURS TERRITORIAUX AUTOUR D'OBJECTIFS EUROPEENS A MOYEN TERME

La Politique régionale est un instrument fondamental dans la mise en œuvre du Pacte territorial européen. Elle est en effet l'unique politique en mesure de garantir une capacité d'entraînement des acteurs territoriaux autour d'objectifs européens sur une période de plusieurs années. Un tel entraînement disparaîtrait si :

- une partie des Régions européennes se voyaient exclues de sa mise en œuvre ;
- les enjeux territoriaux étaient réintégrés au sein des politiques sectorielles, au sein desquelles ils seraient très vite dissous.

Il est donc essentiel qu'une Politique régionale en tant que telle et destinée à l'ensemble des Régions de l'Union continue après 2013. Elle devra également réaffirmer les principes sur lesquels elle se fonde aujourd'hui et qui garantissent sa valeur ajoutée, à savoir le partenariat, la concentration, la programmation pluri-annuelle et l'additionnalité. Il est utile de noter que ces deux derniers principes résonnent de manière particulière dans le contexte actuel de turbulence des finances publiques. Un affaiblissement de l'additionnalité, en particulier, correspondrait *in fine* non seulement à une diminution des soutiens financiers apportés aux territoires par les Etats, mais aussi à un affaiblissement du levier que représentent les fonds européens.

II.2 - DES MESURES D'INCITATION A LA MISE EN ŒUVRE TERRITORIALISEE ET CIBLEE SUR LES BESOINS PRIORITAIRES DU TERRITOIRE

Sur la base des principes réaffirmés ci-dessus, le règlement général des Fonds structurels contiendrait deux types d'incitations :

- Un « bonus gouvernance » donnant droit à des avantages à définir (bonification des crédits d'Assistance technique par exemple) lorsque les procédures de gestion des fonds respectent un cadre de gouvernance multi-niveaux, notamment, mais pas seulement, lorsque la programmation est réalisée à l'échelle nationale. Un tel bonus pourrait également encourager la programmation des interventions à l'échelle régionale (qu'elle soit déconcentrée ou décentralisée).
- Un « bonus *earmarking* », encourageant un ciblage complémentaire mis en place volontairement par les Régions en fonction des défis spécifiques auxquels elles doivent faire face, dans le cadre des 3 priorités identifiées dans la partie précédente. Cette mise en place facultative donnerait lieu, en contrepartie, à une bonification des interventions communautaires sur les thèmes ciblés (bonification des taux d'intervention lorsqu'il s'agit de subventions, des taux d'intérêt lorsqu'il s'agit des instruments financiers, des plafonds d'intervention lorsqu'il s'agit des aides d'Etats).

II.3 -MISE EN ŒUVRE CONTRACTUALISEE ET RESPONSABILISATION DES AUTORITES DE GESTION

Le Pacte territorial implique une modification substantielle dans la mise en œuvre de la Politique régionale. Celle-ci réside dans le nécessaire transfert de responsabilité juridique et financière aux autorités mêmes qui définissent et qui gèrent les interventions structurelles, en lieu et place de la Commission européenne. Un tel transfert mettrait fin au paradoxe existant aujourd'hui qui consiste à admettre politiquement que les autorités nationales ou régionales sont plus à même de définir les priorités d'intervention des fonds et de les attribuer, mais conserver en parallèle des procédures de contrôles et d'audits centralisées, qui contribuent largement à complexifier la mise en œuvre de cette politique.

Cette responsabilisation se concrétiserait par la mise en place de contrats liant directement la Commission européenne et l'autorité de gestion, c'est-à-dire l'Etat ou la Région lorsque la gestion est décentralisée. Ce contrat, qui remplacerait les actuels Programmes opérationnels, pourrait être trilatéral lorsque la gestion est partagée entre l'Etat et la Région, comme c'est le cas dans le cadre des subventions globales notamment. Les

responsabilités de chaque partie seraient clairement inscrites au contrat, tout comme les objectifs de résultats, affectés en fonction des responsabilités et basés sur un diagnostic des potentiels et vulnérabilités territoriales préalablement établi. Dans ce cadre, les actions de contrôle et d'audit seraient transférées aux autorités régionales ou nationales responsables.

Ce transfert de responsabilité constitue une étape clé vers la simplification des procédures que tous les acteurs, sans exception, appellent de leurs vœux.

II.4 - MESURES COMPLEMENTAIRES

Les propositions suivantes ne découlent pas directement de la mise en œuvre du Pacte territorial mais l'accompagnent et agissent comme un catalyseur des mesures décrites ci-dessus.

II.4.1- Mieux coordonner les fonds FEDER/ FSE/ FEADER

La fusion des fonds structurels en un fond unique fait partie des pistes proposées par la CRPM en 2008. Bien consciente des difficultés administratives apparentes qu'une telle hypothèse soulève, la CRPM réitère tout de même son appel à étudier cette possibilité, car elle reste la plus cohérente avec le principe d'approche intégrée. Une telle fusion impliquerait forcément le retour d'un programme régional unique. Cette unicité dans la programmation serait la bienvenue, car les avantages du système actuel « un programme, un fonds » ne sont pas évidents : s'il apporte peu de simplification, il semble avoir renforcé la séparation existante entre le FSE et le FEDER au sein des structures de gestion de ces fonds, en termes de culture comme de pratiques administratives. En résulte une difficulté souvent rédhibitoire pour les porteurs de projets à coordonner ces deux fonds, quand bien même la plupart des projets ont une nature multidimensionnelle qui le justifierait.

Un rapprochement est également nécessaire entre les actions de développement régional actuellement financées par le FEDER dans le cadre de la Politique régionale et les actions de développement rural financées par le FEADER dans le cadre de la Politique Agricole Commune. Le développement rural doit en effet, plus qu'aujourd'hui, faire partie intégrante du développement régional dans son ensemble, au même titre que la politique urbaine.

II.4.2- Etendre l'utilisation des instruments financiers

L'introduction des « Trois J » (Jeremie, Jessica, Jaspers), a marqué un changement très important dans les possibilités de recours aux prêts plutôt qu'aux subventions classiques. Ces dispositifs ont suscité l'attention de nombreuses autorités publiques, et sont considérés comme ayant introduit des pistes intéressantes à approfondir pour l'avenir de la politique régionale. Certains de ces dispositifs, dont Jeremie par exemple, ont cependant rencontré des difficultés de mise en œuvre. Parmi les causes de ces difficultés figure par exemple leur complexité, telle que ressentie par de nombreux acteurs dont des Régions. Actuellement, un nombre relativement faible de Régions utilisent d'ailleurs Jeremie, notamment pour cette raison. Une réflexion sur la gouvernance et la complexité de ces dispositifs demeure donc à mener. La CRPM tâchera d'y contribuer spécifiquement.

II.4.3- Fixer des règles spécifiques pour les actions de coopération territoriale

Les caractéristiques des actions de coopération nécessitent de mettre en place des mesures spécifiques adéquates au sein du règlement d'application. Aujourd'hui, ce règlement s'applique de manière uniforme aux trois objectifs de la politique de cohésion de l'UE, alors qu'il est évident que les contraintes de la programmation régionale et de la coopération territoriale sont différentes.

Une grande part de la complexité des programmes de coopération actuelle tient au fait que, en contradiction totale avec la philosophie de la coopération, certaines modalités sont fixées par chaque Etat, et non au niveau de programme. Ainsi en est-il des enveloppes financières ou des règles d'éligibilité des dépenses. Il est donc impératif que les budgets soient à l'avenir fixés par programme et les règles d'éligibilités des dépenses à l'échelle européenne (règle unique).

En outre, pour faire face à la grande difficulté – parfois l'impossibilité – de faire participer les acteurs privés (et parfois les universités) aux projets de coopération, la possibilité de faciliter la mise en place de régimes d'aides communs à l'échelle transnationale devrait être étudiée.

Une réflexion détaillée sera menée en ce sens par le groupe de travail « Coopération territoriale » de la CRPM dans les mois à venir.

CONCLUSIONS

La situation actuelle, exceptionnelle, appelle une réponse tout aussi exceptionnelle. Celle-ci ne vaudra que si elle repose sur un accord politique ambitieux, impliquant l'ensemble des échelons publics de gouvernance, et mis en œuvre à l'échelle communautaire et non intergouvernementale. C'est ce que propose le Pacte Territorial européen.

La mise en œuvre du plan de relance européen en novembre 2008 a, en ce sens, donné un signal doublement inquiétant, d'une part celui de l'effacement de la Commission européenne face aux Etats à un moment où elle avait une grande légitimité pour prendre la main, d'autre part l'incapacité des Etats à coordonner fortement les principes et les grandes lignes de leurs plans nationaux. Espérons que les résultats du second référendum irlandais et le début d'un nouveau mandat fin 2009 permettront de lever les principaux verrous et de mettre fin à l'autocensure actuelle de la Commission sur le futur des politiques communautaires. Espérons aussi qu'elle mettra à profit cette liberté de parole retrouvée pour formuler des propositions aussi créatives et ambitieuses qu'elles ont pu l'être par le passé, et ce avant que ne s'ouvre la bataille sur les montants budgétaires de l'après 2013.

La CRPM pour sa part entend compléter sa réflexion sur les différents points abordés dans ce document au cours des mois à venir.