



CRPM CPMR

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

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

21 DECEMBRE 2007

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

QUEL PROJET EUROPEEN APRES 2013 ?

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION : EUROPE, OBJECTIF 2014.....	2
1- QUELLE EUROPE DANS LE MONDE APRES 2013 ?.....	2
2 - LES BASES D'UNE NOUVELLE POLITIQUE EUROPEENNE APRES 2013.....	4
2.1- Tirer les leçons du fonctionnement actuel de l'Union Européenne pour repenser les Politiques et les instruments communautaires	4
2.2- Pourquoi mettre les territoires au cœur d'une réponse européenne ?	8
3 - LES GRANDS PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DE COHESION EFFICACE ET MODERNE APRES 2013	9
3.1- Une politique de convergence à part entière pour le rattrapage des Etats les plus en retard de développement.....	10
3.2- Une politique d'« excellence territoriale » pour toutes les Régions européennes	11
CONCLUSIONS	15

INTRODUCTION : EUROPE, OBJECTIF 2014

L'année 2007 a marqué le début d'un nouveau cadre pluriannuel politique et budgétaire de l'Union européenne. Elle a également marqué le lancement, au travers de plusieurs documents et initiatives, d'une période de débat totalement ouvert sur l'avenir du projet européen dans son ensemble :

- Tout d'abord, la publication par la Commission européenne des consultations publiques sur la réforme du budget de l'Union européenne¹ et sur le futur de la politique de cohésion après 2013², ainsi que du bilan de santé de la Politique Agricole Commune. A travers ces trois documents, c'est près de 80% du volume du budget communautaire et le fonctionnement de ce dernier qui sont mis en discussion.
- Le débat sur les suites à donner à la Stratégie de Lisbonne, ensuite. Celle qui visait à « *faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde d'ici 2010* » s'achèvera en 2010, posant dès aujourd'hui la question des suites à y donner. Que faire devant les résultats décevants que l'on peut dresser aujourd'hui à trois ans de son terme, tout au moins en ce qui concerne sa mise en œuvre au niveau national, même si cette année 2007 semble marquée de quelques timides progrès ? Les conditions sont-elles en train d'être réunies pour entrer en compétition avec les économies développées, d'une part, et celles des puissances émergentes, d'autre part ? L'Europe souhaite-t-elle se diriger unie vers un monde en voie de forte intégration commerciale ? Souhaite-t-elle au contraire, seule ou avec d'autres, revenir vers un scénario de régionalisation de l'économie mondiale, ce qui est loin d'être la tendance actuelle ? A ces questions fondamentales, aucune réponse ne ressort clairement aujourd'hui.
- Que faire ensuite de la Stratégie de Göteborg, tardivement rattachée à Lisbonne et trop souvent déconsidérée, voire oubliée, quand il s'est agi de passer à l'action, de choisir ? Faut-il croire que l'accélération du changement climatique lui donnera une nouvelle dimension politique ?
- L'accord sur le Traité modificatif dit « Traité de Lisbonne », enfin. Près de deux ans et demi après les échecs des référendums français et néerlandais sur le Traité constitutionnel, les dirigeants européens sont parvenus à un accord sur un texte qui reprend plus de 90% du Traité constitutionnel. Les fenêtres d'opportunités offertes par ce texte sont les bienvenues, espérons que l'ensemble des Etats, selon le mode de leur choix, le ratifieront. Si une telle perspective permettrait de nouveau à l'Europe de fonctionner, on ne peut pas dire non plus que ce texte offre aujourd'hui de nouvelles perspectives fondamentales pour le projet européen. Ce n'est que l'interprétation qui en sera faite au moment des prochains Conseils qui sera porteuse ou pas de nouvelles orientations pour l'après 2013. Le plus gros du travail reste donc à faire.

C'est dans ce contexte politique et institutionnel riche mais incertain que la CRPM lance à travers ce document sa contribution à un projet politique pour l'Europe après 2013. Ces premières pistes de réflexion feront bien entendu l'objet de travaux complémentaires de notre part dans les mois et les années à venir. Elles constitueront néanmoins notre contribution aux deux consultations en cours : l'une sur l'avenir du budget européen, l'autre sur la future politique régionale.

1- QUELLE EUROPE DANS LE MONDE APRES 2013 ?

Nous l'avons avancé dans notre document de cadrage de février 2007 sur « les Régions dans le marché unique mondial » : s'il est difficile d'estimer dès 2007 ce que seront les besoins de l'Europe de 2014 à 2020 dans un contexte mondial de changements rapides et profonds, quelques tendances lourdes peuvent néanmoins être mises en perspective. Sans séisme politique, économique ou financier majeur (qu'on ne peut complètement écarter), il semble aujourd'hui à peu près clair que la mondialisation des échanges est un processus en cours appelé à se développer encore davantage, ouvrant de nouvelles concurrences, entraînant de nouvelles restructurations, de nouvelles localisations compétitives et remettant en cause les modèles de répartition établis depuis près d'un demi siècle. La mondialisation n'est pas un jeu économique à somme positive pour tous ; elle sera le creuset de nouvelles croissances, de nouvelles opportunités, mais aussi de nouvelles ruptures économiques, sociales et territoriales. Les changements induits par la mondialisation sur la répartition mondiale des richesses, croisés avec les tendances démographiques de chacun des continents, entraîneront rapidement de nouveaux besoins de régulations. Une régulation par une mobilité accrue des marchandises et des hommes semble la seule conséquence possible de la poursuite du modèle politico-économique actuel.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_fr.cfm?nmenu=6

² http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_fr.pdf

D'un point de vue climatique et environnemental, les perspectives sont moins évidentes, mais deux faits sont désormais acquis : des changements sont en cours et appellent déjà des adaptations de nos modes de vies ; continuer à produire et consommer comme plus de la moitié de la population terrestre le fait aujourd'hui, en utilisant plus que ce que la Terre peut nous offrir, pose la question de la survie même du système humain à moyen et long terme.

Ces tendances, si elles restent certes générales, permettent d'identifier les principaux défis internes auxquels l'Union sera de plus en plus confrontée dans les années à venir :

- la nécessité pour l'Europe de maintenir un haut niveau d'activité et de protection sociale et donc de préserver un avantage certain en termes de niveau de vie pour ses citoyens par le biais d'un renforcement de sa compétitivité dans des secteurs à haute valeur ajoutée. Pour cette priorité, l'éducation et la formation et la nature des politiques économiques et sociales qui devront les accompagner, seront des points essentiels.
- l'urgence de redonner une réelle priorité à la stratégie de Göteborg. En effet, la promotion d'un modèle de développement plus durable au niveau mondial passe en premier lieu par l'exemplarité, qui ne pourra être atteinte en Europe que si les acteurs européens conçoivent d'abord leurs propres politiques dans le respect de la Stratégie de Göteborg. Or l'accent mis aujourd'hui sur la stratégie de Lisbonne pourrait, si l'on n'y prend garde, faire passer au second plan l'exigence de durabilité des politiques, ce qui est d'autant plus préoccupant que l'état de l'environnement en général, et l'environnement des régions côtières en particulier, montre des signes inquiétants de transformation rapide et insuffisamment maîtrisée. Les positions de pointe adoptées par l'Union européenne lors de la Conférence de Bali laissent espérer les infléchissements nécessaires dans la bonne direction ; mais, là encore, rien n'est vraiment joué.
- une impérieuse nécessité d'anticiper et de répondre aux chocs asymétriques de la mondialisation, que ce soit au niveau de la relation avec ses citoyens ou avec ses territoires. Les bouleversements en cours n'ont pas fini de générer de profonds changements qu'il s'agit d'affronter sans peur mais sans naïveté non plus. Tous les territoires européens ne s'adapteront pas à la même vitesse à ces changements.

A la fois acteurs et spectateurs de ce panorama mondial à l'issue bien incertaine, l'Europe et ses citoyens n'ont d'autre choix que de s'adapter à ces changements rapidement et efficacement. Les premières traductions concrètes de la prise en compte politique des défis mondiaux voient ainsi le jour. La nouvelle politique régionale 2007-2013 tient enfin compte, sept ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne, de l'extrême urgence de booster la compétitivité européenne, notamment via l'innovation. (cf : la Communication de la Commission européenne présentée par la Commissaire Danuta Hübner le 12 décembre 2007). La prise en compte du rôle des Régions lors du Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements du 14 décembre 2007, permet d'espérer une association plus profonde de toutes les forces nécessaires aux politiques nationales. Un processus de consultation sur le changement climatique, résultat d'une longue période de négociation, offre enfin de nouvelles perspectives de travail.

Mais ces changements sont lents, timides et largement insuffisants. L'Europe est victime d'une part de décisions en décalage temporel car prises seulement tous les sept ans, et d'autre part d'un système de prise de décision quant à son rôle sur la scène mondiale le plus souvent soumis à l'unanimité, laissant aux diplomaties nationales l'essentiel des marges de manœuvre. En outre, l'adaptation plutôt réussie de certains pays européens à ces nouvelles conditions mondiales a souvent tendance à réfréner leur ardeur communautaire. Inversement, le retard d'autres pays européens peut parfois entraîner des réserves quant à une plus grande ouverture commerciale de l'Europe vers d'autres parties du monde. Pour toutes ces raisons, et bien d'autres de nature historique ou culturelle, la conception d'une vision commune de la place de l'Europe dans le monde devient de plus en plus difficile à formaliser politiquement. Alors que l'intégration économique européenne et ses bénéfices bien compris pour l'ensemble des citoyens ont constitué l'essentiel du ciment politique de ces vingt dernières années, la mondialisation des échanges a tendance indirectement à creuser les premières brèches dans des jointures devenues soudain plus fragiles.

Pourtant les 27, malgré leurs grandes différences, ont bien plus en commun entre eux qu'avec n'importe quel autre pays ou grand ensemble mondial. Malgré les disparités internes, rapportés à la scène mondiale, ils font tous figure de pays riches ayant atteint un niveau très élevé d'organisation démocratique et citoyenne, basé notamment sur des pouvoirs locaux et/ou régionaux largement démocratisés ou en voie de démocratisation.

A travers l'acquis communautaire, ils ont par ailleurs atteint un degré certes perfectible mais relativement élevé de protection environnementale. S'ajoute à cela un haut niveau de protection sociale hérité de plus de deux siècles d'avancée du dialogue social connaissant peu d'égal sur la planète. En bref, un modèle de développement singulier, durable mais coûteux, qui, s'il ne gagne pas la bataille des idées et des valeurs, risque fort d'apparaître de moins en moins compétitif sur une scène mondiale davantage encline, au nom de la concurrence et d'une répartition plus équilibrée des avantages comparatifs, à faire baisser ces coûts. Croire que la stratégie de Lisbonne, d'une part, et que l'avancée sociale de ces pays, d'autre part, suffiront à préserver cet équilibre nous semblerait relever d'une profonde naïveté.

Deux solutions s'offrent donc à l'Europe : se plier à la règle du plus grand nombre et ainsi abandonner ses valeurs intrinsèques, ou bien défendre un modèle en lequel elle croit en le rendant certes plus compétitif mais aussi en le promouvant à l'échelle mondiale. En d'autres termes, les Européens souhaitent-ils encore, aujourd'hui, emprunter ensemble un certain nombre de chemins et ainsi approfondir la construction européenne ? Et si oui cet approfondissement doit-il se concrétiser de manière réglementaire et budgétaire ? Dans le contexte actuel, un saut qualitatif de l'Union européenne est-il davantage nécessaire ? Tout en continuant à mener sa mission originelle d'approfondissement du marché unique, l'Europe ne doit-elle pas se tourner prioritairement vers une promotion de ses valeurs sur la scène mondiale tout en s'adaptant à ce nouveau contexte ?

Témoins au quotidien de ces bouleversements mondiaux, les Régions européennes appellent aujourd'hui à ce que ces questions soient clairement débattues. Si l'Union européenne veut continuer d'exister en tant que bloc partageant un certain nombre de valeurs communes dans le concert planétaire, elle ne pourra le faire sans l'union de toutes ses forces citoyennes et politiques, élément pour lequel la mission des autorités régionales devient dès lors de la plus grande importance. Dans le contexte de la mondialisation, l'Europe devra être citoyenne et ancrée dans ses territoires ou ne sera pas.

2 – LES BASES D'UNE NOUVELLE POLITIQUE EUROPEENNE APRES 2013

2.1- TIRER LES LEÇONS DU FONCTIONNEMENT ACTUEL DE L'UNION EUROPEENNE POUR REPENSER LES POLITIQUES ET LES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES

La plupart des politiques et instruments actuels de l'Union résultent principalement de l'adaptation, au fil du temps, de politiques et instruments créés dans les premières décennies de fonctionnement de la Communauté européenne pour répondre à des défis qui n'ont plus cours aujourd'hui ou presque. Il en résulte que certaines politiques peuvent apparaître dépassées, inefficaces, voire trop onéreuses au vu de leurs résultats. La mondialisation des échanges, l'élargissement de l'Union et les impacts du changement climatique ont en effet bouleversé la nature et l'ampleur des défis, et par conséquent celles des adaptations nécessaires pour y faire face. Il est donc incontournable de faire le bilan du degré d'adaptation des politiques actuelles de l'UE et d'en tirer les leçons pour imaginer l'avenir.

Politique de cohésion et Politique agricole commune

Les deux principales politiques de l'UE sont au premier rang des critiques. « Dépassées », « budgétivores », elles font l'objet de qualificatifs peu reluisants. Pour autant, le contexte mondial rend l'esprit même de ces deux politiques plus actuel que jamais, même si la nature des adaptations structurelles et des soutiens agricoles sont appelés à évoluer radicalement.

La politique agricole commune (PAC)

Le dossier agricole européen est en pleine mutation sous l'effet conjugué :

- de l'importance croissante des négociations commerciales menées à l'échelle mondiale (OMC) ;
- d'une profonde modification des modes de consommation dans de nombreux pays émergents provoquant – entre autre – une augmentation spectaculaire du prix de nombreuses productions bénéficiant traditionnellement d'un soutien public européen ;
- de l'impact des changements climatiques sur l'autosuffisance alimentaire de nombreuses régions du monde ;
- des nouveaux défis environnementaux ;
- des problématiques de qualité de l'alimentation et de santé publique ;
- des conflits d'usage entre production de carburants verts et réponse aux besoins alimentaires ;
- des lourds débats sur l'avenir des OGM ;

• ...

Dans ce contexte d'une grande complexité, comment concilier modes de production raisonnés et durables d'une part et compétitivité de l'autre? Alors que le secteur agricole manque sans doute d'une véritable gouvernance mondiale, se pose la question fondamentale du périmètre et de l'intensité de l'action européenne. Ces enjeux fondamentaux pour l'économie européenne, pour son identité et pour ses paysages, interdisent de simplifier le débat à la seule question de la suppression de la PAC ou de sa conservation.

A ces enjeux globaux viennent s'ajouter les impacts territoriaux des évolutions possibles de cette politique. Ceux-ci sont importants, les changements ne peuvent donc s'improviser. L'étude menée courant 2007 par la CRPM sur la dépendance des Régions européennes au 1er pilier de la PAC (soutien aux prix) témoigne de la diversité des situations : forte dépendance des régions du nord de l'Europe au premier pilier mais part faible de l'agriculture dans le PIB régional, non-éligibilité des productions méditerranéennes au premier pilier malgré une part encore importante des emplois agricoles, forte dépendance des régions du centre-ouest européen à l'agriculture aidée, poursuite des reconversions pour l'agriculture de l'est. Entre approche par les prix et découplage partiel ou total, entre prise en compte de critères historiques et véritable approche régionale, l'avenir reste incertain. Toutes ces Régions seront-elles prêtes à affronter une diminution drastique des soutiens aux prix? Certaines peuvent-elles y puiser de nouvelles opportunités davantage territoriales? Le « verdissement » de la PAC au travers de mesures environnementales et de développement rural représente-t-il l'avenir de cette politique?

La politique de cohésion

Les territoires sont inégalement dotés face à la mondialisation et aux nouveaux impacts du marché mondial. Si la politique de cohésion est traditionnellement consacrée à rétablir les équilibres au sein du marché intérieur, la question de son rôle dans l'adaptation des économies régionales européennes au marché unique mondial est désormais posée. Celle-ci a commencé à le faire dans sa programmation 2007-2013 sans que l'on puisse encore juger sérieusement de ses impacts. Débattre de la future politique régionale sans prendre en compte cette nouvelle orientation ne serait pas très sérieux. La question fondamentale qui reste posée est de savoir si cette politique doit s'adapter à ce nouveau contexte et préserver une solidarité de l'action européenne dans le concert mondial ou au contraire devenir soluble dans la mondialisation et laisser le champ libre aux plus performants d'entre nous. Dans une telle hypothèse, nous ne donnerions plus beaucoup de crédit au sens même du projet européen.

Une autre question est celle de l'échelle pertinente des solidarités. C'est à cette question que renvoie le concept de cohésion territoriale désormais inscrit dans le Traité. La cohésion doit-elle uniquement agir entre Etats et entre régions comme aujourd'hui ou au contraire épouser d'autres dimensions transnationales, interrégionales voire infrarégionales? Doit-elle se cantonner à la seule politique de cohésion ou toucher à l'ensemble des politiques de l'Union? Difficile de répondre à cette question de manière globale sans entrer dans le détail de l'ensemble des politiques qui nous semblent devoir encore être concernées. Ce sera l'objet de nos propositions dans la troisième partie de ce document.

Il ne faut enfin pas négliger le fait que la politique de cohésion constitue sans doute la dernière marge de manœuvre importante en matière d'intervention publique et qu'elle seule, de par sa gouvernance, est en mesure de mobiliser tous les niveaux politiques en faveur d'objectifs européens partagés. Reste à définir la nature des interventions publiques que les Européens souhaitent partager.

Les autres politiques à impact territorial

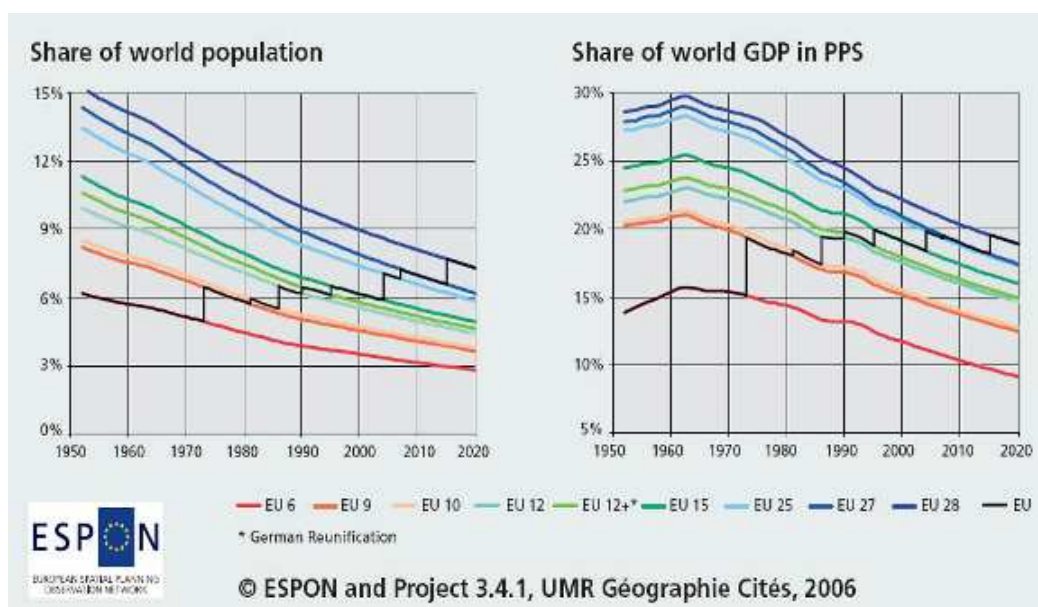
Les politiques sectorielles à fort impact territorial sont aujourd'hui moins contestées, mais parfois tout aussi inadaptées – voire, pour certaines, encore embryonnaires ou inexistantes. Voici quelques exemples remarquables mais non exhaustifs :

- L'urgence d'adapter nos modes de vie au développement durable – mission communautaire s'il en est - oblige l'Union à se positionner en promoteur de comportements durables, et non plus en simple législateur - censeur. Force est cependant de constater que l'Europe légifère sans donner véritablement les moyens de mettre en œuvre cette législation. Ne conviendrait-il pas de maîtriser davantage le lien entre normes et financement de ces normes dans un continent qui souhaite à juste titre se positionner à l'avant-garde de l'action mondiale en matière de développement durable et de lutte contre les changements climatiques?

- Les Réseaux Transeuropéens de Transport progressent lentement, notamment sur les tronçons non routiers, et sont dotés d'une ligne de financement budgétaire purement symbolique par rapport aux sommes requises. En dehors des pays de la cohésion, les modalités de financement et de prise de décision prêteraient presque à sourire tant la valeur ajoutée communautaire est faible. Ne conviendrait-il pas de laisser aux Etats concernés le soin de financer ces tronçons et de recourir au niveau européen uniquement pour la promotion de modes de transport plus durables en agissant notamment pour compenser leur faible rentabilité économique dans les premières années de mises en service ? Alors que le marché unique s'est imposé comme l'un des grands succès de la construction européenne, il est inconcevable que l'Europe n'agisse que si faiblement dans la gestion d'une circulation plus durable des hommes et des marchandises. Tout reste à faire sur ce plan, tant au niveau réglementaire (tarifications durables des infrastructures) que budgétaire.
- Les enjeux d'approvisionnement et de diversification des sources énergétiques rendent indispensable une politique commune de l'énergie. Si la question des choix en terme d'approvisionnement reste difficile (débat sur le nucléaire par exemple), un consensus semble se dessiner sur la promotion des énergies propres et renouvelables sans qu'une véritable politique communautaire n'en assure la promotion à l'ensemble des échelons de l'action publique. Il s'agirait sans doute d'un premier pas salutaire vers davantage d'intégration à terme. Dans ce contexte, il est essentiel de mettre davantage l'accent sur l'efficacité énergétique, qui est un instrument fondamental pour parvenir à réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis de l'énergie importée, et pour limiter l'augmentation de la production d'énergie.
- La question des politiques de recherche et d'innovation a pris une importance tellement prépondérante dans le débat qu'elle tend parfois à devenir confuse, embrassant un nombre très large (trop ?) de directions générales (politique régionale, concurrence, entreprise, recherche, marché intérieur, emploi-formation, ...). Cette course effrénée perd parfois un peu de lisibilité quant à la nature exacte des actions qu'il convient réellement d'encourager au niveau communautaire sans pour cela que sa légitimité soit bien entendu remise en cause. D'un côté les grands projets européens peinent à trouver des financements (voir le parcours du combattant de Galileo), de l'autre les solutions semblent extrêmement diverses en fonction de la nature des territoires et des organisations administratives propres à chaque Etat censé relever ces défis. Il n'existe pas encore aujourd'hui un véritable modèle européen de l'innovation à promouvoir de manière égale ce qui pose la question de la pertinence de leur territorialisation. Les politiques de recherche type PCRD sont pour leur part affichées comme une priorité de l'Union mais cela cache encore difficilement le fait que son financement ne représente que 6% de l'ensemble des crédits publics européens qui lui sont consacrés. Quand certains Etats membres ont allégrement atteint la fameuse barre des 3%, d'autres ne dépensent encore qu'à peine 1% de leur PIB aux dépenses de recherche. Vouloir augmenter fortement le budget communautaire qui sera consacré à la recherche nécessitera sans doute de clarifier davantage la question de ses modalités de financement et des domaines particuliers sur lesquels elle apportera une véritable valeur ajoutée.

La question fondamentale de l'élargissement du marché intérieur et de la solidarité internationale

Les enjeux commerciaux sont un autre chapitre trop souvent oublié quant à son impact sur les politiques internes de l'Union et sur son budget futur. Depuis sa création, l'Europe a utilisé une stratégie d'élargissement pour développer son marché intérieur et renforcer ainsi sa croissance économique. Ce fût sans doute l'un de ses principaux succès. Aujourd'hui, la croissance exponentielle de nouvelles économies mondiales, conjuguée au faible dynamisme démographique de l'Europe, rend cette quête relativement limitée. Malgré les élargissements récents notamment à l'est, la part de l'Europe dans le monde tant en termes de PIB que de population continue de baisser de manière sensible, comme le montrent les figures ci-dessous :



Evolution de la part de l'Europe dans le monde en termes de population et de PIB en fonction des élargissements successifs de l'Union (1950-2020)

Pour y faire face, l'Europe n'a pas encore réellement défini sa stratégie. Elle tente d'une part de signer des accords de libre échange avec un certain nombre de pays pris individuellement, dans une compétition à peine masquée avec les Etats-Unis. D'autre part, pour tenter d'apporter une réponse à de nouveaux élargissements de plus en plus difficilement acceptés par les populations, elle a défini une politique de voisinage dont le niveau de réponse reste encore bien faible par rapport aux enjeux. Là aussi elle tente d'œuvrer en faveur de la promotion de zones de libre échange à la proximité immédiate de l'Union (Ukraine et Méditerranée notamment). Cette stratégie reste cependant trop limitée. Sans appui structurel lourd, ces pays tardent à décoller économiquement et n'apportent pas encore à l'économie européenne tout l'intérêt d'une véritable complémentarité de proximité au sein du marché mondial. De même, l'Europe n'apporte pas à ses voisins tous les moyens d'un véritable décollage économique qui ne peut être que la seule réponse crédible aux problématiques de sécurité et d'immigration, bien davantage que l'augmentation symbolique du nombre de gardes-côtes.

Ainsi, la question de la promotion d'un véritable « marché intérieur » de plus de 800 millions d'habitants, intégrant l'UE actuelle et ses candidats officiels d'une part et l'ensemble des pays du voisinage de la mer Baltique à la Méditerranée en passant par la Mer Noire d'autre part, devient une question centrale pour l'avenir du projet européen. Elle doit largement dépasser la stérilité actuelle du débat sur les élargissements et se jauger à la lumière de l'extraordinaire croissance des nouveaux grands blocs mondiaux que sont la Chine, l'Inde et le Brésil et leurs zones d'influence respectives et le poids toujours très fort de l'Aléna et du Japon. Dans ce cadre, la problématique de la relation avec la Russie est également une question majeure.

De même, de manière plus large et plus partenariale, la question de la solidarité vis-à-vis du reste du monde non développé va devenir une problématique de plus en plus essentielle. L'Europe est déjà le principal bailleur de fonds au niveau mondial et profite de ce statut pour innover et tenter de promouvoir une nouvelle gouvernance des politiques de développement. Son rôle dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement³ et dans la réforme nécessaire du système des Nations Unies devra légitimement être essentiel. L'évolution de la réglementation des politiques de développement et des politiques extérieures de l'Union pour la période 2008-2013 a marqué ainsi un véritable saut qualitatif et budgétaire, notamment en y associant l'ensemble des collectivités régionales et locales. Une poursuite de cette orientation après 2013 semble une condition indispensable à la promotion du modèle européen à l'échelle globale.

L'heure est donc véritablement venue de « remettre à plat » de façon complète et pragmatique des politiques et instruments communs - y-compris, mais pas seulement, budgétaires - à la lumière des principes

³ Les 8 objectifs du millénaire sont : la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation primaire pour tous, l'égalité et l'autonomisation des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle, la lutte contre le VIH, le paludisme et autres maladies, l'assurance d'un environnement durable, la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

fondamentaux du projet européen. Atteindre le plus haut degré de valeur ajoutée européenne ne pourra en effet passer que par la modernisation de l'existant, à savoir la réorientation des politiques redistributives dites « budgétivores » telles que la PAC et la politique régionale, et la création et l'optimisation des politiques d'avenir d'une part, mais aussi des structures de l'Union qui en sont responsables, notamment la Commission européenne.

2.2- POURQUOI METTRE LES TERRITOIRES AU CŒUR D'UNE REPONSE EUROPEENNE ?

Parce que la participation des territoires au projet européen donnera à l'UE la légitimité démocratique qui continue de lui manquer aujourd'hui

Le coup d'arrêt donné au Traité constitutionnel par les opinions française et néerlandaise en 2005 a montré l'impact dévastateur que le « déficit démocratique » de l'UE pouvait avoir sur le projet européen dans son ensemble. Les efforts déployés par de nombreux acteurs pour mieux « communiquer l'Europe » et les propositions du Traité constitutionnel visant à renforcer la représentativité démocratique de l'UE n'auront pas suffi à donner aux Européens le sentiment d'être acteurs de ce projet, et une partie de ceux-ci a manifesté son désaccord devant cette situation. Personne ne peut donc plus ignorer que la poursuite de l'aventure européenne ne pourra se faire sans l'union des forces et la participation de tous.

L'échelon régional est un élément essentiel si l'on veut accroître la visibilité de l'Union et l'attachement des citoyens au projet européen. A la fois proche des citoyens et de leurs préoccupations quotidiennes, et lieu de réalisation concrète des politiques européennes, notamment des politiques structurelles, c'est à l'échelle régionale que l'on peut voir que les dernières répondent aux premières.

A cette considération citoyenne s'en ajoute une autre, budgétaire celle-ci. En effet, les faibles marges de manœuvre budgétaires européennes et nationales rendent plus que jamais nécessaires les cofinancements régionaux et locaux – qui, rappelons-le, représentent 42% de la somme des crédits publics dépensés en Europe – faute de quoi les politiques publiques ne pourront être mises en œuvre correctement. L'ère où les collectivités régionales et locales venaient chercher leur dû auprès des autorités européennes et nationales est révolue. Il appartient désormais au projet européen de construire avec elles des objectifs partagés afin de pouvoir compter sur leur participation pleine et entière.

Parce que chaque région vit la mondialisation différemment et que des réponses territorialement différenciées s'imposent

La mondialisation est un phénomène double. Elle a bien évidemment une dimension planétaire, l'existence d'organismes de gouvernance mondiale (ONU, OMC, FMI etc.) et la généralisation d'éléments techniques tels que les modes de transports ou les technologies de la communication faisant de la Terre une unité de lieu et d'action. S'ensuivent des bouleversements dans la distribution géographique des richesses, ainsi que d'importantes conséquences sociales et environnementales. Pour autant, ce phénomène est vécu différemment par chaque territoire. En effet, un certain nombre de paramètres économiques, sociaux, environnementaux et culturels définissent les opportunités et les vulnérabilités de chaque région, ainsi que sa capacité à se reconverter.

Les territoires, s'ils sont donc spectateurs – heureux ou malheureux – de la mondialisation, en sont avant tout les acteurs. Ainsi l'OCDE souligne-t-elle, dans sa revue « *Regions at a glance* »⁴ que « *les facteurs régionaux tendent à jouer un rôle au moins aussi important que les facteurs nationaux dans la promotion de la croissance des pays membres de l'OCDE* ». L'amélioration de la compétitivité européenne et la reprise de la croissance dépendront donc de la capacité pour les politiques publiques européennes, mais aussi nationales, à appréhender plus que par le passé les potentiels, les besoins et les contraintes propres à chaque territoire, et à y répondre de manière appropriée. Dans cette optique, nous ne pourrions pas faire l'économie d'une analyse détaillée de ces caractéristiques et d'une réflexion sur la nature des aides à y apporter. Ceci est notamment valable dans le cadre des politiques structurelles et des aides d'Etat à finalité régionale, qui ne doivent plus être perçues comme de simples politiques redistributives de solidarité ou des freins à une concurrence libre et non faussée mais aussi, et surtout, comme des outils destinés à activer les potentiels présents dans chaque territoire.

Parce que le principe de cohésion territoriale est désormais inscrit dans le droit primaire de l'UE et qu'il s'agit de lui donner corps

⁴ « *Regions at a glance* » 2005, OECD

Depuis sa création, la politique de cohésion de l'Union européenne a eu pour objectif premier de promouvoir la cohésion économique et sociale sur le territoire européen. En dépit de la formalisation progressive du concept de cohésion territoriale, apparu pour la première fois en 1997 dans le Traité d'Amsterdam, la corrélation entre politique de cohésion et cohésion territoriale reste encore ténue, comme tend à le prouver l'augmentation des écarts de développement entre régions européennes mis en évidence dans le 4^{ème} rapport sur la cohésion. Nous ne disposons pas encore du recul suffisant pour analyser ce lien sur la période 2007-2013. Cependant, nous pouvons d'ores et déjà imaginer que ces disparités augmenteront, car la mondialisation porte en elle les germes d'une accentuation des inégalités territoriales du fait des nouvelles concurrences. En effet, l'ouverture du marché européen à l'échelle mondiale aura tendance à renforcer la concentration dans les pôles de développement les plus avancés, limitant ainsi le nombre de pôles à vocation mondiale sur le territoire européen.

L'accent mis sur la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne au travers d'un fléchage des crédits (*earmarking*) appliqué de manière homogène sur l'ensemble des territoires d'un même objectif va dans le même sens : les territoires déjà les plus avancés pourront plus facilement mettre en œuvre les actions fléchées que les autres régions.

Outre les effets prévisibles d'accentuation des disparités régionales du fait d'une application non différenciée de l'*earmarking*, nous remarquons à regret que la Stratégie de Lisbonne actuellement formulée est aujourd'hui prise dans une acception quasi-exclusivement économique. Adoptée un an plus tard, la « Stratégie européenne en faveur du développement durable », dite Stratégie de Göteborg, rétablit dans la forme une vision intégrée et durable de la croissance européenne. Mais l'existence de deux stratégies distinctes empêche de fait d'adopter une vision intégrée, et Göteborg n'est aujourd'hui guère plus que le complément trop souvent négligé de la Stratégie de Lisbonne. La réflexion qui s'ouvrira bientôt sur la suite à donner à la Stratégie de Lisbonne après 2010 devra prendre en compte cette réalité. Loin de renier l'urgente nécessité pour l'économie européenne de regagner en compétitivité, nous croyons dans ce cadre en l'utilité de prendre pleinement en compte les dimensions territoriales et environnementales dans une conception plus large de la compétitivité.

Il reste donc une marge de perfectionnement considérable pour préparer une politique de cohésion post-2013 qui donne corps à l'objectif de cohésion territoriale sans renier l'objectif de cohésion économique et sociale. Les propositions présentées en troisième partie de ce document formulent une première réponse, qui devra être complétée et débattue dans les mois à venir, notamment dans le cadre de la discussion qui fera suite à la publication par la Commission européenne du Livre Vert sur la Cohésion territoriale.

3 - LES GRANDS PRINCIPES D'UNE POLITIQUE DE COHESION EFFICACE ET MODERNE APRES 2013

L'analyse critique des politiques européennes actuelles présentée dans la partie précédente amène deux remarques sur la politique de cohésion après 2013 :

- le dispositif instrumental de l'actuelle politique de cohésion fonctionne globalement de manière satisfaisante, même si les constats du Parlement européen quant à l'exécution budgétaire témoignent des nécessaires adaptations de certains des nouveaux Etats membres ;
- l'accentuation de la mondialisation et des effets du changement climatique impliquent d'axer les aides structurelles sur ces deux aspects, tout en tenant compte de manière différenciée des potentiels et difficultés propres à chaque territoire.

Les propositions qui suivent forment un cadre général que la CRPM approfondira au cours des mois à venir. Elles se fondent sur une distinction claire entre :

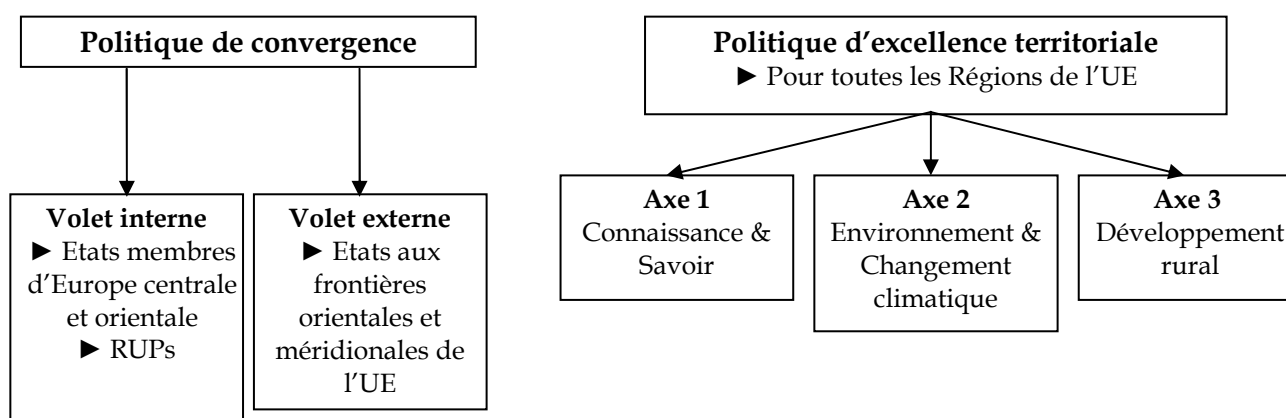
- une politique de convergence à part entière, destinée au rattrapage des Etats les plus en retard de développement ;
- une politique d'« excellence territoriale » applicable à toutes les Régions de l'Union européenne, destinée à l'adaptation structurelle de chaque territoire aux défis de la mondialisation et du changement climatique.

Nous ne souhaitons pas, à ce stade actuel du débat, avancer de chiffres sur ce projet. L'approche choisie par la Commission, qui consiste à découpler le débat de fond du marchandage financier, nous semble sage.

Mais nous pouvons d'ores et déjà poser un certain nombre de principes sur lesquels ces propositions sont fondées :

- Bien que nous le regrettions, le contexte de contraction des budgets nationaux et le flou du contexte mondial rend, à l'heure actuelle, très peu probable que les Etats choisissent de consacrer davantage de moyens au budget communautaire 2014-2020, à périmètre juridique constant, que ce qu'ils y consacrent aujourd'hui.
- Il nous semble plus opportun de réfléchir, pour la politique de cohésion comme pour les autres politiques communautaires, en termes de dépenses publiques agrégées, tel que proposé par la Communication sur la révision du budget communautaire. En faisant apparaître face à chaque politique les moyens financiers respectivement mis en œuvre au niveau communautaire, national, et, autant que possible, infranational et privé, nous parviendrons à une image plus complète, plus juste et donc moins contestable de ces dépenses et à mieux identifier, d'une part les lieux de la valeur ajoutée communautaire, et d'autre part, les acteurs appelés à prendre place à la table d'une gouvernance efficiente.

Le schéma ci-dessous synthétise les propositions :



3.1- UNE POLITIQUE DE CONVERGENCE A PART ENTIERE POUR LE RATTRAPAGE DES ETATS LES PLUS EN RETARD DE DEVELOPPEMENT

Volet interne : le rattrapage des Régions les plus en retard de développement doit rester une priorité

Il est évident et incontestable que le rattrapage des régions les plus en retard de développement doit rester une priorité forte de l'Union européenne après 2013, notamment en termes budgétaires. La convergence économique et sociale de ces régions est une condition *sine qua non* de la prospérité de l'Union européenne dans son ensemble, mais aussi de la consolidation d'un sentiment d'appartenance à l'Europe : il serait impensable que le « miracle européen » dont l'Espagne et le Portugal ont fait l'objet suite à leur adhésion ne se produise pas dans les Etats membres d'Europe centrale et orientale, qui sont ici les principaux concernés. En outre, les contraintes spécifiques des Régions ultrapériphériques imposent qu'elles continuent également à bénéficier de ce soutien après 2013.

Du fait d'un retard de développement très important, les Etats membres d'Europe centrale et orientale, dans lesquels se situent la grande majorité des régions les plus en retard de développement, auront besoin, encore après 2013, d'un fonds permettant de financer les infrastructures fondamentales : réseaux de transports, d'énergie, d'assainissement des eaux et de traitement des déchets, infrastructures de santé etc. Ces grands travaux doivent être définis, dans une approche *top-down*, dans le cadre de plans nationaux qui organisent leur réalisation sur les territoires tout en y promouvant, progressivement, l'échelon régional comme l'un des acteurs d'une bonne gouvernance.

C'est pourquoi cette politique de « convergence économique et sociale » pourrait se matérialiser dans un « Fonds de convergence » unique – proche de l'actuel Fonds de Cohésion – dont les enveloppes seraient attribuées nationalement. Pour éviter cependant la tentation, toujours présente, de concentrer les investissements sur la Région capitale, un mécanisme de limitation pourrait être introduit sur cette Région (en fixant, par exemple, un pourcentage maximal de l'aide totale attribuable à cette région).

Mais ce soutien fondamental devra être doublé d'une politique d'excellence territoriale s'appliquant à l'ensemble des régions européennes (cf. 3.2, p.13/15), qui permettra aux régions de ces Etats, aujourd'hui

encore peu structurées, de prendre la mesure de la dimension régionale, de réveiller leurs potentiels propres et d'améliorer leur capacité à agir en ce sens.

Volet externe : rendre acceptable la conditionnalité des aides aux pays frontaliers de l'Europe est une nécessité stratégique pour l'UE

Défendre et affirmer les valeurs européennes de démocratie, de paix, de respect des hommes et de l'environnement, de cohésion, implique de les promouvoir à l'extérieur de l'Europe de manière plus cohérente et plus stratégique. C'est ce que propose la communication de la Commission européenne «*Réformer l'Europe pour le 21ème siècle*» ; c'est ce à quoi participe la Commissaire à la Politique Régionale, Mme Danuta Hübner, en menant en ce sens des actions de promotion et de pédagogie du modèle européen de cohésion auprès d'Etats tels que la Chine, la Russie et le Brésil.

Cependant, avant même ces actions menées dans le monde, l'Europe a un intérêt politique, économique et stratégique à agir en priorité à ses frontières. Comme indiqué plus haut, la promotion d'un véritable «*marché intérieur*» de plus de 800 millions d'habitants, intégrant l'UE actuelle et ses candidats officiels d'une part et l'ensemble des pays du voisinage de la mer Baltique à la Méditerranée en passant par la Mer Noire d'autre part, devient une question centrale pour l'avenir du projet européen :

- D'un point de vue économique, le développement des Etats frontaliers de l'Union contribuerait, en créant ou en renforçant des marchés frontaliers grâce à une action structurelle, au développement économique de l'UE, et notamment des Etats et Régions des nouveaux Etats membres, amplifiant par là-même l'effet d'une action structurelle communautaire.
- D'un point de vue stratégique et identitaire, le fonctionnement actuel des politiques de voisinage crée une véritable rupture entre le statut d'Etat membre de l'UE et celui de non-membre, du fait, notamment, d'une conditionnalité des aides en totale disproportion avec le montant des aides octroyées. Cette situation explique en partie le débat fiévreux sur les frontières de l'Union européenne et les crispations de certains Etats – membres et non membres. La mise en œuvre d'un partenariat privilégié entre les Etats frontaliers et l'Union permettrait de contribuer à pacifier ce débat.
- D'un point de vue de la sécurité et de l'immigration, une telle politique est la seule réponse crédible car elle permettrait le décollage économique des Etats frontaliers de l'UE.

Un tel programme d'aide structurelle mené dans le cadre d'un partenariat privilégié avec les Etats frontaliers de l'Union européenne pourrait donc constituer le volet externe de la politique de convergence. Aux frontières orientales de l'UE comme dans une partie de la Méditerranée, le voisinage est en effet dans la directe continuité géographique des Régions les plus en retard de développement.

Dans le cas du grand voisinage et des Régions ultrapériphériques, un programme spécifique pourrait être envisagé.

Une telle initiative, que nous appellerons «*Convergence de proximité*», viendrait compléter le volet interne en améliorant l'efficacité. Sans envisager la même amplitude d'aide que pour les Etats membres, elle permettrait de rétablir un équilibre entre la conditionnalité des aides – qui pourrait rester proche de ce qu'elle est actuellement – et leur volume – qui serait plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui, créant un «*partenariat privilégié*» enfin digne de ce nom.

3.2- UNE POLITIQUE D'«*EXCELLENCE TERRITORIALE*» POUR TOUTES LES REGIONS EUROPEENNES

L'excellence territoriale, incarnation politique du principe de cohésion territoriale

Comme nous avons pu l'évoquer en détail dans la deuxième partie de ce document, la double dimension – mondiale et régionale – de la mondialisation met les Régions au cœur de la réponse européenne. Conserver un soutien aux adaptations structurelles pour toutes les Régions européennes est de ce fait une nécessité absolue.

Le principe de cohésion territoriale constituerait la base juridique de cette politique structurelle et véritablement régionale, résultat d'une interprétation ambitieuse du protocole consacré à la subsidiarité dans le Traité de Lisbonne. Dans le cadre d'une stratégie européenne fondée sur l'excellence économique, sociale et environnementale, qui viendrait prendre le relais de la Stratégie de Lisbonne, une telle politique aurait pour objectif de fournir à chaque Région les conditions de sa participation à cette stratégie.

Les principes de mise en œuvre en seraient :

- le ciblage de l'action – focalisée plus qu'aujourd'hui sur le soutien aux facteurs d'attractivité de chaque territoire. Cette attractivité s'entend dans un sens large englobant aussi bien l'excellence économique qu'environnementale, y compris pour les territoires ruraux ;
- la différenciation des soutiens en fonction des besoins d'adaptation et des potentiels de croissance de chaque type de territoire ;
- Une gestion simplifiée grâce à la création d'un fonds unique « d'excellence territoriale ».

Une politique régionale à trois priorités pour une modernisation et une efficacité réelles

Première priorité : « Intelligence économique »

Dans un contexte de mondialisation accrue, il sera évidemment nécessaire de poursuivre le soutien à la mise en place d'économies régionales compétitives, dans une version davantage ciblée et territorialisée de l'actuel fléchage des crédits. Dans ce cadre, c'est une réflexion profonde sur la nature des aides qui devra être menée. En effet, les aides actuelles nous semblent présenter des limites, notamment :

- le Fonds Social Européen, encore principalement orienté vers la réduction du chômage (or après 2013, on devrait davantage se trouver dans une logique d'adaptation de la population active aux nouveaux métiers que dans une dynamique de réduction d'un chômage structurel) à travers la mise en œuvre de plans nationaux (rarement régionaux) qui tiennent peu compte des différences de situation entre Régions, et ne répondent pas à la demande des territoires européens de former des professionnels en adéquation avec leur économie régionale ;
- les aides d'Etat à finalité régionale, principalement constituées d'aides aux entreprises. Or, dans une économie mondialisée, la fluidité des capitaux rend ces pratiques obsolètes : aucune aide financière ne garantit qu'une entreprise au capital majoritairement national, voire régional, ne restera implantée sur un territoire régional. Preuve en est l'introduction d'une mesure imposant aux entreprises ayant perçu des subventions et délocalisant leur activité moins de sept ans après, de rembourser les subsides perçues. C'est aujourd'hui la qualité de l'environnement entrepreneurial - accès rapide à l'information et aux capacités de recherche et d'innovation, accès aux services d'éducation, de formation, mise à disposition de personnels de haute valeur ajoutée pour les entreprises, dynamique de cluster, moyens de communication avec le reste du monde, etc.- qui attire les entreprises, notamment celles à haute valeur ajoutée, et les encourage à rester implantées dans un territoire donné. Néanmoins, un traitement particulier pourrait être réservé à certaines TPE/PME bien implantées en région.

C'est pourquoi il serait plus pertinent d'encourager l'attractivité des territoires à travers des actions visant à renforcer l'économie du savoir et de la connaissance :

- La promotion des actions directes de recherche, développement et innovation excluant le financement des infrastructures et limitant le financement d'intermédiaires s'y rattachant.
- La mise en œuvre de programmes régionaux de formation initiale et tout au long de la vie, en lien avec les Universités et le monde économique.
- Le soutien spécifique à la gouvernance de l'innovation.

Deuxième priorité : « Changement climatique et environnement »

Le changement climatique est devenu une réalité palpable ; les dirigeants politiques européens, nationaux et locaux le reconnaissent désormais. L'adaptation à ce phénomène et son atténuation sont une véritable urgence à laquelle une action purement réglementaire apporterait une réponse insignifiante. Seul le couplage entre action réglementaire d'une part, et soutien structurel via la politique régionale d'autre part, est en mesure d'y apporter une réponse complète et politiquement cohérente. En outre, une réponse à l'échelle régionale a un sens, tant chaque territoire est impacté différemment en fonction de ses caractéristiques physiques, biologiques, économiques et démographiques.

Ces mesures doivent être comprises dans une approche plus générale visant à considérer, enfin, le bon état environnemental d'un territoire comme un facteur essentiel d'attractivité, et par conséquent de compétitivité.

Une analyse détaillée des actions pouvant être financées dans ce domaine sera menée par la CRPM dans les mois à venir. Cependant, trois types d'actions éligibles apparaissent déjà comme devant être financées sous cette priorité :

- Les actions visant à mettre en application la réglementation environnementale communautaire de manière générale. De telles actions existent déjà, notamment dans le cadre du réseau Natura 2000. Il s'agirait de les systématiser. La politique régionale, en devenant un instrument d'incitation, permettrait ainsi une meilleure coordination et une complémentarité accrue des politiques communautaires, mais aussi une amélioration de la perception – aujourd'hui assez mauvaise – de la réglementation environnementale communautaire, et par là même de l'action de l'Union européenne sur le terrain.
- Les actions visant à anticiper (ou à traiter) les mutations des économies régionales mais aussi des paysages et des écosystèmes faisant partie d'un territoire (et résultant par exemple de l'élévation du niveau de la mer, de la fonte des glaciers, de l'augmentation de la température ou du volume des précipitations etc.)
- Les actions visant à mettre en œuvre des modes de production, de consommation et de transports moins polluants – notamment en milieu urbain, mais pas uniquement – et des sources d'énergie durables (dont les sources d'énergie renouvelable), et les actions visant à améliorer l'efficacité énergétique.

Par ailleurs, il conviendra d'envisager la possibilité d'une « analyse d'impact climatique » des projets de programmes soumis à cofinancement communautaire et d'une « analyse carbone » de chaque projet. On peut imaginer que les méthodes d'analyse, aujourd'hui en cours de développement, seront, à l'horizon 2013, parfaitement opérationnelles.

De telles actions représenteraient un véritable signal politique de la part de l'Union européenne, aussi bien auprès d'une opinion publique européenne aujourd'hui plus que par le passé sensibilisée à cette problématique, que sur la scène mondiale, où elle ferait enfin figure de pionnière en matière de lutte contre le changement climatique.

Troisième priorité : « Développement rural »

Du fait des disparités naturelles et structurelles des régions rurales, les actions liées au développement rural sont, par nature, territoriales. Qu'il s'agisse d'adapter les régions rurales aux conséquences d'une transformation de la Politique de soutien aux marchés ou d'y promouvoir une gestion durable des ressources naturelles, ces actions sont essentielles et tendront à rester d'actualité après 2013.

N'oublions pas en effet que les territoires ruraux représentent plus de 80% de la surface du territoire communautaire et près de 60% de sa population ; ces territoires recèlent des potentiels de développement et de vulnérabilité au même titre que les autres territoires européens. Il s'agira après 2013 de les mobiliser et de les soutenir pour assurer leur pleine participation à l'effort européen.

C'est pourquoi, il nous semble logique de faire passer les actions de développement rural de l'un des piliers de la Politique Agricole Commune à l'un des trois volets d'une politique d'excellence territoriale. Les actions éligibles envisageables dans le cadre de cette priorité pourraient porter sur :

- Des mesures à caractère environnemental, relatives à l'entretien des paysages, à la gestion des ressources naturelles, à la dépollution des sols...
- Des mesures concernant le maintien sur ces territoires des services d'intérêt généraux destinés, entre autres, à limiter la dépopulation et à maintenir un taux d'emploi satisfaisant dans les régions rurales, notamment les plus isolées ou en déclin.
- Des mesures concernant l'ingénierie (non agricole) de filières de production de qualité.

Ce transfert du pilier « rural » de l'actuelle PAC ne signifie pas qu'une politique agricole doit cesser après 2014. Au contraire, car une politique agricole modernisée et adaptée aux enjeux environnementaux, de qualité, de santé et de proximité continue de garder tout son sens (cf. 2.1, p.6/7). Simultanément au présent exercice, la CRPM a engagé sa propre réflexion sur ce thème.

Une réflexion à mener sur les conditions de mise en œuvre

Les propositions ci-dessus ne serviront pas à grand-chose cependant si une réflexion profonde sur les conditions de mise en œuvre n'est pas menée. Quelles actions financer et comment ? La CRPM veillera à apporter des éléments de réponse à cette vaste question dans les mois à venir. A ce premier stade de la réflexion, voici néanmoins quelques pistes qui nous semblent intéressantes.

La conditionnalité des aides, clé d'une mise en œuvre efficace de cette politique

Comme nous l'avons avancé précédemment, il est nécessaire qu'une telle politique soit mise en œuvre de manière différenciée, afin de répondre au mieux aux besoins d'adaptation structurelle et aux opportunités de croissance de chaque territoire. Une telle différenciation pourrait notamment être envisagée à travers :

- la classification des Régions en fonction de leurs caractéristiques propres, par exemple : territoire à contrainte permanente (régions insulaires ou de montagne, régions ultrapériphériques, zones à faible densité de population...), zone rurale isolée ou en déclin, zone urbaine en crise, zone dépendantes de la pêche, etc... La combinaison de plusieurs critères pourrait être envisagée. Une lecture croisée de cette typologie de territoire avec les 3 priorités de la politique d'excellence territoriale pourrait assurer un meilleur ciblage des soutiens et donc une plus grande efficacité ;
- la variation - traditionnelle mais efficace - dans l'intensité des soutiens et/ou les niveaux de cofinancement, en fonction de critères de PIB, de chômage et de population, certes incomplets mais seuls incontestables aujourd'hui encore à l'échelle européenne. Cette situation ne doit cependant pas empêcher les réflexions visant à compléter ou améliorer ces indicateurs.

La dimension transnationale : une autre échelle de la cohésion territoriale

La coopération transnationale telle qu'elle existe aujourd'hui présente une marge de perfectionnement importante dans sa mise en œuvre. Si l'esprit de cet instrument consiste à stimuler le développement d'un certain nombre de grandes zones transnationales cohérentes à travers des projets stratégiques dans une perspective de développement polycentrique du territoire européen, les conditions de succès ne sont pas requises. On peut noter entre autres :

- Le gouffre béant existant entre les objectifs fixés et les moyens alloués ;
- Le manque de coordination de la part de la Commission et d'investissement de la part des Etats membres dans la mise en œuvre des programmes. Il est, en effet, de la responsabilité de la Commission et des Etats membres concernés - en concertation avec leurs collectivités régionales et locales - de faire émerger des zones d'attraction polycentrique, eux seuls ayant le recul stratégique nécessaire. La réalisation de tels projets est quant à elle le fait des Etats et des acteurs concernés dans ces Etats, parmi lesquels les Régions. Or aujourd'hui, dans la plupart des cas, seules ces dernières sont activement présentes dans la mise en œuvre des programmes de coopération transnationale.

Pourtant, la prise en compte de la dimension transnationale des politiques européennes est essentielle du point de vue de la cohésion territoriale : elle en constitue une autre dimension, favorisant, grâce à une action coordonnée, le réveil des potentiels et des avantages de larges espaces du territoire de l'Union.

Il conviendrait donc de moderniser le fonctionnement de cet instrument pour une plus grande efficacité, à travers, par exemple, l'allocation d'une partie du fonds d'excellence territoriale à des grands projets transnationaux dont la mise en place se ferait de manière concertée entre la CE, les Etats concernés et les Régions concernées, et dont le financement serait également partagé entre financement communautaire, national (étatique) et régional. Les projets d'accessibilité transnationale, dont certains tronçons de RTE-T, pourraient entrer dans ce contexte, ainsi que la mise en œuvre de certaines stratégies transnationales de gestion intégrée du littoral (aujourd'hui non prises en compte dans les plans nationaux) ou de prévention des risques naturels ou technologiques.

Améliorer la gouvernance

Dès mai 2006, la CRPM a mené un travail sur « *La cohésion territoriale et le partenariat Etats-Régions* » dans le contexte de la préparation de la période de programmation 2007-2013. Celui-ci témoigne, dans le cas de l'objectif « *compétitivité régionale et emploi* », d'une forte disparité des situations en fonction des organisations administratives et institutionnelles nationales, et, dans certains Etats membres, de l'existence d'une marge de progression importante quant à l'implication de l'échelon régional dans la programmation et la gestion des fonds structurels, mais aussi, plus simplement, dans l'information fournie aux Régions par les Etats.

Améliorer et approfondir le partenariat entre l'Union européenne, les Etats et les collectivités régionales et locales nous semble être l'une des clés de l'efficacité d'une politique d'excellence territoriale. La CRPM entend prochainement compléter ses travaux de 2006 afin de faire des propositions en ce sens.

CONCLUSIONS

Il nous semble donc essentiel que les premiers temps du débat qui s'ouvre aujourd'hui sur l'avenir du projet européen après 2013 s'attache au sens des politiques du futur plutôt qu'à ses montants. Devant les bouleversements actuels imposés à nos territoires par le contexte mondial, et face aux enjeux des élargissements de 2004 et 2007, il serait suicidaire de faire l'économie d'un débat de fond, ou même de mêler celui-ci à des considérations purement financières.

Pour notre part, nous avons choisi de profiter pleinement du caractère ouvert des consultations lancées par la Commission européenne et de la latitude d'interprétation laissée par le Traité de Lisbonne, et d'en tirer une série de propositions ambitieuses, fondées sur la modernisation des politiques communautaire, de l'incarnation politique du principe de cohésion territoriale et d'une gouvernance renouvelée de l'UE plaçant les Régions au cœur du projet européen après 2013.

Dans les mois à venir, la CRPM approfondira ses réflexions sur les différents éléments.