

AVIS DE L'ARF
SUR LA FUTURE STRATEGIE UE 2020

Les Régions françaises saluent l'ouverture par la Commission européenne du débat sur une future stratégie pour l'Union européenne à l'horizon 2020. Il s'agit d'une réflexion fondamentale pour l'avenir de l'Union européenne qui doit tirer les enseignements des échecs de la stratégie de Lisbonne. Elle doit être menée en étroite liaison avec la préparation des perspectives financières et la révision des politiques communautaires pour la période 2014-2020, l'élaboration d'une stratégie ambitieuse de sortie de crise, la mise en œuvre du paquet énergie/climat après la conférence de Copenhague et le nécessaire verdissement de l'économie que cela suppose.

Tous les sujets devant être discutés, le débat permet d'aborder les grandes orientations d'une nouvelle stratégie ainsi que les modalités de mise en œuvre et d'une meilleure gouvernance. Les Régions françaises s'étonnent et s'inquiètent, à ce titre, de l'absence de prise en compte du fait régional dans la communication de la Commission, alors même que le traité de Lisbonne désigne désormais la cohésion territoriale comme un objectif de l'Union européenne.

Bilan et perspectives de la stratégie de Lisbonne

Comme de nombreux acteurs européens, institutionnels notamment, les Régions françaises constatent l'échec relatif de la stratégie de Lisbonne. Certains indicateurs et la situation des économies européennes, avant même le déclenchement, en 2008, de la crise financière mondiale, prouvent que l'essentiel des engagements pris par les Etats membres en 2000, puis réaffirmés en 2005 lors de la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, n'a pas été tenu notamment en termes d'emploi et de dépenses de recherche et développement.

Les Régions françaises sont d'avis que l'échec relatif de cette stratégie est aussi largement imputable à ses modalités de gouvernance qu'à ses orientations fondamentales. Elles regrettent que certains Etats membres aient, globalement, peu associé les autorités régionales et locales dans la conception et la gouvernance de la stratégie de Lisbonne. Ce sont pourtant ces autorités régionales qui portent la plupart des politiques au centre de cette stratégie, en particulier à travers la politique de cohésion. Les Régions françaises constatent, en outre, qu'une telle méthode s'est révélée particulièrement inappropriée pour en prendre en compte les particularités des régions ultrapériphériques.

Malgré ce constat particulièrement décevant, les Régions françaises sont convaincues du bien-fondé pour l'Union européenne de se doter d'une nouvelle stratégie de développement.

Cependant, elle ne peut pas consister en une simple évolution de la stratégie de Lisbonne révisée. Les objectifs définis lors des Conseils européens de mars 2000 et de juillet 2005 doivent être revus. La compétitivité économique comme objectif principal de la stratégie de Lisbonne n'a pas permis de prendre en compte les objectifs de cohésion sociale et territoriale et de respect de l'environnement.

*La coexistence de la stratégie de Lisbonne avec celle de Göteborg sur le développement durable d'une part et la stratégie européenne pour l'emploi d'autre part n'est plus pertinente. **Dorénavant, il importe de doter l'Union européenne d'une stratégie unique de développement durable dans sa définition la plus large (économique, sociale, environnementale) conçue et mise en œuvre dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux.***

La stratégie de Lisbonne ne peut plus seulement se concentrer sur le triangle de la connaissance (enseignement supérieur, recherche, innovation) et sur des réformes structurelles qui excluraient les secteurs sociaux et environnementaux.

Une stratégie de développement durable nécessite, en particulier, de réduire les distorsions juridiques et fiscales de concurrence entre les États membres, tant sur le plan social que sur le plan environnemental. Elle ne doit pas mettre l'accent sur la concurrence entre les territoires de l'Union européenne, mais privilégier la coopération et la cohésion sociale, fondements essentiels de l'intégration européenne.

Les Régions françaises considèrent que les modalités de mise en œuvre et de gouvernance conditionneront la réussite de cette nouvelle stratégie. Elle doit privilégier la méthode communautaire, plutôt que la méthode ouverte de coordination. Celle-ci n'est pas pertinente pour coordonner et faire respecter les engagements des États membres.

Les Régions françaises demandent une implication réelle et forte de la Commission européenne dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable, dépassant ainsi de simples actions de suivi, de comparaison passive (benchmarking), voire de surveillance. La Commission doit coordonner des mécanismes contraignants à destination des États membres. De même, les Régions souhaitent une implication accrue du Parlement européen, du Comité des Régions et du Comité économique et social européen dans l'élaboration et la mise en œuvre de la future stratégie.

La place et le rôle des autorités régionales et locales doit également évoluer. Elles doivent être un acteur central de la conception à la mise en œuvre de la stratégie. Il ne peut plus s'agir d'une association par défaut comme c'est essentiellement le cas au travers de la mise en œuvre de la politique de cohésion et du respect de la concentration des interventions des fonds structurels sur des mesures « labellisées Lisbonne ». Les Régions françaises rappellent ainsi qu'elles contribuent largement à la mise en œuvre de la politique d'innovation et à la réalisation d'objectifs contenus dans la stratégie de Lisbonne, alors même qu'elles n'ont pas été associées à la définition de ses objectifs.

Les Régions françaises considèrent qu'une stratégie de développement durable doit reposer sur quatre dimensions fondamentalement interdépendantes : l'économie, le social, l'environnement et la gouvernance.

1. La dimension économique

Les Régions françaises estiment indispensable de doter l'Union européenne d'une capacité à impulser une véritable politique industrielle, fondée notamment sur des grands projets et des grandes infrastructures. Elles dénoncent le processus de désindustrialisation issu d'une vision erronée de la division internationale du travail qui réserverait à l'Union européenne les produits et les services à haute valeur ajoutée.

De même, l'Union européenne ne peut pas se permettre de négliger ses secteurs de production primaire en feignant de croire qu'elle pourra avoir recours sans risque aux importations dans le domaine hautement stratégique de l'alimentation. Il en va du maintien à long terme de la sécurité alimentaire en Europe dans un contexte de forte croissance de la demande alimentaire, au niveau mondial.

Les pays émergents sont aujourd'hui, et encore plus dans les années à venir, également des concurrents dans les domaines de l'éducation et de la recherche.

Ils disposeront ainsi des compétences et des savoirs nécessaires à la conception et à la production de produits et de services à haute valeur ajoutée. L'industrie reste au cœur de l'économie marchande puisque elle est destinataire d'une grande partie des services à haute valeur ajoutée. Elle finance et utilise l'essentiel de la recherche-développement privée et permet ainsi des gains de productivité source de progrès économique et social. **Les Régions françaises souhaitent que cette ambition industrielle infléchisse, le cas échéant, les politiques communautaires et nationales de concurrence, de fiscalité et de marché intérieur.** Considérant qu'une concurrence fiscale entre Etats membres est de nature à contredire des efforts publics d'investissement en faveur de l'innovation et de l'industrie, elles estiment nécessaire d'éviter une compétition stérile entre les Etats membres qui les encouragerait au dumping fiscal et social. Elles sont donc d'avis qu'une vraie coopération au sein de l'Union européenne serait un message politique fort face aux puissances économiques concurrentes pour défendre une mondialisation au service de tous.

Les Régions françaises estiment qu'il existe déjà des politiques (commerce, concurrence, marché intérieur, agriculture) où l'Union européenne a des compétences importantes en matière économique extérieure. **Il faut désormais, dans une stratégie de développement durable, construire une stratégie économique extérieure à partir des objectifs propres de l'Union,** en actualisant les politiques communes existantes et en définissant de nouvelles politiques extérieures dans les secteurs du commerce, de l'énergie, du climat, des migrations, du développement, par exemple.

La mutation vers une « économie de la connaissance » doit être poursuivie et encouragée, mais il est absolument nécessaire de faire évoluer la qualification de l'innovation. Grâce à l'impulsion de la politique de cohésion, l'innovation n'est plus uniquement circonscrite au seul domaine technologique. Il faut aller au-delà et considérer également sa dimension sociétale et environnementale. Certains dispositifs nouveaux dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, du microcrédit, de l'organisation de la production de biens et services, des conditions de travail, des appellations d'origine, représentent ainsi des innovations majeures, aussi importantes que les innovations technologiques.

Une ambition industrielle, comme la mutation vers une « économie de la connaissance », doit être appuyée par la mise en œuvre d'une véritable politique européenne de recherche. Cette politique ne peut se résumer, comme c'est le cas aujourd'hui, à la seule mise en œuvre d'un programme cadre de recherche et développement par le biais d'appel à propositions. Celle-ci doit avoir pour finalité la mise en place d'un Espace européen de la recherche le plus largement territorialisé.

Au titre de leurs compétences en matière de développement économique, d'innovation (stratégies régionales de l'innovation), et au travers de leur implication financière majeure dans l'enseignement supérieur et la recherche, les Régions françaises sont des partenaires incontournables de l'Union européenne pour la mise en œuvre du pilier économique de la stratégie européenne de développement durable. Elles sont, par ailleurs, attachées à la cohérence globale de leurs interventions visant la promotion de l'innovation, le soutien à la recherche, l'aménagement et l'équipement des campus universitaires. Ainsi, l'intégration des dimensions multiples d'une société de la connaissance conduit les Régions françaises à généraliser, en accord avec l'instance représentative des universités françaises, les Schémas Régionaux de l'Enseignement supérieur et de la Recherche associant les Universités, les Régions, et l'ensemble de leurs partenaires partageant les objectifs d'une société de la connaissance.

2. La dimension sociale

Les Régions françaises rappellent la nécessité de placer la lutte contre les inégalités sociales et territoriales au cœur des priorités politiques et financières de l'Union européenne.

Elles réaffirment dès lors leur attachement au modèle social européen qui lutte contre le dumping social et qui promeut l'instauration de règles en termes de rémunération, de temps de travail, de protection des salariés, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité homme-femme, notamment en matière salariale...

Le renforcement de ce modèle exige une véritable ambition européenne en matière de capital humain. Celui-ci est au cœur de la compétitivité de l'économie.

La formation initiale (éducation, apprentissage et enseignement supérieur) est fondamentale dans la constitution du capital humain. Le « socle » commun de connaissances, le plus élevé possible et partagé par tous, prédétermine la capacité d'adaptation des Européens au cours de leur vie. Il importe que l'Union européenne se fixe l'objectif d'atteindre 60% d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur tout en mettant l'accent sur un soutien accru à la mobilité des étudiants à laquelle les Régions françaises contribuent déjà largement.

Les Régions françaises insistent également sur l'importance majeure de la formation professionnelle tout au long de la vie dans la constitution du capital humain. Elle constitue un facteur essentiel du processus de sécurisation des parcours professionnels, sans lequel la flexibilité du travail aboutit à une généralisation de la précarité, contraire aux objectifs de l'Union européenne. Par ailleurs, la préservation et le développement des compétences et des qualifications professionnelles sont un atout indispensable pour une sortie de crise par le haut.

Les Régions françaises rappellent leurs capacités à assurer la coordination des différents acteurs publics et des partenaires sociaux pour organiser la prise en charge des candidats à la formation, indépendamment de leur statut. Elles regrettent, des lors, la prépondérance du niveau national dans la mise en œuvre et la gestion du Fond Social Européen en France. En cofinçant essentiellement des dispositifs nationaux, le FSE perd en France métropolitaine sa valeur ajoutée européenne ainsi que son ancrage régional et local. Elles souhaitent soutenir l'approche régionale prévalant des régions d'Outre Mer qu'elles demandent de maintenir au regard des défis que pose la cohésion sociale dans ces territoires.

Les Régions françaises développent la notion de service public régional de formation, dans le cadre réglementaire européen des services d'intérêt général, pour reconnaître explicitement la spécificité de la formation professionnelle et les exigences d'universalité qui lui sont liées. **Elles insistent, à cet égard, sur l'absolue nécessité de promouvoir les services d'intérêt général, aussi bien dans leur dimension économique (SIEG) que social (SSIG), en tant que pilier du modèle social européen et facteur de cohésion sociale et regrettent, à ce titre, l'absence de directive cadre européenne malgré les demandes répétées de nombreuses parties prenantes.**

Enfin, les Régions françaises attendent de l'Union européenne une meilleure prise en compte des conséquences négatives des crises économiques et de la mondialisation. Un renforcement et une meilleure réactivité du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation permettrait également d'atténuer les dommages liés aux restructurations et délocalisations internes à l'Union européenne et témoignerait de la solidarité européenne revendiquée par les citoyens et dont l'absence les éloigne du projet politique européen.

3. La dimension environnementale

Le monde est entré dans une crise climatique majeure qui le met en péril et la lutte contre le changement climatique est une des priorités de l'agenda mondial. A quelques jours de la Conférence de Copenhague, **les Régions françaises considèrent que l'Union européenne doit assumer le rôle de leader auquel elle prétend en matière environnementale et énergétique** du fait de ses propres engagements (paquet énergie-climat), de son tissu économique et industriel, de ses projets en cours, de son cadre juridique existant et de ses liens avec les pays moins développés.

Elles sont d'avis que l'environnement constitue un formidable moteur pour la recherche et l'innovation susceptible d'impacter positivement l'économie et l'emploi en Europe.

Une croissance verte et un engagement de l'économie européenne dans ce sens sont une réelle opportunité pour l'Union européenne. Il existe aujourd'hui pour l'économie une forte contrainte environnementale, comme par exemple la raréfaction des ressources naturelles.

Cependant, les contraintes peuvent être envisagées comme une opportunité car elles engendrent de nouveaux marchés, et donc de nouveaux emplois directs et indirects, afin de répondre aux défis auxquels sont confrontées les sociétés européennes.

Les Régions françaises estiment que la recherche soutenue par les politiques communautaires devrait se tourner prioritairement vers certains secteurs clefs tels que les technologies environnementales innovantes et l'efficacité énergétique compte tenu de leurs effets dans tous les secteurs économiques, et notamment ceux des transports, du bâtiment et de l'industrie. **L'Union européenne doit s'engager prioritairement dans les domaines où elle possède un avantage technologique et des normes susceptibles de s'imposer mondialement.**

Les Régions françaises rappellent qu'elles s'appuient sur les réglementations et initiatives européennes existantes pour mettre au centre de leur action la protection des espaces naturels, la lutte contre l'étalement urbain, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et la sauvegarde de la biodiversité. Elles rappellent aussi leur engagement fort et volontariste en faveur de la maîtrise de la demande énergétique et des énergies renouvelables dans leurs territoires. Compte tenu de leurs compétences en matière de transport, secteur responsable d'une majorité des émissions de gaz à effet de serre, elles soulignent qu'elles sont aussi dans ce domaine des acteurs incontournables pour la mise en œuvre d'une future stratégie de développement durable de l'Union européenne. Leur mobilisation, en particulier par l'adoption d'Agendas 21 et de Plans climats territoriaux, sont la preuve d'un engagement certain et résolu pour la réalisation des grandes orientations communautaires. Leur engagement contribue également à l'appropriation par les citoyens des objectifs communautaires. Un cadre général, définissant des objectifs précis et accompagné des nécessaires outils financiers de mise en œuvre, est fondamental pour la concrétisation de la dimension environnementale d'une stratégie de développement durable.

4. La Gouvernance

Les Régions françaises sont convaincues qu'une stratégie de développement durable de l'Union européenne exige de privilégier la méthode communautaire par rapport à la méthode ouverte de coordination et à la coopération intergouvernementale qui a largement démontré ses défauts et ses limites. Cette exigence est particulièrement importante dans des domaines comme l'industrie, la recherche et l'innovation, la formation tout au long de la vie, l'environnement...

La réussite d'une stratégie de développement durable, basée sur une économie de la connaissance et une ré-industrialisation réussie nécessite l'intervention d'une « puissance publique de proximité ». Le niveau régional est le niveau d'intervention le plus approprié pour mettre en œuvre une telle stratégie et assurer l'indispensable association des partenaires économiques et sociaux concernés directement par les projets quand il s'agit de développement économique fondé sur une société de la connaissance.

Les Régions françaises rappellent dès lors l'intérêt pour l'Union européenne de s'appuyer sur elles pour mettre en œuvre une future stratégie de développement durable. Elles insistent sur le fait que les compétences qu'elles exercent aujourd'hui les placent naturellement au cœur de cette stratégie (soutien à la recherche et à l'innovation, formation professionnelle tout au long de la vie, transports ferroviaires...) et rappellent les tendances selon lesquelles les Etats décentralisés obtiennent une meilleure croissance que les autres.

Une stratégie de développement durable ne peut réussir sans une véritable clarification des compétences et de la place et du rôle des différents niveaux d'intervention publique (communautaire, national, régional, infrarégional). Elle nécessite la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux, concrétisée par une **contractualisation**, permettant d'associer l'ensemble des acteurs institutionnels à son élaboration et d'articuler au mieux les différentes interventions lors de sa mise en œuvre. Une stratégie de développement durable doit définir des objectifs clairs, précis, compréhensibles et facilement mesurables au travers d'indicateurs adaptés et différenciés permettant de vérifier aisément le respect des engagements de chacun des niveaux d'intervention. Une telle stratégie doit s'adapter à la réalité des régions ultrapériphériques.

Pour être pleinement opérationnelle et efficace, la gouvernance de cette stratégie doit reposer à chacun de ses niveaux sur la détermination d'un acteur en pilotage et coordination de l'ensemble des partenaires. Au niveau régional, l'acteur le plus adéquat est la Région. Pour favoriser la meilleure mise en œuvre des outils sur lesquels doit s'appuyer une future stratégie de développement durable, la Région doit ainsi devenir naturellement l'autorité de gestion de programmes régionaux pour l'ensemble des fonds structurels ainsi que du FEADER et du FEP.

Les Régions françaises soutiennent qu'une stratégie de développement durable, initiée par la nouvelle Commission européenne, doit conduire l'Union européenne à sortir de la crise économique par le haut en donnant la priorité à l'économie réelle par rapport à l'économie financière

Tout en restant un espace ouvert sur le reste du monde, cette stratégie doit lui permettre d'assurer à la fois sa compétitivité pour répondre à la mondialisation, sa cohésion économique, sociale et territoriale pour défendre son modèle d'économie sociale de marché tout en relevant les défis climatiques et démographiques liés au vieillissement et à l'accueil de nouvelles populations.

Cette immense ambition ne peut se réaliser sans un cadre de mise en œuvre et de gouvernance structuré s'appuyant notamment sur les régions et la mise en place de politiques, programmes et outils convergents et cohérents. La Région, en France comme dans le reste de l'Europe, constitue dorénavant la puissance publique de proximité indispensable et incontournable pour la réussite d'une future stratégie.

Elle ne pourra pas non plus se réaliser sans perspectives financières ambitieuses pour 2014-2020. Celles-ci devront traduire les ambitions d'une stratégie de développement durable dans un budget conséquent et volontariste permettant notamment le maintien d'une véritable politique agricole commune et la poursuite d'une politique régionale et de cohésion **pour toutes les régions européennes.** Dans ce domaine, les Régions françaises demandent à la Commission européenne de s'opposer aussi bien à la renationalisation de cette politique qu'à la centralisation de sa gestion afin d'éviter la substitution des fonds européens aux fonds nationaux compte tenu des difficultés budgétaires des Etats membres.

Les Régions françaises sont donc convaincues que seule une stratégie de développement durable, s'appuyant notamment sur un budget européen ambitieux et une véritable gouvernance multi-niveaux, est susceptible de redonner un sens au projet européen tout en suscitant l'adhésion et le soutien de la population.