

CESE, Luxembourg, 2 décembre 2015

## La stratégie macrorégionale, un outil qui n'est pas apprécié à sa juste valeur

Etele BARÁTH, conseiller

Président du comité de pilotage Europe 2020

Les crises actuelles, qui surgissent presque de manière cyclique, ont un caractère historique et touchent un éventail de domaines allant des questions politiques aux problèmes environnementaux, sociaux et humanitaires et à la migration, en passant par l'économie et la finance. Il s'est avéré que les épreuves ont toujours poussé vers un système plus évolué les territoires aux caractéristiques géographiques et ethniques différentes et aux niveaux de développement économique inégaux, et qui, à ce moment-là, étaient fragmentés ou regroupés au sein d'unités plus grandes. Il convient d'évoquer les régions historiques, de se pencher sur l'émergence des pays, petits et grands, et sur leur processus de création. L'horreur de la semaine dernière a fait ressurgir l'éventualité de solutions épouvantables qui ont marqué l'histoire de l'Europe, mais il n'y a pas d'autre voie que la force de la démocratie, d'un espace européen ouvert et de la paix vécue ensemble.

L'émergence de la structure macrorégionale européenne s'inscrit dans les processus historiques. Cela justifie que l'on se penche sur son importance. Plusieurs forces en interaction et en opposition sont à l'origine de ce que l'on pourrait qualifier de «niveau intermédiaire» européen.

D'un point de vue *politique*, un niveau de coopération et de coordination semble nécessaire en tant que compromis entre les tendances intégrationnistes et séparatistes, centralisatrices et décentralisatrices, qui apparaissent spontanément et conjointement.

En matière de *gouvernance*, celui-ci comble un manque, car certains piliers de la réflexion stratégique anticipatrice, tels que le principe de subsidiarité et la «méthode ouverte de coordination» ne peuvent intervenir que de manière limitée. Le principe de subsidiarité peut être mis en œuvre au niveau des communes et des régions de plus petite taille, tandis que la méthode ouverte de coordination peut être utilisée au niveau européen. Le modèle de gouvernance des macrorégions est multiple et essentiellement volontaire, et est fondé sur une coopération entre la Commission, les États membres et les collectivités territoriales, accordant une place importante à la participation de la société civile.

En ce qui concerne *l'élaboration de stratégies économiques et sociales*, en relation avec les facteurs environnementaux, ces régions représentent une passerelle entre les échelles «macro» et «micro». Leur diversité est aussi une richesse pour résoudre les problèmes, et en particulier permettre des développements. La rencontre des approches ascendante et descendante produit une valeur ajoutée européenne commune.

D'un point de vue *institutionnel, juridique et réglementaire*, l'on peut voir apparaître au sein de l'Union européenne une coopération renforcée, à plusieurs niveaux et axée sur les tâches, susceptible d'éviter le renforcement d'une Europe à deux vitesses, lequel semble de plus en plus inévitable et qui, pour beaucoup, suscite la crainte et est synonyme d'exclusion.

+++++

Les réponses européennes apportées à ce jour à la crise généralisée découlant de la crise économique et financière se sont avérées insuffisantes. Bien que la stabilisation montre déjà des signes de réussite, sa dynamique révèle des lacunes importantes. De nombreuses analyses soulignent la focalisation excessive des décisions sur le secteur financier et la nature extrêmement hiérarchique du mécanisme décisionnel de l'Union qui l'empêche d'adopter les mesures nécessaires à la résolution des tensions sociales. Les fortes tensions actuelles dévient les forces vers des solutions à court terme. L'on peut également observer un écart considérable entre, d'une part, les objectifs et les plans d'action de la stratégie Europe 2020 visant à soutenir le développement à long terme de l'UE et, d'autre part, les ressources disponibles. Le renforcement de la cohérence entre les différentes mesures de politique économique revêt aujourd'hui une importance capitale.

Si certains pays d'Europe méridionale, centrale et orientale ont bien rattrapé leur retard, l'écart entre d'autres États membres s'est creusé, tant en matière de production économique globale que sur le plan des revenus et du niveau de vie. Certaines spécificités régionales n'ont fait que renforcer ce phénomène et, dans certaines régions, des tensions insoutenables se sont déjà fait jour.

Après évaluation de la situation par les dirigeants de l'Union, un processus de changement fondamental a été lancé l'année dernière dans le domaine de la gestion et de la gouvernance de l'Union. Citons notamment les programmes annoncés par la Commission Juncker, le renforcement de la coordination au sein de la Commission, l'accent mis sur l'orientation politique, l'allègement des inspections techniques et administratives, l'introduction de nouveaux instruments économiques et financiers, la meilleure adéquation entre les niveaux d'efficacité et d'efficience des instruments existants d'une part, et les objectifs communs de l'Union d'autre part. L'accélération de la déréglementation, la refonte de la coopération institutionnelle et la redéfinition de son contenu indiquent que les processus deviennent plus rapides, que l'approche de gestion et les instruments sont plus ciblés et plus concentrés.

Ces changements en cours, relatifs au «fonctionnement» de l'Union au niveau de la répartition des tâches entre les États membres et la Commission, sont riches d'enseignements, et visent à renforcer les instruments existants afin de progresser. L'ambition de création d'un nouveau système s'étend de l'examen annuel de la croissance au «semestre», outil de coordination suprême, en passant par les recommandations par pays.

Les dix priorités de la Commission Juncker, le «plan d'investissement» et le rapport annuel au Parlement sur le sujet illustrent bien la responsabilité relative aux enjeux sociaux et économiques qui se posent à l'Europe et auxquels elle devra répondre à court et à moyen termes.

S'agissant du thème qui nous occupe, j'estime que les changements évoqués, dynamiques et enthousiasmants, présentent toutefois trois lacunes dont l'importance est manifeste, à savoir: la relégation au second plan de la réflexion stratégique à long terme, l'affaiblissement de l'approche territoriale – c'est-à-dire la négligence du rôle des villes et des régions – et la limitation de la participation de la société civile à la seule mise en œuvre. Ces trois lacunes vont en outre de pair.

*Premièrement:* une approche axée sur la résolution des problèmes doit nécessairement s'accompagner d'objectifs à long terme, qui permettront de mesurer l'efficacité de la solution mise en œuvre. Les fondements de l'économie, et partant, de la compétitivité sont le meilleur garant de l'avenir de l'Union. L'on peut penser aux capacités et aux relations humaines, aux conditions de vie, aux communautés démocratiques, à la connaissance sociale ou à l'innovation, autant de catégories «historiques» déterminant notre environnement et dont la transformation, voire la mutation ne peuvent être envisagées qu'à plus long terme. En l'absence d'une stratégie à long terme, l'Europe subira le joug des contraintes extérieures, et sa participation au processus «d'expansion» du monde,

aux systèmes mondiaux, ira en diminuant. À l'échelle planétaire, l'Europe est elle-même une macrorégion! Le report continu de la révision à mi-parcours de la stratégie Europe 2020 suscite une grande incertitude.

*Deuxièmement:* lorsque l'on parle de «plan d'investissement», il faut aussi parler des trois facteurs que sont l'homme, l'économie et l'environnement, indissociables les uns des autres. La particularité d'un territoire, d'une région, voire d'une ville est que l'on ne peut en mesurer le développement qu'en tenant compte des rapports complexes qui existent entre ces trois éléments. L'on observe entre eux une interaction à la fois constructive et destructrice. Il ne s'agit de rien d'autre que de l'horizontalité souvent citée, qui se reflète d'ailleurs parfaitement dans les objectifs initiaux des Fonds structurels et de cohésion, dans le processus d'urbanisation croissante, et dans la restructuration territoriale européenne polycentrique.

La «durabilité», dans sa propre complexité sociale, économique et environnementale, peut être mesurée et interprétée efficacement dans un contexte macrorégional.

Il existe aujourd'hui une tendance croissante à exiger des décideurs qu'ils tiennent compte de facteurs allant au-delà du «PIB», de facteurs socio-environnementaux. Dans ce cas, il n'ont pas d'autre choix que de prendre en compte les caractéristiques territoriales concrètes, à savoir, où nous vivons, dans quelles conditions, de quoi, dans quelle situation politique, dans quel ancrage social, etc. Les macrorégions constituent le niveau où l'approche de développement générale axée sur l'économie peut rencontrer les facteurs socio-environnementaux, où l'accent est mis sur le terrain du développement plutôt que sur la politique, où les réseaux eux-mêmes deviennent des ressources, et où convergent les mécanismes du marché libre, les flux d'investissement et les instruments de cohésion sociale et territoriale.

*Troisièmement:* il est extrêmement important que les régions confrontées aux mêmes problèmes ou disposant de possibilités et de ressources similaires dans les différents pays de l'UE, créent, grâce à une solution commune, une valeur ajoutée au niveau européen, de manière à garantir la participation des acteurs économiques, sociaux et de la société civile, sur la base de leurs compétences et des intérêts qu'ils représentent, de façon dépolitisée et dans une indépendance presque totale. Il y a là une responsabilité partagée, transfrontalière, qui exclut toute partialité dans la défense des intérêts. La participation des différents acteurs par le biais de leurs réseaux donnera ainsi naissance, dans les mécanismes de développement, voire de défense, à un nouveau «civisme» européen. Il s'agit là d'une contribution importante au développement de la culture politique, et en fin de compte, au renforcement de la démocratie participative.

+++++

Ces analyses, que le CESE a réalisées et continue à produire dans le cadre de groupes d'étude et de travail, et qui semblent, pour l'essentiel, de nature forcément «réactive», deviennent passionnantes dans la mesure où elles reflètent toujours la réalité dans sa complexité et contiennent des propositions stratégiques qui ne sont justement jamais réactives. Il est regrettable qu'on ne leur accorde en général pas l'attention qu'elles méritent. Cela est plutôt révélateur de ceux qui n'accordent pas une plus grande attention à l'avis de la société civile et qui, de ce fait, contribuent à ce que le lien entre la politique européenne et la réalité quotidienne devienne plus ténu.

Au cours des dernières années, notre Comité a élaboré plusieurs grands avis stratégiques, parmi lesquels il convient absolument de citer ceux portant sur la durabilité, la croissance économique, la réalisation des objectifs de la politique de cohésion, l'avenir de la zone euro ou encore l'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020.

Les analyses macrorégionales revêtent une importance stratégique: elles abordent les principaux problèmes communs à diverses régions allant de la Baltique à l'Adriatique, la mer Ionienne, la Méditerranée, l'Atlantique, en passant par les Alpes et le bassin du Danube, et examinent leurs possibilités de développement et leur faisabilité du point de vue politique, institutionnel, juridique, réglementaire, financier et économique. Leur beauté réside dans la diversité et, au sein de celle-ci, dans l'unité qui garantit la responsabilité envers l'espace européen, la coopération et l'action concertée.

Les revendications régionalistes ont déjà fait leur apparition immédiatement après la fin de la deuxième guerre mondiale, dans les années 50, selon les cas sur la base de considérations ethniques, linguistiques ou géographiques, mais elles ont été neutralisées par le développement de coopérations transfrontalières pacifiques, qui, en fin de compte, préfiguraient l'Union européenne. Bien que le traité de Rome ne les mentionnât pas explicitement, l'on vit naître des organisations, qui, au niveau européen, défendaient les intérêts et les valeurs régionalistes.

La politique de cohésion et ses instruments, outre les missions et outils de rattrapage de plus en plus nombreux des Fonds structurels, ont déjà défini les missions des grands systèmes de connexion européens – les corridors – pour la période 2013-2020, en plus des grands projets d'infrastructure déjà opérationnels et des structures ayant fait leurs preuves dans le domaine de la recherche.

Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) établi dans le cadre de la politique de cohésion pour la période 2013-2020 soutient les grands travaux d'infrastructure, et le récent «plan d'investissement» devrait lui aussi – théoriquement – appuyer l'action conjointe, fondée sur le constat de possibilités ou de contraintes partagées, entre plusieurs projets à finalité économique et sociale, ou régions aux niveaux de développement et engagements politiques différents.

Tant les évolutions de la politique sociale requises par la sortie de crise, que les objectifs et les programmes renouvelés de la politique de cohésion nécessitent de mettre l'accent sur la dimension territoriale des politiques européennes.

Une pratique de gouvernance d'un nouveau genre, axée sur le développement, fortement décentralisée, associant plus systématiquement les partenaires économiques et sociaux et qui prendrait également en compte les stratégies macrorégionales pourrait apporter une contribution majeure à la relance de la croissance et à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des investissements.

Grâce à une gouvernance renouvelée, les stratégies macrorégionales peuvent constituer un excellent outil pour accélérer les processus de développement, renforcer la cohésion territoriale, favoriser la réalisation de la stratégie Europe 2020 tout en préservant l'environnement, ce qui n'est pas moins important.

Les principaux domaines de développement (fonctions) pouvant être renforcés par les stratégies macrorégionales sont les suivants:

- l'activité économique des PME,
- la recherche, l'éducation, l'enseignement des langues, la coopération en matière de culture et de santé,
- la coopération dans le domaine de l'énergie, de la protection de l'environnement, de la logistique, des services publics (eau, eaux usées, déchets),
- la planification conjointe des autorités publiques, institutions régionales et collectivités territoriales,

- la coopération en matière de sécurité et de migration,
- le renforcement pratique de la concurrence sur le marché (coopération concrète sur le marché de l'emploi, soutenant les PME ou produisant des fonds de développement),
- la coopération dans le domaine statistique,
- le renforcement de la démocratie participative.

#### Synthèse:

Les stratégies macrorégionales présentent de nouveaux instruments, qui répondent à un besoin impératif étant donné que:

- les réponses apportées à la crise ne sont pas complexes et qu'il y a donc lieu de trouver un équilibre entre les différents aspects territoriaux et sociaux,
- les élections au Parlement européen et les mesures prises depuis montrent que les relations qu'entretient l'Union européenne avec la société civile ne sont toujours pas appropriées, ce que révèle également l'affaiblissement de la position du CESE,
- la poursuite de la réforme du système institutionnel de l'UE s'impose en ce qui concerne sa démocratisation et sa décentralisation, le renforcement des structures horizontales, l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de ses politiques ou encore le partenariat socioéconomique.

L'approche macrorégionale comporte, tant dans son optique que dans ses instruments de gouvernance, les pistes du renouvellement de l'Union:

- sa gouvernance politique, sa gestion stratégique coordonnent la participation des acteurs des différents niveaux de manière telle que la création de nouvelles institutions de grande envergure n'est pas nécessaire,
- elle est capable d'intégrer les politiques et les programmes des différents niveaux (les politiques et les programmes européens, nationaux, ceux relatifs à la coopération territoriale; ceux des pays associés ou candidats à l'adhésion; les outils sectoriels, financiers, etc.),
- elle coordonne les instruments politiques, stratégiques et financiers afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente,
- elle favorise la suppression des frontières régionales entre les organisations territoriales de gestion et les différents secteurs, et enfin
- elle assure une compréhension claire du concept d'appropriation tout au long du processus de conception et de mise en œuvre de la stratégie.

Afin de pouvoir contrôler la coopération macrorégionale, il y a lieu de garantir la transparence de ses activités et la mise en œuvre du principe de «compétitivité durable», et d'adopter des politiques en faveur d'une nouvelle protection du bien-être et de l'environnement.