



**Conférence sur  
la cohésion territoriale et l'avenir de la politique de cohésion**

Paris, 30-31 octobre 2008

**LE PROCESSUS DE LISBONNE**

***PRENDRE EN COMPTE LA DIVERSITE ET LE POTENTIEL DES TERRITOIRES POUR  
LA REUSSITE D'UNE STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA CROISSANCE ET  
L'EMPLOI RENOUVELEE***

*Ce document a été rédigé sous la responsabilité de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires (France) à partir des travaux d'un groupe informel d'experts issus de différents Etats membres, des Institutions européennes et de grands réseaux européens.*

La révision de la Stratégie européenne pour la croissance et l'emploi après 2010, dite « Stratégie de Lisbonne » depuis son lancement en 2000, fait partie des dossiers-clés de l'Agenda Territorial et de son Premier Programme d'Action. A Leipzig, en adoptant l'Agenda Territorial, les Ministres ont exprimé leur conviction que « la cohésion territoriale de l'UE est un pré-requis essentiel pour une croissance économique durable et pour la mise en œuvre de la cohésion sociale et économique – un modèle social européen ».

Le 4<sup>e</sup> rapport sur la Cohésion a révélé qu'il existe un risque croissant de déséquilibre territorial induit par une concentration de la croissance, de l'innovation et de la production dans les régions les plus dynamiques d'Europe. Ce phénomène atteste de la nécessité de mieux prendre en compte aussi bien les impacts différenciés de la Stratégie de Lisbonne sur les territoires que la diversité territoriale et les différences de potentiel des territoires pour tirer avantage de cette stratégie.

Aujourd'hui, la plupart des acteurs conviennent que le succès futur d'une stratégie européenne renouvelée pour la croissance et l'emploi nécessitera une meilleure prise en compte de la diversité territoriale et du potentiel des territoires, ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'échelle territoriale et une meilleure implications des partenaires locaux, à la fois aux étapes de définition des objectifs et de mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.

En mars 2008, le Conseil Européen a lancé le nouveau cycle de la Stratégie de Lisbonne pour la période 2008-2010, en insistant fortement sur trois points importants pour les territoires :

- La nécessité de mieux prendre en compte la dimension territoriale conçue en termes de diversité et de potentiel des territoires pour la mise en œuvre du nouveau cycle en cours de la Stratégie de Lisbonne;
- L'importance de la cohésion territoriale, comme objectif à part entière d'une stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, et comme condition du succès de la Stratégie de Lisbonne ;
- Le caractère bénéfique de l'articulation entre la Stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion dans ses trois dimensions économique, sociale et territoriale.

## **1. LA STRATEGIE DE LISBONNE, LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI DANS UN MONDE GLOBAL**

### **1.1. La « Stratégie de Lisbonne », la réponse officielle de l'Europe à la mondialisation**

Lancée en mars 2000, la Stratégie de Lisbonne s'est vue assigné pour principal objectif de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 ». Après quatre années de relative inactivité et un premier bilan critique mais lucide dressé par le Rapport Kok en 2004, cette Stratégie a fait l'objet d'une relance en mars 2005 en se voyant recentrée sur la « croissance et l'emploi ».

En octobre 2007, la Commission Européenne a réaffirmé l'importance de la Stratégie de Lisbonne (« Relever le défi de la mondialisation »), décrite comme un outil fondamental pour promouvoir la compétitivité et la croissance de l'économie à long-terme et comme la meilleure chance pour l'Union de tirer avantage des opportunités de la mondialisation.

Cette analyse a servi de base au Conseil Européen des 13 et 14 mars 2008, qui a lancé un nouveau cycle de la Stratégie de Lisbonne pour la période 2008-2010. Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi ont été confirmées et le Conseil a convenu que la période 2008-2010 devrait être axée sur leur « mise en œuvre » (conclusions de la Présidence, Bruxelles, 13 et 14 mars 2008). Tout en appelant les Etats membres à faire de

leurs programmes nationaux de réforme une réalité, le Conseil a souligné que la dimension « territoriale » de la Stratégie de Lisbonne était un facteur de succès. Plus spécifiquement, le Conseil a :

- Appelé « la Commission et les Etats membres à renforcer la participation des autres parties concernées au processus de Lisbonne » ;
- Affirmé être « conscient du rôle que jouent les acteurs locaux et régionaux en matière de croissance et d'emploi. Une plus grande adhésion de l'ensemble des niveaux de pouvoir au programme pour la croissance et l'emploi permettra l'élaboration de politiques plus cohérentes et plus efficaces » ;
- Souligné que « la cohésion sociale, économique et territoriale favorise également la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne renouvelée ».

Le Conseil Européen a clairement soutenu que la Stratégie de Lisbonne ne pouvait être réalisée avec succès sans la forte participation des parties prenantes, tant au niveau régional que local, et ce non seulement dans la phase de mise en œuvre concrète de la Stratégie pour la croissance et l'emploi, mais aussi dès la définition des objectifs. Le Conseil européen a également admis que la Stratégie de Lisbonne gagnerait à s'appuyer davantage sur l'engagement des parties prenantes en faveur des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et à renforcer sa dimension territoriale pour permettre une appropriation des objectifs par tous les territoires, urbains comme ruraux.

## **1.2. La Politique de cohésion au service des objectifs de Lisbonne et le rôle des autres politiques communautaires**

Avec la période de programmation 2007-2013, la Politique de cohésion est devenue un outil important pour la mise en œuvre et la réalisation de la Stratégie de Lisbonne. L'impact de la Politique de cohésion reste à évaluer, comparé aux autres politiques existantes de niveau national qui contribuent déjà avec leurs outils à la mise en œuvre de cette stratégie.

La Politique de cohésion, par ses objectifs et outils, constitue un appui significatif à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. Avec un ciblage (« earmarking ») des fonds pour l'emploi et la croissance excédant les objectifs fixés par les lignes directrices intégrées (65% au lieu du 60% fixé pour l'objectif de « convergence » des régions et 82% au lieu de 75% pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi »), la Politique de cohésion apporte une aide significative à l'innovation, la compétitivité et l'emploi.

En sus, la Coopération territoriale, en tant que troisième objectif, est un facteur d'accélération de la diffusion et du transfert de bonnes pratiques à travers l'Europe dans le domaine la Stratégie de Lisbonne. Elle rend en même temps possible une coopération et une mise en œuvre des mesures plus stratégiques au sein du territoire européen.

En tant que stratégie transversale, la Stratégie de Lisbonne est liée et dépend d'autres politiques communautaires pour sa mise en œuvre et sa réalisation concrète : la Politique de recherche (7<sup>ème</sup> Programme-cadre), la Politique de l'emploi, la Coopération territoriale ainsi que la Stratégie européenne de développement durable qui constituent des politiques fondamentales pour la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi. La question de l'articulation fine entre la Stratégie de Lisbonne et ces autres politiques de l'Union est essentielle.

## **2. LES ENJEUX D'UNE STRATEGIE DE LISBONNE RENOUVELEE POUR LES TERRITOIRES ET LA COHESION TERRITORIALE, EN VUE DE L'ADAPTATION A LA MONDIALISATION ET D'UNE CROISSANCE ECONOMIQUE DURABLE**

### **2.1. Mondialisation et concentration spatiale des activités économiques**

Parmi les tendances majeures travaillant les territoires européens, le 4<sup>ème</sup> Rapport sur la Cohésion économique et sociale a montré que non seulement les disparités restent considérables entre les régions en dépit de réels progrès, mais que par ailleurs la croissance tendait à se concentrer dans les zones les plus dynamiques des pays.

Les processus économiques mènent à la concentration de l'innovation et des capacités de production dans des zones à fort potentiel en termes d'investissements, de travail qualifié et d'infrastructures (transport, R&D, compagnies, etc.). Les besoins des entreprises en matière d'innovation et de compétitivité dans un marché mondial sont donc susceptibles de contribuer à l'aggravation des disparités entre territoires. Une répartition équilibrée des activités économiques est rarement spontanée. La concentration peut certes être une opportunité lorsqu'elle permet à une zone rurale, par exemple, de concentrer ses forces en un même endroit, mais elle peut également entamer la compétitivité des acteurs économiques lorsqu'elle mène à un accroissement des distances et des coûts du transport entre les sites de production et les marchés de consommation.

Certains secteurs industriels ont déjà concentré leurs sites les plus productifs, en vertu souvent d'une relation de proximité entre les principaux entrepreneurs et les sous-traitants dans des zones géographiques spécifiques : c'est le cas du secteur aéronautique à Toulouse, en Ile-de-France et à Hambourg, de la construction navale à Saint-Nazaire, de l'industrie nucléaire dans la Vallée du Rhône ou du secteur automobile à Stuttgart, Braunschweig, Munich, Turin ou Mlada Boleslav en République Tchèque. Ces processus de concentration géographique et de spécialisation sont également observés dans le secteur des services, ainsi que l'ont montré les études d'ESPON (2006). Dans le secteur des services, tous les pays sont d'ailleurs concernés par les effets de concentration, en particulier autour des grandes villes et les aires métropolitaines.

Ces concentrations spatiales sont particulièrement marquées dans le secteur des hautes technologies, où des concentrations importantes d'équipements complexes, de moyens financiers et de personnel hautement qualifié sont souvent requises. Les grandes métropoles sont alors généralement mieux placées pour attirer ces concentrations.

Avec la mondialisation et l'accroissement de la compétition entre les grandes régions mondiales, une spécialisation économique des territoires européens, si elle n'est pas évitable, est fort probable.

### **2.2. Innovation et territoires**

L'innovation est une opportunité pour les territoires. Elle peut également devenir un facteur de disparités territoriales lorsque l'innovation n'est pas accompagnée d'une attention forte à la diversité et au potentiel des territoires.

Le développement de clusters à vocation mondiale est susceptible d'aggraver les disparités entre territoires. En effet, comme l'a démontré l'étude ESPON « Scenarios on the territorial future of Europe & territorial futures » (2007), la promotion de l'innovation technologique peut avoir des effets déséquilibrants entre les territoires, alors même que l'innovation est avant tout une opportunité réelle pour les territoires. En considérant les évolutions de la mondialisation, allouer davantage de budget à l'innovation et au développement de clusters

sans l'augmenter le montant global d'une politique d'innovation, peut avoir des effets déséquilibrants.

De la même manière, la Stratégie de Lisbonne se concentrant fortement sur les politiques d'innovation régionales, l'innovation pourrait bien aggraver les déséquilibres entre les territoires si l'effort collectif pour promouvoir la compétitivité n'est pas soutenu par une attention similaire aux différences territoriales en termes de potentiel d'innovation.

Les capacités d'innovation des Etats membres varient fortement du point de vue de leurs atouts de départ et des efforts fournis. Toutes les régions ne sont pas égales en termes de potentiel et d'avantages existants requis par l'innovation, ainsi qu'en termes d'interaction entre les principaux acteurs publics et privés impliqués dans les projets d'innovation. Les caractéristiques territoriales influencent également les atouts initiaux.

La mondialisation de la recherche et de l'innovation et la concurrence mondiale renforcent le rôle des clusters. Les clusters se connectent de plus en plus avec d'autres clusters au niveau européen et international, tirant parti de leurs complémentarités de manière à améliorer leur capacité de projection mondiale. Il s'agit là d'un enjeu pour la politique d'innovation et la cohésion territoriale.

Une politique plus soucieuse de favoriser la cohésion territoriale devrait alors s'efforcer de combiner l'émergence de pôles de concentrations compétitifs avec un objectif de diffusion de l'innovation et des bénéfices de croissance qui en résultent sur tous les territoires. Il conviendrait qu'une politique européenne d'innovation soit alors mise en œuvre avec le souci d'assurer l'implication de tous les territoires et leur pleine participation à l'effort collectif. Elle devrait également viser, en particulier, à améliorer l'attractivité des régions rurales, éloignées ou frontalières et des autres territoires de l'Union présentant des caractéristiques susceptibles de dissuader ou, au contraire, d'attirer les personnes les plus qualifiées, dans la mesure où il s'agit là de l'une des externalités positives les plus décisives pour attirer des entreprises innovantes.

### **2.3. *Mettre en œuvre sur les territoires les priorités communautaires en matière d'emploi***

La cohésion territoriale, dans le domaine de la Stratégie de Lisbonne dépend aussi largement de l'aptitude de l'Union et des Etats membres à mettre en œuvre et à coordonner, au niveau territorial, les mesures communautaires en termes d'emploi et de formation érigées en priorités par la Stratégie européenne pour l'Emploi, avec les autres politiques nationales, régionales et locales relatives visant la formation et le marché du travail.

Améliorer la mobilité des forces de travail intra- et extracommunautaires ainsi que la mobilité des catégories les plus éloignées du marché du travail (population âgée et jeune), accroître les compétences des travailleurs européens, créer les nouveaux emplois rendus nécessaires par une économie du savoir, ces objectifs font partie des enjeux qu'une Stratégie de Lisbonne renouvelée devrait mieux appréhender dédiée à la croissance et l'emploi et en vue de l'adaptation des territoires.

### 3. QUESTIONS POUR UNE REVISION DE LA STRATEGIE DE LISBONNE APRES 2010 POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION TERRITORIALE ET DE LA COHESION TERRITORIALE

#### → PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE POUR LE DÉBAT :

Les conditions de mise en œuvre du nouveau cycle de la Stratégie de Lisbonne (2008-2010) et sa révision programmée en 2010 sont l'occasion d'un débat large sur l'implication des territoires dans le processus de Lisbonne et leur contribution à la réalisation des objectifs communautaires en matière de croissance et d'emploi. Appliquée au processus de Lisbonne, le débat en cours sur la signification et la portée de la cohésion territoriale soulève plusieurs questions importantes touchant à la fois au rôle des pouvoirs publics, aux finalités de la Stratégie de Lisbonne, à la définition de l'innovation, ou encore aux outils de prospective et d'anticipation dont les territoires européens disposent pour développer des stratégies adaptées à leurs spécificités et à leurs potentiels.

Les questions générales qui orienteront nos débats sont les suivantes :

- Si l'on s'accorde sur le fait qu'une répartition équilibrée de l'activité économique en Europe est le principe même de la cohésion économique, sociale et territoriale, mais qu'un tel équilibre est rarement spontané, quel devrait être à l'avenir le rôle des autorités publiques pour faire en sorte que les possibilités de tous les territoires européens de réaliser leur potentiel soient pleinement exploitées ?
- Dans quelle mesure la réduction des disparités de niveaux de développement des territoires fait partie d'une stratégie européenne pour la croissance et l'emploi ?
- L'Europe et ses territoires disposent-ils aujourd'hui des moyens efficaces pour garantir la réalisation des objectifs de Lisbonne et permettre aux régions de développer des stratégies différenciées et adaptées aux spécificités et au potentiel de leur territoire ?
- La cohésion territoriale peut-elle favoriser la réalisation des objectifs européens en termes de croissance et d'emploi ?
- Quelle est l'efficacité de la Politique de cohésion, comparée aux autres politiques de niveaux communautaire et local, pour la réalisation de la Stratégie de Lisbonne ? Comment apprécier l'efficacité en particulier de la logique d'un ciblage thématique des crédits (« earmarking ») ?
- Comment rendre plus efficaces les investissements et les initiatives relevant de la Stratégie de Lisbonne pour mieux traiter sur les territoires les effets négatifs de la croissance, comme les effets de congestion dus aux transports, les problèmes de logement et sociaux touchants les zones métropolitaines ou la surexploitation des ressources naturelles, ?
- De quelle politique européenne de l'innovation pour les territoires l'Europe a-t-elle besoin pour éviter qu'une frontière technologique ne s'instaure entre les régions à fort potentiel technologique et concentrant des ressources considérables (capital humain, recherche, production, accès aux financements) des zones les moins avancées ?
- Comment favoriser, en soutien aux politiques d'innovation, la promotion d'une culture de l'innovation pour les territoires et les PME ?

- Pensez-vous que le développement de stratégies d'innovation régionales sur-mesure, basées sur des diagnostics spécifiques des forces et de faiblesses et sur l'instauration de partenariats locaux étendus à toutes les parties prenantes territoriales publiques et privées, doit devenir la norme pour la politique régionale ?
- Si des stratégies territoriales sur-mesure apparaissent sont nécessaires pour permettre aux territoires de faire face aux nouveaux défis avec des stratégies adaptées à leurs spécificités et contraintes, quels outils dans ce cas serait-il nécessaire de développer pour une meilleure connaissance des territoires ?

## → QUESTIONS THÉMATIQUES

### **A. *Concernant l'impact de la Stratégie de Lisbonne sur les territoires et l'accroissement de la capacité prospective territoriale et économique de l'UE***

- Comment mieux évaluer l'impact territorial de la Stratégie de Lisbonne et des Programmes nationaux de réforme ? Quelles données relatives aux impacts territoriaux de ces programmes, pour le niveau territorial infranational pertinent à chaque des Etats membres, pourraient y contribuer et être insérées dans les Rapports annuels des États membres ?
- Comment s'assurer que les actions proposées dans les Programmes Nationaux de Réforme prennent mieux en compte la diversité et les besoins des territoires et vont dans le sens d'une cohérence spatiale du territoire européen ?
- Faut-il développer, dans la droite ligne par exemple des travaux conduits par le réseau ESPON et d'autres acteurs, une méthodologie et des indicateurs et communs afin de collecter et cartographier des données relatives aux impacts territoriaux de Lisbonne et ainsi permettre des analyses et des comparaisons entre les territoires ?
- Comment accroître la capacité européenne en matière de prospective économique, sociale et territoriale pour permettre aux Etats membres et à leurs territoires de développer des stratégies adaptées pour la croissance et l'emploi, élaborées sur la base d'une évaluation objective de leurs avantages et de leurs potentiels spécifiques ?
- Comment les fonds structurels présents sur chaque territoire pourraient-ils mieux contribuer à accroître la capacité prospective économique, sociale et territoriale ?
- Comment améliorer le transfert, le recensement et la capitalisation des bonnes pratiques régionales dans le cadre de l'initiative ?
- Quel serait l'utilité d'un observatoire territorial européen qui aurait, par exemple, pour mission de collecter et de diffuser des données économiques et sociales relatives aux territoires, mais également de tester la transférabilité des bonnes pratiques d'un territoire à l'autre ?

### **3.2. *Concernant l'innovation, les clusters et l'accès à la culture de l'innovation pour tous les territoires***

- Selon quels termes se pose, selon vous, la question de la cohésion territoriale en matière d'innovation et de clusters ? L'objectif pour l'Europe devrait-il être de

construite un espace européen polycentrique ou structuré par plusieurs pôles d'innovation ?

- Comment promouvoir toutes les formes d'« innovation » de manière à permettre à tous les territoires européens de développer et de valoriser leurs capacités de développement spécifiques ? L'Europe a-t-elle besoin de politiques de clusters sectorielles différenciées, tenant compte des différences de potentiel, de priorités politiques et des systèmes régionaux entre Etats membres ?
- Comment favoriser l'interaction entre les centres d'excellence technologique majeurs (généralement des grandes métropoles) et les centres secondaires, afin de faciliter la diffusion l'innovation et la mobilisation des ressources de créativité et d'innovation ?
- Que penser d'une initiative communautaire qui viserait à accorder des avantages spécifiques pour les réseaux de clusters qui intègreraient des clusters petits ou moyens implantés dans les régions les moins avancées ?
- Comment familiariser les PME avec l'innovation et faciliter la mise en réseau entre les acteurs économiques et institutionnels ?

### **3.3. *Concernant l'articulation entre Stratégie de Lisbonne et Politique de cohésion pour des stratégies réussies de développement territorial***

- Quel jugement portez-vous sur l'articulation entre la Politique de cohésion et la Stratégie de Lisbonne ?
- Comment accroître l'articulation entre la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie de développement durable ? Une meilleure articulation de ces stratégies communautaires suppose-t-elle un recentrage de la Stratégie de Lisbonne sur l'innovation et le développement durable ? Une seule et unique stratégie est-elle souhaitable ?
- Comment améliorer l'articulation et la coordination, aux niveaux national, régional et communautaire, entre les stratégies régionales d'innovation et les Programmes Opérationnels, en particulier entre le FEDER et le FSE, dans le but de permettre aux acteurs locaux de mobiliser plus efficacement les ressources pour l'inclusion sociale et pour répondre aux besoins en matière de formation et d'adaptation requis par les nouveaux emplois et compétences sur le marché du travail ?