

Résumé du Rapport SAPIR
„An Agenda for a growing Europe“

et

Prise de position de l'ARFE

Août 2003

1. Généralités

Le rapport est pensé comme base consultative de la Commission Européenne pour une politique européenne à l'horizon 2010. L'Union Européenne devrait devenir l'espace le plus compétitif, le plus dynamique et le plus orienté vers la connaissance, doté d'une croissance économique durable, d'une grande cohésion sociale et d'un standard de vie croissant rapidement dans les nouveaux Etats Membres (Sommet de Lisbonne).

A une intégration économique améliorée au cours des dernières décennies (marché intérieur en 1993, Euro en 1999, accueil de 10 nouveaux Etats Membres 2004) fait face une capacité de rendement économique de l'Union Européenne ambiguë : d'un côté une stabilité macro-économique et une cohésion bonifiées, de l'autre le manque d'une croissance économique suffisante.

Le Rapport SAPIR examine toutes les facettes du système économique de l'Union Européenne :

- le marché unifié et les politiques micro-économiques qui y sont liées,
- la politique macro-économique (Union Monétaire et Budget de l'UE).

Le Rapport donne par son travail des conseils pour un système économique de l'UE doté d'une croissance plus rapide accompagnée de stabilité et de cohésion dans une UE élargie. Ces buts de l'UE projetés d'ici à 2010 sont difficiles à atteindre eu égard à son système actuel (programmes complexes, trop d'instruments, trop peu de consensus).

Le Rapport s'articule en trois parties :

- une évaluation du rendement économique en regard de la croissance, de la stabilité et de la cohésion
- les exigences que l'UE doit se fixer dans les prochaines années
- des recommandations pour le futur.

2. Evaluation de la politique de l'UE jusqu'à aujourd'hui

A côté des succès connus jusqu'à ce jour (marché intérieur, Union Monétaire, renforcement de la politique de la concurrence) sont explorées :

- croissance : non satisfaisante en comparaison des Etats Unis (malgré un marché européen élargi, une meilleure qualité en ressources humaines, du capital et des infrastructures).
- stabilité : au contraire des USA (stabilité sans réduction de la croissance) l'Europe régit un pôle de stabilité avec de faibles taux de croissance (inflation et déficits du Budget contenus).
- cohésion : atteinte au niveau des Etats Membres et des macro régions, non pas au niveau régional.
- relations d'échanges économiques : à un niveau macro-économique, avant que l'Union Monétaire ne soit établie, la stabilité était assurée par une réduction de l'inflation et des déficits budgétaires : ce qui réduit l'activité économique à court terme mais prépare à moyen terme un bon cadre pour la croissance. Croissance avec de possibles effets négatifs pour la cohésion, lorsque les puissances de marché renforcent les écarts entre régions et entre

personnes individuelles. Les transferts de finances qui rétablissent un équilibre sont bons pour la cohésion mais mauvais pour la croissance.

- Governance économique : la manière dont est menée la politique économique est déterminante pour son succès. L'image européenne et nationale montre une certaine confusion (systèmes trop complexes et répartitions des rôles désaccordées) et des contradictions (par exemple entre les objectifs et les résultats).

3. Challenges de l'UE dans les prochaines décennies :

- La combinaison contradictoire d'une croissance faible et des dépenses publiques élevées (en particulier au regard du vieillissement de la société) ne produit aucune **pérennité**.
- Les **différences de revenus** au sein de l'UE deviennent plus grandes qu'auparavant (pour cause de l'élargissement) à l'entrée des Etats Membre méridionaux.
- A cause de grandes différences de revenus, la **convergence** entre nouveaux et actuels Etats Membres est une clé pour le succès de l'élargissement.
- Les nouveaux Etats Membres sont non seulement plus pauvres mais aussi très différents structurellement. L'**hétérogénéité** de l'UE va croître.

4. Recommandations pour le futur :

Le système de politique économique de l'UE doit être changé de telle sorte qu'une plus grande croissance soit atteinte. Cela exige une réorientation de la politique et de ses modes de travail, enlisée qu'elle est dans ses méthodes d'administration et dans le Budget de l'UE.

4 Principes pour une réorientation de la politique de l'UE :

- **réforme des politiques micro-économiques** afin d'augmenter le potentiel de croissance par de petites modifications de l'actuelle politique macro-économique et par une redéfinition de la politique de cohésion
- **marchés concurrentiels et fonctionnant bien** en ce qui concerne le travail, le capital et les services pour l'accélération de la croissance (actions aux niveaux européen et national).
- **seul un objectif devrait être soumis à un instrument politique**. Les systèmes économiques et les instruments de l'UE suivent jusqu'à présent 2 objectifs simultanément, par exemple l'accélération de la croissance et l'amélioration de la cohésion.
- une nouvelle politique devrait **améliorer le mode de fonctionnement d'une UE élargie** ainsi que la **croissance pour tous** et principalement **dans les nouveaux Etats Membres**.

Afin de réaliser les objectifs du Sommet de Lisbonne, six points sont développés en rapport à l'UE et aux Etats Membres :

1. formation d'un marché intérieur plus dynamique
2. concentration des investissements dans le „Savoir“

3. amélioration des conditions cadres macro-économiques pour l'Union Monétaire
4. redéfinition de la politique pour la convergence et la restructuration
5. effectivité accrue des instances de décision et de gouvernement
6. nouvelle orientation du Budget de l'UE.

Recommandations pour chacun de ces 6 points :

Politique d'encouragement de la croissance :

1. rendre plus dynamique le marché intérieur : meilleure coordination entre les politiques de la concurrence avec pour objectif de simplifier l'accès au marché et de renforcer la mobilité au travail dans l'Union. L'on doit pour cela aussi développer les infrastructures pour relier les grandes économies européennes.
2. concentration des investissements dans le Savoir : renforcement des moyens nationaux et de l'UE pour la Recherche et la formation universitaire (si possible au plus haut standard scientifique), création d'une „Agence Européenne pour la Science et la Recherche“, renforcement du secteur privé par des incitations fiscales.
3. amélioration des conditions cadres de politique macro-économique pour l'Union Monétaire : création de réserves par les Etats Membres dans les périodes favorables comme marge pour une politique financière dans les périodes difficiles, rigoureuse surveillance du Budget, traduction plus effective et plus flexible du „Pacte de Stabilité et de Croissance“.
4. redéfinition de la politique pour la convergence et la restructuration : concentration des moyens sur les Etats, non sur les Régions à faibles revenus, contrôle du caractère incitatif des aides de l'UE au terme de chaque période de programme.
5. effectivité accrue dans le processus de décision et la régulation : définition plus flexible et cohérente de la répartition des compétences entre UE et niveaux nationaux, efforts étendus pour une traduction plus décentralisée des règles du marché et une amélioration dans le management du marché intérieur.
6. réorientation du Budget de l'UE : réorganisation radicale de la partie du Budget de l'UE pour les actions économiques au travers de trois fonds :
 - Fonds de Croissance,
 - Fonds de Convergence,
 - Fonds de Restructuration.

Ceci implique une coupe radicale dans les subventions agricoles et une réduction des dépenses rurales dans les Etats Membres.

Prise de position de l'ARFE au sujet du Rapport Sapir :

- Dans le contexte d'une Europe élargie et en projetant le regard sur l'année 2010, l'ARFE salue l'intention du Président de la Commission Européenne de vérifier les lignes de conduite et les instruments de l'UE sur leur adéquation pour le futur. On ne doit pas perdre de vue que le „Rapport Sapir“ se concentre uniquement sur l'aspect économique. Y manque par conséquent une insertion dans une stratégie politique d'ensemble de l'UE.

- Le „Rapport Sapir“ n’a (à ses propres dires) pas pris en considération l’aiguillage politique de la Convention Européenne vers un nouveau Statut Européen, spécialement pour ce qui concerne les objectifs, les missions, les compétences, les modes de travail etc.
- Les auditions et les résultats de discussions organisées par la Commission de l’UE et DG REGIO ces trois dernières années, n’ont apparemment pas été incorporés dans le Rapport.
- Le document de l’UE „White Paper on Governance“ ne se retrouve pas dans le Rapport.
- Le besoin se fait sentir d’une plus grande cohérence entre les différents instruments, les instances décisionnelles ainsi que d’une définition des partenariats entre l’UE et les Etats Membres (selon la Convention de l’UE).
- L’affirmation „un objectif politique de l’UE devrait être coordonné à un instrument“, mérite sûrement d’être discutée. Il faut assurément prendre en considération que sont sacrifiés ici les objectifs qui ne sont pas obligatoires, ainsi qu’il est défini à la Convention et dans le Second Rapport sur la Cohésion (par exemple la Cohésion Territoriale et la Coopération Transfrontalière), à cause du fait que seul un nombre réduit d’objectifs et d’instruments doivent avoir cours. L’UE est saluée dans son rôle d’organe de facilitation. Ceci implique dans le même temps une reconnaissance de l’approche dite du bottom-up. Le niveau régional et local est le mieux à même de traduire dans les faits la politique régionale et de cohésion de l’UE.
- Les systèmes actuels de l’UE se concentrent trop sur les résultats quantitatifs (par exemple hauteur des moyens engagés, nombre des manifestations etc.) et sur les sanctions qui ne se sont pas révélées très probantes ni soutenables jusqu’à présent. A l’avenir devraient prévaloir les résultats qualitatifs (c’est-à-dire que les objectifs politiques seraient atteints avec des moyens de l’UE ?) avec dans le même temps les contrôles effectifs nécessaires.
- Le „Rapport Sapir“ ne prend pas en considération une situation macro-économique changée (violation du Pacte de Stabilité et de Croissance par plusieurs Etats Membres ces deux dernières années). La croissance européenne est aussi liée dans le futur à la discipline budgétaire au niveau national.
- Le Rapport définit la croissance en Europe comme priorité numéro 1. Assurément, la croissance est un préalable important pour qu’il y ait quelque chose à se partager du „gâteau européen“ dans le sens des objectifs européens. Cela signifie aussi d’autres priorités à côté de la croissance :
 - Un développement équilibré, harmonieux et pérenne du territoire européen, particulièrement au niveau régional, avec l’aide de politiques et de moyens de l’UE.
 - Un développement polycentrique du territoire de l’UE avec des opportunités de développement équilibrées entre les grandes aires urbaines/métropoles et l’espace rural. Les coûts économiques et politiques d’un espace rural florissant sont immensément élevés et ne peuvent être absorbés par une croissance accrue des aires métropolitaines.

- Une certaine importance donnée à la politique agricole, encore nécessaire dans le futur.
 - La Coopération Transfrontalière comme pilier du Second Rapport sur la Cohésion (l'une des 4 priorités évoquées).
- L'ARFE s'inquiète du développement futur des politiques européennes à cause de recommandations données par le Rapport Sapir uniquement orientées vers l'économie. Les trois principaux fonds proposés, qui sont uniquement portés sur la croissance, laissent poindre de graves dangers :
- La diversité et la multiplicité régionale en Europe seront sacrifiées sur l'autel de l'orientation unique vers la croissance économique.
 - La question du consensus politique sur l'indispensable cohésion politique européenne est posée lorsqu'on ne parle plus que de convergence entre les Etats et non entre régions à bas niveaux de revenus.
 - Le fait de ne mesurer le développement économique et la croissance qu'à l'aune des Etats et non à l'échelon régional n'est pas bon pour la diversité en Europe. C'est une hypothèse infondée de croire que tôt ou tard la croissance au niveau étatique induit aussi une croissance dans des régions marginalisées.
 - un développement pérenne, équilibré, harmonieux sur la totalité du territoire de l'UE est difficilement possible.
 - Les approches, orientées vers le futur, élaborées avec la Commission de l'UE dans de nombreuses rencontres pour une vision d'avenir de la politique régionale et de cohésion européenne, sont omises.
 - Il manque une déclaration sur la tournure que doit prendre une politique agricole pour l'avenir. Elle n'est décrite qu'en tant que non profitable. En plus de cela, le rôle de l'agriculture pour l'environnement, l'entrée de revenus et la sauvegarde des zones rurales est escamoté, sans que les alternatives nécessaires soient indiquées.
 - Une concentration des politiques de l'UE sur la presque unique priorité « croissance » signifie « déficits » pour d'autres domaines européens. Le danger croît d'une renationalisation de certains domaines politiques afin de rétablir l'équilibre nécessaire au profit des régions défavorisées.
 - La Coopération Transfrontalière (selon le Second Rapport sur la Cohésion l'une des 4 priorités) est mise en danger en tant que mission européenne. Par le passé au niveau national, la Coopération Transfrontalière n'a à l'évidence jamais été une mission prioritaire. Sa réduction au rang de mission européenne signifierait avec grande probabilité une fin de l'encouragement encore indispensable à long terme de la Coopération Transfrontalière et influencerait de manière négative le processus européen d'intégration (voir le document ci-joint « La

Coopération Transfrontalière comme mission et objectif politiques de l'UE »).

Le Collège de la Commission européenne fixera fin septembre/début octobre, sur la base du « rapport Sapir », les grandes orientations de l'avenir de l'Europe et de la politique régionale y afférente. Il s'agit là essentiellement de **deux visions différentes** sur l'avenir de l'Union européenne:

- L'une des visions se fonde sur la nouvelle constitution européenne et veut intensifier et intégrer l'Union européenne. Elle cherche non seulement à promouvoir le développement économique mais également à familiariser la population avec l'Union, de faire participer les citoyens à la vie démocratique de l'Union, d'améliorer la répartition du travail entre les niveaux européen, national, régional et local et de confier à l'Union européenne des tâches importantes (politique extérieure et défense). Cette vision considère la politique régionale et de cohésion à l'échelle européenne non seulement du point de vue économique, mais aussi en tant qu'une occasion de défendre les intérêts européens précis dans l'ensemble de l'UE et en faveur de l'ensemble de la population.
- Selon l'autre vision, l'Europe doit continuer à être un instrument de renforcement de la dimension économique et de l'amélioration de la compétitivité globale sans trop renforcer en même temps le développement politique de l'Union européenne et de son intégration.

Pour cela le Collège des commissaires discute ce qui suit:

- Une option très flexible et ouverte, soutenue entre autres par le Commissaire M. Barnier, qui prévoit une promotion de l'ensemble du territoire de l'UE par la politique régionale (en plusieurs étapes), tout en donnant de la responsabilité plus qu'avant aux collectivités territoriales régionales et locales.
- Une autre option favorise un système de convergence entre les Etats. Par conséquent les collectivités territoriales locales et régionales perdraient leur importance au niveau européen et en ce qui concerne la vie démocratique de l'Union.

En cette vision d'une Union Européenne qui se concentrerait uniquement sur la croissance et l'amélioration de la compétitivité globale, et sur la convergence entre les Etats, l'ARFE pressent une source de conflits sociopolitiques potentiels, pour autant qu'une telle orientation soit acceptée.

Annexe : Résolution politique