



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.5.2007  
COM(2007) 273 final

**QUATRIÈME RAPPORT**

**sur la cohésion économique et sociale**

(présenté par la Commission)

{SEC(2007) 694}

# QUATRIÈME RAPPORT

## sur la cohésion économique et sociale

En application de l'article 159 du traité, la Commission doit présenter tous les trois ans un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale, ainsi que sur la part de ces progrès attribuable aux divers instruments prévus dans cet article (politiques des États membres et de la Communauté).

Le présent quatrième rapport commence par faire le point sur la situation et les perspectives au regard de la cohésion économique, sociale et territoriale et continue par une analyse de l'incidence de la politique aux niveaux national et communautaire sur la cohésion dans l'Union. Il insiste particulièrement sur 1) l'évaluation préliminaire de l'impact de la cohésion européenne au cours de la période de programmation 2000-2006 et 2) sur une première estimation de la nouvelle programmation 2007-2013 sur la base des stratégies nationales et des projets de programmes opérationnels soumis à la Commission par les États membres jusqu'à la fin du mois d'avril 2007 (voir SEC(2007) 694)<sup>1</sup>.

### 1. LA VALEUR AJOUTEE DE LA POLITIQUE DE COHESION

L'efficacité et l'impact de la politique de cohésion européenne subissent l'influence de différents facteurs. Un contexte économique caractérisé par une stabilité des prix et de bons équilibres budgétaires bénéficiera de taux d'intérêt plus bas. Ceci stimule ensuite les investissements et l'accumulation de capital, augmentant ainsi tant la productivité que l'emploi. Cela permet également d'augmenter le taux et la diffusion de l'innovation et de réduire les coûts du capital.

Un autre facteur critique est l'efficacité et l'efficacités des administrations publiques aux niveaux national, régional et local. Par ailleurs, les facteurs externes, et notamment la globalisation, sont souvent déterminants dans les changements structurels à tous niveaux pouvant avoir un large impact sur le développement économique et la création d'emploi.

Toutefois, grâce à une démarche rigoureuse, la politique de cohésion a réussi à peser sur les niveaux de vie et de perspectives dans l'Union.

---

<sup>1</sup> Dans la période 2000-2006, cinq fonds ont contribué à la politique de cohésion: le FEDER, le FSE, le Fonds de Cohésion, le FEOGA Orientation et l'IFOP. Dans la période actuelle 2007-2013, trois fonds contribuent à la politique: le FEDER, le FSE et le Fonds de Cohésion. Le présent rapport met l'accent sur la contribution du FEDER, du FSE et du Fonds de Cohésion à la politique de cohésion. A présent, l'ancien FEOGA Orientation a été absorbé par le Fonds de Développement Rural qui contribue également à la cohésion économique et sociale.

- *Convergence aux niveaux national et régional*

Au cours de la période 2000-2006, dans leur ensemble les principaux bénéficiaires de la politique de cohésion européenne ont continué d'afficher des taux de croissance impressionnants. Au niveau régional, le fait que des régions à faible PIB par habitant aient été très performantes au cours des 10 dernières années signifie que, à travers l'UE, les régions ont été engagées dans un processus de convergence mesuré en termes de PIB par habitant.

- *Selon les estimations, ces tendances vont se poursuivre*

Des études laissent entrevoir que les investissements consentis au titre des programmes contribueront à l'élévation de 5 à 15% des niveaux absolus de PIB dans la plupart des nouveaux États membres au cours de la période 2007-2013, par rapport à un scénario sans politique de cohésion. En outre, d'ici à 2015, près de 2 millions d'emplois supplémentaires devraient être créés sous l'effet de ces investissements.

- *La politique de cohésion soutient la croissance et la création d'emplois également en dehors des régions de convergence*

Dans une économie de marché, la croissance et le développement vont inévitablement de pair avec des restructurations, suivies souvent de pertes d'emplois et création de nouveaux emplois inégalement réparties, ce qui peut susciter une concentration territoriale de problèmes sociaux et économiques. L'une des tâches de la politique de cohésion, même dans les États membres les plus prospères de l'Union, consiste à renforcer la capacité de l'Union à s'adapter aux mutations et à créer de nouveaux emplois durables. Sur la période 2000-2005, les estimations suggèrent la création de plus de 450 000 emplois bruts dans six pays, qui représentent environ les deux-tiers de l'aide allouée par l'Europe à l'Objectif 2.

- *La politique de cohésion soutient la capacité innovante des États membres et des régions*

Entre 2000 et 2006, la politique de cohésion a apporté une aide importante aux efforts de R&D et a renforcé la capacité d'innovation, en particulier dans les régions de l'Objectif 1. Compte tenu des programmes existants au moment de l'adoption du présent rapport, le volume de ressources à investir dans l'innovation et la R&D au titre de la politique de cohésion va plus que doubler au cours de la période 2007-2013.

- *L'investissement en capital humain au titre de la politique de cohésion est très rentable*

La valorisation du capital humain explique plus de la moitié des gains de productivité constatés au cours des dix dernières années. Les programmes européens de cohésion cofinancent chaque année la formation de quelque 9 millions de personnes, dont plus de la moitié de femmes. Une proportion élevée de bénéficiaires, soit accèdent (retournent) à l'emploi à l'issue d'une formation, soit déclarent bénéficier de meilleures conditions d'emploi et d'un revenu plus élevé.

- *L'effet de levier de la politique de cohésion sur le capital public et privé en soutien à l'investissement productif*

Entre 2000 et 2006, chaque euro investi par la politique de cohésion a mené, dans les régions Objectif 1, à une dépense additionnelle moyenne de 0,9 euros. Dans les régions Objectif 2, la dépense peut représenter jusqu'à trois fois le montant investi. C'est au travers de règles telles que le cofinancement et le partenariat que ceci est possible, de même qu'au travers d'une plus grande participation de capital privé, y compris une variété d'accords de partenariat public-privé.

Plus récemment, la Commission, en collaboration avec des institutions financières internationales, a développé des instruments financiers innovateurs à utiliser en combinaison et en complément à l'aide européenne: JEREMIE pour la promotion des PME et du microcrédit, et JESSICA pour le développement urbain. Ceci transformera les subventions en financement recyclable les rendant ainsi plus durables à long terme. L'utilisation de telles aides pour attirer et combiner le capital privé en augmentera l'effet de levier et incitera davantage à une meilleure performance.

- *La politique de cohésion a encouragé l'émergence d'approches intégrées pour le développement*

La politique de cohésion contribue au développement et s'occupe de manière intégrée des impacts de problèmes complexes comme les enjeux de la mondialisation, le changement climatique, les évolutions démographiques, ce qui rend cohérentes diverses politiques sectorielles. Cette démarche intégrée a permis d'accentuer l'impact global d'interventions sectorielles en exploitant les synergies existant entre des domaines politiques et en contrôlant leurs effets collatéraux, en favorisant le dialogue entre les administrations et en adaptant davantage les interventions aux spécificités socio-économiques des régions et localités.

- *La politique de cohésion contribue à améliorer la qualité des investissements publics*

La programmation de la politique, selon une approche septennale fondée sur une sécurité budgétaire tout au long de cette période, a profondément amélioré la programmation budgétaire à long terme dans de nombreux États membres et régions. En outre, la politique de cohésion facilite l'identification de priorités d'investissements publics, favorisant ainsi, notamment dans des pays bénéficiaires de la politique de cohésion, une utilisation plus efficace et rentable des investissements publics en général, et pas seulement là où ces investissements étaient cofinancés par la Communauté. De cette manière, la politique de cohésion influence le modèle d'investissement en le menant vers une plus grande productivité et plus de durabilité.

- *La politique de cohésion a développé le partenariat en tant qu'élément essentiel d'une bonne gouvernance*

Le principe du partenariat est un principe fondamental qui sous-tend tous les aspects de la politique de cohésion – la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation - et qui est aujourd'hui largement reconnu comme un élément essentiel d'une bonne gouvernance. Le système de gouvernance à plusieurs niveaux fondé sur une approche stratégique et impliquant les autorités communautaires, nationales, régionales et locales

et les autres partenaires garantit l'adéquation des actions aux conditions sur le terrain et une volonté véritable de réussir.

## **2. SITUATION ET EVOLUTION DES DISPARITES ECONOMIQUES, SOCIALES ET TERRITORIALES**

### **2.1. Cohésion économique**

- *La convergence existe tant au niveau national ...*

L'ensemble des principaux bénéficiaires de la politique de cohésion au cours de la période 1994-2006, à savoir la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, ont enregistré un taux de croissance impressionnant. Entre 1995 et 2005, la Grèce a réduit son écart avec le reste de l'UE-27 en poussant son PIB par habitant de 74% à 88% de la moyenne de l'UE-27 en 2005. Sur la même période, le PIB par habitant de l'Espagne et de l'Irlande est passée respectivement de 91% et 102% à 102% et 145% de la moyenne de l'Union. Au même moment, la croissance au Portugal est descendue sous la moyenne européenne depuis 1999. En 2005, son PIB par habitant atteignait 74% de la moyenne EU.

Les nouveaux États membres, en particulier ceux à très faible PIB par habitant, ont affiché la croissance la plus marquée et ont rattrapé le plus rapidement leur retard. Le PIB des trois États baltes a pratiquement doublé entre 1995 et 2005. Les taux de croissance de la Pologne, de la Hongrie et de la Slovaquie ont plus que doublé par rapport à la moyenne de l'UE.

Toutefois, étant partis de niveaux de PIB par habitant très bas, et sur la base des taux de croissance actuels, il semble que la Pologne et, plus spécialement, la Bulgarie et la Roumanie, mettront plus de 15 ans avant d'atteindre un PIB par habitant de 75% de la moyenne de l'UE-27.

- *...que régional*

La croissance relativement soutenue observée au cours des dix dernières années dans les régions à faible PIB par habitant signifie que les régions de toute l'UE convergent. Entre 1995 et 2004, le nombre de régions au PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE a baissé de 78 à 70 et celui des régions au PIB inférieur à 50% de la moyenne de l'UE est tombé de 39 à 32.

Les régions en retard de développement dans l'UE-15, principales bénéficiaires de l'aide accordée au titre de la politique de cohésion au cours de la période 2000-2006, ont affiché une augmentation significative du PIB par habitant par rapport au reste de l'UE entre 1995 et 2004. En 1995, 50 régions représentant une population totale de 71 millions d'habitants ont enregistré un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE-15. En 2004, dans presque une région sur quatre, ce qui correspond globalement à 10 millions d'habitants, le PIB par habitant a dépassé le seuil des 75% de la moyenne.

- *...mais les disparités restent importantes*

En dépit de ces avancées, les disparités restent considérables. Ceci est en partie dû au récent élargissement et en partie à cause du fait que la croissance - dans les premières

phases du développement – tend à se concentrer dans les zones les plus dynamiques des pays.

Certaines des régions les plus développées (celles avec un PIB par habitant supérieur à 75% de la moyenne de l'UE27) commencent même à connaître des taux de croissance très faibles, voire négatifs. Entre 2000 et 2004, le PIB réel par habitant a baissé dans 27 régions et dans 24 autres, il a crû de moins de 0,5% par an. Dans cinq de ces régions, le PIB par habitant est passé sous le taux de 75% de la moyenne de l'UE.

- *Les augmentations de l'emploi et de la productivité stimulent la croissance dans les régions*

Les régions en retard de développement rattrapent rapidement leur retard en termes de productivité. Ceci se remarque particulièrement dans les nouveaux États membres: dans les trois États baltes et partiellement en Pologne, la productivité s'est accrue quatre fois plus vite que la moyenne de l'UE entre 1995 et 2004. Mais certaines de ces régions partent de niveaux très faibles. Cependant, comme l'emploi dans ces régions se déplace vers des secteurs à plus haute valeur ajoutée, la productivité régionale devrait s'accroître, même si la productivité sectorielle reste stable.

Cependant, en 2004 les régions au Portugal, en Grèce, en Irlande et en Espagne affichent toujours des niveaux de productivité considérablement supérieurs à ceux des nouveaux États membres. L'Irlande combine la croissance de l'emploi la plus élevée de l'UE et des augmentations significatives de la productivité. D'autre part, la croissance économique régionale en Espagne repose presque exclusivement sur la croissance de l'emploi, ce qui laisse penser qu'il pourrait être difficile de maintenir cette croissance économique sur le long terme. Au Portugal, après un accroissement substantiel jusqu'en 2001, l'emploi a stagné depuis lors, alors qu'en Grèce, la croissance de l'emploi a été limitée jusqu'en 2001, mais s'est accrue ensuite considérablement.

Neuf régions sur les dix les plus développées ont vu leur taux d'emploi s'élever, et pratiquement autant ont vu leur productivité s'accroître. Néanmoins, entre 1995 et 2004, la productivité a baissé dans 29 régions en Italie, en France, en Espagne et en Allemagne, alors que l'emploi a diminué dans 16 régions, essentiellement dans la partie orientale de l'Allemagne et dans le nord de l'Angleterre.

## **2.2. Cohésion sociale**

- *Les taux d'emploi ont convergé aux niveaux communautaire et national ...*

Entre 2000 et 2005, les taux d'emploi régionaux ont convergé à l'intérieur de l'UE. En 2005, les taux d'emploi dans les régions en retard de développement étaient encore de quelque 11 points de pourcentage en-dessous de ceux du reste de l'Union.

Au cours de cette période, certains pays ont connu un accroissement constant et considérable de l'emploi, tandis que d'autres, comme la Roumanie et la Pologne, ont enregistré un déclin dans la majorité des régions, dans certains cas de plus de deux points de pourcentage.

Dans la perspective des objectifs fixés à Lisbonne au regard du taux d'emploi, l'UE doit créer quelque 23,5 millions d'emplois supplémentaires dont 7 millions devraient être destinés aux femmes et 7 millions aux personnes entre 55 et 64 ans. Pour réaliser une création d'emploi à cette échelle, il faudra investir dans de nouvelles activités adaptées à une main d'œuvre qualifiée pour les assumer.

- *... et les écarts dans les taux de chômage se sont réduits*

Entre 2000 et 2005, le chômage a baissé de 13,4% à 12,4% dans les régions en retard de développement, bien que dans 17 de ces régions, le chômage s'est accru de plus de 2 points de pourcentage.

Dans les régions plus développées, le chômage est resté stable entre 2000 et 2005 avec un taux à peine inférieur à 8%, bien que les régions en Espagne, en Italie, en France et au Royaume-Uni ont enregistré une réduction générale du taux de chômage et celles en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et en Belgique, une légère augmentation.

En 2005, le taux de chômage des femmes dans l'UE était supérieur à celui des hommes, mais l'écart s'est réduit d'un tiers entre 2000 et 2005. L'écart était le plus élevé en Grèce, en Espagne et en Italie.

- *La pauvreté reste un enjeu ...*

La proportion de la population menacée de pauvreté reste relativement élevée dans certains États membres. Cette catégorie de population, reconnue dans cette situation parce que disposant d'un revenu inférieur de 60% du revenu moyen *national*, représentait en 2004 environ 20% de l'ensemble de la population en Lituanie, en Pologne, en Irlande, en Grèce, en Espagne et au Portugal, mais seulement 10% aux Pays-Bas, en République tchèque et en Suède. En moyenne, en 2004, environ 75 millions de personnes étaient menacées de pauvreté, soit 16% de la population de l'UE. Le risque est plus grand pour les femmes, les jeunes, les personnes âgées et les chômeurs.

- *Les niveaux d'éducation augmentent mais restent faibles dans les régions en retard de développement*

Une main-d'œuvre instruite et qualifiée est un facteur important d'une économie de la connaissance compétitive. Des améliorations sont perceptibles avec le temps: le nombre de jeunes âgés de 25 à 34 ans titulaires d'un diplôme universitaire ou similaire est en augmentation et représente aujourd'hui près du double de celui de la génération précédente âgée de 55 à 64 ans. Cependant, dans certains États membres, notamment en Roumanie, en République tchèque, en Italie et en Slovaquie, les niveaux d'éducation des jeunes sont plus bas.

En 2005, quelque 23% des personnes âgées de 25 à 64 ans dans l'UE avaient suivi un enseignement tertiaire et se répartissaient de 35% en Finlande jusqu'à 10% environ en Roumanie. Sur ce plan, les régions ne sont pas convergentes et les différences entre elles sont plus marquées. En moyenne, les régions en retard de développement comptent un pourcentage plus réduit de personnes entre 25 et 64 ans issues de l'enseignement tertiaire.

### 2.3. Cohésion territoriale

- *Moindre concentration territoriale de la richesse dans le noyau central traditionnel d'Europe ...*

Les chiffres prouvent que la prospérité économique dans l'UE devient moins concentrée géographiquement: le "noyau" économique traditionnel d'Europe (l'espace délimité par Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg) s'est approprié en 2004 une part de PIB dans l'UE-27 considérablement plus petite qu'en 1995, alors que la proportion de sa population est restée stable. Cette tendance est due à l'émergence de nouveaux centres de croissance comme Dublin, Madrid, Helsinki et Stockholm, mais aussi Varsovie, Prague, Bratislava et Budapest.

- *... Mais davantage au niveau national ...*

Toutefois, à l'intérieur des États membres de toute l'UE, l'activité économique s'est davantage concentrée dans les régions-capitales, à l'exception de Berlin et de Dublin. Entre 1995 et 2004, en moyenne, la part des régions-capitales dans le PIB national s'est accrue de 9%, tandis que leur population croissait de 2%. Cette évolution a été particulièrement sensible entre 1995 et 2000, surtout à Varsovie et à Bucarest.

La concentration accrue de la population et de l'activité économique dans les régions-capitales pourrait à plus long terme freiner la croissance économique globale dès lors que des externalités négatives, comme l'augmentation des coûts du logement, la réduction des espaces d'activité commerciale, la congestion et la pollution, influent négativement sur leur image et leur compétitivité. Les pôles de croissance secondaires pourraient contribuer à réduire la pression sur les régions-capitales et promouvoir un potentiel de croissance générale plus élevé.

- *... Avec une tendance à la suburbanisation, ...*

La tendance dominante dans les villes européennes est à la suburbanisation. Entre 1996 et 2001, dans 90% des agglomérations urbaines, la population des banlieues s'est accrue davantage que dans le centre des villes. Au cours de cette période, un tiers des agglomérations urbaines a perdu des habitants, la plupart de ces villes ont vu leurs banlieues s'étoffer tandis que le centre des villes se dépeuplait. La suburbanisation de la population soumet inévitablement le système de transport urbain à une demande accrue, alors que la suburbanisation de l'activité économique peut entraîner le déclin économique des centres urbains traditionnels.

La concentration de la pauvreté dans les quartiers urbains reste un problème propre à de nombreuses villes d'Europe. Malgré la concentration de l'emploi dans les villes, les citoyens, surtout les moins qualifiés, éprouvent des difficultés à trouver un emploi, alors qu'un tiers des emplois sont occupés par des navetteurs.

À cela s'ajoute la concentration du chômage dans certains districts urbains. D'autres aspects caractéristiques de pauvreté se retrouvent généralement concentrés dans ces districts à fort taux de chômage, comme la mauvaise qualité des logements et l'inadéquation des services de transport ou autres comme l'éducation, ainsi que le faible niveau de revenu et un taux de criminalité élevé.



- ... Alors que certaines zones rurales continuent de se dépeupler

La tendance prédominante en de nombreuses régions de l'UE, notamment dans le sud de l'Italie, le nord de la Finlande, en Suède et en Écosse, dans la partie orientale de l'Allemagne et de la Pologne, est encore une importante migration depuis les zones rurales. L'absence de perspectives d'emploi en dehors de l'agriculture et la précarité des conditions de vie incitent les personnes, spécialement les jeunes et les personnes qualifiées, à chercher des ouvertures ailleurs. Il en résulte un effet boule de neige dans les zones concernées qui se retrouvent avec une population vieillissante et des services de base en recul<sup>2</sup>.

- ... et les possibilités d'échanges transfrontaliers s'étendent

De nombreuses années de programmes transfrontaliers ont amélioré la coopération entre régions frontalières à l'intérieur de l'UE-15, en particulier dans les pays du Benelux, en Allemagne et en France. Mais les nouvelles frontières intérieures ne sont pas encore perméables et les flux transfrontaliers sont nettement moindres.

Renforcer la perméabilité tant physique qu'administrative de ces frontières facilitera le flux de personnes et de biens entre ces régions et rapprochera le niveau des échanges économiques du potentiel économique de ces régions. Ce type d'activité de coopération est même plus important pour les régions situées aux frontières extérieures de l'UE.

### **3. LA REFORME DE LA POLITIQUE DE COHESION – 2007-2013**

Le Conseil européen de printemps en 2005 indiquait:

*"Il est indispensable de relancer sans attendre la stratégie de Lisbonne et de procéder à un recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi. En effet, l'Europe doit renouveler les bases de sa compétitivité, augmenter son potentiel de croissance ainsi que sa productivité et renforcer la cohésion sociale, en misant principalement sur la connaissance, l'innovation et la valorisation du capital humain.*

*Pour atteindre ces objectifs, l'Union doit davantage mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés - y compris la politique de cohésion - dans les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie pour mieux en exploiter les synergies dans un contexte général de développement durable."*

L'essentiel des efforts déployés par l'Union pour réduire les disparités territoriales dans l'UE passe par la politique de cohésion et ceci sous la forme d'un financement conditionnel, dans les règles liées aux transferts au niveau des objectifs et du mécanisme de mise en œuvre. Les États membres, notamment, sont tenus d'élaborer une stratégie à moyen terme au regard de l'utilisation des ressources afin de cofinancer l'aide européenne au moyen de fonds nationaux, d'intervenir en partenariat aux niveaux national, régional et local et de respecter le droit et les politiques communautaires. Ces règles ont abouti à la

---

<sup>2</sup> Le Fonds de Développement rural a un rôle important à jouer pour relever ces défis. Voir la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'emploi dans les zones rurales: Comblant le déficit d'emplois - COM(2006) 857 du 21.12.2006.

mise en place d'un système de gestion commun utilisé aux niveaux européen, national, régional et local: en bref, un système de gouvernance à plusieurs niveaux.

Depuis la réforme de la politique de cohésion en 2006 pour la période 2007-2013, les objectifs de la politique de cohésion sont de réduire les disparités entre les États membres et les régions en concentrant les ressources sur les zones les moins développées. Pour la période 2007-2013, la majeure partie des ressources sera affectée aux pays et régions les plus pauvres: si en 1989, 56% des ressources disponibles ont été investis dans les régions au revenu le plus faible, à la fin de la nouvelle période de programmation, cette part sera de 85%. Les nouveaux États membres, qui représentent environ 21% de la population de l'UE-27, recevront un peu plus de 52% du total sur toute la période en question. Cependant, conformément au nouvel agenda pour la croissance et la création d'emplois, et dans le contexte de la mondialisation, la politique de cohésion met davantage l'accent sur l'amélioration de la position compétitive/de la compétitivité des régions dans l'économie mondiale. Autrement dit, les ressources sont centrées sur toutes les régions en phase d'ajustement structurel et sur les investissements, et plus particulièrement sur l'ensemble des activités s'articulant autour de la recherche, de l'innovation et de la société d'information et du développement d'entreprises.

Ces objectifs ont pour effet que la politique de cohésion, au cours de la période 2007-2013, poursuivra partout le même programme de croissance et de création d'emplois, mais avec le soutien résolu de l'Union en fonction des besoins et les ressources disponibles des États membres et des régions. Les négociations sur les Perspectives financières pour la période 2007-2013, dont le résultat a été l'attribution de moyens accrus à la politique de cohésion (35% du budget total de l'UE), ont laissé entrevoir un haut degré de consensus sur la capacité de ce système à répondre aux priorités communautaires.

### **3.1. Offrir à l'Europe une nouvelle stratégie de croissance et d'emploi**

Générer de la croissance et créer des emplois sont deux tâches historiquement au centre des programmes de cohésion, et la réforme de la politique pour 2007-2013 a cherché à renforcer cette dimension.

- *Une nouvelle approche stratégique*

Une approche plus stratégique basée sur des priorités européennes structurera le processus de mise en œuvre au niveau de l'UE, au niveau national et ensuite, aux niveaux régional et local. Cette approche contribuerait à l'accroissement des performances économiques, améliorerait la transparence et faciliterait la responsabilisation politique. Cette approche est celle que préconisent les Orientations stratégiques communautaires, qui se font l'écho des priorités retenues par la stratégie de Lisbonne renouvelée et qui établissent à leur tour le cadre propice à l'élaboration des stratégies nationales au titre de la politique et des programmes de cohésion.

- *Allocation de ressources*

Les États membres ont décidé, en décembre 2005, que les autorités responsables de la nouvelle génération de programmes en faveur de la cohésion devraient "allouer" une certaine partie des ressources aux instruments clés liés à la stratégie renouvelée pour la

Croissance et l'Emploi (R&D et innovation, infrastructures de dimension européenne, compétitivité industrielle, énergies renouvelables, efficacité énergétique, innovations écologiques, ressources humaines), et plus particulièrement 60% dans les régions les moins développées et 75% dans les autres régions.

Selon les documents de programmation utilisés pour établir le présent rapport, cet objectif a été atteint dans une large mesure. Dans l'UE27, des améliorations ont été apportées à cette approche: en moyenne 61,2% des ressources de l'objectif Convergence et 76,7% de l'objectif Compétitivité régionale et emplois sont allouées à ces investissements. Globalement, ceci correspond à environ 200 milliards d'euros. Par rapport à la période précédente, cela représente une augmentation de plus de 50 milliards d'euros.

### **3.2. Une meilleure réglementation: simplification et proportionnalité**

Si l'utilisation des ressources de la politique de cohésion doit satisfaire aux critères de contrôle et de bonne gestion financière, d'importantes mesures ont été prises pour rationaliser la législation et simplifier les règles de gestion de la politique de cohésion. En particulier:

- *Une série de règles de gestion*

Il existe maintenant une commission unique chargée d'appliquer le règlement pour la période de programmation 2007-2013 qui remplace 10 règlements pour la période de programmation 2000-2006. Les règlements relatifs à la gestion de programmes financés par le Fonds de cohésion ont été alignés sur ceux des Fonds structurels. La gestion des Fonds en sera facilitée et moins onéreuse.

- *Une série de règles sur l'éligibilité des dépenses*

Les États membres seront en mesure d'appliquer les règles nationales sur l'éligibilité des dépenses liées à des projets cofinancés au lieu de deux séries de règles comme dans le passé (une pour les projets cofinancés par la Communauté et une pour les projets financés au niveau national), ce qui simplifiera donc largement la gestion de projets.

- *Simplification de la gestion financière*

L'élaboration des plans financiers, la fixation du taux d'intervention et la réalisation des remboursements communautaires s'effectueront maintenant à un niveau supérieur (en fonction du programme ou des priorités, et non plus en fonction des mesures, comme auparavant). Cela simplifiera la gestion des programmes et limitera les cas dans lesquels les plans financiers doivent être modifiés, c'est-à-dire en conférant une autonomie élargie aux autorités nationales en charge de la gestion des programmes opérationnels.

- *Proportionnalité accrue et simplification des systèmes de contrôle*

Pour les programmes plus petits, une partie des contrôles obligatoires peuvent être laissés à des organismes nationaux créés conformément à la législation nationale, ce qui réduira la nécessité de satisfaire à certains critères d'audit communautaires.

- *Accès facilité à l'information et à la communication*

Les citoyens et les bénéficiaires potentiels des Fonds dans tous les États membres auront le même accès à l'information sur les possibilités de financement et les subventions au titre de la politique de cohésion, ce qui réduira le temps et les efforts à consacrer à la recherche de ces informations.

- *E-gouvernance dans la pratique*

Pour la première fois, l'échange de documents entre les États membres et la Commission s'effectuera uniquement par voie électronique. Cela marque le début d'une nouvelle ère en termes d'échange électronique de données et d'e-gouvernance. Cela épargnera beaucoup de temps sur le plan de l'utilisation de programmes et réduira le risque de désaccord entre la Commission et des États membres quant au volume et au type d'informations à fournir.

### **3.3. Politique de cohésion et diffusion des valeurs et politiques communautaires**

Des pays en dehors de l'Union ont témoigné un intérêt croissant pour la politique de cohésion de l'UE en tant que moyen d'assurer un développement régional plus équilibré, et ils ont exprimé le désir d'en apprendre plus. Plus précisément:

- Le 15 mai 2006, un Protocole d'accord sur la coopération politique régionale était signé entre la Commission et la Chine. Les autorités chinoises faisaient du développement régional équilibré l'une des grandes priorités de leur plan de développement quinquennal et elles sont de plus en plus préoccupées par l'extension des écarts de revenus entre les régions. Depuis 2005, la Chine et l'Inde ont également conclu des plans d'action communs et signé des protocoles d'accord avec la Commission européenne dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale.
- Le 23 mai 2007, un protocole d'accord sur la coopération politique régionale était signé avec le gouvernement de la Fédération russe pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques sur des expériences en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de cohésion.

Des approches similaires sont discutées avec des pays comme l'Afrique du Sud et le Brésil et avec des marchés économiques intégrés comme le Mercosur. Dans le même temps, la politique de cohésion européenne suscite l'intérêt des Comités des Nations Unies, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Dans ce contexte, un élément essentiel de la valeur ajoutée de la politique de cohésion européenne est la promotion des facteurs comme l'économie de marché, l'égalité de chance et l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement soutenable, et un système fondé sur la démocratie participative.

#### 4. DE NOUVEAUX DEFIS

Déclaration de Berlin à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la signature des traités de Rome:

*"Nombreux sont les objectifs que nous ne pouvons atteindre qu'ensemble, et non pas seuls. Les tâches à accomplir sont réparties entre l'Union européenne, les États membres et leurs autorités régionales et locales."*

La croissance et l'emploi ont besoin de politiques capables d'anticiper et de maîtriser les nouveaux enjeux. Certains de ces enjeux sont particulièrement importants pour la politique de cohésion car ils produisent souvent un impact inégal sur le territoire de l'Europe et peuvent contribuer à l'amplification des disparités sociales et économiques.

- *Renforcer la pression globale pour restructurer et moderniser*

Pratiquement toutes les régions sont confrontées à la nécessité de restructurer, de moderniser et de faciliter l'innovation continue basée sur la connaissance en termes de produits, de gestion et de processus, de même qu'en capital humain; pour affronter l'enjeu de la mondialisation. Même sur fond de taux de croissance impressionnants, les régions des nouveaux États membres ont une structure économique largement concentrée sur des secteurs dans lesquels la concurrence avec les économies asiatiques émergentes est forte. L'impératif économique pour ces régions sera d'anticiper et de faciliter le changement de manière à minimiser les coûts relatifs y et à favoriser le changement. Il est donc nécessaire que ces mesures soient prises bien à l'avance pour pouvoir équiper et préparer les populations et les régions aux changements.

De façon similaire, maintes régions dans les États membres plus prospères concentrent une proportion élevée d'emplois dans des secteurs traditionnels où la compétitivité tient dans une large mesure à des coûts moindres et à des méthodes de production à coûts salariaux réduits.

La concurrence basée uniquement sur des atouts de coûts n'est pas une option viable, et les régions ont besoin de moderniser et diversifier leur structure économique en secteurs à haute valeur ajoutée en créant les conditions permettant aux entreprises, en particulier aux PME, d'adopter et d'adapter des produits et des processus innovants, de créer des réseaux de coopération avec d'autres entreprises et des instituts de recherche, d'accéder au capital risque et d'internationaliser leurs activités.

Les activités économiques de premier plan et les talents tendent nettement à se concentrer géographiquement dans quelques centres urbains d'envergure mondiale. Cela est source d'opportunités, mais les recherches montrent qu'au-delà d'une certaine dimension, les externalités négatives liées à la concentration de population, comme la pollution, l'expansion urbaine et la congestion commencent à se profiler.

De nombreuses régions de l'Union se classent parmi les plus compétitives et novatrices au monde et profitent de la mondialisation. Pour y arriver, elles ont investi dans de nouvelles qualifications, édifier ou attirer de nouveaux réservoirs de talents et encourager la formation de réseaux et de regroupements. C'est en s'appuyant sur ces réussites et

développements de stratégies que l'Union peut mobiliser tout son potentiel et engager son économie sur la voie d'une forte croissance durable.

- *Changement climatique*

Nombreuses seront les régions d'Europe qui seront confrontées aux effets asymétriques du changement climatique. Ceci posera de sérieux défis à l'agriculture, à la pêche et à l'industrie du tourisme dans certaines zones, et qui nécessitera des investissements considérables pour faire face à la sécheresse, aux incendies, à l'érosion des côtes et aux inondations. Ces changements pourraient avoir un impact disproportionné sur les groupes en difficulté ou à faible revenu qui pourraient manquer de moyens pour s'y adapter. Des investissements significatifs seront également nécessaires pour assurer la conformité avec l'acquis communautaire et les objectifs de réduction des émissions établis par le Conseil de printemps de mars 2007. Par ailleurs, tous les rapports économiques indiquent que le coût lié à l'absence d'action dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles est bien plus important que le coût lié à la réduction des émissions des gaz à effet de serre à un niveau compatible avec l'objectif de l'Union de limiter le changement climatique à 2 degrés Celsius.

La lutte contre le changement climatique offre aux économies régionales des nouvelles opportunités dans le domaine du développement des éco-innovations, de la croissance d'industries écologiques et de l'emploi dans ces domaines.

- *Hausse des prix de l'énergie*

La hausse des prix de l'énergie affectera différemment les régions de l'UE en fonction de leur bouquet énergétique, de leur structure économique et de l'efficacité énergétique de leurs entreprises. L'augmentation du coût des transports tend à pénaliser les régions géographiquement périphériques, comme le nord de la Finlande et de la Suède ou les parties les plus méridionales du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie, et les îles, y compris Malte et Chypre. Des secteurs essentiels pour beaucoup de ces régions, comme le tourisme, pourraient souffrir de ces augmentations de coûts, bien qu'une compensation puisse être trouvée à court terme avec les gains de rendement provenant des compagnies aériennes à bas coûts. Des augmentations des coûts de l'énergie ont un effet disproportionné sur les groupes à faible revenu et augmentent la pauvreté énergétique des défavorisés.

Le développement ou la multiplication des énergies renouvelables et l'investissement dans l'efficacité énergétique sont des opportunités majeures pour la plupart des régions et une importante source potentielle de création d'emplois. Par exemple, selon les estimations, les revenus annuels de l'industrie mondiale des équipements solaires devraient quadrupler en l'espace de trois ans, d'ici à 2010. De cette manière, les hausses des prix de l'énergie pourraient stimuler, en particulier dans les régions en retard de développement, des stratégies de croissance basées sur des méthodes de production à intensité énergétique réduite.

- *Nouveaux déséquilibres démographiques et montée de tensions sociales*

Entre 2000 et 2003, une région sur trois dans l'Union a connu une diminution de sa population. Dans la plupart des cas, celle-ci était le fait d'une évolution naturelle et d'une

forte émigration. Les projections montrent que la croissance démographique naturelle continuera de décliner, y compris dans plusieurs régions en retard de développement. Ces régions seront donc confrontées à un double défi: amélioration de la croissance et de l'emploi, d'une part, et traitement des impacts négatifs liés à une population qui vieillit et qui diminue.

Le changement et le déclin démographiques menacent la future croissance de l'emploi. Jusqu'en 2011, une croissance significative de l'emploi et de la conjoncture économique est toujours possible. Entre 2012 et 2017 environ, les taux de création d'emplois devraient pouvoir compenser la diminution du volume de population en âge de travailler. À partir de 2017, cependant, la réduction de la population en âge de travailler pourrait conduire à une stagnation et, en conséquence, à une réduction du niveau absolu d'emploi.

Parallèlement, des régions vont devoir faire face à un certain nombre d'enjeux sociaux résultant de l'inadéquation des qualifications (segmentation du marché du travail entre hautes qualifications/hauts salaires et faibles qualifications/bas salaires, augmentation de l'immigration) dès lors que la chaîne de valeur de l'économie se déplace vers des activités basées sur la connaissance, dans un environnement où les institutions de sécurité traditionnelles s'érodent.

- *Les politiques nationales rencontrent des difficultés à réagir au rythme rapide des mutations imposées par ces évolutions*

Alors que les investissements publics sont de plus en plus gérés au niveau subnational, la tendance au cours des dernières années a été à la baisse dès lors que les budgets nationaux et subnationaux subissent les conséquences du vieillissement de la population (réforme du système des pensions, systèmes sanitaires, éducatifs et services sociaux plus onéreux) et de la réforme économique fondée en partie sur une fiscalité réduite.

En outre, les ressources disponibles pour accompagner la modernisation de l'économie sont essentiellement affectées à des pôles de croissance. Cela peut créer d'importantes déséconomies d'agglomération (congestion, pollution, ségrégation sociale, expansion urbaine), d'une part, et accroître les disparités régionales, d'autre part.

## **5. PROCHAINES ETAPES**

En 2007 et 2008, la Commission développera son approche pour la révision du budget de l'Union, y compris la définition de critères pour l'analyse des politiques, l'examen des politiques futures, et l'évaluation de différentes options. Dans ce contexte, et sans préjudice au résultat de cette révision, ce rapport identifie une série de défis auxquels la politique de cohésion sera confrontée dans les années à venir. Le Forum sur la Cohésion, qui aura lieu les 27 et 28 septembre 2007, sera une première occasion de discuter ces défis avec les partenaires clés. En particulier, le Forum pourrait s'organiser autour des questions suivantes.

1. Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de la préparation des programmes 2007-2013? Dans ce contexte et à la lumière de l'analyse de ce rapport, dans quelle mesure la politique de cohésion s'adapte-elle aux nouveaux défis auxquels les régions européennes sont confrontées?
  - 1.1. Comment les régions pourraient-elles réagir aux pressions exercées par des concurrents dynamiques dans des secteurs faiblement ou moyennement techniques?
  - 1.2. Etant donné les grandes différences dans les taux de natalité et de mortalité, et des flux migratoires au niveau régional, quel serait le rôle de la politique de cohésion pour répondre au changement démographique?
  - 1.3. Est-ce que les changements climatiques posent un défi à la politique de cohésion?
2. Dans ce nouveau contexte, comment la politique de cohésion peut-elle développer davantage une approche intégrée et plus flexible du développement/de la croissance et de la création d'emplois?
  - 2.1. Comment la politique de cohésion pourrait-elle promouvoir davantage un développement harmonieux, équilibré et soutenable en tenant compte de la diversité des territoires à l'intérieur de l'UE, comme les régions, les îles et les zones rurales et côtières, mais aussi les villes les plus défavorisées, les régions industrielles en déclin, d'autres régions aux spécificités géographiques particulières?
  - 2.2. Quelles incidences les défis identifiés par ce rapport ont-ils sur les éléments clés de la cohésion sociale tels que l'inclusion, l'intégration, les opportunités pour tous? De nouveaux efforts sont-ils nécessaires pour anticiper et contrer ces effets?
  - 2.3. Quelles sont les futures qualifications clés essentielles à nos citoyens pour faire face aux nouveaux enjeux?
  - 2.4. Quelles sont les compétences indispensables à développer au niveau régional pour rendre les régions globalement compétitives?
3. Sur base des réponses aux questions qui précèdent, comment peut-on évaluer le système de gestion de la politique pour la période 2007-2013?
  - 3.1. Etant donné la nécessité d'une gestion efficace des programmes de la politique de cohésion, quelle serait la répartition optimale des responsabilités entre les niveaux communautaire, national et régional dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux?
  - 3.2. Comment la politique de cohésion peut-elle soutenir plus efficacement les politiques publiques dans les États membres et les régions? Par quels mécanismes de mise en œuvre la politique pourrait-elle gagner en efficacité et en simplicité?



- 3.3. Comment pouvons-nous davantage renforcer la relation entre la politique de cohésion et d'autres politiques nationales et communautaires pour obtenir plus de meilleures synergies et complémentarités?
- 3.4. Quelles sont les nouvelles possibilités de coopération entre les régions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE?