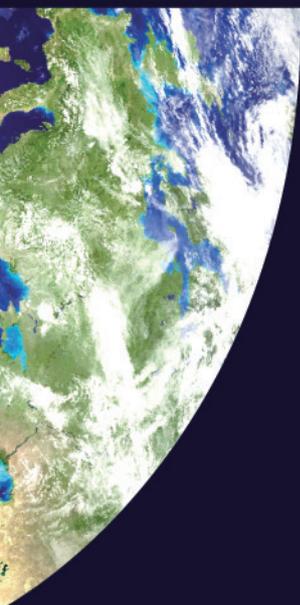
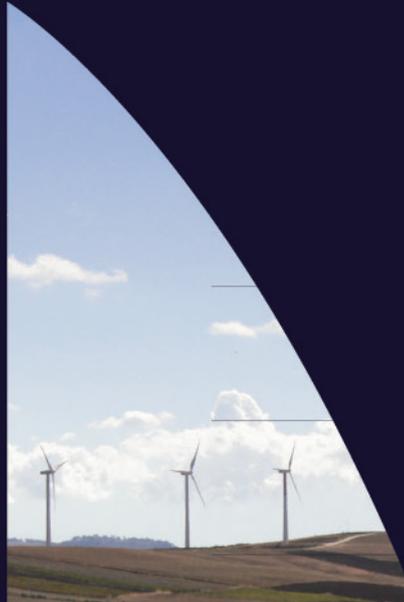


# Investissement dans l'emploi et la croissance

La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans  
les régions et villes de l'UE



Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale



Commission européenne

# Investissement dans l'emploi et la croissance

La promotion du développement et de la bonne  
gouvernance dans les régions et villes de l'UE

Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale  
et territoriale

Bruxelles, 2014

Ce rapport a été adopté par la Commission européenne le 23 juillet 2014.

Éditeur responsable: Lewis Dijkstra, Commission européenne, Direction générale de la politique régionale et urbaine.

Cet ouvrage peut être consulté dans son entièreté en ligne sur le lien suivant:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_fr.pdf)

Il a été réalisé avec le soutien technique d'Applica (Belgique).

Les commentaires sur cet ouvrage sont bienvenus, ils doivent être envoyés à l'adresse suivante:

Commission européenne

Direction générale de la politique régionale et urbaine

Direction B

B-1049 Bruxelles

Email: [regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu](mailto:regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu)

Illustrations en couverture (de gauche à droite):

© Free Graphic Download

© Deymos Photo/Shutterstock.com

© Eleonora Cugini et Gianluca Bernardo

© Artens/Shutterstock.com

Pour les photos non protégées par les droits d'auteur de l'Union européenne, il convient de demander directement l'autorisation aux détenteurs desdits droits d'auteur pour toute utilisation ou reproduction.

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne

Un numéro unique gratuit (\*):

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits  
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-79-39426-3 (print)

doi 10.2776/10394 (print)

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

*Printed in Belgium*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

## ▶▶ Avant-propos



La crise a eu des répercussions majeures sur les régions et les villes de l'Union européenne. Le processus de réduction des disparités économiques régionales s'est interrompu et le chômage s'est rapidement accru presque partout dans l'UE. Le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion a lui aussi pris de l'ampleur, y compris dans de nombreuses villes d'États membres plus développés.

Ce sixième rapport de cohésion marque un tournant par rapport aux éditions précédentes. Il met en lumière les liens entre la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020 en proposant des chapitres consacrés à la croissance intelligente, inclusive et durable; il décrit de quelle manière la politique de cohésion a évolué pour mieux contribuer à la réalisation des objectifs européens en matière de croissance et d'emploi; et il montre toute l'importance d'une bonne gouvernance pour en assurer l'efficacité.



La politique de cohésion a d'ores et déjà amélioré la compétitivité régionale et la qualité de vie des citoyens de l'UE. Elle a soutenu des entreprises en démarrage et aidé de très nombreuses personnes à obtenir des qualifications et un nouvel emploi. Elle a étendu l'accès à la large bande et investi dans l'amélioration des liaisons ferroviaires et routières dans les régions moins développées de l'UE. Et elle a assuré le raccordement d'un nombre considérable de ménages supplémentaires à des réseaux d'approvisionnement en eau potable et à des stations d'épuration des eaux résiduaires.

Les Fonds Structurels et d'investissement européens ou Fonds ESI jouent un rôle de plus en plus important dans la réalisation des objectifs Europe 2020, en matière d'emploi et de réduction de la pauvreté plus particulièrement. Ils sont devenus la première source d'investissement public dans plusieurs États membres où la réduction des déficits budgétaires impose de restreindre les investissements nationaux.

Les Fonds ESI investiront davantage jusqu'en 2020 dans le passage à une économie sobre en carbone, l'innovation et les PME, la qualité de l'emploi, la mobilité de la main-d'œuvre et l'inclusion sociale, ainsi que dans le réseau RTE-T central et dans les réseaux numériques, l'éducation, la formation, l'apprentissage tout au long de la vie et la réforme de l'administration publique.

La politique de cohésion est désormais étroitement liée au semestre européen et aux recommandations par pays qui lui sont associées. Le cadre législatif 2014 des Fonds ESI a instauré de nouvelles règles visant à garantir qu'une structure réglementaire et macroéconomique adéquate soit en place pour que cette politique ait un impact optimal. Les Fonds ESI investiront davantage également dans le renforcement des capacités administratives car il est largement admis aujourd'hui qu'il n'y aura pas de taux élevé de croissance ni de convergence économique sans bonne gouvernance.

Conjuguées à une plus grande focalisation sur les résultats, ces réorientations permettront à la politique de cohésion de mieux remédier aux disparités régionales en termes de performance économique et de niveau de vie tout en contribuant à la réalisation des objectifs Europe 2020.



Johannes Hahn  
Commissaire européen  
à la politique régionale



László Andor  
Commissaire européen à l'emploi,  
aux affaires sociales et à l'inclusion

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| <b>Avant-propos</b> .....  | 1  |
| <b>Résumé</b> .....  | 5  |
| <b>Investissement pour l'emploi et la croissance</b> .....   | 12 |
| Introduction .....   | 12 |
| Une politique en évolution: investir dans la compétitivité des régions pour améliorer la vie de la population....                                    | 15 |
| La réalisation des objectifs est au centre de la nouvelle politique de cohésion .....  | 17 |
| Les programmes de la politique de cohésion ont besoin d'un environnement propice.....  | 17 |
| Les programmes de la politique de cohésion doivent concentrer les ressources sur un petit nombre de priorités et maximiser leur valeur ajoutée ..... | 18 |
| Les programmes de la politique de cohésion doivent définir des objectifs et des résultats clairs.....  | 18 |
| Les programmes de la politique de cohésion doivent donner plus de poids aux villes .....   | 19 |
| Les programmes de la politique de cohésion doivent mieux associer les partenaires à tous les niveaux....   | 19 |
| De la théorie à la pratique: nouvelles données tirées des négociations .....   | 19 |
| Conclusion .....   | 23 |
| <b>Liste des cartes</b> .....  | 25 |



## Résumé

Le présent rapport est publié à l'aube d'une nouvelle période de programmation de sept ans de la politique de cohésion et dans un contexte fondamentalement différent de celui qui prévalait au début de la période précédente. En 2007 en effet, l'Union européenne bénéficiait encore d'une phase prolongée de croissance économique caractérisée par une hausse des niveaux de revenu, des taux d'emploi et des investissements publics ainsi que par une réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale et une atténuation des disparités régionales. Force est toutefois de constater que les disparités entre régions sont restées importantes à bien des égards en dépit de ces tendances positives.

La donne a totalement changé avec l'arrivée de la crise puisque, depuis 2008, la dette publique est en forte hausse, le revenu de très nombreux citoyens de l'UE est en baisse, les taux d'emploi sont en recul dans la plupart des États membres et le chômage n'a plus été aussi élevé depuis vingt ans au moins, tandis que le phénomène de pauvreté et d'exclusion sociale s'étend. Dans le même temps, les disparités régionales en termes de taux d'emploi et de chômage se sont accentuées, tout comme les écarts en termes de PIB par habitant, lesquels se sont accrus dans de nombreux pays et ont cessé de se combler dans d'autres. Ces évolutions signifient que les objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté sont plus éloignés encore qu'au moment où ils ont été fixés, et qu'il va falloir déployer des efforts considérables au cours des six prochaines années pour les réaliser dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

Chapitre 1: la crise a eu dans sa phase initiale une incidence majeure sur la construction et l'industrie manufacturière. L'emploi a chuté dans ces deux secteurs par suite de l'éclatement d'une bulle immobilière dans certains États membres et d'une réduction des investissements publics dans le cas du premier, et par suite d'une diminution de la demande mondiale — de biens d'investissement en particulier — dans le cas du second. On a toutefois assisté plus récemment à une expansion des marchés mondiaux et la hausse des exportations a généré une certaine croissance dans le secteur manufacturier — un développement particulièrement important pour de nombreux États membres d'Europe centrale et orientale, où ce secteur représente une contribution majeure à la valeur ajoutée.

L'impact territorial de la crise a été inégal. Il s'avère que, presque partout dans l'UE, les régions métropolitaines ont connu une plus grande alternance de forte expansion et de récession, et que les régions rurales ont été, de façon générale, plus résilientes. La performance des régions métropolitaines secondaires a été conforme à la moyenne au sein de l'UE-15, mais supérieure à celle des autres régions dans l'UE-13. Les régions rurales de l'UE-15 ont enregistré une moindre diminution de leur PIB que les autres régions entre 2008 et 2011 grâce à un accroissement plus important de leur productivité; dans l'UE-13 également, un taux de progression supérieur de la productivité a permis de combler l'écart par rapport à d'autres régions.

En dépit d'un contexte économique difficile, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté ces dernières années dans la plupart des pays et les taux de décro-

chage scolaire sont en baisse. Les objectifs européens à ces deux égards pourraient donc bien être atteints d'ici 2020, voire plus tôt. Les dépenses de R&D exprimées en pourcentage du PIB n'ont pas diminué pendant la crise: elles ont même amorcé une hausse au cours des douze ou vingt-quatre derniers mois, sans atteindre pour autant l'objectif de 3 % fixé pour 2020. L'innovation reste pour sa part très concentrée en termes spatiaux et rien n'indique son expansion vers les régions accusant un retard.

Les investissements dans les infrastructures numériques et de transport ont permis de combler les lacunes que connaissaient ces réseaux dans de nombreuses régions rurales et moins développées. L'accès au réseau internet via la technologie de la nouvelle génération pose en revanche de nouveaux défis aux régions rurales, où cette technologie est pratiquement inexistante. Par ailleurs, l'achèvement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) va encore demander vingt années au moins d'investissements substantiels, en particulier dans la plupart des États membres centraux et orientaux.

L'UE a connu avec la crise de fortes diminutions des échanges commerciaux et des flux d'investissement direct étranger, lesquels sont des sources importantes de croissance pour les États membres moins développés. Les exportations des pays de l'UE-13 vers d'autres États membres ont heureusement connu une bonne reprise et représentent aujourd'hui une part plus importante de leur PIB qu'avant la crise; un redressement est également observé du côté des IDE.

La compétitivité reste faible dans la plupart des régions des États membres centraux et orientaux, même si les régions-capitales font généralement exception: ces dernières tendent en effet à être très compétitives, sans générer encore pour autant de retombées positives mesurables dans d'autres régions. Il apparaît donc que, dans ces pays, la plupart des régions proches de la capitale ne bénéficient pas de manière perceptible de cette proximité, alors que les régions voisines des capitales des États membres plus développés tendent à afficher elles aussi des niveaux élevés de compétitivité. On constate même, dans des États membres tels que les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Italie, que des régions abritant une grande ville secondaire ont un niveau de compétitivité supérieur à celui de la région-capitale.

Chapitre 2: La crise a effacé la moitié des gains réalisés en matière d'emploi entre 2000 et le début de la récession, dans les États membres méridionaux en particulier. Il en résulte que les taux d'emploi sont inférieurs de 10 points de pourcentage environ à l'objectif national dans les régions en transition et moins développées, contre 3 points de pourcentage seulement dans les régions plus développées. La montée du chômage a également été plus importante dans les premières avec une hausse moyenne de 5 points de pourcentage entre 2008 et 2013 contre 3 points de pourcentage dans les régions plus développées.

Si 2013 a été la première année durant laquelle le taux moyen de chômage de l'UE a été le même parmi les femmes et parmi les hommes, d'importantes disparités subsistent néanmoins sur certaines parties du territoire européen — le taux de chômage féminin étant beaucoup plus élevé que le chômage masculin dans de nombreuses régions méridionales. Les taux d'emploi des femmes restent inférieurs à ceux des hommes dans toutes les régions de l'UE. Si l'écart est relativement modeste dans une série de régions suédoises et finlandaises, il atteint plus de 20 points de pourcentage en Italie, en Grèce et dans plusieurs régions de Roumanie, de République tchèque et de Pologne. Or en termes

d'éducation, les femmes sont, au sein du groupe des 30 à 34 ans et dans neuf régions sur dix, plus nombreuses que les hommes à posséder un diplôme de l'enseignement supérieur.

L'accroissement du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est un autre héritage de la crise économique. L'UE compte actuellement 9 millions de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion, lequel risque a augmenté de façon plus marquée en Grèce, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. La variation du phénomène à l'intérieur des frontières nationales constitue une problématique particulièrement préoccupante. Le risque de pauvreté tend à être nettement moindre dans les villes qu'ailleurs dans le cas des États membres moins développés, alors que l'inverse est vrai dans le cas des États membres plus développés. La réalisation des objectifs nationaux adoptés en matière de pauvreté dans le cadre de la stratégie Europe 2020 exige donc dans ces derniers une réduction majeure du nombre de personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les centres urbains, tandis que le défi à relever par les pays moins développés consiste plutôt à agir dans ce sens dans des zones davantage rurales.

Les fortes disparités en termes d'emploi, de niveau de revenu et de bien-être social sont au nombre des principaux facteurs qui sous-tendent les déplacements de population au sein de l'UE. Dans les États membres centraux et orientaux, les gens ont eu tendance, au cours des vingt dernières années, à quitter les zones rurales pour s'installer en zones urbaines, et plus particulièrement dans la capitale, ainsi que dans d'autres parties de l'Union. La combinaison de la diminution naturelle de la population et de l'émigration a donné lieu, au cours des dix dernières années, à une forte réduction du nombre d'habitants vivant dans les régions rurales de l'UE-13. En ce qui concerne l'UE-15, en revanche, la population s'est accrue en moyenne dans les régions rurales par suite d'une immigration nette qui a plus que compensé la diminution naturelle de la population.

Au cours de la dernière décennie, la contribution de l'immigration nette à la croissance démographique de l'UE-15 a été trois fois supérieure à celle de l'augmentation naturelle de la population. Du côté de l'UE-13, l'émigration nette a contribué deux fois plus que la diminution naturelle à la décroissance démographique.

D'importantes variations subsistent dans l'ensemble de l'UE en termes d'espérance de vie et de taux de mortalité. En ce qui concerne la première, l'écart est de plus de 9 ans entre les dix régions où elle est la plus élevée et les dix où elle est la plus faible. De même, les taux de mortalité infantile et de décès sur les routes par rapport à la population diffèrent par un facteur de quatre entre les dix régions affichant les meilleurs résultats et les dix les moins performantes.

Chapitre 3: La crise a eu des effets mitigés sur l'environnement. La baisse de l'activité économique et des revenus a permis de réduire plus aisément les émissions de gaz à effet de serre, mais l'amélioration limitée de l'efficacité énergétique pourrait faire en sorte que ce processus de réduction s'inverse dès la reprise de la demande. La crise a également réduit le coût des droits d'émission dans le système d'échange de quotas de l'Union européenne, diminuant ainsi les incitants économiques à l'investissement dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, et retardant la transition vers une économie sobre en carbone. Ces faibles prix ont poussé la Commission européenne à reporter les enchères relatives à certains de ces quotas.

L'UE a accompli des progrès dans le traitement des eaux urbaines résiduaires et des déchets solides. Davantage de villes satisfont désormais aux normes de qualité définies dans la directive européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires; une quantité supérieure de déchets solides sont recyclés ou incinérés avec valorisation énergétique; et moins de déchets sont mis en décharge. Il convient cependant de déployer des efforts supplémentaires et de consentir des investissements considérables dans ces deux domaines, notamment dans bon nombre d'États membres et régions moins développés.

La qualité des «services» rendus par les écosystèmes varie considérablement sur le territoire de l'UE. Les services en question peuvent remplir des fonctions importantes: épurer l'air et l'eau, retenir l'eau et diminuer ainsi les risques d'inondations, et éliminer le carbone. Les récentes crues survenues dans de nombreuses parties de l'Union ainsi que la mauvaise qualité de l'air dans beaucoup de villes montrent à quel point ces services peuvent être utiles — sans compter qu'il s'agit d'un investissement qui offre un bon rapport coût-efficacité tout en contribuant à limiter les pertes de biodiversité.

La dimension urbaine de la croissance durable est très contrastée. D'une part, l'air est de mauvaise qualité dans de nombreuses villes, et les encombrements ne font que le polluer davantage; les villes sont plus exposées aux vagues de chaleur en raison de l'effet «îlot de chaleur»; elles sont également plus vulnérables aux inondations, étant donné leurs vastes étendues de surfaces imperméables ainsi que leur proximité, dans de nombreux cas, de cours d'eau et de la mer.

Par ailleurs, les villes présentent des avantages considérables en matière d'efficacité énergétique du fait que la proximité des différents sites limite les distances à parcourir. La disponibilité de transports publics est plus grande en ville, et offre un mode de transport plus efficace en termes de consommation énergétique. De plus, les citoyens consomment en moyenne moins d'énergie pour chauffer leur habitation. Les villes utilisent en outre les sols bien plus efficacement que d'autres zones où la densité de population est nettement moins élevée, mais l'espace bâti par habitant est beaucoup plus important.

Chapitre 4: La plupart des États membres ont enregistré un déficit budgétaire important durant la période de crise tandis que leur dette publique augmentait fortement pour dépasser largement les 100 % du PIB dans certains cas. La détérioration des finances publiques a donné lieu à la mise en œuvre généralisée de mesures d'assainissement budgétaire et bon nombre de gouvernements ont procédé à des coupes sombres dans l'investissement public. Ce dernier a diminué en moyenne de 20 % en termes réels au niveau de l'UE, mais de plus de 60 % en Grèce, en Espagne et en Irlande et de 32 % dans les pays de l'UE-12, où les financements au titre de la politique de cohésion jouent un rôle particulièrement important. Cette situation pourrait bien nuire aux taux de croissance à moyen terme.

Les restrictions imposées aux dépenses nationales se traduisent par une dépendance accrue à l'égard de la politique de cohésion pour financer des investissements propices à la croissance. En 2010–2012, les fonds alloués au titre de cette politique ont représenté l'équivalent de 21 % de l'investissement public dans l'ensemble de l'UE et de 57 % dans les pays de la cohésion considérés ensemble, et plus de 75 % en Slovaquie, en Hongrie, en Bulgarie et en Lituanie. Sans ce soutien financier, l'investissement public dans les États membres moins développés aurait enregistré une baisse encore plus importante.

En charge de près des deux tiers de l'ensemble de l'investissement public au sein de l'UE, les administrations locales et régionales ont été durement touchées par les restrictions imposées. L'autonomie politique des régions s'est généralement renforcée au cours des quelques dernières dizaines d'années, et de manière très substantielle dans de nombreux États membres. En Italie notamment, les régions ont désormais davantage d'autonomie que dans les États fédéraux que sont l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique.

Chapitre 5: L'Union européenne accorde depuis quelques années une attention croissante à l'importance de la gouvernance et à la qualité des institutions publiques, y compris en ce qui concerne les programmes relevant de la politique de cohésion. Un rapport anticorruption a ainsi été adopté en 2014, et nombre de recommandations par pays formulées dans le contexte du semestre européen portent sur des préoccupations en matière de capacité administrative. Des initiatives telles que l'administration en ligne ou la passation électronique de marchés publics peuvent contribuer à la fois à améliorer la performance et à réduire les possibilités d'abus de pouvoir. De plus, l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la fraude et la corruption pourrait renforcer la capacité administrative et conduire à une utilisation plus efficiente des fonds.

Le renforcement des capacités institutionnelles et de l'efficacité des administrations publiques constitue l'un des onze objectifs thématiques de la politique de cohésion pour la période 2014–2020. Ce choix s'explique notamment par le lien observé entre une efficacité médiocre des administrations publiques et le taux d'absorption des fonds de la politique de cohésion pour la période 2007–2013 — taux parfois tellement bas que certains États membres pourraient perdre une part importante des fonds mis à leur disposition.

Alors que les États membres du nord de l'Europe obtiennent de bons résultats dans les études consacrées à la gouvernance et à l'existence d'un environnement propice aux entreprises, les administrations publiques d'un nombre trop élevé d'États membres sont perçues comme étant de piètre qualité, et beaucoup de personnes déclarent avoir déjà versé un pot-de-vin. Une nouvelle étude a révélé que l'existence d'un environnement propice aux entreprises et la qualité des institutions variaient également à l'intérieur même de nombreux États membres, ce qui pourrait requérir des interventions davantage ciblées pour le rattrapage des régions accusant un retard à cet égard. La même étude constate que les problèmes de gouvernance peuvent ralentir le développement social et économique, et limiter l'efficacité des financements consentis au titre de la politique de cohésion.

Reconnaissant le rôle majeur des autorités locales et régionales dans l'investissement public, l'OCDE a récemment adopté des principes relatifs à la gestion efficace de cet investissement, lesquels s'appliquent à tous les niveaux de gouvernement.

Chapitre 6: La politique de cohésion est née d'une inquiétude de voir des obstacles au développement économique tels que les insuffisances en termes d'innovation, de compétences de la main-d'œuvre, d'infrastructures ou de qualité institutionnelle, entraver en permanence la croissance et la productivité, et faire baisser le niveau de vie. Le soutien financier alloué au titre de cette politique, conçu pour surmonter ces obstacles et systématiquement concentré sur les régions moins développées, a été réorienté au fil des années, les investissements en infrastructures lourdes cédant progressivement le pas à l'aide aux entreprises et l'innovation, l'emploi et l'inclusion sociale.

La nature et les objectifs de la politique de cohésion ont également évolué. La couverture géographique a été simplifiée puisque toutes les régions deviennent éligibles au bénéfice d'une certaine aide, et la politique de cohésion veille, en sus de sa focalisation sur la réduction des disparités économiques, à s'aligner davantage sur la stratégie globale de l'UE. C'est ainsi que les financements ont été étendus aux infrastructures environnementales et de transport transeuropéen au cours des années 1990, et qu'ils ont été directement axés au cours des années 2000 sur la poursuite des stratégies de Lisbonne et de Göteborg en faveur de la croissance et du développement durable. En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, la politique de cohésion fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020 avec un accent particulièrement marqué sur l'emploi, l'innovation, la durabilité et la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Les élargissements successifs de l'UE ont modifié les défis que la politique de cohésion est appelée à relever et accru la difficulté d'y parvenir. Ils se sont traduits non seulement par une forte augmentation du nombre de régions moins développées au sein de l'Union, mais également par un accroissement de la diversité territoriale au sein de celle-ci.

La cohésion territoriale étant devenue un objectif explicite de la politique de cohésion avec l'adoption du traité de Lisbonne, un accent plus marqué est mis désormais sur l'accès aux services, la géographie fonctionnelle, l'analyse territoriale et la durabilité. Cette réorientation se retrouve dans la focalisation accrue sur la croissance durable dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ainsi que dans la reconnaissance de la nécessité d'aller au-delà du PIB lors de l'évaluation du développement territorial. Le débat quant à la manière de mesurer les progrès et quant au rôle de la politique de cohésion à cet égard est toujours en cours.

Chapitre 7: La politique de cohésion a largement contribué à la croissance et à l'emploi au cours de la période 2007–2013. On estime en effet qu'elle est à l'origine d'une progression du PIB plus élevée de 2,1 % par an en moyenne en Lettonie, de 1,8 % par an en Lituanie et de 1,7 % par an en Pologne par rapport à ce que la hausse aurait été sans les investissements que cette politique a financés. On estime également qu'elle a fait augmenter le niveau de l'emploi de 1 % par an en Pologne, de 0,6 % en Hongrie et de 0,4 % en Slovaquie et en Lituanie. Les estimations sont plus encourageantes encore en ce qui concerne les effets de longue haleine en raison de l'impact de la politique de cohésion sur le potentiel de développement des économies. Tant en Lituanie qu'en Pologne, le PIB serait en 2020, selon les estimations, supérieur de plus de 4 % à ce qu'il aurait été sans les investissements au titre de cette politique, et de 5 % en Lettonie.

Durant la même période, la politique de cohésion a joué un rôle déterminant dans le maintien des dépenses publiques dans des domaines essentiels tels que la R&D, l'aide aux PME, les énergies renouvelables, le développement des ressources humaines et l'inclusion sociale. Elle a également contribué, dans plusieurs États membres, à intensifier les efforts nationaux de réforme, en particulier pour ce qui concerne les systèmes éducatifs, le marché du travail et l'administration publique.

Il apparaît très clairement que la politique de cohésion produit des résultats tangibles dans de nombreux domaines. Elle avait soutenu fin 2012 plus de 60 000 projets de RTD, plus de 21 500 coopérations entre entreprises et centres de recherche, et près de 80 000 entreprises en démarrage. Les fonds alloués ont permis en outre à plus de 5 millions de personnes d'avoir une connexion large bande, à 3,3 millions de bénéficier d'un meil-

leur approvisionnement en eau potable, et à 5,5 millions d'être raccordées à un réseau d'assainissement et à une station d'épuration des eaux résiduaires.

Entre 2007 et 2012, la politique de cohésion a financé 68 millions de participations<sup>1</sup> à des programmes liés au marché du travail; les femmes en ont représenté 35 millions, les jeunes 21 millions, les chômeurs 22 millions et les personnes peu instruites (scolarité obligatoire au maximum) près de 27 millions. Le FSE a aidé 5,7 millions de personnes à trouver un emploi et pratiquement 8,6 millions à obtenir une qualification, les États membres signalant en outre qu'elle a contribué au démarrage de plus de 400 000 entreprises ou activités indépendantes.

Des résultats importants sont encore attendus des programmes 2007–2013 d'ici la fin de l'année 2015. Il ressort néanmoins des données relatives aux paiements qu'il est temps d'accélérer l'achèvement de ces programmes. En dehors du décalage inévitable entre les dépenses sur le terrain et les versements effectués par la Commission, on constate en effet que la sélection et l'exécution de projets ont pris un sérieux retard dans une série de pays. Tel est plus particulièrement le cas dans des domaines tels que la RDTI, les chemins de fer, les TIC et la large bande, de même qu'en ce qui concerne les investissements tant dans les énergies renouvelables que dans les économies d'énergie — autant de domaines dans lesquels les autorités manquent encore d'expérience ou dans lesquels les projets sont relativement complexes.

Chapitre 8: En 2014–2020, un tiers du budget de l'UE sera investi au titre de la politique de cohésion pour contribuer à la fois à l'atténuation des disparités entre régions et à la réalisation de la stratégie Europe 2020. Ces deux objectifs sont parfaitement compatibles car la réalisation de la stratégie Europe 2020 peut être envisagée comme un moyen de promouvoir le développement régional et de consolider les divers éléments qui sous-tendent le potentiel de croissance des régions.

La nouvelle politique de cohésion est non seulement totalement alignée sur la stratégie Europe 2020 et ses grands objectifs, mais elle est également associée au processus du semestre européen et au processus de gouvernance économique de l'UE — ceci afin d'éviter que des politiques économiques et budgétaires peu judicieuses compromettent l'efficacité des investissements. Les États membres et les régions sont également invités à mettre en place des cadres réglementaires, administratifs et institutionnels solides pour que ces investissements aient un impact maximal. Conjugée à une concentration des ressources sur un nombre restreint de priorités et à une plus grande focalisation sur la performance et les résultats, cette approche devrait optimiser l'utilisation des fonds et la contribution de la politique de cohésion à la croissance et à la création d'emplois.

---

1 Ce chiffre comptabilise toutes les participations, y compris les fréquentes participations multiples des mêmes personnes. Une participation va d'un bref entretien à la fourniture de conseils, d'une formation ou d'une expérience de travail.

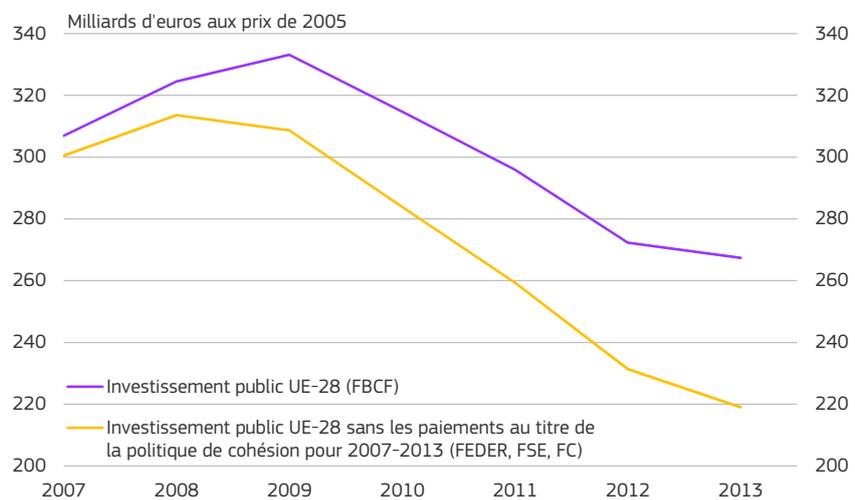
# Investissement pour l'emploi et la croissance<sup>1</sup>

## 1. Introduction

Bien que les gouvernements aient dû réduire leurs dépenses ces dernières années afin d'équilibrer leurs budgets et que le financement privé se soit tari à cause de la crise économique et financière, les fonds de la politique de cohésion ont continué à parvenir aux États membres et aux régions, afin de contribuer aux investissements essentiels dans la croissance et l'emploi.

La crise a eu une incidence profonde sur les budgets nationaux et régionaux, en limitant les fonds disponibles dans tous les secteurs d'investissement. Dans l'ensemble de l'Union européenne, l'investissement public a diminué de 20 % en termes réels entre 2008 et 2013 (graphique 1). En Grèce, en Espagne et en Irlande, cette diminution était d'environ 60 %. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, où le financement de la politique de cohésion revêt une importance particulière, l'investissement public (mesuré en formation brute de capital fixe) a reculé d'un tiers. Sans la politique de cohésion, les investissements dans les États membres les plus touchés par la crise auraient connu une baisse supplémentaire de 50 %. Les fonds de cohésion représentent actuellement plus de 60 % du budget d'investissement dans ces pays (graphique 2).

**Graphique 1 Incidence de la politique de cohésion sur l'investissement public, 2007-2013**

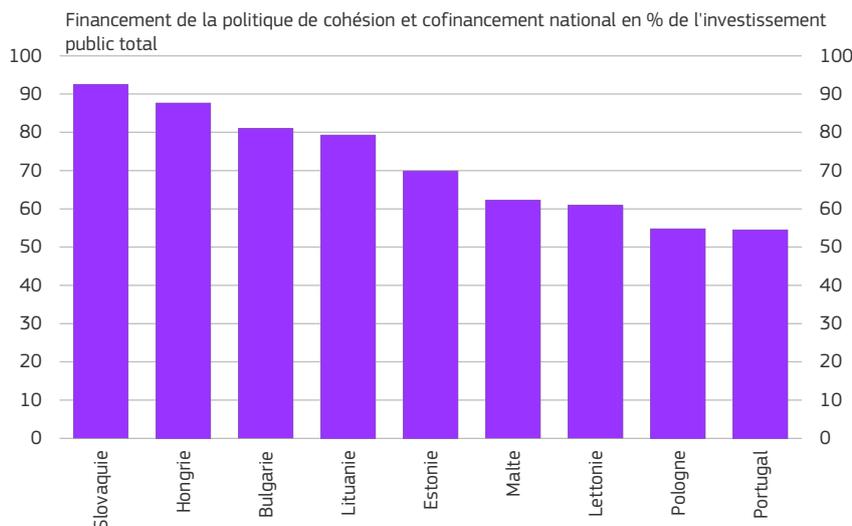


Sources: Eurostat et DG REGIO

La crise économique a inversé une tendance de longue date marquée par un PIB et un taux de chômage convergents au sein de l'Union, en particulier dans les régions du sud de l'Europe. La crise a aussi entraîné une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, compliquant à son tour la réalisation de plusieurs objectifs de la stratégie Europe 2020.

<sup>1</sup> COM(2014) 473 final

**Graphique 2 Part de la politique de cohésion dans l'investissement public, moyenne 2010-2012**



Par exemple, dans 210 des 277 régions de l'Union, le chômage a augmenté entre 2007 et 2012. Dans 50 de ces régions, ce taux a plus que doublé. La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes puisque, en 2012, dans près de la moitié des régions, le taux de chômage des jeunes était supérieur à 20 %. En conséquence, de nombreuses régions n'ont pas encore été en mesure de contribuer à la réalisation de l'objectif principal d'Europe 2020 visant à ce que 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ait un emploi d'ici 2020.

Tout en maintenant l'accent sur la lutte contre les obstacles structurels à long terme au développement, la Commission et les États membres ont répondu à la crise en réorientant certains investissements dans la cohésion vers des secteurs dans lesquels l'incidence sur l'activité économique et l'emploi serait directe et immédiate. En conséquence, plus de 45 millions d'euros (soit 13 % du total des fonds) avaient été réaffectés fin 2013. Ce transfert de fonds a permis d'appuyer des mesures d'atténuation du chômage et de l'exclusion sociale croissants et de soutenir l'investissement dans l'innovation et la recherche et le développement (R&D), l'aide aux entreprises, les énergies durables, ainsi que les infrastructures sociales et d'éducation.

La Commission a également proposé des mesures visant à améliorer la liquidité pour les États membres les plus touchés par la crise. L'adoption de ces mesures par le Parlement européen et le Conseil a permis de réduire les contributions nationales, et a entraîné le versement de plus de 7 milliards d'euros d'avances supplémentaires. Une nouvelle réduction du cofinancement national, de près de 2,1 milliards d'euros, a aussi été approuvée.

Les données montrent que les investissements de la politique de cohésion ont eu une incidence significative.

Entre 2007 et 2012, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a permis de créer près de 600 000 emplois. Cela représente près de 20 % du nombre estimé de pertes d'emplois au cours de la même période, depuis le début de la crise financière. Il a investi dans 200 000 projets de petites et moyennes entreprises (PME) et dans 80 000 jeunes entreprises, financé 22 000 projets comprenant une coopération entre la

recherche et les entreprises, offert une couverture haut débit à 5 millions de personnes et connecté 5,5 millions de personnes au réseau de traitement des eaux usées. Par ailleurs, les investissements de l'Union européenne au titre de la politique de cohésion ont permis de construire 3 000 km de réseaux européens de transport essentiels (15 % du réseau RTE-T total) et de doubler le volume du financement public en faveur de la R&D dans les États membres moins développés.

Entre 2007 et 2012, le Fonds social européen (FSE) a soutenu 68 millions de participations à des projets. Après avoir reçu une aide du FSE, 5,7 millions de personnes sans emploi ou inactives ont trouvé un emploi, et près de 8,6 millions de qualifications ont été obtenues grâce à l'aide du FSE. Plus de 400 000 cas de nouvelles jeunes entreprises et de personnes devenues travailleurs indépendants ont été signalés. Tout cela a contribué soit à limiter la chute du PIB dans de nombreux pays, soit à prévenir de nouvelles augmentations du chômage.

Les effets de ces investissements se multiplieront encore au cours des prochaines années, étant donné que les États membres ont jusqu'à la fin de l'année 2015 pour utiliser les fonds des programmes 2007–2013 et qu'il y a un délai entre le moment où un investissement est réalisé et le moment où son effet peut être mesuré.

Avec un budget total de plus de 450 milliards d'euros (cofinancement national inclus) pour la période de programmation 2014–2020, la politique de cohésion sera le principal outil d'investissement de l'Union européenne. Elle apportera la plus grande contribution au soutien aux PME, à la R&D et à l'innovation, à l'éducation, à l'économie à faible intensité de carbone, à l'environnement, à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, au développement d'infrastructures en vue de connecter les citoyens européens et à la modernisation des administrations publiques. Ses investissements, combinés aux réformes structurelles, joueront un rôle essentiel dans le soutien à la croissance et à la création d'emplois et dans la réalisation des objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive de la stratégie Europe 2020.

La difficulté est de garantir que ces ressources sont utilisées de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible, afin de maximiser leur effet, de consolider la reprise et d'aider l'Union européenne à sortir de la crise plus forte et plus compétitive qu'avant.

La nouvelle politique de cohésion cadre parfaitement avec la stratégie Europe 2020 et ses principaux objectifs en matière d'emploi, de recherche et de développement, de climat et d'énergie, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et est liée au semestre européen et au processus de gouvernance économique de l'Union. Dès lors, les investissements au titre de la politique de cohésion serviront également à soutenir les politiques mises en œuvre par les États membres au titre des lignes directrices intégrées et des programmes nationaux de réforme, ainsi qu'à suivre les recommandations par pays (RPP) émises par le Conseil. La Commission peut aussi demander aux États membres de modifier leurs accords de partenariat et leurs programmes opérationnels afin de relever les nouveaux défis mis en évidence dans les RPP.

La présente communication résume les réalisations du financement de cohésion au cours de la période de programmation précédente. Elle décrit les principaux éléments de la réforme de la politique de cohésion introduits pour la période 2014–2020<sup>2</sup> et les tendances qui émergent des négociations en cours sur le programme entre la Commission et les États membres. Elle est accompagnée d'un document de travail des services de

<sup>2</sup> Règlements (UE) Nos 1299/2013 à 1304/2013

la Commission<sup>3</sup> qui analyse les défis socioéconomiques et de gouvernance auxquels les États membres et les régions sont confrontés et qui apprécie l'incidence de la politique de cohésion et de l'investissement public sur les disparités économiques et sociales.

## 2. Une politique en évolution: investir dans la compétitivité des régions pour améliorer la vie de la population

Le traité de l'Union européenne fixe comme objectif pour la politique de cohésion de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales en apportant un soutien particulier aux régions moins développées.

Au fil du temps, la politique a contribué à améliorer le niveau de vie et les possibilités économiques dans les régions de l'Union en améliorant les compétences et l'employabilité, en favorisant l'accès aux régions, en soutenant le renforcement des capacités administratives, en établissant des liens entre les instituts de recherche, les universités et le milieu des affaires, et en fournissant des services aux petites et moyennes entreprises. En soutenant les principaux moteurs de la croissance économique, la politique de cohésion aide les régions de l'Union à connaître une croissance plus rapide.

Tout en restant fidèle à ses racines, la politique de cohésion s'est développée et a progressé. À ses débuts, la politique avait une orientation purement nationale et finançait des projets déterminés au préalable dans les États membres, avec peu d'influence au niveau européen. Au fil du temps, des principes essentiels ont été introduits, tels que la programmation pluriannuelle, un investissement plus stratégique et une plus grande participation des partenaires régionaux et locaux.

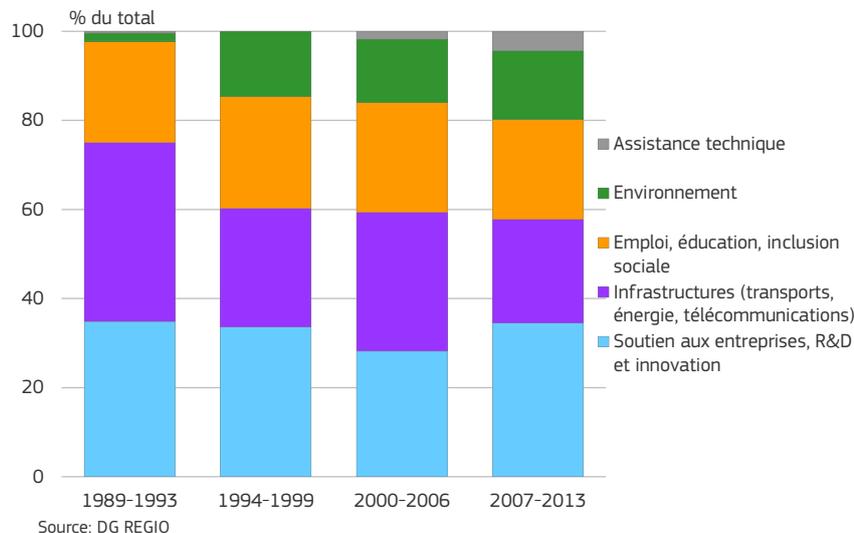
L'essentiel du soutien financier au titre de la politique a toujours été axé sur les régions et les États membres moins développés. L'investissement a toutefois été réorienté des infrastructures vers le soutien aux PME, à l'innovation, et à des politiques sociales et de l'emploi plus innovantes. Cette réorientation a été rendue possible grâce au développement des infrastructures dans les États membres (ceux qui sont entrés dans l'Union après 2004 et les «anciens» États membres), soutenu au titre de la politique de cohésion au cours des périodes précédentes.

La proportion de l'investissement consacrée aux infrastructures lourdes (les transports, en particulier) était élevée lors du lancement de la politique et après l'élargissement de 2004, lorsque les pays qui manquaient clairement d'infrastructures ont rejoint l'Union (graphique 3). Avec la création du Fonds de cohésion (FC) dans les années 1990, l'investissement environnemental a pris de plus en plus d'importance, et a aidé les États membres et les régions à se conformer aux directives et aux règlements de l'Union dans ce domaine. L'investissement dans le secteur de la production, et dans les PME en particulier, est resté relativement stable.

L'investissement dans les personnes (éducation, emploi et inclusion sociale) a toutefois légèrement reculé en termes relatifs. Néanmoins, le rôle du FSE en tant qu'instrument d'investissement dans le capital humain s'est considérablement renforcé, plus récemment en raison de l'effet dramatique de la crise économique sur les marchés du travail des États membres. À titre de nouvelle mesure pour y remédier, le cadre réglementaire pour 2014–2020 affecte une part minimale (23,1 %) du budget de la politique de cohé-

3 SWD(2014) 242 final

**Graphique 3 Composition de l'investissement de la politique de cohésion dans les régions moins développées, 1989-2013**



sion au FSE. Ceci est important afin de garantir le volume des investissements dans le capital humain, l'emploi, l'inclusion sociale, la réforme de l'administration publique et le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Pour la première fois, la politique de cohésion (en particulier via le FSE) a, au cours de la période 2007–2013, apporté une aide à la modernisation et à la réforme des administrations publiques et des systèmes judiciaires dans les pays convergents. Cette aide vise à améliorer le fonctionnement, l'accessibilité et la qualité des services publics, à faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et à mettre les politiques en œuvre conjointement avec les partenaires sociaux et la société civile.

Enfin, la proportion des ressources consacrée à l'assistance technique a augmenté de manière significative depuis 2000–2006, ce qui montre que des institutions fonctionnelles revêtent une importance cruciale pour la gestion efficace des programmes de la politique de cohésion.

En adaptant les investissements aux niveaux de développement économique, la politique de cohésion a pu s'adapter aux besoins variables de chaque région avec le temps. Cependant, l'évolution de la politique n'a pas été aussi décisive qu'escompté. Les données montrent par exemple que l'introduction, en 2007–2013, de l'affectation obligatoire d'une partie des fonds aux priorités de l'Union a été une avancée, mais que les résultats ont été mitigés et que les fonds sont encore trop dispersés.

Il est aussi apparu de plus en plus clairement que l'efficacité de la politique de cohésion dépend de politiques macroéconomiques solides, d'un environnement favorable pour les entreprises et d'institutions fortes. Dans certains cas, des politiques inadéquates et des faiblesses administratives et institutionnelles ont limité l'efficacité des fonds. Des lacunes subsistent également dans la transposition de la législation européenne en droit national dans les domaines directement liés à la politique de cohésion. Bien que l'on ait tenté de définir les cadres stratégiques, institutionnels et administratifs en place, leur application est restée discrétionnaire et non systématique.

Enfin, la mise en œuvre des fonds s'est davantage concentrée sur les dépenses et le respect des règles de gestion que sur la réalisation des objectifs. Les objectifs du programme ont parfois été vagues, ce qui a rendu le suivi et l'évaluation des performances difficiles. La définition des objectifs est complexe et certains États membres ont fixé des objectifs qui n'étaient pas suffisamment ambitieux. Cela a limité la capacité d'évaluer les effets des interventions et de comprendre quelles mesures étaient les plus efficaces et pourquoi.

### **3. La réalisation des objectifs est au centre de la nouvelle politique de cohésion**

Les résultats des négociations sur la réforme de la politique de cohésion, qui ont pris fin en décembre 2013, abordent ces lacunes.

La réforme est axée sur la mise en œuvre d'une politique d'investissement. Les objectifs de la politique de cohésion ont été harmonisés avec la stratégie Europe 2020, et les RPP pertinentes sont systématiquement prises en considération lors de la planification des investissements. Le mode de fonctionnement de la politique de cohésion a aussi été réformé, sur la base de cinq idées principales.

#### **3.1 Les programmes de la politique de cohésion ont besoin d'un environnement propice**

La nouvelle politique de cohésion est liée au processus de gouvernance économique de l'Union et au «semestre européen», car un investissement au titre de la politique de cohésion ne peut être considéré en dehors du contexte économique dans lequel il est entrepris.

Afin d'éviter les politiques budgétaires ou économiques non durables qui compromettent l'efficacité du soutien de l'Union au cours de la période 2014–2020, le financement peut être suspendu si un État membre ne se conforme pas aux recommandations qu'il a reçues dans le cadre du processus de gouvernance économique de l'Union.

L'efficacité de l'investissement ne doit pas être compromise par des politiques peu judicieuses ou des entraves réglementaires, administratives ou institutionnelles. Les États membres et les régions doivent donc remplir une série de conditions préalables. Celles-ci sont destinées à garantir que l'investissement s'inscrit dans un cadre stratégique clair permettant la transposition rapide du droit de l'Union relatif à la mise en œuvre des fonds de cohésion, que les capacités administratives sont suffisantes, et que le respect des exigences minimales en matière, par exemple, de non-discrimination, d'égalité entre les hommes et les femmes, de handicap, de marchés publics et d'aides d'État est assuré.

Chaque secteur d'investissement doit notamment disposer d'une stratégie bien définie. Par exemple, aucun investissement dans les transports ne peut être réalisé tant qu'une stratégie nationale ou régionale globale en matière de transports n'est pas en place. De même, l'investissement dans le domaine de la R&D et de l'innovation doit s'inscrire dans une «stratégie de spécialisation intelligente», qui implique d'élaborer un cadre conceptuel, de dégager un avantage concurrentiel, de définir des priorités stratégiques et d'utiliser des politiques intelligentes afin de maximiser le potentiel de chaque région

à un développement fondé sur la connaissance. En résumé, les projets doivent suivre les stratégies et non l'inverse.

### **3.2 Les programmes de la politique de cohésion doivent concentrer les ressources sur un petit nombre de priorités et maximiser leur valeur ajoutée**

Les États membres et les régions doivent concentrer le financement sur un nombre limité de domaines qui présentent un intérêt pour l'Union. Une part importante du FEDER sera affectée aux quatre priorités qui constituent le cœur de la stratégie Europe 2020: l'innovation et la recherche, l'agenda numérique, le soutien aux PME et l'économie à faible intensité de carbone.

Le FSE se concentrera sur un maximum de cinq priorités d'investissement contribuant ainsi à consolider les réalisations et les résultats au niveau européen. Cela garantira également un lien plus clair avec la stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices intégrées pour l'emploi. Au moins 20 % du budget du FSE sera affecté pour soutenir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination.

Compte tenu du besoin urgent de lutter contre le chômage des jeunes, une initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) bénéficiant d'un budget de 6 milliards d'euros a été lancée. Celle-ci prévoit un financement spécifique pour soutenir la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans toute l'Union. Elle garantit que chaque jeune se voit offrir une formation ou un emploi adéquat dans les quatre mois qui suivent la fin de sa scolarité ou son inscription au chômage. Le financement de l'IEJ sera concentré sur les régions qui affichent des taux de chômage des jeunes particulièrement élevés.

Les régions et les États membres doivent poser des choix clairs concernant leurs objectifs. Cela permettra d'atteindre une masse critique de ressources, afin d'assurer un effet significatif et de garantir que les investissements sont réalisés dans les domaines qui ont une incidence directe et immédiate sur la croissance et l'emploi.

### **3.3 Les programmes de la politique de cohésion doivent définir des objectifs et des résultats clairs**

Le succès de la politique de cohésion sera mesuré en fonction de ses résultats et de son incidence. Les réformes s'attèlent donc à garantir que l'accent soit davantage mis sur les résultats grâce à de meilleurs indicateurs de performance, un meilleur compte rendu et une meilleure évaluation.

Lorsqu'ils conçoivent les programmes, les États membres et les régions doivent définir les résultats qu'ils entendent obtenir au terme de la période de programmation. Les programmes devront décrire comment les actions proposées contribueront à atteindre ces objectifs et établiront des indicateurs de performance avec des points de référence et des objectifs clairs afin de mesurer les progrès accomplis. Chaque programme disposera d'un cadre de performance afin de renforcer la transparence et la responsabilité.

À titre de mesure d'encouragement supplémentaire, environ 20 milliards d'euros (soit 6 % du budget de la politique de cohésion) ont été mis de côté afin d'être affectés en

2019 aux programmes qui montrent qu'ils sont en bonne voie d'atteindre leurs objectifs.

### **3.4 Les programmes de la politique de cohésion doivent donner plus de poids aux villes**

Les villes peuvent jouer un rôle essentiel dans la politique de cohésion et dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Plus de deux tiers des Européens vivent en ville. Les villes sont productives et innovantes, et elles peuvent ouvrir la voie de la croissance intelligente. Elles peuvent utiliser les ressources de manière plus efficace (par exemple en limitant l'occupation des terres, l'imperméabilisation et la consommation d'énergie) et participer à la réalisation d'une croissance durable, par exemple grâce aux infrastructures vertes. Compte tenu des différences de richesse, de la concentration des exclus sociaux et de la concentration de la pauvreté dans les villes, elles ont un rôle essentiel à jouer pour relever le défi de la croissance inclusive.

C'est la raison pour laquelle environ la moitié du FEDER devrait être dépensé dans les villes en 2014–2020. La nouvelle politique de cohésion vise aussi à doter les villes des moyens nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des politiques qui contribuent à atteindre les objectifs d'Europe 2020, en fixant un montant minimal (5 % du FEDER) à consacrer à l'investissement intégré dans le développement urbain durable, et en garantissant que les villes jouent le rôle principal dans la sélection des projets.

La Commission va aussi lancer des appels à projets au titre du nouveau programme dédié aux actions urbaines innovantes, afin de soutenir les villes qui souhaitent tester de nouvelles idées en matière de développement urbain.

### **3.5 Les programmes de la politique de cohésion doivent mieux associer les partenaires à tous les niveaux**

Le cadre de la politique 2014–2020 repose sur le principe que tous les partenaires aux niveaux national, régional et local, dont les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, dans le respect des principes de la gouvernance multiniveaux, participeront à toutes les étapes de la programmation. Pour la première fois au niveau européen, le code de conduite européen sur le partenariat<sup>4</sup> guide les États membres en vue de nouer le dialogue avec ces partenaires et de les mobiliser lors de l'élaboration des programmes, tout au long de leur mise en œuvre et au cours du suivi et de l'évaluation. Les partenariats pourraient aussi s'avérer particulièrement efficaces dans la mise en œuvre de stratégies de développement local mené par les acteurs locaux. Des mesures de renforcement des capacités des partenaires sociaux et de la société civile figurent aussi dans la nouvelle réglementation.

## **4. De la théorie à la pratique: nouvelles données tirées des négociations**

À l'heure d'adopter la présente communication, la Commission avait reçu l'ensemble des 28 accords de partenariat (AP) et environ 150 programmes opérationnels (PO)<sup>5</sup>. Les

<sup>4</sup> Voir le règlement délégué de la Commission du 7.1.2014, COM(2013) 9651 final.

<sup>5</sup> La Commission a déjà adopté quatre AP.

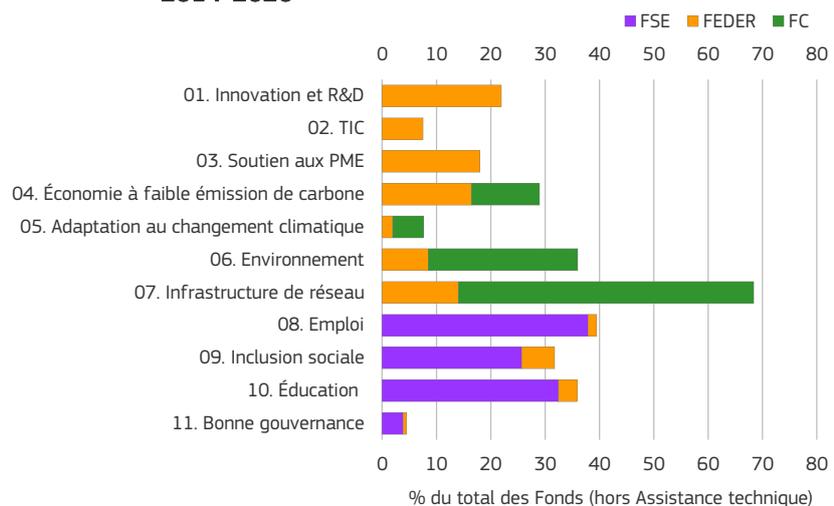
négociations avec les États membres et les régions sont en cours. Ce qui suit ne constitue donc qu'une indication de la mesure dans laquelle les principaux éléments de la réforme ont été intégrés aux nouvelles stratégies et aux nouveaux programmes.

Les informations disponibles montrent des tendances très encourageantes et quelques difficultés.

Au total, quelque 336 milliards d'euros sont affectés aux programmes nationaux et régionaux au titre de l'objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi (ICE). Les ressources sont réparties comme suit: 187,5 milliards d'euros au FEDER, 63 milliards d'euros au Fonds de cohésion, et 85 milliards d'euros au FSE, soit un montant supérieur à l'enveloppe minimale de 80 milliards d'euros qui est légalement requise pour le FSE<sup>6</sup>.

Quelque 124 milliards d'euros sont affectés à la R&D et à l'innovation, aux TIC, aux PME et à l'économie à faible intensité de carbone (graphique 4). Cela représente une hausse de près de 22 % par rapport à 2007–2013. Cette somme est en grande partie financée par le FEDER (116,5 milliards d'euros) et le reste, par le Fonds de cohésion.

**Graphique 4 Dotation aux priorités de financement par Fonds, 2014-2020**



Sources: Accords de partenariats (versions finales et préliminaires) en date du 1 juin 2014

Une somme de 98 milliards d'euros sera investie dans les mesures pour l'emploi, l'inclusion sociale et l'éducation. Cette somme est en grande partie financée par le FSE: emploi (30,7 milliards d'euros), inclusion sociale (20,9 milliards d'euros), et éducation (26,3 milliards d'euros).

Un budget de 59 milliards d'euros est affecté aux infrastructures des réseaux de transport et d'énergie, ce qui représente une diminution de 21 % par rapport à 2007–2013.

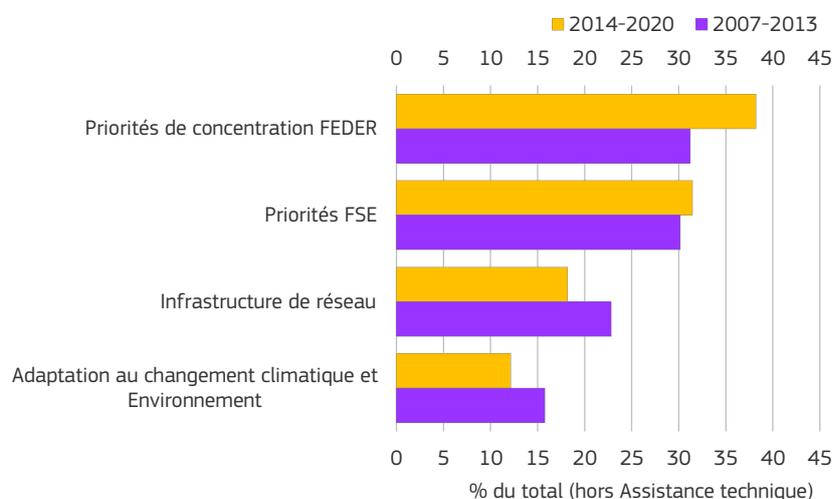
<sup>6</sup> Les ressources financières pour l'objectif ICE incluent le FEDER (à l'exclusion du soutien à la coopération territoriale européenne), le FSE et le Fonds de cohésion. Les chiffres reflètent la situation au 1<sup>er</sup> juin et sont sujets à modification dans le contexte des négociations du programme.

Près de 4,3 milliards d'euros seront investis dans le renforcement des capacités institutionnelles des autorités publiques et dans l'efficacité des administrations et des services publics («bonne gouvernance»). Cela représente une augmentation de 72 % par rapport à la dernière période.

La nouvelle période de programmation s'accompagne donc d'une réorientation claire des priorités de financement par rapport à 2007–2013 (graphique 5). Les États membres et les régions investiront davantage dans les priorités du FEDER (R&D et innovation, TIC, PME et économie à faible intensité de carbone) et dans les priorités du FSE (emploi, inclusion sociale, éducation et gouvernance). Un budget moindre sera pour sa part investi dans les infrastructures de réseaux et les infrastructures environnementales. La diminution de l'investissement dans les infrastructures est particulièrement marquée dans les États membres plus développés.

L'accent particulier que la Commission a mis sur l'économie à faible intensité de carbone a entraîné une augmentation visible de ce type d'investissement: plus de 38 milliards d'euros contribueront à la transition vers une économie à faible intensité de carbone et résiliente sur le plan climatique. Plusieurs pays ont particulièrement insisté sur l'efficacité énergétique ou le développement des énergies renouvelables. Dans certains cas, cependant, il convient de préciser le lien entre l'investissement et les résultats escomptés concernant les objectifs liés au changement climatique.

**Graphique 5 Dotation aux priorités de financement, 2014-2020 et 2007-2013**



Sources: Accords de partenariats (versions finales et préliminaires) en date du 1 juin 2014 et DG REGIO

Compte tenu des défis que constituent le taux de chômage élevé et la pauvreté croissante, certains AP pourraient mettre davantage l'accent sur la croissance inclusive. La Commission est aussi d'avis que le financement affecté à l'éducation n'est actuellement pas suffisant pour mettre en œuvre les priorités définies. Dans certains AP, la priorité accordée aux mesures actives pour l'inclusion sociale est faible. Afin de garantir de meilleurs résultats sociaux et des investissements qui répondent mieux au changement social, la réforme de la politique sociale doit être mieux intégrée dans la programmation.

De plus, concernant l'IEJ, les informations utiles dans certains AP et PO sont plutôt générales et ne décrivent pas comment cette nouvelle initiative sera mise en œuvre ni comment elle contribuera à la mise en œuvre des programmes de la garantie pour la jeunesse, ou si elle y contribuera. Dans certains programmes, les actions soutenues par l'IEJ doivent être davantage axées sur l'aide à la création d'emplois.

Nonobstant l'existence d'une RPP sur l'intégration de la minorité rom, certains États membres ne prévoient pas de priorité spécialement consacrée aux communautés marginalisées; il est dès lors plus difficile d'évaluer la part du financement qui sera affectée à ce domaine d'action. Certains États membres ne répondent pas suffisamment aux besoins de ce groupe cible ou doivent développer davantage leur stratégie et leur logique d'intervention.

La modernisation administrative et la qualité de la justice sont reconnues comme des facteurs essentiels pour la compétitivité et la croissance inclusive. De nombreux États membres prévoient des mesures en vue de renforcer leurs institutions publiques et d'améliorer leur capacité de mettre en œuvre des politiques plus efficaces, de meilleurs services administratifs, des procédures judiciaires plus rapides, une transparence accrue et une plus grande intégrité des institutions publiques, et une participation publique accrue dans les différentes phases de l'élaboration des politiques. Pourtant, dans plusieurs États membres où la réforme de l'administration publique est considérée comme un défi, une stratégie claire fait défaut et les objectifs sont incomplets et mal définis, alors qu'une telle réforme est indispensable pour soutenir l'emploi, la croissance et la compétitivité. Par ailleurs, certains États membres manquent d'un engagement politique clair envers cette réforme.

Il apparaît clairement que la nécessité de se préparer à l'investissement en remplissant des conditions avant la mise en œuvre des programmes a été prise au sérieux. Le processus n'a pas été facile et, dans de nombreux cas, la Commission devra adopter des plans d'action afin de garantir la pleine conformité avec les exigences dans des délais bien définis. Les conditions que les États membres ont jugées particulièrement difficiles à remplir concernent des domaines dans lesquels les directives européennes doivent être transposées ou dans lesquels les règlements européens doivent être appliqués efficacement.

Des stratégies de spécialisation intelligentes ont été conçues aux niveaux national et régional afin d'accélérer la transformation économique et de combler les lacunes dans les connaissances. L'accent doit davantage être mis sur les formes douces de soutien, sur le soutien à la recherche dictée par le marché et à la coopération avec les entreprises. Il y a un risque qu'une routine s'installe dans l'aide aux PME, au lieu d'adapter l'aide à leurs besoins et à leur potentiel de croissance afin de garantir un effet de levier élevé et une utilisation rapide.

Certains États membres ont également conçu des programmes qui établissent des liens clairs entre l'économie numérique et l'innovation. Cet élément est important, car des investissements dans le haut débit à large bande et les TIC sont nécessaires pour surmonter certains obstacles et pour encourager les solutions fondées sur le marché. Il est par exemple essentiel d'axer l'investissement dans le haut débit sur les réseaux de nouvelle génération afin de garantir que les régions moins développées n'accusent pas un retard encore plus important. Les synergies entre la politique de cohésion, Horizon 2020 et d'autres programmes européens sont aussi cruciales dans le contexte des stratégies de spécialisation intelligentes aux niveaux national et régional.

En 2014–2020, quelque 88 programmes dans 16 pays seront des programmes pluri-fonds, qui combinent les ressources du FEDER, du FC et du FSE. Cela devrait encourager l'adoption d'une approche intégrée conjuguant différentes politiques, différents fonds et différentes priorités.

Afin d'améliorer l'efficacité de la politique et de l'orienter davantage sur les résultats et les performances, les États membres et les régions devront définir des objectifs et des cibles détaillés. Il est essentiel que les programmes n'expriment pas leurs objectifs de manière trop générale, en incluant un grand nombre d'actions possibles pour maintenir un maximum de flexibilité dans la sélection des projets à un stade ultérieur. Ce point est crucial: si les objectifs et les cibles ne sont pas suffisamment ambitieux et détaillés, il sera très difficile d'évaluer la politique et de tenir un débat public utile à ce sujet. Au cours du processus de négociation, la Commission se concentrera sur ces risques.

Les accords de partenariat ont dans une large mesure été élaborés dans le cadre d'un dialogue raisonnable avec les partenaires, bien qu'il semble que, dans certains cas, ce dialogue ait été insuffisant, d'importants partenaires n'ayant pas été invités ou des commentaires n'ayant pas été repris dans les versions ultérieures des documents. La Commission examinera très attentivement la manière dont les États membres ont appliqué le code de conduite sur le partenariat afin de garantir une véritable participation des partenaires.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, la nouvelle période nécessite des mécanismes de gouvernance et de coordination forts aux niveaux national et régional afin de garantir la cohérence entre les programmes, le soutien à Europe 2020 et aux RPP, et d'éviter les chevauchements et les lacunes. Ceci est particulièrement important au vu de l'augmentation générale du nombre de programmes régionaux (pour les programmes du FSE, cette augmentation est de près de 60 % par rapport à 2007–2013).

## 5. Conclusion

Au cours de la période 2014–2020, la politique de cohésion guidera l'investissement d'un tiers du budget de l'Union européenne afin de contribuer à atteindre les objectifs paneuropéens de croissance et d'emploi et de réduire les disparités économiques et sociales. C'est aussi le plus grand instrument d'investissement au niveau de l'Union en vue d'atteindre les objectifs d'Europe 2020. Elle fournit la contribution la plus importante dans plusieurs domaines, dont le soutien aux PME, la R&D et l'innovation, l'investissement dans une main-d'œuvre qualifiée et compétitive, la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, le changement climatique et l'environnement.

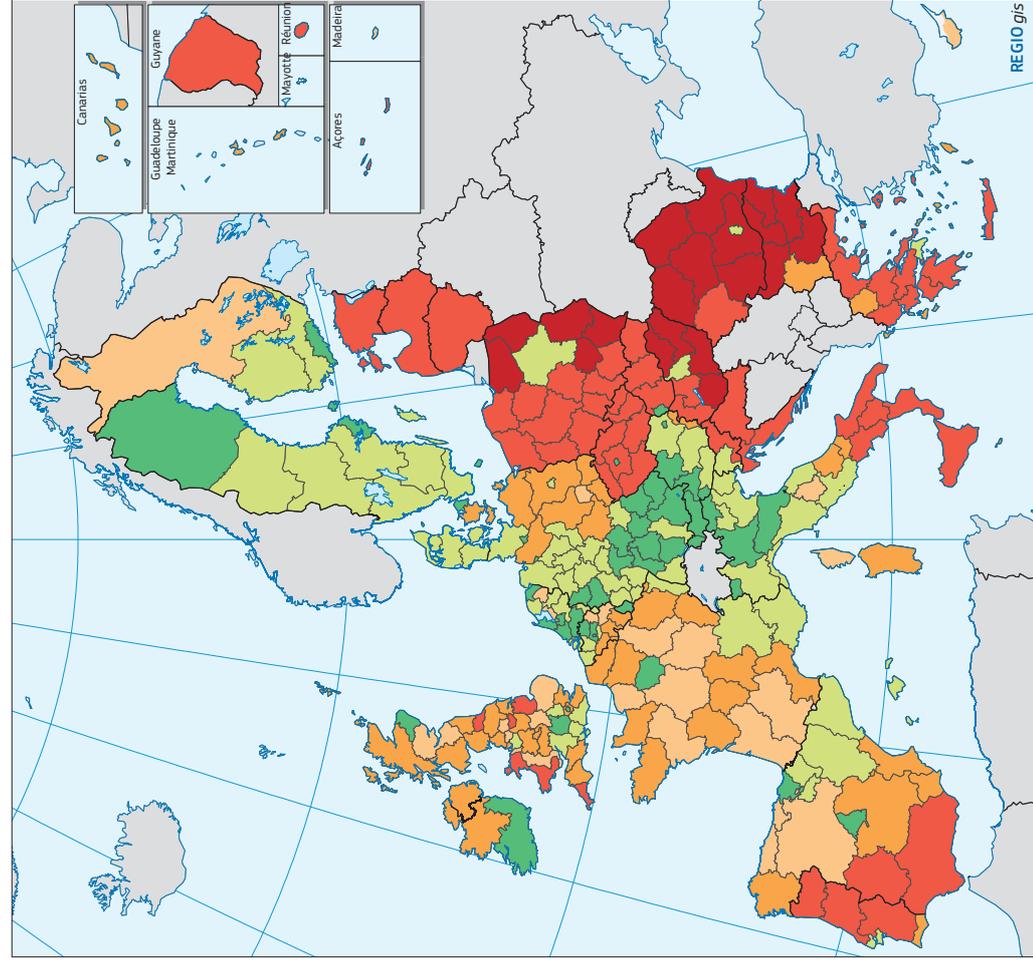
Des modèles économiques donnent une indication de son incidence macroéconomique. Par exemple, dans les principaux pays bénéficiaires, grâce à la politique de cohésion, le PIB devrait augmenter en moyenne de 2 % et l'emploi de 1 % au cours de la période de mise en œuvre.

Cependant, les effets positifs de la politique de cohésion sur la productivité continuent de se manifester après la fin des programmes. D'ici 2030, on estime que le PIB de ces pays sera plus de 3 % supérieur au niveau escompté en l'absence de politique. Cela signifie qu'au cours de la période 2014–2030, pour chaque euro dépensé dans les principaux pays bénéficiaires, le PIB devrait s'élever de plus de trois euros.

Toutefois, pour que ces effets se concrétisent, il est essentiel que les États membres et les régions mettent les réformes en œuvre et utilisent la politique comme un outil d'investissement efficace. L'issue des négociations en cours, visant à élaborer des stratégies solides, à mettre en évidence un petit nombre de priorités d'investissement essentielles, à définir des objectifs ambitieux et à garantir que les conditions micro- et macroéconomiques portent à son maximum l'incidence de l'investissement cofinancé au titre de la politique de cohésion, sera par conséquent cruciale.

La Commission présentera un premier rapport d'avancement sur les programmes au Parlement européen et au Conseil en 2017. Celui-ci donnera un aperçu de l'avancée des États membres et des régions sur la voie de la réalisation des objectifs fixés dans leurs programmes, en indiquant s'ils obtiennent ou non les résultats escomptés.

# Cartes

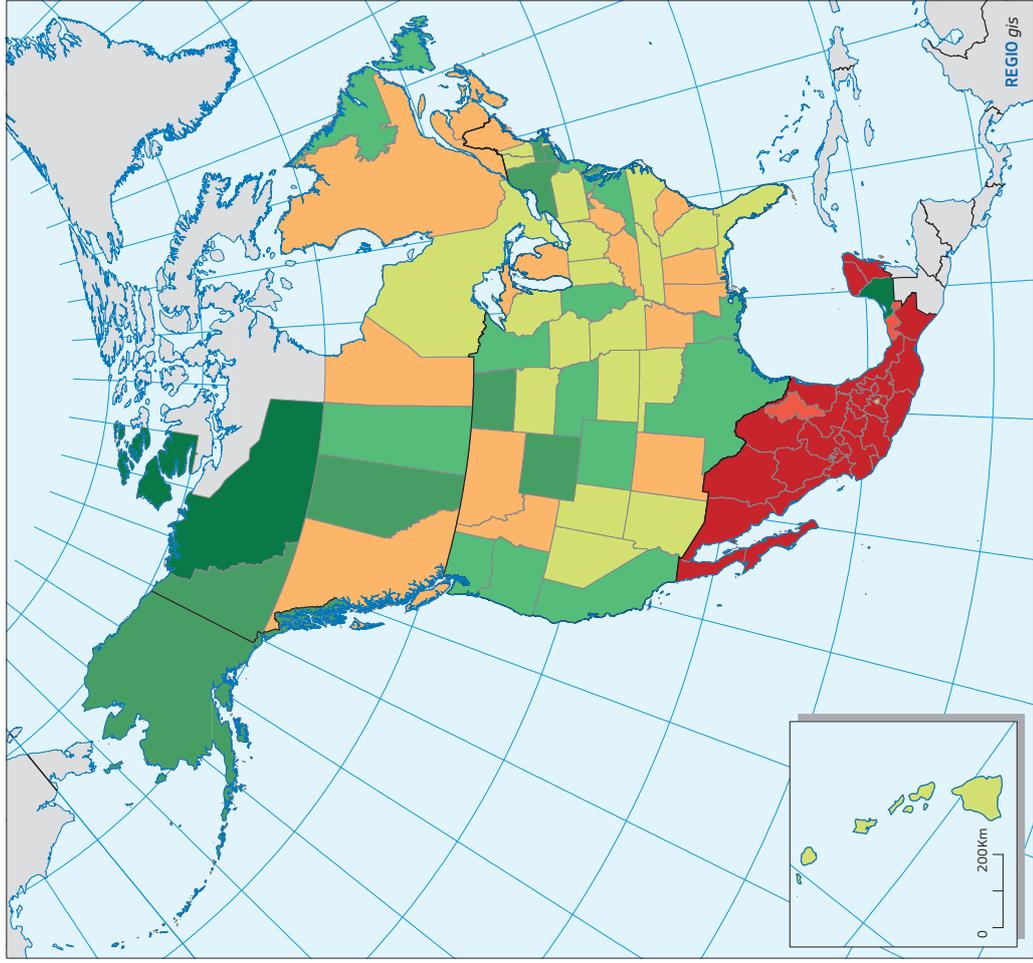


**PIB par habitant (SPA), 2011**

Indice, UE-28 = 100  
 < 50  
 50 - 75  
 75 - 90  
 90 - 100  
 100 - 125  
 >= 125

Source: Eurostat

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

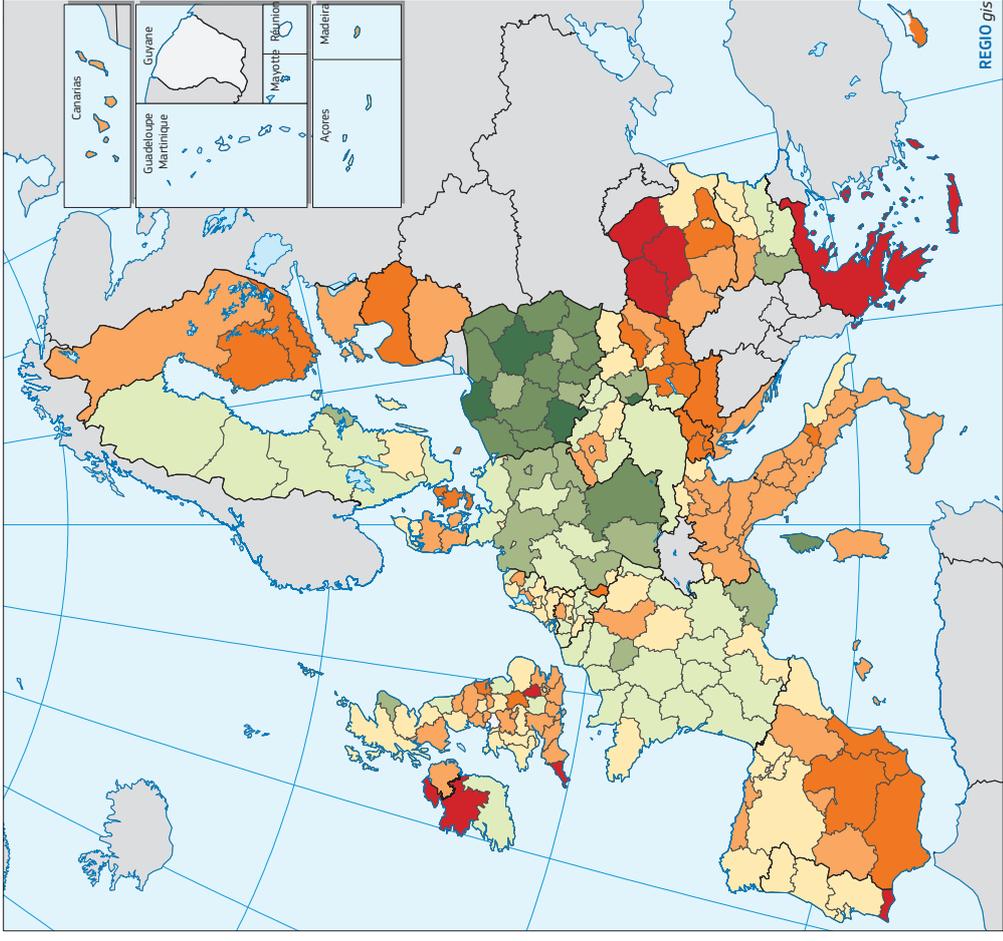
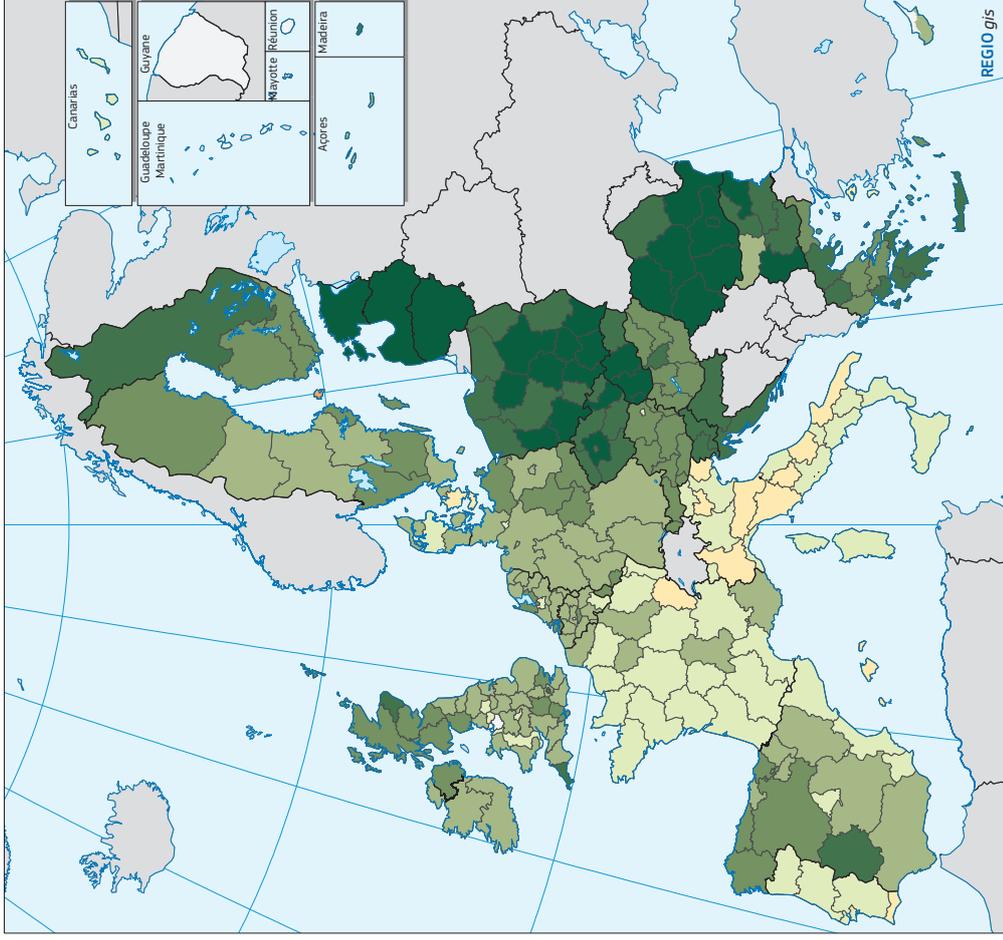


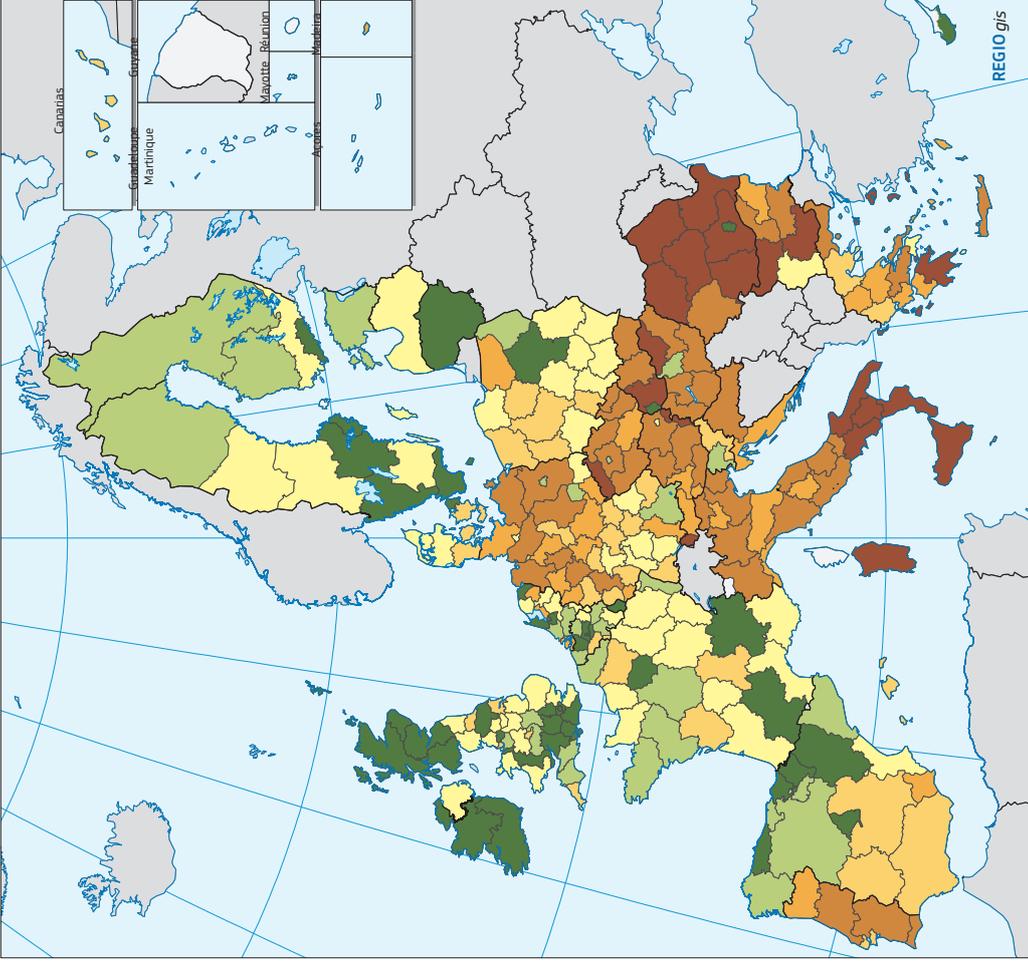
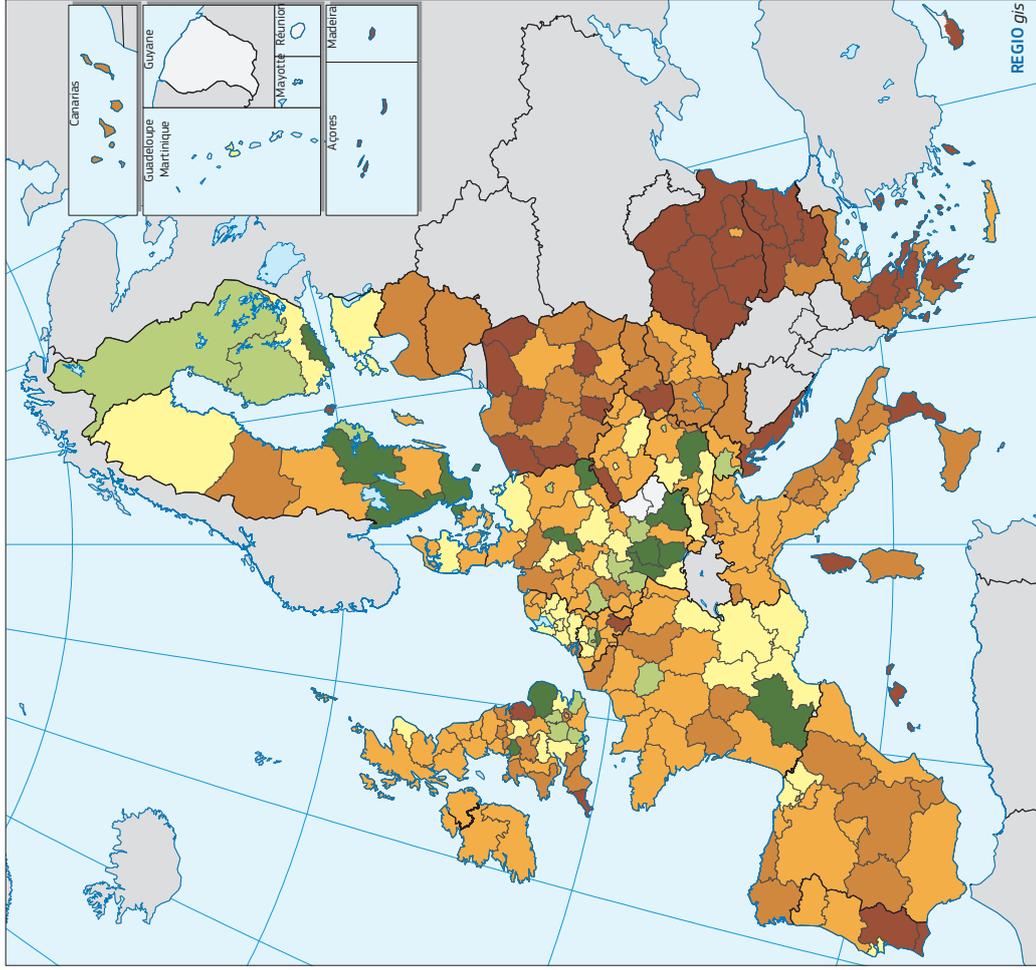
**ALENA: PIB par habitant (SPA en USD), 2012**

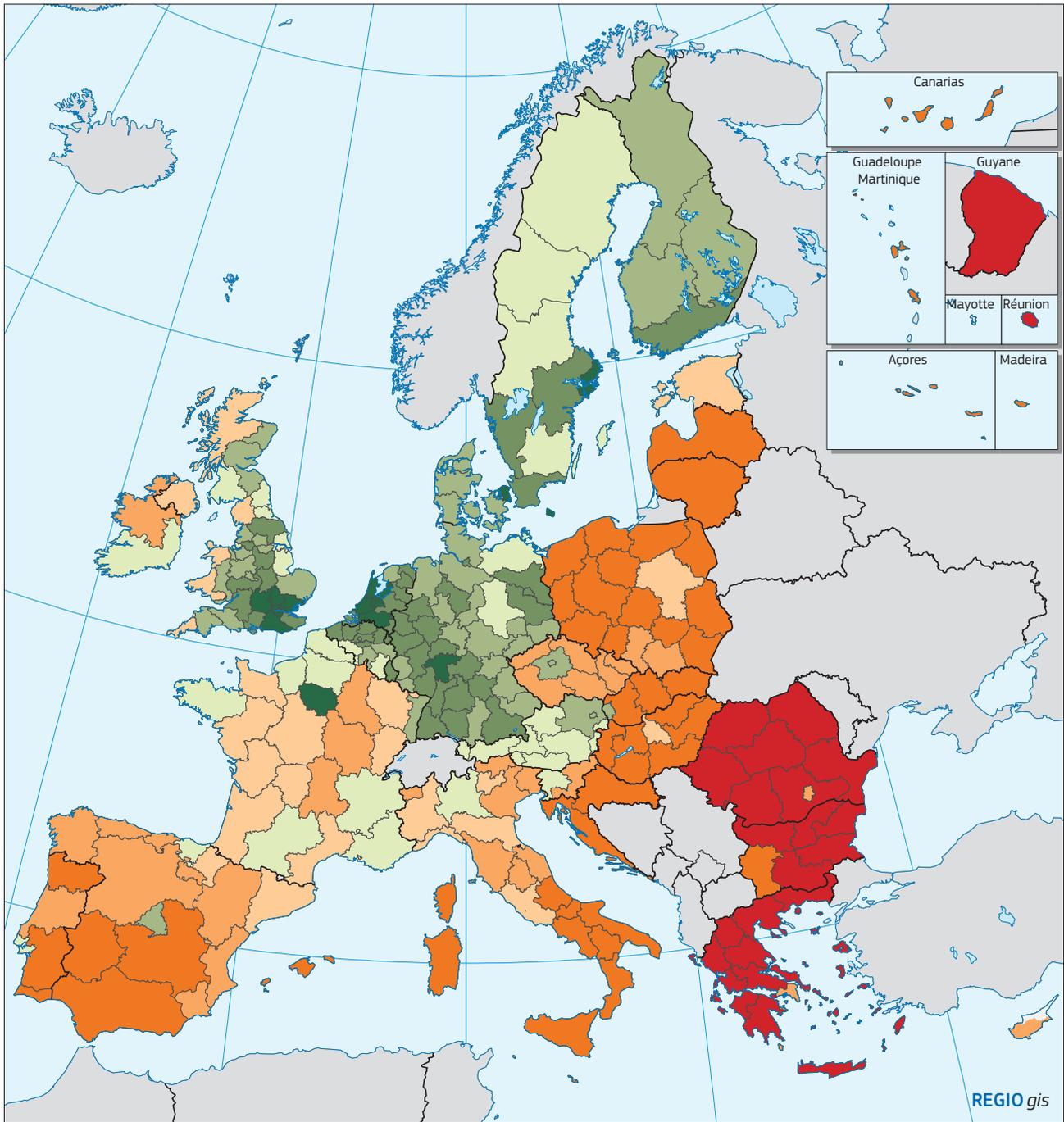
Indice, moyenne ALENA = 100  
 < 50  
 50 - 75  
 75 - 100  
 100 - 125  
 125 - 150  
 150 - 200  
 > 200

Mexique: 2011  
 Source: OCDE

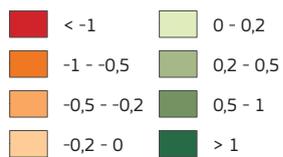
Source des limites administratives: série de données GAUL (Système de classification par niveaux administratifs) utilisées par la FAO dans le cadre du programme CE/FAO de sécurité alimentaire « information pour l'action ».







Indice: les valeurs s'échelonnent de faible (négatif) à élevé (positif)

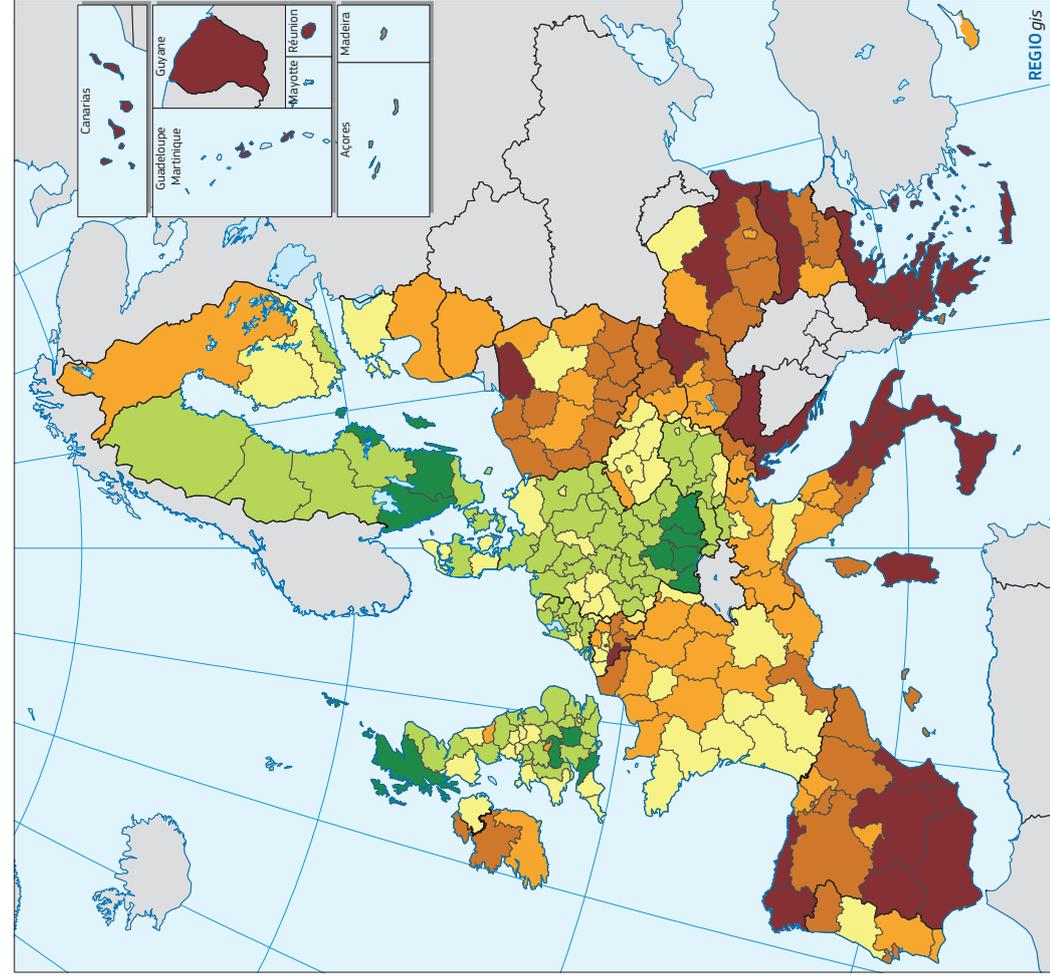


UE-28 = 0

Source: Annoni, P. and Dijkstra, L., 2013

0 500 Km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives



**Taux d'emploi (20-64 ans), 2013**

% de la population âgée de 20-64 ans

- < 60
- 60 - 65
- 65 - 70
- 70 - 75
- 75 - 80
- > 80

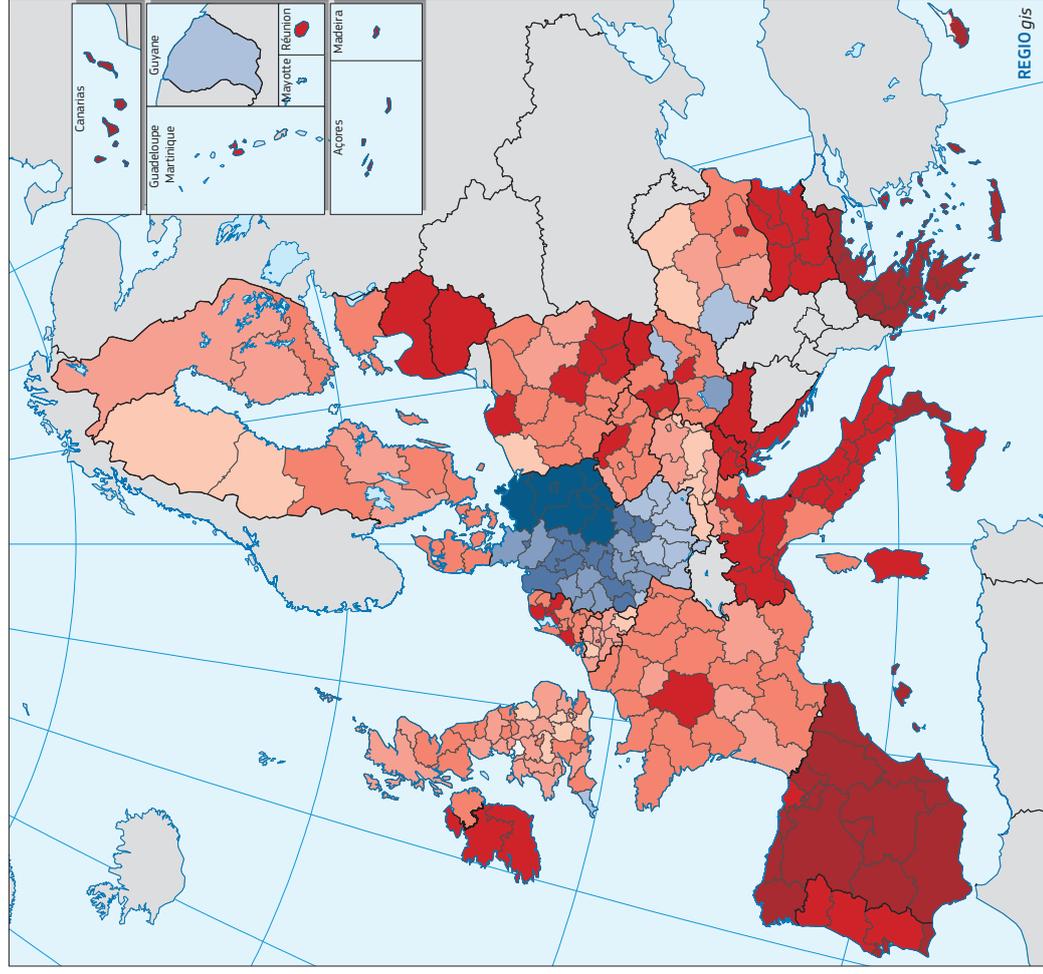
UE-28 = 68,3

L'objectif Europe 2020 est 75 %.

Source: Eurostat

0 500 Km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives



**Variation du taux de chômage, 2008-2013**

Variation en points de pourcentage

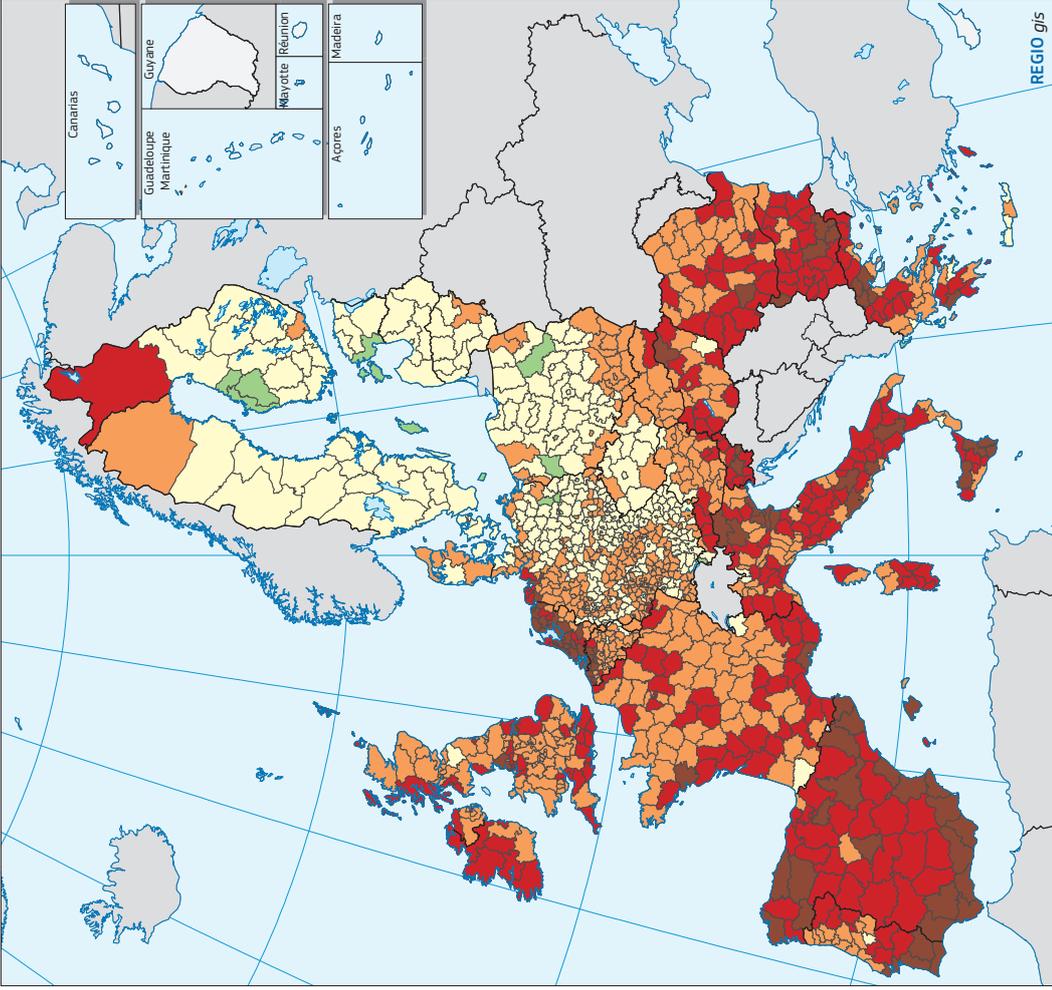
- < -4
- 4 - -2
- 2 - -1
- 1 - 0
- 0 - 1
- 1 - 2
- 2 - 4
- 4 - 10
- > 10
- pas de données

UE-28 = 3,8

Sources: Eurostat, DG REGIO

0 500 Km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives



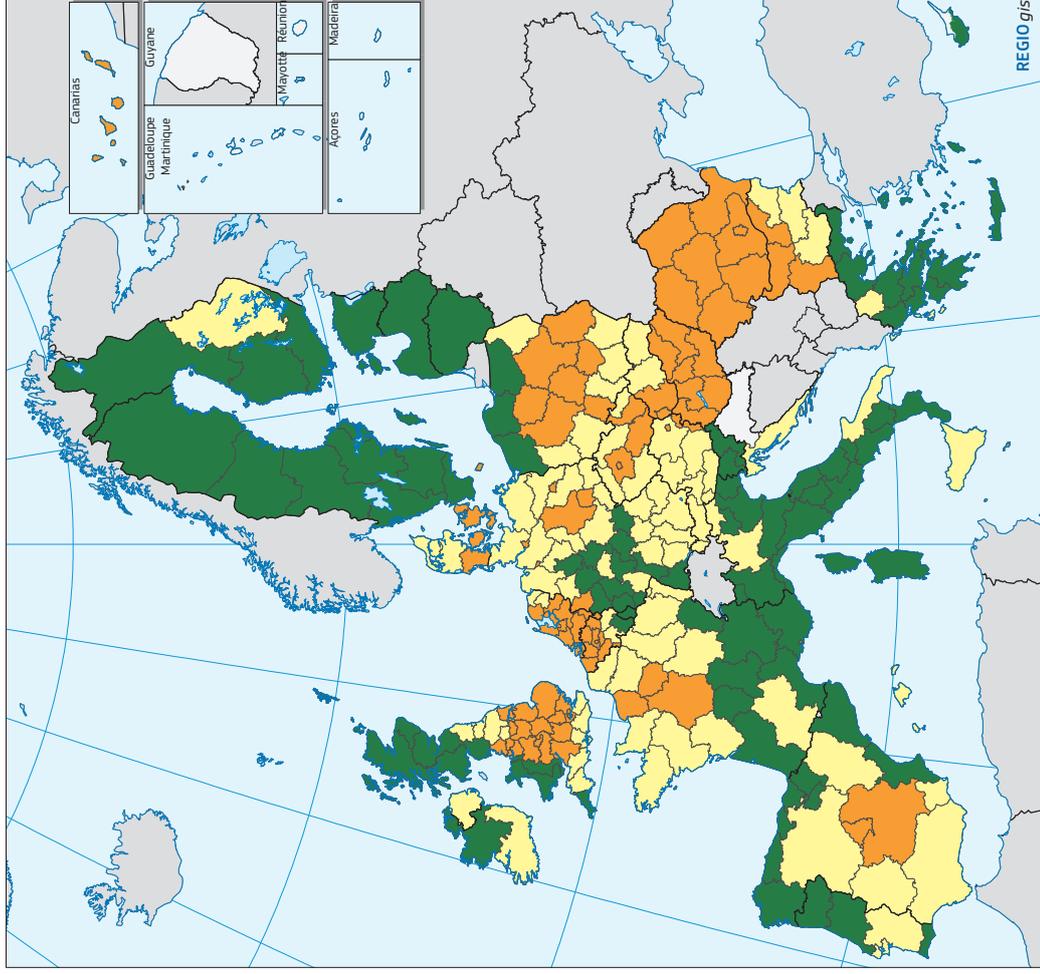
### Vulnérabilité potentielle au changement climatique

L'impact potentiel a été calculé en combinant l'exposition des régions au changement climatique et les données les plus récentes sur les dimensions pondérées de leur sensibilité physique, économique, sociale, environnementale et culturelle au changement climatique.

Source: ESPON Climate Project, 2011



© EuroGeographics Association pour les limites administratives



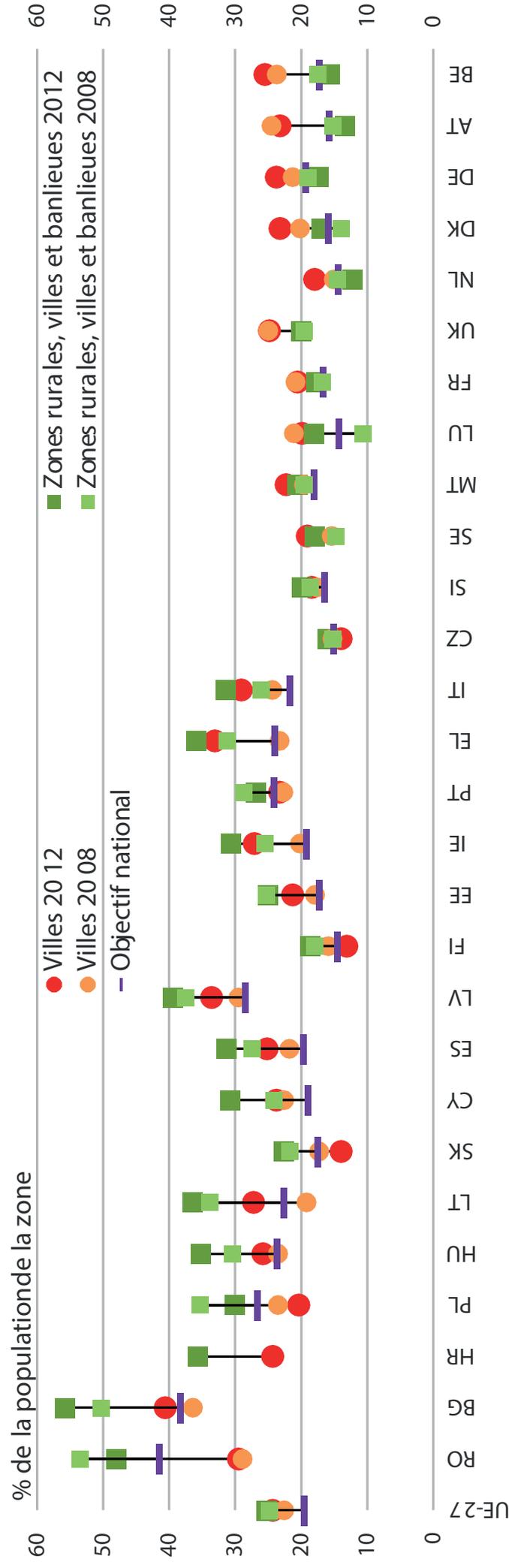
### Capacité à fournir des services écosystémiques, indice TESI

Source: CCR

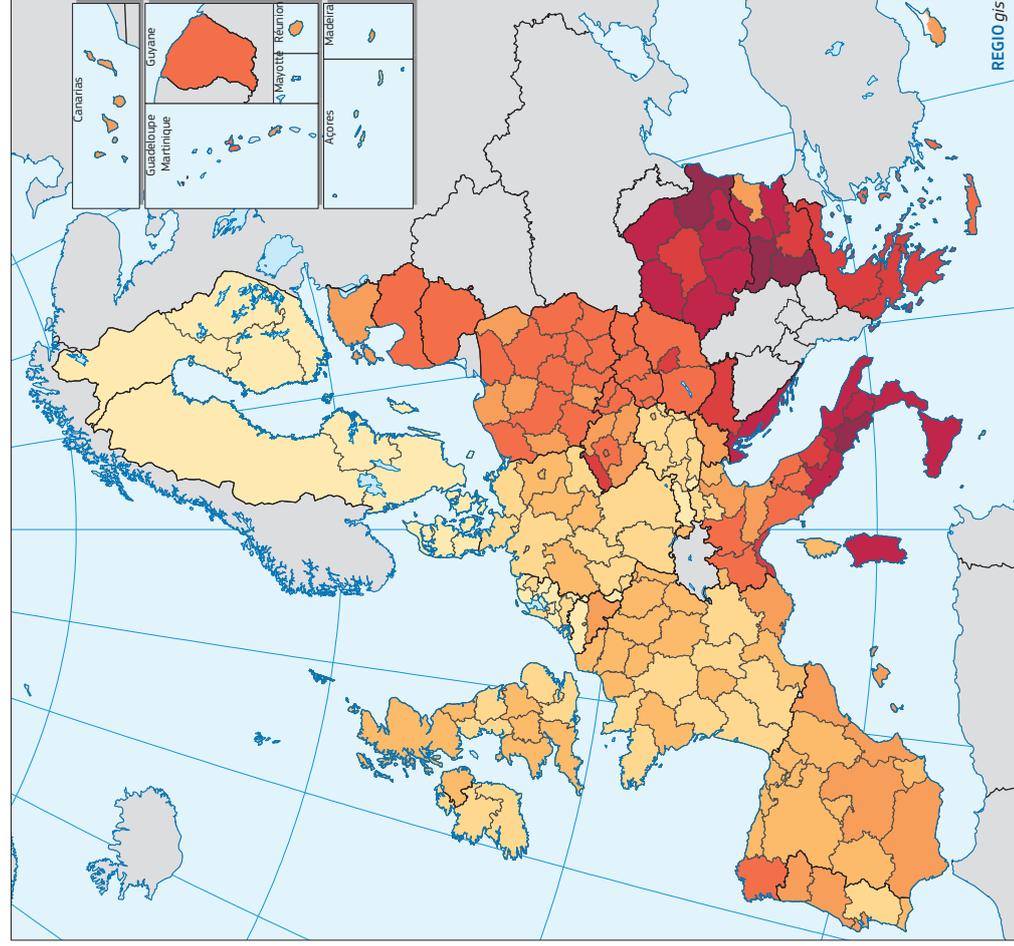


© EuroGeographics Association pour les limites administratives

## Part de la population vivant dans des ménages menacés de pauvreté ou d'exclusion par degré d'urbanisation, 2008 -2012 et objectifs nationaux pour 2020

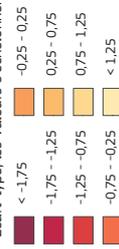


BE, IE, AT et UK: 2008 et 2011  
Source: Eurostat



**Indice de qualité de la gouvernance en Europe, 2013**

Écart-type, les valeurs s'échelonnent de mauvaise qualité (négatif) à haute qualité (positif)

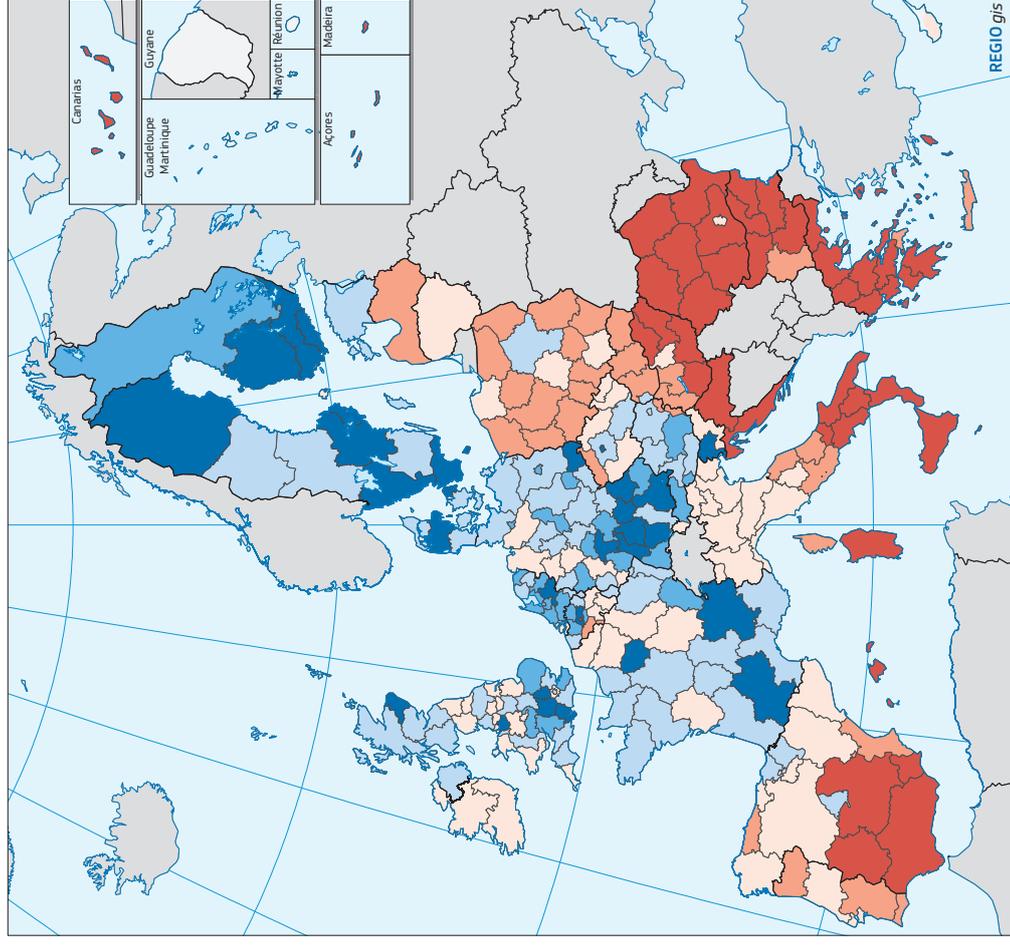


UE = 0

Source: ANITCORRP, sur la base de données de la Banque mondiale et d'une enquête régionale sur la qualité de l'administration publique (Charon, N. et al., 2014).

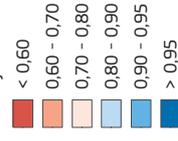


© EuroGeographics Association pour les limites administratives



**Indice Europe 2020, 2011 — Écart par rapport aux objectifs de l'UE**

Indice de l'écart par rapport aux objectifs de l'UE



Faible = loin de l'objectif

Élevé = proche de l'objectif

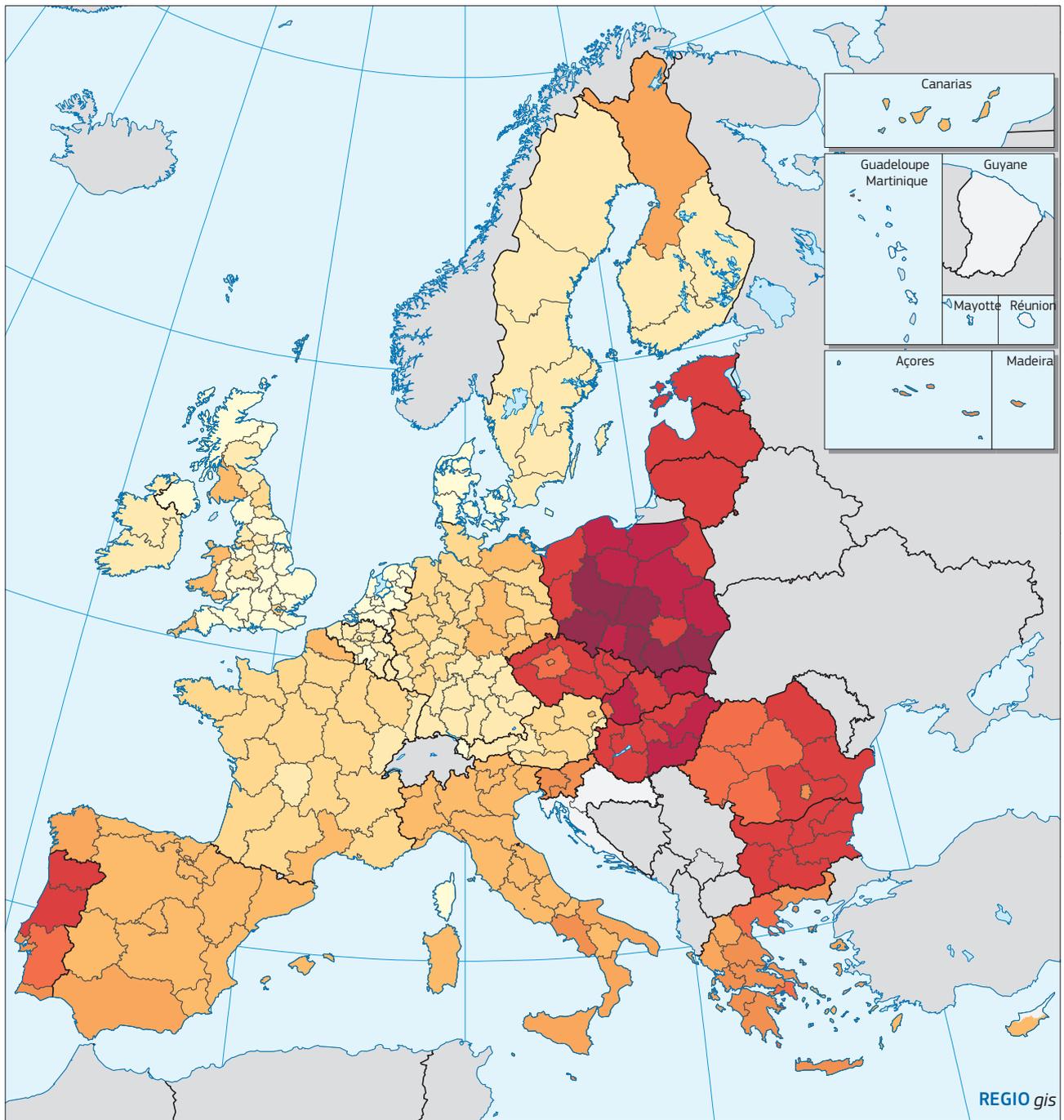
Moyenne UE = 0,82

Cet indice tient compte des indicateurs suivants: emploi, dépenses en R&D, éducation (ESL et TERT) et lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (AROE).

Sources: Athanasoglou, S. et Dijkstra, L., 2014

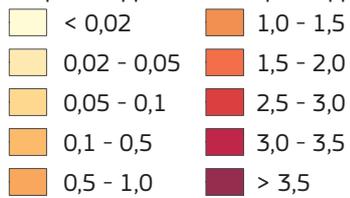


© EuroGeographics Association pour les limites administratives



### Impact des programmes de la politique de cohésion 2014-2020 sur le PIB, 2030

Impact supplémentaire par rapport à la situation de référence (en %)



Source: RHOMOLO

0 500Km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

Commission européenne

Investissement dans l'emploi et la croissance - La promotion du développement et de la bonne gouvernance  
dans les régions et villes de l'UE

Luxembourg: Office des Publications de l'Union

2014 - 40 pp. - 21 X 29,7cm

ISBN 978-92-79-39426-3 (print)

doi 10.2776/10394 (print)

