



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.7.2006
COM(2006) 386 final

2006/0131(AVC)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion

{SEC(2006) 929}

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : orientations stratégiques communautaires 2007-2013

« 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 le 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»¹.

1. INTRODUCTION

Le quatrième rapport d'étape sur la cohésion² a confirmé le fait que l'élargissement de l'Union à 25 États membres, et par la suite à 27 ou plus, représente une occasion sans précédent de renforcer tant la compétitivité économique que la cohésion interne de l'Europe. Si l'élargissement entraîne un accroissement important des disparités régionales dans l'Union européenne, le rapport constate en même temps que certaines des parties les plus pauvres des nouveaux États membres présentent des taux de croissance parmi les plus élevés.

Aux fins de la réalisation des objectifs fixés par le traité³, notamment la promotion d'une convergence économique réelle, les actions soutenues par les moyens limités dont dispose la politique de cohésion doivent se concentrer sur la promotion d'une croissance durable⁴, de la compétitivité et de l'emploi, tel qu'énoncé dans la stratégie de Lisbonne renouvelée.

Il est tout aussi clair que la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles sont une condition préalable du succès de la politique de cohésion, en même temps qu'une série d'autres conditions qui favorisent l'investissement (dont la mise en œuvre effective du marché unique, des réformes administratives, une gouvernance de qualité, un climat économique favorable ainsi que l'existence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée)⁵.

Telles sont également les idées qui sous-tendent le nouveau cadre législatif de la réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

Dans la pratique, le nouveau cadre vise à apporter des améliorations dans deux domaines principaux. En premier lieu, la dimension stratégique de la politique de cohésion est renforcée afin d'assurer une meilleure intégration des priorités communautaires dans les programmes de développement nationaux, régionaux et locaux. En second lieu, il s'agit d'en faire davantage

¹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de mars 2005.

² « La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion – Quatrième rapport d'étape sur la cohésion ». COM (2006) 281 du 12.6.2006.

³ L'article 158 du traité prévoit que, en vue du renforcement de sa cohésion économique et sociale, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.

⁴ Conformément à la stratégie de Göteborg adoptée par le Conseil européen en 2001 et actualisée par le Conseil européen de juin 2006.

⁵ « L'Économie de l'Union européenne : Bilan 2004 » - COM(2004) 723 du 26.10.2004.

pour garantir une meilleure appropriation de la politique de cohésion sur le terrain. Cela se reflète dans les dispositions prévoyant un dialogue constant dans les partenariats formés par la Commission, les États membres, les régions et les villes, ainsi que dans un partage de responsabilités plus clair et plus décentralisé dans des domaines tels que la gestion et le contrôle financiers.

Les orientations stratégiques communautaires servent de base à l'élaboration des stratégies nationales, ou cadres de référence stratégiques nationaux, et, dans un second temps, à celle des différents programmes opérationnels. Elles se fondent sur les objectifs et principes suivants :

- la politique de cohésion est devenue un instrument essentiel, à l'échelon communautaire, pour mettre en application la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, telle que définie par les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi ;
- le nouveau cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 repose sur deux fondements : la concentration des ressources financières sur les régions les moins développées et, dans le cadre des nouveaux programmes, une concentration thématique forte sur l'agenda renouvelé en faveur de la croissance et de l'emploi ;
- les instruments financiers à la disposition de la politique de cohésion sont les Fonds structurels (FEDER et FSE) et le Fonds de cohésion. À cet égard, il convient de noter l'absence intentionnelle, dans les orientations qui suivent, d'analyse individuelle par fonds. La question de l'instrument le plus approprié pour chaque rubrique relève en effet de la phase de programmation et dépend de la nature des dépenses envisagées (infrastructure, investissements productifs, développement des ressources humaines, etc.);
- les orientations ne concernent que la partie des investissements nationaux et régionaux cofinancée par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion;
- les orientations doivent être lues conjointement avec le cadre législatif. Celui-ci définit la finalité et le champ d'application de l'aide fournie par chaque Fonds, tandis que les orientations stratégiques communautaires tendent à identifier, dans ce champ d'application, les domaines dans lesquels la politique de cohésion peut contribuer le plus efficacement à la réalisation des priorités communautaires, notamment celles découlant de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi;
- dans les orientations, la gouvernance est un élément transversal, qui sert de fondement à toutes les actions dans l'intérêt d'une gestion meilleure et plus efficace des programmes relevant de la politique de cohésion et qui améliore la qualité de l'élaboration des politiques publiques ;
- dans le nouveau cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, la dimension territoriale est également considérée comme un élément transversal, qui nécessite que l'on accorde une attention particulière aux incidences des programmes sur la promotion d'un développement équilibré et durable et sur l'exploitation des possibilités qui existent dans les villes, les zones rurales et les zones souffrant de handicaps naturels.

2. COHÉSION, CROISSANCE, EMPLOI

2.1. L'agenda de Lisbonne renouvelé

En 2005, la Commission a proposé au Conseil européen, à sa réunion de mars, un nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi⁶. Le Conseil a confirmé les objectifs présentés par la Commission et souligné la nécessité de relancer la stratégie de Lisbonne.

Dans le cadre de cet effort renouvelé, « *l'Union doit davantage mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés - y compris la politique de cohésion* »⁷. De surcroît, le Conseil a conclu qu'une meilleure appropriation des objectifs de Lisbonne sur le terrain était nécessaire; qu'il convenait d'impliquer les acteurs locaux et régionaux et les partenaires sociaux, tout particulièrement dans des domaines où une plus grande proximité est essentielle, tels que l'innovation et l'économie de la connaissance, l'emploi, le capital humain, l'entrepreneuriat, l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME), ou l'accès au financement du capital-investissement.

Les travaux se sont poursuivis avec l'élaboration de lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi destinées à aider les États membres à mettre au point des programmes nationaux de réforme⁸. Dans le cadre du nouveau cycle de gouvernance de la stratégie pour la croissance et l'emploi, les États membres devaient présenter des programmes nationaux de réforme en 2005, après quoi la Commission a présenté une évaluation de ces stratégies nationales sous la forme du rapport d'activité annuel adopté en janvier 2006⁹.

Le premier rapport d'activité annuel (RAA) contenait plusieurs recommandations concernant la politique de cohésion. En premier lieu, il y était recommandé que les États membres veillent à ce que l'investissement communautaire dans la cohésion et le développement rural soit orienté vers le soutien de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble. En d'autres termes, il convient d'harmoniser les objectifs de la politique de cohésion et les programmes nationaux de réforme. En particulier, le RAA préconisait d'encourager les nouveaux États membres, dans le cadre de la prochaine génération de programmes relevant de la politique de cohésion, à réserver les ressources affectées à cette politique à des mesures visant à répondre aux objectifs de Lisbonne, comme cela avait déjà été convenu pour l'UE-15 par le Conseil européen de décembre 2005.

En deuxième lieu, le RAA soulignait la nécessité de redoubler d'efforts pour mettre au point des mécanismes de coordination entre les organes responsables des programmes nationaux de réforme et ceux chargés d'élaborer les programmes de cohésion pour la période 2007-2013. Ces mécanismes devraient être instaurés rapidement car le rythme des préparatifs de ces programmes s'accélère avec, pour commencer, l'adoption des cadres de référence stratégiques nationaux. En troisième lieu, le RAA insistait sur le fait que les États membres devaient tenir compte des répercussions macroéconomiques des transferts provenant des politiques de cohésion. Enfin, le RAA recommandait que la nouvelle génération de programmes de la politique de cohésion reflète les quatre actions prioritaires : 1) investir davantage dans la connaissance et dans l'innovation ; 2) libérer le potentiel des entreprises, des PME en

⁶ Communication au Conseil européen de printemps, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne ». COM(2005) 24 du 2.2.2005.

⁷ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de mars 2005.

⁸ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de mars 2005.

⁹ COM(2006)30 du 25.1.2006.

particulier ; 3) répondre à la mondialisation et au vieillissement de la population; et 4) s'orienter vers une politique énergétique européenne efficace et intégrée. Au printemps 2006, le Conseil européen a confirmé les recommandations du RAA et conclu que les États membres devraient tenir compte des priorités figurant dans leurs programmes nationaux de réforme lors de l'élaboration de leurs cadres de référence stratégiques nationaux. Il a également relevé, dans le cadre des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, des priorités spécifiques touchant à l'investissement dans la connaissance et l'innovation, au potentiel des entreprises, notamment des PME, à l'emploi ainsi qu'à la politique énergétique.

2.2. La contribution de la politique de cohésion à la croissance et à l'emploi

La politique de cohésion contribue déjà à la stratégie de Lisbonne. Des évaluations indépendantes confirment qu'elle a eu un impact macroéconomique sensible, en particulier dans les régions les moins développées, avec des effets multiplicateurs sur toute l'UE¹⁰. En mobilisant le potentiel de croissance qui existe dans toutes les régions, la politique de cohésion a rééquilibré la géographie du développement économique et augmenté le taux de croissance potentiel de l'UE dans son ensemble. Pour que l'Union puisse atteindre les objectifs de Lisbonne, toutes les régions – et en particulier celles où le potentiel de hausse de la productivité et de l'emploi est le plus fort – ont un rôle à jouer.

En outre, la politique de cohésion contribue à renforcer l'intégration économique et politique, par exemple en développant les réseaux d'infrastructures et en améliorant l'accès aux services d'intérêt général, en renforçant les compétences des citoyens de la Communauté, en rendant plus accessibles les régions éloignées et en favorisant la coopération.

La politique de cohésion peut continuer, dans l'avenir, à apporter une contribution importante à la réalisation des priorités de Lisbonne en mettant davantage l'accent sur les aspects suivants :

- **investir dans des secteurs à fort potentiel de croissance.** D'importants retours sur investissement peuvent être obtenus dans les régions qui ont le potentiel pour rattraper rapidement le reste de l'UE, mais où les financements disponibles peuvent être insuffisants pour exploiter toutes les opportunités existantes;
- **investir dans les moteurs de la croissance et de l'emploi.** La politique de cohésion se focalise sur les investissements en capital physique et humain qui sont essentiels pour accroître le potentiel de croissance et d'emploi, et notamment sur les infrastructures physiques et en matière de TIC, les capacités de recherche et d'innovation, la formation et l'adaptabilité de la main-d'œuvre;
- **soutenir la mise en œuvre de stratégies cohérentes à moyen ou long terme.** La politique de cohésion est la seule politique offrant un cadre stable de sept ans aux investissements;
- **développer les synergies et les complémentarités avec les autres politiques communautaires.** La politique de cohésion joue le rôle d'un puissant levier pour la mise en œuvre d'autres politiques communautaires. Ainsi, les projets de réseaux transeuropéens sont directement financés par le Fonds de cohésion dans les pays bénéficiaires de ce Fonds, ce qui a des retombées importantes en termes d'accessibilité au reste de l'Europe. La mise

¹⁰ Voir le troisième rapport sur la cohésion, p. 149.

en conformité avec l'acquis environnemental et les objectifs plus larges de développement durable est elle aussi largement soutenue par la politique de cohésion. Enfin, la politique en matière de RDT, et ses préoccupations relatives notamment aux infrastructures de recherche et au développement des ressources humaines dans ce domaine, ont également l'appui de cette politique de cohésion, de même que les politiques et actions communautaires en matière d'innovation ou concernant les PME;

- **mobiliser des ressources supplémentaires.** Les activités cofinancées par la politique de cohésion confèrent un degré élevé d'additionnalité aux fonds européens, notamment à travers le transfert de ressources à des fins d'investissement dans les secteurs où les dépenses peuvent avoir l'impact et la valeur ajoutée les plus forts. Elles permettent d'exercer un effet de levier dégageant des ressources nationales supplémentaires, publiques et privées, qui sont utilisées dans le cadre de stratégies de développement nationales et régionales cohérentes. Chaque euro dépensé au niveau de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion entraîne d'autres dépenses, d'un montant moyen de 0,9 euro dans les régions les moins développées (objectif 1 actuel) et de 3 euros dans les régions en cours de restructuration (objectif 2 actuel);
- **améliorer la gouvernance.** Le système unique de mise en œuvre des programmes de cohésion favorise l'amélioration des capacités administratives en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, la diffusion d'une culture de l'évaluation, les accords de partenariat entre le public et le privé, la transparence, la coopération régionale et transfrontalière, et les échanges des meilleures pratiques. Il contribue également à améliorer la qualité de la gouvernance à tous les niveaux en renforçant la responsabilité et l'appropriation de la stratégie de Lisbonne au niveau infranational et en exploitant les synergies entre les différents échelons de gouvernance ;
- **promouvoir une approche intégrée de la cohésion territoriale.** La politique de cohésion peut aider à créer des communautés locales viables en faisant en sorte que les questions économiques, sociales et environnementales soient réglées dans le cadre de stratégies visant au renouvellement, à la revitalisation et au développement des zones tant urbaines que rurales ;
- **rapprocher l'agenda de Lisbonne des citoyens européens.** La politique de cohésion a permis de rendre l'action de l'Union européenne plus visible et plus compréhensible pour ses citoyens. L'alignement des priorités de Lisbonne sur la politique de cohésion renforcera la légitimité de la stratégie pour la croissance et l'emploi et associera plus étroitement les citoyens à la réalisation de ses objectifs.

La politique de cohésion devrait conserver un équilibre dans la poursuite des objectifs de croissance et d'emploi et contribuer à un développement économique, social et durable équilibré. La section qui suit définit les principaux aspects du nouveau cadre de la politique de cohésion 2007-2013, compte tenu des différentes contributions qu'il peut apporter à la réalisation de l'agenda de Lisbonne.

3. LE CADRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013

3.1. Concentration

La présente section s'intéresse au nouveau cadre de la politique de cohésion au regard du besoin de concentration thématique et géographique. La concentration des ressources

constituant aussi une question de processus, la dimension de la gouvernance y est également abordée.

La croissance de la production économique est essentiellement composée de deux éléments moteurs: l'emploi et la croissance de la productivité. Ces éléments sont intimement liés et doivent être stimulés simultanément afin d'obtenir une répercussion maximale. Afin de promouvoir dans le cadre des programmes 2007-2013 de développement national et régional un cheminement de développement durable et renforcer la compétitivité dans le contexte d'une économie de la connaissance, il est essentiel de concentrer les ressources sur des infrastructures de base, sur le capital humain et la recherche et l'innovation, y compris l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et leur utilisation stratégique. Ceci suppose des investissements matériels comme immatériels.

La combinaison de politiques qu'un État membre ou une région doit mettre en œuvre pour parvenir à un dosage adéquat des investissements pour la croissance dépend de ses caractéristiques propres, de la structure de son activité économique, ainsi que de la nature et de l'étendue de ses insuffisances structurelles comme de ses avantages comparatifs potentiels. Cet ensemble de politiques évolue inévitablement avec le temps, entraînant des changements dans le type de politiques et d'instruments utilisés. Chaque État membre et chaque région doit trouver la combinaison de politiques adaptée à sa propre trajectoire de développement, eu égard aux conditions économiques, sociales, environnementales, culturelles et institutionnelles qui lui sont propres.

Cependant, même si le mélange de politique peut varier selon le contexte, la concentration sera garantie au niveau des programmes et des projets en y incluant principalement les éléments qui peuvent contribuer à la stratégie pour la croissance et l'emploi. Ceci constituera le fil conducteur que la Commission entend défendre quand elle négociera les différents programmes nationaux et régionaux.

Affectation des dépenses liées à la stratégie de Lisbonne

Lorsqu'ils ont adopté les perspectives financières pour 2007-2013, les États membres ont aussi décidé de réserver une certaine proportion des ressources de la prochaine génération de programmes à des investissements dans des domaines en rapport direct avec l'action menée en faveur de la croissance et de l'emploi, y compris la liste spécifique des catégories de dépenses affectées. Cette affectation des crédits a été confirmée par la suite dans le projet de règlement. Celui-ci fixe les objectifs d'affectation à 60% des dépenses pour l'objectif « convergence » et à 75% des dépenses pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi », chiffres à appliquer en moyenne sur toute la période de programmation pour tous les États membres de l'Union telle que constituée avant le 1^{er} mai 2004. Les objectifs établis pour chaque État membre tiendront compte de la situation de départ fondée sur les données pour 2000-2006, mais le but est que tous ceux qui sont concernés parviennent à affecter les crédits prévus en moyenne sur toute la période. Bien que l'affectation des crédits ne s'applique pas aux nouveaux États membres et aux pays en voie d'adhésion, ceux-ci sont également incités à se fixer des objectifs et à intensifier leurs efforts par rapport à la situation de départ de la période 2000-2006. Les objectifs d'affectation seront appliqués avec souplesse, compte tenu des particularités nationales et des priorités définies dans le programme national de réforme.

Le calendrier a aussi son importance, s'agissant de la politique de cohésion, dans les États membres où les transferts de l'Union prennent une dimension macroéconomique. À court terme, ces transferts peuvent être à l'origine de pressions inflationnistes dans certains secteurs (par exemple la construction) et influencer sur la balance courante (par exemple sous l'effet des importations de biens d'équipement); en outre, leur cofinancement au niveau national nécessitera l'inscription de montants importants dans les budgets publics des États. Il importe par conséquent que les États membres et les régions organisent leurs programmes d'investissement de manière à supprimer les goulets d'étranglement du côté de l'offre et accroissent la productivité afin de compenser les pressions qui s'exerceront du côté de la demande sur l'économie nominale.

Il convient également de prendre en considération les priorités d'autres politiques communautaires, d'une part parce qu'elles ont le potentiel pour contribuer positivement à la croissance et à l'emploi dans le cadre des programmes de cohésion, et d'autre part afin de faciliter les synergies sur le terrain avec d'autres politiques de l'UE.

3.2. Convergence

Pour les régions et les États membres éligibles à la politique de cohésion au titre du nouvel objectif de convergence, l'objectif principal sera de stimuler le potentiel de croissance pour maintenir et porter les taux de croissance à un niveau supérieur. Cet objectif trouve sa pertinence à la lumière de l'augmentation sans précédent des disparités au sein de l'Union élargie et du caractère à long terme des efforts qui seront nécessaires pour réduire ces disparités.

Les stratégies adoptées pour 2007-2013 devront se concentrer sur les investissements et les services collectifs qui sont indispensables pour parvenir à une augmentation de la compétitivité à long terme, à la création d'emplois et au développement durable. Il conviendra de créer, d'améliorer ou d'étendre les infrastructures et les services de base afin de décloisonner les économies régionales et locales, de mettre en place un cadre efficace de soutien aux entreprises et d'exploiter les opportunités qu'offre le marché unique. De surcroît, il y a lieu de réaliser des efforts substantiels afin d'accroître les investissements dans le capital humain, d'augmenter l'accès à l'emploi, de renforcer l'insertion sociale et d'introduire et d'appliquer des réformes concernant les systèmes d'éducation et de formation.

Parallèlement aux efforts portant sur les infrastructures de base, il importe d'entreprendre des actions visant à moderniser et restructurer la capacité de production des régions, ce qui suppose de fournir des services aux entreprises, notamment aux PME, d'améliorer l'accès aux financements, de stimuler la RDT et l'innovation, de développer les ressources humaines et d'encourager la pénétration, la diffusion et l'adoption des TIC.

Le renforcement des capacités et de l'architecture institutionnelles est fondamental pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques efficaces.

3.3. Compétitivité régionale et emploi

La nécessité de concentration sur un nombre limité de priorités clés, en particulier en matière de recherche, d'innovation, accessibilité et de création d'emploi, est particulièrement impérative sous cet objectif afin de garantir le meilleur usage possible de moyens financiers limités. L'investissement en capital humain peut jouer un rôle important afin de s'assurer une adaptation sans heurts aux changements économiques et aux restructurations.

La finalité du nouvel objectif « compétitivité régionale et emploi » est d'**anticiper et de promouvoir les changements économiques** par les moyens suivants : renforcement de la compétitivité et de l'attrait des régions et villes de l'UE par des investissements dans l'économie de la connaissance, l'entrepreneuriat, la recherche, les réseaux de coopération entre les universités et les entreprises, et l'innovation ; amélioration de l'accès aux infrastructures de transport et de télécommunication, à l'énergie et aux soins de santé, ainsi que de la protection de l'environnement et la prévention des risques ; accroissement de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et de la participation au marché du travail et promotion de l'intégration sociale et des communautés viables.

Il est nécessaire de tenir compte des différents besoins. Les **régions industrielles** sont de plusieurs sortes : alors que beaucoup se caractérisent par d'importantes entreprises de production, des densités de population importantes et des taux de croissance économique élevés, on observe dans d'autres la coexistence d'une industrie moderne, des PME notamment, et d'un secteur des services dont la croissance est relativement rapide. Ces deux types de régions peuvent toutefois être confrontées à des poches de déclin urbain et de pauvreté solidement installées, à des problèmes de congestion, de pression environnementale et de santé publique, ainsi qu'à la nécessité de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter à l'évolution économique de plus en plus rapide. À l'autre bout de l'échelle, nombre de régions industrielles commencent à peine à s'adapter au changement et l'effondrement de leur ancienne base industrielle n'est pas encore compensé par un nombre suffisant d'activités nouvelles.

Par ailleurs, dans les endroits caractérisés par une **faible densité de population**, de petites entreprises sont souvent à l'origine du développement économique, mais ces zones sont confrontées à des défis similaires. Avec une faible densité de population, il est plus difficile de surmonter ces problèmes et la situation socio-économique n'a donc pas évolué au cours de la dernière décennie.

La situation économique des **zones rurales** est extrêmement diverse. Certaines sont bien reliées aux centres urbains et, l'agriculture continuant à jouer un rôle important, on y constate une augmentation de la diversification économique et un accroissement de l'activité dans le secteur des services, le tourisme par exemple. D'autres zones rurales plus éloignées sont confrontées au contraire à une population très disséminée et vieillissante, à des infrastructures réduites et des services inadaptés ainsi qu'à la faiblesse des liens entretenus avec le reste de l'économie.

S'attaquer à ces problèmes, et soutenir les régions dans leurs efforts de restructuration et de création de nouvelles activités conformément au programme de Lisbonne révisé, tel est l'objectif que doit se fixer la nouvelle génération de programmes régionaux en faveur de la compétitivité et de l'emploi.

Lorsque le territoire concerné relève également du Fonds de cohésion, les États membres devraient chercher à garantir, dans la mesure du possible, que les projets bénéficiant d'une aide contribuent à l'action menée en faveur de la croissance et de l'emploi.

3.4. Coopération territoriale européenne

La finalité de ce nouvel objectif est de promouvoir une **intégration plus forte** du territoire de l'Union dans toutes ses dimensions (économique, sociale et culturelle). Ce faisant, la politique de cohésion soutient un **développement durable et équilibré** du territoire de l'Union au

niveau de ses macro-régions et réduit les « effets de barrière » par la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et par l'échange des meilleures pratiques.

Ces actions reposent sur des stratégies de développement partagées des territoires concernés (à l'échelon national, régional, local) et sur la mise en réseau des principales parties prenantes. En tant que telles, elles ont une valeur ajoutée européenne évidente, ce qui est encore plus vrai dans l'Union élargie et plus diversifiée.

3.5. Gouvernance

Ces dernières années, le contexte dans lequel s'inscrit la politique de cohésion a évolué en raison des nouveaux défis entraînés par la mondialisation. Il apparaît clairement aujourd'hui que, dans une économie ouverte à l'échelle mondiale, l'action menée en faveur de la croissance et de l'emploi doit s'ancrer dans des stratégies de développement régional, voire local. C'est à ce niveau que la plupart des réseaux d'entreprises se forment, que des liens avec les centres d'éducation et de formation et de technologie s'établissent, et que les connaissances et compétences locales peuvent se mobiliser au mieux. De plus, les autorités et autres parties prenantes locales et régionales possèdent un éventail de compétences, tant dans le domaine réglementaire que dans celui des dépenses, pour mettre en œuvre les politiques publiques qui contribuent à la réalisation de la stratégie pour la croissance et l'emploi.

Dans le contexte de la politique de cohésion, la question de la gouvernance revêt plusieurs dimensions.

La première est liée à une série de caractéristiques des organismes publics ayant une incidence sur **les performances et la réussite des politiques publiques**. Pour les pays et régions concernés, notamment s'ils relèvent de l'objectif de convergence, la qualité et l'efficacité du secteur public sont des éléments essentiels pour assurer l'adhésion aux réformes et à la bonne gouvernance, en particulier dans les domaines de l'économie, de l'emploi, des affaires sociales, de l'éducation, de l'environnement et de la justice. Outre que cela facilite la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE, cela contribue également à pousser vers le haut les performances économiques générales.

Le renforcement des capacités institutionnelles et de la gouvernance – là où elles sont considérées comme faibles – doit donc être une priorité dans les régions les moins développées. La compétitivité de l'activité économique et la consolidation de la société civile dans son ensemble ne dépendent pas seulement en effet de réseaux d'infrastructures efficaces, mais également de l'absence de discrimination, d'une application transparente et prévisible du droit, de la cession et du respect des droits de propriété négociables (y compris les droits de propriété intellectuelle), d'un système de marchés publics ouvert, ainsi que d'une administration publique minimisant les contraintes administratives qui pèsent sur les agents économiques.

Il s'ensuit que, lorsque les États membres élaborent leurs stratégies nationales, ils doivent systématiquement examiner la question de savoir dans quelle mesure une administration publique plus efficace, responsable et transparente, peut apporter sa contribution à l'augmentation des niveaux de productivité. Le renforcement de la capacité des administrations publiques à l'échelon national, régional et local, afin d'améliorer l'encadrement administratif de l'activité économique, l'élaboration et la mise en œuvre satisfaisantes des politiques, y compris par un meilleur usage de l'instrument législatif et le recours à des évaluations et des études d'impact des politiques proposées, l'analyse

périodique des mécanismes de mise en oeuvre enfin, sont autant d'objectifs qui devraient donc être soutenus par les Fonds structurels.

La deuxième dimension concerne les mesures et les actions qui sont tout particulièrement nécessaires afin d'améliorer la capacité des États membres **à gérer et à mettre en œuvre la politique de cohésion**. Une gestion saine et efficace des Fonds doit s'appuyer sur des structures appropriées, efficaces et transparentes dans les administrations centrales, régionales et locales, capables de réaliser les missions liées à la mise en œuvre des Fonds, telles que: passation des marchés publics, contrôle financier, suivi, évaluation ainsi que prévention et lutte contre la fraude et la corruption. L'utilisation efficace des Fonds est également subordonnée à la capacité des responsables de projet de concevoir et de réaliser des projets de qualité. Si les ressources sont utilisées de manière transparente et efficace, la seule visibilité du succès encourage les entrepreneurs privés et crée un environnement favorable à leurs décisions d'investissement. Il est donc également nécessaire d'agir dans ce domaine, dans lequel une assistance technique doit être apportée.

Il existe un facteur connexe majeur, décisif pour l'efficacité de la politique de cohésion: la qualité du **partenariat** entre l'ensemble des parties prenantes, y compris celles qui se situent à l'échelon régional et local, mis en place pour la préparation et l'application des programmes. Les stratégies conçues au niveau local et régional doivent également faire partie intégrante de l'action en faveur de la croissance et de l'emploi. Le rôle des PME, la nécessité de satisfaire aux exigences locales en matière de compétences, l'importance des grappes et le besoin de centres locaux d'innovation sont d'une nature telle que, dans bien des cas, les stratégies doivent aussi être établies à partir de la base, au niveau régional et local. En outre, cela s'applique non seulement à l'agenda économique, mais aussi à l'effort plus général visant à faire participer la population qui, dans le cadre du partenariat et modalités de gouvernance à plusieurs niveaux qui régissent la politique de cohésion, peut être associée directement à la stratégie de l'Union en faveur de la croissance et de l'emploi. Un partenariat fort entre la Commission et les autorités des États membres sert de fondement à la définition d'une stratégie de cohésion répondant aux priorités communautaires dans un contexte national et régional, ainsi qu'à l'exécution de cette stratégie au travers du programme opérationnel.

Élaborer des projets novateurs fondés sur le partenariat, encourager la participation de la société civile à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques et améliorer l'interaction au sein des communautés et entre elles sont autant de moyens de contribuer à la création de capital social et humain, facteur d'emploi durable, de croissance, de compétitivité et de cohésion sociale. Dans ces conditions, il importe que les principales parties prenantes, tant au niveau national que régional et local, fassent bloc derrière l'agenda de la réforme afin que les moyens soient **véritablement concentrés** sur la promotion de la croissance et de l'emploi, et qu'elles mettent en place les réseaux de partenariats nécessaires à cet effet. Les partenariats, pactes et initiatives reposant sur la mise en réseau des parties prenantes, comme les partenaires sociaux et les ONG, ont aussi un rôle clé à jouer dans le domaine de l'emploi et de l'insertion sur le marché du travail.

Les régions sont encouragées à élaborer des stratégies de développement durable permettant d'obtenir un consensus sur les objectifs à atteindre grâce à un dialogue régulier et systématique avec les principales parties intéressées. Le partenariat est nécessaire pour gérer des questions complexes avec succès et occupe une place essentielle dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement. Il repose sur la consultation et la participation des parties intéressées, telles que les autorités compétentes, les partenaires économiques et sociaux et les représentants de la société civile, y compris les organisations non

gouvernementales. Le partenariat constitue la base de la mobilisation des meilleures connaissances et compétences locales, de l'ouverture et de la transparence dans la préparation et la mise en œuvre des programmes. Cet aspect revêt une importance particulière pour l'amélioration des connaissances et de l'innovation ; il devrait s'appuyer sur les méthodes mises au point dans le passé dans le cadre des stratégies régionales d'innovation et des programmes régionaux d'actions innovatrices.

Partenariats public-privé

Les partenariats public-privé (PPP) peuvent être une méthode appropriée de financement des investissements lorsqu'il existe des possibilités réelles d'impliquer le secteur privé, en particulier dans les domaines où il n'est ni faisable ni approprié soit d'exclure le secteur public, soit de se reposer entièrement sur le marché. Outre l'effet de levier financier qu'il produit, l'existence d'un partenariat public/privé, dans le cadre d'un projet donné, améliore aussi la qualité de la mise en œuvre et la gestion postérieure de ce projet. Les États membres sont donc encouragés à suivre cette voie lorsque cela est possible. Les principaux avantages des formules de PPP sont les suivants :

- le secteur public a accès à toute une gamme de compétences du secteur privé qui devraient lui permettre de fournir des prestations plus efficaces et moins coûteuses;
- le secteur privé assume un certain nombre de risques qui, dans une procédure traditionnelle d'appel d'offres, seraient supportés par le secteur public;
- l'efficacité globale peut être améliorée lorsqu'un des partenaires est responsable de la conception, de la construction, de la gestion et du financement dans le cadre d'un « paquet » intégré.

Pour toute décision d'entreprendre des projets particuliers dans le cadre d'accords PPP, certaines conditions importantes doivent être réunies avant de passer contrat pour la livraison de biens et de services, en particulier l'existence d'un cadre légal approprié.

Les accords de PPP fonctionnent le mieux lorsqu'il existe une politique explicite des gouvernements nationaux consistant à associer le secteur privé aux projets du secteur public. Selon les domaines d'action visés, les PPP nécessitent des cadres clairs et spécifiques, qui peuvent notamment varier en fonction de la mesure dans laquelle les coûts seront récupérés auprès d'utilisateurs, ou de l'étendue des objectifs sociaux. Différentes solutions sont possibles afin d'assurer une concurrence pour les PPP sans réduire de manière excessive la souplesse nécessaire pour concevoir des projets innovants et souvent complexes¹¹.

¹¹ « Partenariats public-privé et droit communautaire des marchés publics et des concessions ». COM(2005) 569 final du 5.11.2005.

L'UE soutiendra ces PPP en leur fournissant des financements par le biais des fonds structurels et de cohésion chaque fois que les projets concernés rempliront tous les critères nécessaires. Pour les plus grands projets, la Commission encouragera les États membres à examiner l'opportunité de recourir à un montage PPP. La possibilité de fournir des orientations opérationnelles concernant la mise sur pied de PPP est envisagée dans le contexte du mécanisme d'assistance technique élaboré en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (instrument JASPERS). La BEI et le Fonds européen d'investissement (FEI) pourraient fournir une contribution utile à cet égard.

4. ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013

À la lumière de ce qui précède et de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, les programmes cofinancés par la politique de cohésion doivent chercher à cibler les ressources sur les trois priorités suivantes¹²:

- améliorer l'**attractivité des États membres, des régions et des villes** en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats et en préservant l'environnement;
- encourager l'**innovation, l'entrepreneuriat** et la croissance de l'**économie de la connaissance** en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication; et
- créer **des emplois plus nombreux et de meilleure qualité** en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain.

Les sections qui suivent passent en revue les principaux aspects de chacun de ces grands domaines et donnent lieu à l'élaboration d'orientations spécifiques dans chaque rubrique. Bien entendu, toutes ces orientations plus détaillées ne sont pas transposables à l'ensemble des régions. La combinaison d'investissements la plus appropriée dépend en définitive de l'analyse des atouts et des faiblesses de chaque État membre et région, ainsi que des particularités nationales et régionales. **Ces orientations forment plutôt un simple cadre dont les États membres et les régions sont invités à se servir lors de l'élaboration des programmes nationaux, régionaux et locaux, en particulier afin d'évaluer la contribution apportée par ces programmes aux objectifs de l'Union en termes de cohésion, de croissance et d'emploi.** Les orientations sont une condition nécessaire, mais non la seule, pour atteindre le degré adéquat de concentration sur les priorités essentielles pour chaque État membre et chaque région, conformément à l'agenda de Lisbonne renouvelé. Lors de l'intégration de l'agenda de Lisbonne dans les nouveaux programmes, il faudra prêter attention aux principes suivants :

D'abord, en conformité avec le nouvel élan donné à l'agenda de Lisbonne lui-même, la politique de cohésion doit davantage privilégier **la connaissance, la recherche et**

¹² Communication au Conseil européen de printemps, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne ». COM(2005) 24 du 2.2.2005.

l'innovation, ainsi que le capital humain. Dans cette optique, il y a lieu d'augmenter de manière significative l'effort financier global à fournir dans ces domaines d'action, comme le prévoient les nouvelles dispositions en matière d'affectation des crédits. De surcroît, les États membres et les régions doivent reprendre à leur compte les meilleures pratiques là où elles ont produit des résultats positifs visibles en termes de croissance et d'emploi.

En deuxième lieu, les États membres et les régions devraient poursuivre l'objectif du **développement durable** et stimuler les synergies entre les dimensions économique, sociale et environnementale. La stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi et les programmes nationaux de réforme soulignent le rôle de l'environnement dans la croissance, la compétitivité et l'emploi. Il faut tenir compte de la protection de l'environnement lors de l'élaboration des programmes et projets, afin de favoriser le développement durable.

Troisièmement, les États membres et les régions doivent poursuivre un objectif d'**égalité entre hommes et femmes** à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes et projets. Cela peut passer par des actions spécifiques visant à promouvoir l'égalité, ou par une prise en compte soignée de la façon dont d'autres projets et la gestion des fonds peuvent affecter les femmes et les hommes.

En quatrième lieu, il serait bon que les États membres prennent des mesures appropriées pour prévenir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle lors des différentes phases de la mise en œuvre des Fonds. En particulier, l'accessibilité pour les personnes handicapées est l'un des critères qu'il faut respecter lors de la définition des opérations cofinancées par les Fonds, puis prendre en compte lors des différentes phases de la mise en œuvre.

4.1. ORIENTATION: Faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi

L'une des conditions préalables de la croissance et de l'emploi consiste à veiller à ce que les infrastructures nécessaires (par exemple, en matière de transports, d'environnement et d'énergie) soient à la disposition des entreprises. Des infrastructures modernes et sûres constituent un facteur important pour les résultats de nombreuses entreprises, elles ont une influence directe sur l'attractivité économique et sociale des régions et des villes. Investir dans les infrastructures des régions en retard, notamment dans les nouveaux États membres, encouragera la croissance et consolidera donc la convergence avec le reste de l'Union, en plus d'améliorer la qualité de la vie. Les ressources doivent provenir non seulement de subventions mais aussi, dans la mesure du possible, du secteur privé et de prêts, accordés par exemple par la BEI. Pour la prochaine période, les autorités chargées des programmes dans les États membres auront la possibilité de recourir davantage à l'expertise de la BEI pour préparer des projets qui soient adaptés aux financements européens, dans le cadre de l'initiative JASPERS.

JASPERS: un nouveau partenariat d'assistance technique

JASPERS, « Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions » (« Alliance en matière d'assistance à la préparation de projets dans des régions d'Europe »), est un nouveau partenariat en matière d'assistance technique entre la Commission, la BEI et la BERD. Cet instrument est mis à la disposition des États membres pour les aider à élaborer de grands projets pour lesquels ils demandent une aide du Fonds de cohésion et du FEDER. Il s'appuie sur l'expérience de la BEI et de la BERD dans la mise sur pied de grands projets et dans d'autres domaines importants comme l'élaboration de partenariats public-privé. Les efforts conjugués des trois institutions visent à assurer le succès de la mise en œuvre de la politique de cohésion pendant la période de programmation 2007-2013 en accroissant considérablement les ressources disponibles pour la préparation des projets. L'assistance technique sera proposée dès les premiers stades du cycle de conception du projet. JASPERS fournira une assistance globale à tous les stades du cycle d'un projet, depuis sa définition initiale jusqu'à sa soumission à la décision de la Commission.

4.1.1. Étendre et améliorer les infrastructures de transports

L'existence d'infrastructures de transports efficaces, flexibles, sûres et propres peut être considérée comme une condition préalable nécessaire au développement économique car elle stimule la productivité et, partant, les perspectives de développement des régions concernées en facilitant le déplacement des personnes et des biens. Les réseaux de transports stimulent les opportunités commerciales et en accroissent l'efficacité. De plus, la mise en place d'infrastructures de transports à l'échelle européenne (notamment les parties pertinentes des trente projets prioritaires en matière de réseaux transeuropéens de transport), en privilégiant les projets transfrontaliers, est d'une importance capitale pour parvenir à une plus grande intégration des marchés nationaux, tout spécialement dans le contexte d'une Union élargie.

Les investissements dans les infrastructures doivent être adaptés aux besoins spécifiques et au degré de développement économique des régions et des pays concernés. Ces besoins sont généralement les plus grands dans les régions relevant de l'objectif « convergence » et dans les pays visés par le Fonds de cohésion. Habituellement, les investissements d'infrastructure (comme d'autres également) offrent des taux de retour moins élevés au delà d'un certain niveau de financement. Leur rentabilité économique est élevée lorsque les infrastructures sont rares et que les réseaux de base n'ont pas été achevés, mais elle a tendance à décroître lorsqu'un certain seuil est atteint.

Il doit donc être tenu compte du niveau de développement économique régional et de l'importance des crédits consacrés aux infrastructures. Dans les régions et les pays les moins développés, les liaisons internationales et interrégionales peuvent, à long terme, offrir des taux de rendement plus élevés sous forme de compétitivité accrue des entreprises, et faciliter également la mobilité de la main-d'œuvre. En revanche, dans les régions à base économique diffuse et caractérisées par un nombre important de villes de petite taille, la construction d'une infrastructure de transport régionale peut être plus appropriée. Les régions dont les réseaux routiers sont inadaptés doivent aussi pouvoir compter sur une aide pour créer les liaisons routières économiquement indispensables. Il convient également de s'attaquer aux défis de la mobilité et de l'accessibilité dans les zones urbaines en soutenant des systèmes de gestion intégrés et des solutions de transport propres.

Afin de maximiser les bénéfices découlant des investissements dans les transports, l'aide provenant des Fonds devrait observer un certain nombre de principes.

En premier lieu, des critères objectifs doivent être utilisés pour déterminer le degré et la nature des investissements à entreprendre. Par exemple, le degré de développement et la nature des activités économiques des régions concernées, la densité et la qualité actuelles des infrastructures ou le degré de congestion doivent servir à mesurer les taux de rendement potentiels. Dans le cadre de la détermination des bénéfices sociaux susceptibles de découler de tels investissements, il convient également de tenir compte des implications environnementales et sociales des projets d'infrastructures envisagés.

En second lieu, le principe de la durabilité environnementale doit être respecté dans la plus grande mesure possible, conformément au livre blanc¹³. Il convient de rechercher des reports de trafic vers des modes plus respectueux de l'environnement. Toutefois, il faut aussi optimiser les performances environnementales et générales de chaque mode de transport, notamment en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures au sein des différents modes et entre eux¹⁴.

En troisième lieu, dans les régions concernées par la convergence et dans les pays visés par le Fonds de cohésion, il conviendra tout particulièrement de moderniser le système ferroviaire en choisissant soigneusement les sections prioritaires et en garantissant leur interopérabilité dans le cadre du Système européen de gestion du trafic ferroviaire (SEGTF).

Enfin, les investissements dans les infrastructures de transports doivent s'accompagner d'une gestion du trafic adéquate privilégiant la sécurité conformément aux normes nationales et communautaires. Les stratégies nationales et régionales doivent tenir compte de la nécessité de parvenir à une répartition équilibrée (et propre) entre les modes de transport, qui réponde aux besoins à la fois économiques et environnementaux. Les stratégies doivent par exemple inclure des systèmes de transport intelligents, des plateformes multimodales et, notamment, la technologie utilisée pour le système SEGTF susmentionné et pour le programme SESAR (Single European Sky ATM Research Programme), qui vise à uniformiser davantage le système de gestion du trafic aérien.

Sur la base des principes exposés ci-dessus, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- les États membres et régions pouvant bénéficier d'un financement au titre de l'objectif « convergence »¹⁵ ou du Fonds de cohésion devraient donner la priorité aux 30 projets d'intérêt européen lorsqu'ils relèvent de leur territoire. Au sein de ce groupe de projets, les liaisons transfrontalières méritent une attention particulière. Les États membres devraient utiliser les coordinateurs pour écourter la période qui s'écoule entre la planification du réseau et sa construction matérielle. Les autres projets RTE, ainsi que les liaisons de transport stratégiques, doivent être soutenus lorsque leur contribution à la croissance et à la compétitivité le justifie amplement ;

¹³ « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix ». COM(2001) 370.

¹⁴ « Garder l'Europe en mouvement – Une mobilité durable pour notre continent ». COM(2006)314 du 22.6.2006.

¹⁵ JO L 167 du 30.4.2004, p. 1.

- pour veiller à ce que les régions bénéficient des opportunités créées par les réseaux principaux, il est également essentiel de prévoir des investissements complémentaires dans les **liaisons secondaires**, dans le cadre d'une stratégie régionale intégrée en matière de transport et de communication couvrant aussi bien les zones rurales qu'urbaines;
- le soutien apporté aux **infrastructures ferroviaires** doit entraîner une plus grande accessibilité. Les tarifs ferroviaires doivent faciliter l'accès des opérateurs indépendants. Il convient également d'encourager la création d'un réseau susceptible de fonctionner dans l'Europe tout entière. Le respect et les applications de l'interopérabilité et l'utilisation du système SEGTF à bord des trains et sur les rails doivent être des éléments de l'ensemble des projets financés;
- encourager les **réseaux de transport** viables du point de vue environnemental, surtout dans les zones urbaines, ce qui inclut des installations de transports publics (y compris des aires de stationnement pour les navetteurs), des plans de mobilité, des périphériques urbains, l'augmentation de la sécurité aux intersections, l'aménagement de pistes cyclables et voies piétonnières, la possibilité d'accéder aux services de transport public ordinaires pour certains groupes ciblés de la population (personnes âgées, personnes handicapées) ainsi que la mise en place de réseaux de points de ravitaillement pour les véhicules ne fonctionnant pas à l'essence. Les voies de navigation intérieure peuvent également contribuer à la viabilité des réseaux ;
- pour garantir une efficacité optimale des infrastructures de transport, et promouvoir ainsi le développement régional, il y a lieu de mettre l'accent sur l'amélioration de la **connectivité** des régions enclavées, insulaires ou ultrapériphériques avec le Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). À cet égard, il sera utile d'élaborer des liaisons secondaires, en insistant notamment sur l'intermodalité et le transport durable. Les ports et les aéroports, en particulier, doivent être reliés à leur arrière-pays;
- il convient de mettre l'accent sur le développement des « **autoroutes de la mer** » et sur le transport maritime de courte distance en ce qu'il constitue une alternative viable au transport routier et ferroviaire de longue distance.

Lorsque les États membres reçoivent en même temps un soutien du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, une distinction doit être faite dans les programmes entre les types d'actions financées par chaque instrument, le Fonds de cohésion jouant un rôle clé au niveau des réseaux de transport transeuropéens.

De leur côté, les Fonds structurels doivent en général être axés sur le développement des infrastructures liées aux mesures destinées à stimuler la croissance économique (telles que le développement du tourisme, les améliorations visant à accroître l'attractivité des sites industriels, etc.). En ce qui concerne le transport routier, les investissements se feront dans un cadre privilégiant la sécurité.

Le cofinancement du Fonds de cohésion et des Fonds structurels doit venir compléter les subventions issues du budget des réseaux transeuropéens, mais sans qu'il y ait double versement d'une aide communautaire. Chacun des États membres devra, individuellement, déterminer par avance l'instrument le plus adapté aux projets envisagés. Le financement de la politique de cohésion peut être combiné avec la garantie de prêt qui fait partie des instruments RTE.

4.1.2. Renforcer les synergies entre la protection environnementale et la croissance

Les investissements environnementaux peuvent apporter une contribution à l'économie de trois façons: ils peuvent assurer la durabilité à long terme de la croissance économique, ils réduisent les coûts environnementaux externes pour l'économie (par exemple, les coûts pour la santé, les coûts de dépollution ou les coûts de réparation des dommages) et ils stimulent l'innovation et la création d'emplois. Les futurs programmes de cohésion doivent viser à renforcer les synergies potentielles entre la protection de l'environnement et la croissance. Il convient de garantir l'existence de services environnementaux tels que l'approvisionnement en eau propre, des infrastructures de traitement des eaux usées et des déchets, la gestion des ressources naturelles et la biodiversité, la décontamination des terres en vue de les préparer pour de nouvelles activités économiques, et la protection contre certains risques environnementaux, qui doivent tous avoir un caractère prioritaire dans ce contexte.

Afin de maximiser les avantages économiques et de minimiser les coûts, la priorité devrait être accordée à la lutte contre la pollution environnementale à la source. Dans le secteur de la gestion des déchets, cela implique que l'on concentre les efforts sur la prévention, le recyclage et la biodégradation des déchets, qui présentent un bon rapport coût/efficacité et aident à créer des emplois.

Les stratégies de développement doivent reposer sur une évaluation préalable des besoins et des problèmes particuliers auxquels les régions sont confrontées, en se servant, dans la mesure du possible, d'indicateurs appropriés. Des efforts doivent être réalisés afin d'encourager l'internalisation des coûts environnementaux externes, tout en soutenant la création et le développement d'instruments basés sur le marché (voir, par exemple, les instruments proposés dans le Plan d'action relatif aux technologies de l'environnement). Il est à noter, dans ce contexte, que le projet de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES) fournira à partir de 2008 des informations actualisées, à l'échelle européenne, sur la couverture et l'exploitation des sols et sur les propriétés des océans, ainsi que des cartes faisant le point de la situation en cas de catastrophe et d'accident.

Dans cette optique, les orientations recommandées concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- satisfaire les besoins importants d'investissements en **infrastructures**, notamment dans les régions relevant de l'objectif de convergence et, surtout, dans les nouveaux États membres afin que la législation sur l'environnement soit respectée dans les domaines de l'eau, des déchets, de l'air, de la protection de la nature et des espèces, ainsi que de la biodiversité;
- veiller à l'existence de **conditions attractives pour les entreprises et leur personnel hautement qualifié**. Cela peut être assuré par la promotion d'une programmation de l'utilisation des terres limitant l'extension urbaine et par la réhabilitation de l'environnement physique, y compris le développement du patrimoine naturel et culturel. Dans ce domaine, les investissements doivent être clairement liés au développement d'entreprises innovantes et créatrices d'emplois sur les sites concernés;
- outre les investissements dans l'énergie durable et le transport durable traités par ailleurs, encourager les investissements contribuant au respect par l'UE des **engagements pris à Kyoto**;

- mettre en place des mesures de **prévention des risques** grâce à une meilleure gestion des ressources naturelles, à une recherche plus ciblée et à une meilleure utilisation des TIC, ainsi qu'à des politiques de gestion publiques plus innovantes, y compris, par exemple, une surveillance préventive.

Lorsque des États membres bénéficient à la fois du soutien du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, il faut opérer une distinction claire, dans les programmes, entre les types d'actions financés respectivement par chacun des Fonds.

4.1.3. *Traiter la question de l'utilisation intensive par l'Europe des sources d'énergie traditionnelles*

La nécessité de réduire la dépendance vis-à-vis des sources d'énergie traditionnelle par des améliorations de l'efficacité énergétique et par l'utilisation d'énergies renouvelables constitue une priorité connexe. Les investissements réalisés dans ces domaines contribuent à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique pour la croissance à long terme, tout en fonctionnant comme une source d'innovation et en offrant des possibilités d'exportation ; ils présentent un bon rapport coût/efficacité, surtout si les prix de l'énergie restent élevés.

Il est également nécessaire d'investir dans les sources d'énergie traditionnelles afin de veiller à la sécurité de l'approvisionnement. Les Fonds doivent notamment se concentrer – lorsque la défaillance du marché est établie et que cela ne va pas à l'encontre de la libéralisation du marché – sur la réalisation d'interconnexions, en privilégiant tout particulièrement les réseaux transeuropéens, l'amélioration des réseaux d'électricité et la réalisation et l'amélioration des réseaux de transport et de distribution du gaz, y compris, lorsqu'il y a lieu, dans les régions insulaires et ultrapériphériques.

Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- soutenir les projets visant à améliorer l'**efficacité énergétique**, par exemple dans les bâtiments, et la diffusion de modèles de développement à faible intensité énergétique;
- soutenir le développement et l'utilisation, y compris pour le chauffage et le refroidissement, des **technologies renouvelables et alternatives** (éoliennes, solaires ou biomasse, par exemple), qui peuvent constituer un atout pour l'UE et donc renforcer sa position dans la concurrence. De tels investissements contribuent également à la réalisation de l'objectif de Lisbonne visant à ce que, d'ici 2010, 21 % de l'électricité soit produite au moyen de sources renouvelables;
- concentrer les investissements portant sur les sources d'énergie traditionnelles sur les projets visant à développer les **réseaux** lorsque le marché est défaillant. Ces investissements concernent plus particulièrement les régions relevant de l'objectif de convergence.

4.2. **ORIENTATION: Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance**

Les objectifs de croissance et de création d'emploi de l'Union nécessitent un changement structurel de l'économie et une réorientation vers les activités fondées sur la connaissance. À cet effet, il convient d'agir sur plusieurs fronts: remédier aux faibles niveaux de recherche et

développement technologique (RDT), notamment dans le secteur privé; encourager l'innovation grâce à des produits nouveaux ou améliorés, à des processus et à des services capable d'affronter la concurrence internationale; augmenter les capacités régionales et locales de production et d'absorption des nouvelles technologies (TIC notamment); et soutenir davantage la prise de risques.

Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses de RDT n'a augmenté que de manière marginale. Ces dépenses représentent 1,9 % du PIB, ce qui est fort éloigné de l'objectif de 3 % retenu par la stratégie de Lisbonne¹⁶. Une augmentation de 1,9 % à 3 % de la part du PIB consacrée aux dépenses de RDT (en vue d'atteindre l'objectif de Lisbonne en 2010) entraînerait, selon les estimations, une augmentation de 1,7 % du niveau du PIB d'ici à 2010¹⁷. Tandis que le déficit d'investissement des entreprises en RDT demeure important, certains signes montrent que les investissements publics dans ce domaine subissent également une forte pression. Les écarts observés en matière de RDT et d'innovation au sein même des pays et entre les pays, notamment en ce qui concerne les dépenses des entreprises en RDT, sont beaucoup plus importants que l'écart de revenus. Bien que des initiatives combinées communautaires et nationales aient été entreprises, les institutions publiques et privées du secteur de la RDT doivent mettre en œuvre une action renforcée pour répondre aux besoins de RDT des entreprises. Le retard de l'Europe en matière d'innovation s'accroît: le tableau de bord européen de l'innovation montre que l'Europe est en retard sur les États-Unis pour 9 des 11 indicateurs d'innovation¹⁸. À l'intérieur de l'Europe également, le retard en matière d'innovation persiste, l'Union ne parvenant souvent pas à transformer le développement technologique en produits et procédés commerciaux. La politique de cohésion peut aider à résoudre les principaux problèmes responsables de la sous-performance de l'Europe en matière d'innovation, à savoir l'inefficacité des systèmes d'innovation, le dynamisme insuffisant des chefs d'entreprise et la lenteur d'adoption des TIC.

À cet égard, il convient d'améliorer les capacités nationales et régionales en RDT; de soutenir l'investissement dans les infrastructures de TIC; de diffuser la technologie et la connaissance par des mécanismes adéquats de transfert de technologie et d'échange de la connaissance. On pourrait favoriser une prise de conscience accrue en faveur d'une meilleure utilisation du potentiel de RDT existant par le recours aux facultés d'anticipation régionales et à d'autres méthodes régionales de planification stratégique reposant sur un dialogue régulier et systématique avec les principales parties prenantes. Il est tout aussi important d'améliorer la capacité d'absorption de RDT des entreprises, et des PME en particulier, par des actions de développement des qualifications et des compétences; d'encourager la création et l'exploitation d'un plus vaste réservoir de talents en matière de recherche de pointe en Europe; d'accroître les investissements publics et privés dans l'innovation et la RDT; et d'encourager les partenariats RDT entre les différentes régions de l'Union. Les plates-formes technologiques européennes, par exemple, offrent la possibilité de mieux adapter les programmes de recherche aux besoins des entreprises; la politique de cohésion peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre de leurs agendas stratégiques de recherche aux quatre coins de l'Union, et notamment dans les régions moins développées.

Tandis que les subventions directes demeurent importantes, notamment dans les régions relevant de l'objectif de convergence, il convient de concentrer l'action sur la fourniture de

¹⁶ « Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe ». COM(2003) 226 du 30.4.2003.

¹⁷ « Les coûts économiques du non-Lisbonne ». SEC(2005) 385 du 15.3.2005.

¹⁸ SEC (2004) 1475.

services collectifs économiques et technologiques aux groupes d'entreprises afin de les aider à améliorer leur activité innovatrice. Les subventions directes aux entreprises individuelles doivent avoir pour objet d'améliorer la capacité en RDT et la capacité d'innovation de l'entreprise, plutôt que de réduire temporairement ses coûts de production, ce qui entraîne de lourds effets de poids mort. Ce point est particulièrement important dans les secteurs traditionnels, en particulier ceux qui sont les plus exposés à la concurrence mondiale et qui doivent consentir de nouveaux efforts pour rester compétitifs, ainsi que pour les PME qui représentent souvent la plus forte source d'emplois à l'échelon régional. Il est encore plus important de souligner que ces politiques doivent être adaptées aux conditions spécifiques de chaque région, et notamment aux besoins des PME. Il serait bon que les stratégies nationales, régionales et locales reposent sur une analyse globale des possibilités d'investissement en RDT.

La connaissance et l'innovation sont au cœur des efforts déployés par l'Union pour encourager l'obtention d'une croissance plus rapide et la création d'emplois plus nombreux. Deux programmes cadres connexes sont proposés à l'échelon de l'Union: le 7^e programme-cadre en matière de R&D et le programme-cadre en matière de compétitivité et d'innovation (PIC). Il est vital qu'il existe une synergie entre la politique de cohésion et ces instruments, de manière telle que les politiques de recherche et de cohésion s'épaulent mutuellement sur le plan régional, tandis que les stratégies de développement nationales et régionales montreront comment cet objectif sera atteint. La politique de cohésion peut aider l'ensemble des régions à développer une capacité de recherche et d'innovation, contribuant ainsi à promouvoir une participation effective des régions concernées à l'Espace européen de la recherche et, d'une manière plus générale, aux activités de recherche et d'innovation de l'Union. La politique de cohésion a notamment deux rôles importants à jouer. En premier lieu, elle doit aider les régions à mettre en œuvre des plans d'action et des stratégies d'innovation régionaux qui peuvent potentiellement avoir un effet significatif sur la compétitivité, tant à l'échelon régional qu'au niveau de l'Union dans son ensemble. Le second rôle de la politique de cohésion consiste à contribuer à l'élévation dans la région de la capacité en matière de recherche et d'innovation jusqu'à un degré qui lui permettra de participer aux projets transnationaux de recherche.

Les stratégies régionales doivent donc privilégier les investissements dans la RDT, l'innovation et l'entrepreneuriat, en veillant à ce que ces investissements répondent aux besoins de développement économique de la région et à ce qu'il soit possible d'aboutir à des produits, procédés et services innovants commercialisables; en augmentant le transfert de technologie et l'échange de connaissance; en favorisant le développement, la diffusion et la pénétration des TIC au sein des entreprises, et en veillant à ce que les entreprises qui souhaitent investir dans des biens et services à forte valeur ajoutée puissent accéder aux financements. Il serait bon que ces stratégies prévoient spécifiquement une expérimentation en vue d'accroître la capacité des politiques menées et des organisations intermédiaires de favoriser l'innovation des acteurs régionaux et locaux, en particulier les PME.

4.2.1. Accroître et mieux cibler les investissements en RDT

La compétitivité des entreprises européennes dépend fondamentalement de leur capacité à apporter de nouvelles connaissances sur le marché le plus rapidement possible. Cette capacité est renforcée par le soutien public à la RDT, qui peut être justifié lorsque des défaillances sont observées sur les marchés et lorsque certains investissements en RDT présentent un caractère public. De plus, les problèmes de droits de propriété des résultats des recherches et la

nécessité d'atteindre une masse critique dans certains secteurs de la recherche justifient une aide publique à la RDT.

Il convient de tenir compte de la nature particulière de la RDT lors de la mise en œuvre d'une politique régionale. La RDT requiert notamment une interaction étroite entre les acteurs afin de favoriser la création de pôles d'excellence nécessaires pour atteindre une masse critique. La proximité géographique, grâce, par exemple, à l'existence de grappes de PME et de pôles d'innovation autour des institutions publiques de recherche, peut jouer un rôle de premier plan. Les activités de RDT doivent donc nécessairement être concentrées dans l'espace et la capacité d'absorption des zones à faible intensité de RDT doit être renforcée.

Dans les États membres et régions les moins développés, les activités de RDT doivent être développées autour des pôles d'excellence existants, et il faut éviter une trop grande dispersion des moyens dans l'espace. Ici encore, les plates-formes technologiques européennes peuvent aider à concentrer les investissements sur les domaines de recherche prioritaires. Les investissements doivent également répondre aux priorités établies dans le 7^e programme-cadre et soutenir les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé. La priorité doit être accordée au développement de produits, services et qualifications commercialisables.

Il convient d'aligner les actions en matière de RDT sur la politique de l'UE dans le domaine de la RTD et sur les besoins des régions en question. D'un point de vue méthodologique, ces actions doivent être fondées sur une approche analytique saine, comme l'anticipation; sur l'utilisation d'indicateurs, comme les brevets; sur les ressources humaines en RDT; sur la localisation géographique des institutions de recherche publiques et privées, et sur l'existence de grappes d'entreprises innovantes.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans le domaine de la RDT peuvent être les suivantes:

- renforcer la coopération entre les entreprises, ainsi qu'entre les entreprises et les institutions de recherche publiques/d'enseignement supérieur, par exemple, par un soutien à la création de **grappes** d'excellence régionales et transrégionales;
- soutenir les **activités de RDT dans les PME** et les transferts de technologie (en permettant aux PME d'accéder aux services de RDT des institutions de recherche à financement public);
- soutenir les **initiatives régionales à caractère transfrontalier et transnational** qui visent à améliorer la coopération en matière de recherche et à renforcer les capacités dans les domaines prioritaires de la politique de recherche de l'UE;
- développer le **renforcement des capacités de RDT**, notamment les TIC, les infrastructures de recherche et le capital humain dans les secteurs ayant un potentiel de croissance important.

Les programmes – notamment pour les régions éligibles au titre de l'objectif de convergence – peuvent contribuer au développement des infrastructures de RDT (y compris les réseaux régionaux de transmission de données à grande vitesse entre les établissements de recherche et au sein de ceux-ci), des infrastructures éducatives (dans les régions éligibles au titre de l'objectif de convergence), de l'équipement et de l'instrumentation dans les institutions de recherche à financement public et les entreprises privées, dès lors que ces

investissements sont directement liés aux objectifs de développement économique régional. Peuvent être concernées les infrastructures de recherche pour lesquelles des études de faisabilité ont été financées par de précédents programmes-cadres. Le soutien apporté aux priorités établies par le 7^e programme-cadre devra tendre à développer la totalité du potentiel des centres d'excellence en cours de création et de ceux existant déjà, et à accroître les investissements dans le capital humain, notamment en formant les chercheurs à l'échelon national et en créant les conditions susceptibles d'attirer les chercheurs formés à l'étranger.

4.2.2. Faciliter l'innovation et encourager la création d'entreprises

L'innovation est le résultat de processus complexes et interactifs, qui incluent la capacité des entreprises d'accéder aux connaissances complémentaires provenant d'autres acteurs du marché, d'autres organisations et d'autres institutions.

Les investissements dans l'innovation représentent une priorité essentielle pour la politique de cohésion dans le cadre des deux programmes « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ». Le cofinancement de ces investissements doit constituer une priorité majeure dans les régions visées par le second, où les ressources financières limitées doivent être concentrées de sorte à pouvoir atteindre une masse critique et à produire un effet de levier.

L'objectif principal doit être de promouvoir un climat économique favorisant la production, la diffusion et l'utilisation des nouvelles connaissances par les entreprises. Afin de créer des systèmes d'innovation régionaux efficaces, les acteurs économiques, sociaux et politiques doivent être mis en contact avec la technologie et les pratiques commerciales les meilleures du monde; il convient en effet de dépasser l'échelon national ou local. À cet égard, la coopération doit également être recherchée avec les centres de Relais Innovation et les Euro-Info-Centres qui sont financés par le programme d'initiative communautaire (PIC), en particulier dans le domaine des technologies transnationales et de diffusion de l'information.

Les start-ups, notamment celles qui sont liées à la RDT, doivent être aidées afin de développer des partenariats avec les institutions de recherche dans une perspective de long terme et d'orientation claire vers le marché. La politique de cohésion doit tendre à compenser les défaillances du marché qui entravent l'innovation et l'entrepreneuriat. Il convient de mettre à profit les pôles d'activité existants afin d'exploiter le potentiel régional en matière de RDT et d'encourager les mises en réseaux et la coopération technologique au sein des régions et entre les régions.

Les autorités publiques doivent veiller à ce que les institutions de recherche, le secteur privé et le secteur public exploitent au maximum les synergies potentielles existant entre eux.

En termes de méthode, les stratégies de développement économique seraient améliorées par la collecte de données relatives aux activités innovantes existant dans les régions concernées. Ces données peuvent par exemple porter sur le brevetage privé ou sur la nature, la portée et le potentiel de développement des grappes d'activités innovantes existantes, y compris celles auxquelles participent des institutions de recherche à la fois privées et publiques. Les enquêtes communautaires sur l'innovation et le tableau de bord de l'innovation européenne sont eux aussi utiles à cet égard.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont donc les suivantes:

- rendre l’offre régionale en matière d’éducation, d’innovation et de RDT plus efficace et plus accessible aux entreprises, notamment aux PME, par exemple en créant des **pôles d’excellence**, en regroupant les PME du secteur des technologies de pointe autour des institutions de recherche et de technologie, ou en développant et en créant des **grappes** régionales autour des grandes sociétés;
- offrir des **services d’aide aux entreprises** pour permettre à celles-ci, et en particulier aux PME, d’augmenter leur compétitivité et de s’internationaliser, notamment en profitant des opportunités créées par le Marché intérieur. Les services fournis aux entreprises doivent donner la priorité à l’exploitation des synergies (par exemple : transfert de technologie, parcs scientifiques, centres de communications relatifs aux TIC, pépinières et services connexes, coopérations avec les grappes) et apporter une aide plus traditionnelle dans les domaines de la gestion, du marketing, de l’assistance technique, du recrutement, ainsi que d’autres services professionnels et commerciaux;
- veiller à l’exploitation maximale des points forts de l’Europe dans le domaine des **éco-innovations**. Les éco-innovations doivent être encouragées, de même que l’amélioration des pratiques des PME grâce à l’introduction de systèmes de gestion respectueux de l’environnement. En investissant aujourd’hui dans ce domaine, les entreprises de l’UE disposeront d’un atout puissant pour l’avenir proche lorsque d’autres régions comprendront qu’il est nécessaire d’intégrer de telles technologies. Cette question est bien évidemment liée au programme-cadre pour la compétitivité et l’innovation;
- promouvoir l’**esprit d’entreprise**, en facilitant la création et le **développement de nouvelles entreprises**, et en encourageant le maintien ou la création de sociétés innovantes à partir des institutions ou des entreprises travaillant dans le domaine de la recherche en utilisant diverses techniques (par exemple: sensibilisation, prototypage, tutorat, et soutien sur le plan technologique et de la gestion pour les futurs entrepreneurs).

Il importe de veiller à ce que les sociétés, y compris les PME, soient en mesure de faire un usage commercial des résultats de la recherche.

Il est préférable que les services aux entreprises soient apportés par le secteur privé ou par des entités mixtes publiques-privées. Les services concernés doivent être de premier choix, facilement disponibles, d’accès facile et doivent répondre aux besoins des PME. La qualité des services doit être définie et contrôlée. Il doit par ailleurs exister une cohérence entre les fournisseurs de services, ce qui peut être réalisé par la création de partenariats public-privé et de guichets uniques.

Les procédures administratives sont souvent trop complexes. Les informations et l’appui initial doivent pouvoir être obtenus auprès de guichets uniques, susceptibles de constituer l’interface avec le secteur public et le candidat à une aide; cela doit comprendre les différentes actions cofinancées par la politique de cohésion. Ces fournisseurs doivent être compétents pour l’ensemble des aides d’État – indépendamment des responsabilités régionales ou nationales – et des objectifs doivent être fixés pour l’efficacité de leur fonctionnement et doivent faire l’objet d’un suivi régulier.

Chaque fois que c’est possible, un appui sur mesure doit être apporté à des catégories particulières d’entreprises (telles que les start-ups ou les sociétés récemment transmises) ou aux entrepreneurs (par exemple jeunes, femmes, travailleurs âgés ou personnes appartenant à

des communautés ethniques minoritaires). Il conviendrait également d'encourager l'esprit d'entreprise dans les écoles.

4.2.3. *Promouvoir la société de l'information pour tous*

La diffusion des TIC dans l'économie de l'Union représente un levier de première importance pour l'amélioration à la fois des niveaux de productivité et de la compétitivité des régions. La diffusion des TIC favorise également la réorganisation des méthodes de production et l'émergence de nouvelles entreprises et de nouveaux services privés. La mise en œuvre effective et efficace des services publics – et notamment de l'e-gouvernement et de l'e-santé – renferme un potentiel important pour la croissance économique et le développement de nouveaux services. La diffusion de la technologie peut contribuer au développement régional en favorisant la création et l'extension de pôles d'excellence dans le domaine des activités liées aux TIC et en développant la connectivité et la mise en réseau entre les entreprises, notamment entre les PME. Des mesures doivent être prises afin d'encourager le développement de produits et de services destinés à faciliter et à stimuler les investissements privés dans les TIC tout en garantissant la concurrence dans le secteur des TIC.

Les mesures doivent donc être ciblées sur la connectivité, y compris l'amélioration des services de soutien à l'innovation pour les PME dans le but bien précis de favoriser le transfert de technologie entre les institutions de recherche et les entreprises. Il faut également, dans ce contexte, renforcer les compétences nécessaires dans le cadre de l'économie de la connaissance et développer le contenu par la mise en place d'applications et de services (tels que e-gouvernement, e-commerce, e-éducation, e-santé) constituant des alternatives intéressantes par rapport à d'autres modèles d'offre de services souvent plus coûteux. Cet aspect est particulièrement important pour les zones éloignées et peu peuplées, ainsi que pour les régions ultrapériphériques, les îles ou les régions souffrant de handicaps naturels. Il est évident que l'utilisation et le développement de produits et de services basés sur le contenu ne peuvent fonctionner que si l'infrastructure appropriée existe et est capable de supporter des services à bande large. Il est donc important qu'il existe dans toute l'Union des infrastructures de communication à bande large, à un prix accessible.

En règle générale, les investissements dans les infrastructures des TIC doivent prendre en compte les évolutions technologiques rapides et respecter les principes de neutralité technologique et d'accès ouvert. Il est impératif qu'ils se conforment aux règles de concurrence et au cadre réglementaire régissant les communications électroniques.

Les actions doivent reposer sur les indicateurs du contexte liés à la structure économique existante (notamment en termes de spécialisation industrielle, de degré de développement économique, de qualité de la connectivité aux TIC et de synergies potentielles entre les pôles régionaux d'activité économique). L'identification des besoins régionaux doit tenir compte des initiatives actuelles de l'Union en faveur des TIC, notamment de l'initiative « i2010 – une société de l'information pour la croissance et l'emploi »¹⁹.

Les TIC concernant tous les secteurs de l'économie et de la société, il est impératif que les États membres et les régions mettent au point des stratégies compatibles relatives à la société de l'information, lesquelles garantiront la cohérence et l'intégration entre les secteurs, en

¹⁹ COM(2005) 229.

équilibrant l'offre et la demande sur la base des exigences locales, de la participation des parties prenantes et d'un soutien politique public fort.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- veiller à ce que les entreprises et les ménages intègrent les TIC et promouvoir leur développement par un soutien équilibré à l'offre et à la demande de **produits et de services publics et privés** liés aux TIC, ainsi que par des investissements accrus dans le capital humain. Ces actions devraient augmenter la productivité, favoriser une économie numérique compétitive et ouverte et une société d'intégration (par exemple en améliorant l'accessibilité pour les handicapés et les personnes âgées), stimulant ainsi la croissance et l'emploi;
- s'assurer de la **disponibilité des infrastructures TIC** et des services connexes là où le marché ne parvient pas à les fournir à un coût raisonnable et en suffisance pour accueillir les services requis, en particulier dans les zones isolées et rurales et dans les nouveaux États membres.

4.2.4. *Améliorer l'accès aux financements*

Faciliter l'accès aux financements constitue un autre élément privilégié de la promotion de la connaissance et de l'innovation. Pour stimuler la croissance et la création d'emplois, il doit être suffisamment rémunérateur pour les entreprises et les entrepreneurs d'investir dans le développement et la production de biens et de services, plutôt que de concentrer leurs efforts sur des activités de recherche de rentes.

Dans ce contexte, il est souvent difficile d'accéder à un financement, ce qui constitue donc un obstacle à la croissance et à la création d'emploi. Il est important d'améliorer l'accès au capital pour les activités du domaine de la RDT et pour les start-ups. Les marchés de capital-investissement liés aux activités innovantes doivent être développés de même qu'un meilleur environnement réglementaire plus propice à l'entrepreneuriat.

Ces programmes pourraient être entrepris en étroite coopération avec le Fonds européen d'investissement (FEI), dans le cadre de l'initiative JEREMIE, afin de développer des moyens financiers là où les défaillances du marché entravent l'esprit d'entreprise en raison des risques élevés liés aux activités du domaine de la RDT. Il convient également de bien tenir compte de l'impact du soutien public à la création d'entreprises afin d'éviter l'éviction des investissements privés et les mesures dommageables pour la concurrence. La coordination entre les fonds doit aussi être améliorée.

Les participations au capital, le capital-risque et les fonds tournants pour les start-ups innovantes doivent jouer un rôle essentiel en tant que force motrice de l'entrepreneuriat, de l'innovation et de la création d'emplois, les institutions du secteur public n'étant pas toujours les plus adaptées à la prise de risque. Il convient de privilégier la création ou l'expansion des fournisseurs spécialisés dans les domaines du capital-investissement et des garanties bancaires lorsque le marché est défaillant. En général, leur efficacité sera plus grande s'ils fournissent un paquet d'aides intégrées, qui commencerait par une formation préalable au démarrage de l'entreprise ou à son expansion.

Sur la base de ces principes, les orientations quant aux actions à entreprendre sont les suivantes:

- soutenir les **instruments autres que les subventions** tels que les prêts, les garanties d'emprunts subordonnés, les instruments convertibles (crédits mezzanine) et le capital-investissement (par ex. capital d'amorçage et capital-risque). Les subventions doivent servir à la construction et au maintien des infrastructures permettant l'accès au financement (par ex. bureaux de transfert de technologie, pépinières, réseaux d'investisseurs individuels – « business angels » –, programmes d'investissements prêts à l'emploi). On pourrait, par ailleurs, encourager les mécanismes de garantie et de garantie mutuelle afin de faciliter l'accès des PME aux microcrédits. La BEI et le FEI pourraient fournir une contribution utile à cet égard;
- élaborer une approche intégrée visant à soutenir simultanément l'innovation, sa traduction en nouvelle activité commerciale et la disponibilité de capital-risque ;
- atteindre certaines **groupes spécifiques**, comme les jeunes entrepreneurs, les femmes entrepreneurs ou les groupes défavorisés.

Il est particulièrement important de travailler en étroite collaboration avec le FEI en raison de l'expertise qu'il a acquise au fil du temps afin de fournir aux PME l'appui nécessaire, tout en développant simultanément le marché européen du capital-investissement. La participation à l'initiative JEREMIE pourrait s'inscrire dans ce contexte.

JEREMIE: améliorer l'accès au financement

Afin d'améliorer l'accès au financement en faveur du développement des entreprises, une nouvelle initiative a été prise en partenariat avec le FEI. L'initiative JEREMIE, « Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises » (« Alliance de ressources européennes en faveur des TPE et PME »), a entamé ses activités en 2006 par une évaluation des lacunes dans la mise à disposition de services d'ingénierie financière dans les États membres et les régions (tels que les fonds de capital-risque, les prêts et les garanties).

Cela préparera le terrain pour une deuxième phase au cours de laquelle le FIE ou une autre institution financière de ce type aidera les autorités responsables des programmes de cohésion à combler les lacunes identifiées. Cette assistance prendra la forme d'une gestion experte des ressources affectées au titre du programme pour développer l'accès au financement, ainsi que pour intéresser et accréditer des intermédiaires financiers qui assureront la rétrocession de prêts pour développer les entreprises. Il est prévu que les subventions versées au titre du programme attireront, par effet de levier, des capitaux d'emprunt supplémentaire apportés par les institutions financières internationales, et plus généralement par le secteur financier. Toutefois, la réussite de la mise en œuvre de l'initiative JEREMIE nécessitera l'appui total et l'entière coopération des autorités des États membres et des régions.

4.3. ORIENTATION: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Lorsqu'il a relancé la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a approuvé un ensemble unique d'orientations rassemblant les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi²⁰, intégrant ainsi les diverses politiques – politique macroéconomique, politique microéconomique et politique de l'emploi – menées pour promouvoir la croissance et la création d'emploi. Conformément au

²⁰ JO L 205 du 6.8.2005, p. 21.

règlement relatif aux Fonds²¹, les priorités des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion dans les domaines de l'emploi et des ressources humaines sont celles de la stratégie européenne pour l'emploi²², auxquelles s'ajoutent les recommandations communautaires pour l'emploi prévoyant des priorités propres à chaque pays.

La réussite de la mobilisation en faveur du plein emploi et d'une productivité plus élevée dépend d'une large gamme d'actions, dont celles qui ont déjà été discutées ci-dessus. Les investissements portant sur les infrastructures, le développement des entreprises et la recherche favorisent la création d'emplois, à court terme en raison des effets immédiats desdits investissements, mais aussi à plus long terme grâce à leur effet positif sur la compétitivité. Pour optimiser l'impact sur l'emploi de ces investissements et faire en sorte qu'ils créent des emplois permanents de haute qualité, il faudrait encore développer et renforcer le capital humain.

En termes de développement du capital humain, les lignes directrices pour l'emploi proposent trois priorités d'action pour les politiques d'emploi des États membres:

- attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale;
- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail;
- investir davantage dans le capital humain par l'amélioration de l'éducation et des compétences.

Outre ces priorités, une attention particulière doit aussi être accordée aux investissements visant à renforcer l'efficacité de l'administration publique et à améliorer les infrastructures éducatives, sociales et de santé.

La politique de cohésion doit principalement viser à relever les défis spécifiques à chaque État membre mis en évidence dans la stratégie européenne pour l'emploi, cela en soutenant des actions s'inscrivant dans le cadre des objectifs de convergence et de compétitivité régionale et d'emploi, compte tenu du champ d'activités défini dans le cadre législatif. L'éventail des actions éligibles et des ressources financières est plus important pour le premier de ces objectifs. Pour le second, les ressources de l'UE devront être beaucoup plus concentrées pour avoir un impact significatif.

Les programmes pour l'emploi et le développement des ressources humaines doivent prendre en compte les défis et les priorités propres à chaque pays, comme le préconisent les recommandations sur l'emploi. Qu'ils soient gérés à l'échelon national ou régional, ces programmes devraient s'attaquer concrètement aux disparités territoriales et être adaptés aux besoins des différentes régions.

Enfin, l'un des aspects les plus visibles de la valeur ajoutée apportée par l'Europe pendant la période d'exécution des Fonds structurels 2000-2006 a été l'aide fournie aux États membres et aux régions pour l'échange d'expériences et la constitution de réseaux, ce qui a favorisé

²¹ Article [2] du règlement (CE) n° [...] du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999. JO L [...] du [...], p.[...].

²² COM(2005) 141 du 12.4.2005.

l'innovation. Dans ce contexte, il serait bon de tirer parti de l'expérience acquise au travers de l'initiative communautaire EQUAL en intégrant à tous les niveaux les principes sur lesquels elle se fonde : l'innovation, la transnationalité, le partenariat et l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes.

4.3.1. Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale

L'élargissement de la base des activités économiques, l'amélioration du volume de l'emploi et la réduction du chômage sont des conditions essentielles au maintien de la croissance économique, à la promotion de l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté. Le renforcement de la participation à l'emploi est d'autant plus nécessaire qu'il faut s'attendre à une diminution de la population en âge de travailler. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale et territoriale;
- favoriser une approche du travail fondée sur le cycle de vie;
- créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait du travail et rendre l'emploi financièrement plus attrayant pour les demandeurs d'emploi, notamment pour les personnes défavorisées, et pour les inactifs;
- améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.

Les actions devraient se fonder sur l'identification préalable des besoins au moyen, par exemple, d'indicateurs pertinents nationaux et/ou régionaux comme les taux de chômage et de participation, les taux de chômage de longue durée, les taux d'exposition au risque de pauvreté et le niveau de revenus. Il convient de se pencher plus particulièrement sur l'échelon local, où des disparités aiguës risquent de ne pas être mises en évidence par les statistiques de niveau régional.

La présence d'institutions responsables du marché du travail efficaces, notamment de services pour l'emploi qui soient en mesure de relever les défis résultant de la rapidité des restructurations sociales et économiques et du vieillissement démographique, est essentielle pour soutenir la fourniture des services aux personnes à la recherche d'un emploi, aux chômeurs et aux défavorisés et ces institutions pourraient bénéficier du soutien des fonds structurels. Ces institutions doivent jouer un rôle pivot dans la mise en œuvre des politiques d'activation du marché du travail et dans la prestation de services personnalisés visant à promouvoir la mobilité professionnelle et géographique et à mettre en rapport offre et demande de travail, y compris au niveau local. Elles devraient contribuer à anticiper les pénuries et les goulets d'étranglement sur le marché du travail et l'évolution des exigences professionnelles et des compétences requises. Cela devrait également faciliter une gestion judicieuse de la migration économique. La facilité d'accès et la transparence des services proposés sont des éléments fondamentaux. Le réseau EURES est un outil essentiel pour

obtenir un accroissement de la mobilité professionnelle et géographique, tant au niveau européen qu'au niveau national²³.

Concernant le marché du travail, il convient d'accorder une priorité élevée au renforcement des mesures actives et préventives visant à surmonter les obstacles qui entravent l'accès à ce marché ou le maintien sur celui-ci et à promouvoir la mobilité des demandeurs d'emploi, des chômeurs et des inactifs, des travailleurs âgés et de ceux qui risquent de perdre leur emploi, avec une attention particulière pour les travailleurs peu qualifiés. Les actions doivent privilégier la prestation de services personnalisés, y compris en matière d'assistance à la recherche d'un emploi, de placement et de formation, afin d'ajuster les compétences des demandeurs d'emploi et des salariés aux besoins des marchés de l'emploi locaux. Le potentiel offert par le travail indépendant et la création d'entreprise, ainsi que par les compétences TIC et la culture numérique, doit être pleinement exploité. Une attention particulière doit être accordée aux actions suivantes:

- mettre en œuvre le pacte européen pour la jeunesse en facilitant l'accès à l'emploi pour les jeunes, en facilitant la transition de l'éducation vers l'emploi, ce qui englobe l'orientation professionnelle, l'aide à l'achèvement des études, l'accès à une formation adaptée et à l'apprentissage;
- mettre en œuvre le pacte européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes par l'intégration à tous les niveaux des questions d'égalité hommes/femmes et par des actions ciblées destinées à accroître la participation des femmes au marché du travail, pour réduire la ségrégation professionnelle, éliminer les écarts de salaires entre hommes et femmes et les stéréotypes fondés sur l'appartenance à l'un ou l'autre des sexes, et promouvoir des environnements de travail plus favorables à la famille afin de concilier vie professionnelle et vie privée. Il est essentiel de faciliter l'accès aux services de garde d'enfants et d'aide aux personnes dépendantes, ainsi que d'intégrer les questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques et les mesures prises à tous les niveaux, de mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation et de renforcer le dialogue entre les parties prenantes;
- une action particulière doit être mise en œuvre pour renforcer l'accès des migrants au marché du travail afin de faciliter leur participation au marché du travail et leur intégration sociale, par des mesures relatives à la formation et à la validation des compétences acquises à l'étranger, à l'orientation personnalisée, à l'enseignement de la langue, à la promotion de l'entrepreneuriat et à la sensibilisation des employeurs et des travailleurs migrants aux droits et obligations qui sont les leurs et au renforcement de l'application des règles antidiscriminatoires.

Autre priorité importante, il convient de faire en sorte que les marchés du travail puissent accueillir des personnes défavorisées ou menacées d'exclusion sociale, par exemple celles ayant quitté l'école prématurément, les chômeurs de longue durée, les personnes appartenant à une minorité ou handicapées. Cela suppose de construire des parcours d'intégration et de combattre les discriminations, en se donnant les objectifs suivants:

- améliorer l'employabilité de ces personnes en favorisant leur accès à l'éducation et à la formation professionnelles, en prévoyant des mesures de réadaptation professionnelle, des

²³ Créé en 1993, EURES est un réseau de coopération réunissant la Commission européenne et les services publics de l'emploi des États membres de l'EEE (États membres de l'UE plus Norvège, Islande et Liechtenstein) ainsi que d'autres organismes partenaires.

incitations appropriées et des adaptations des postes de travail. Ces interventions doivent être assorties d'un soutien social et des services de soins nécessaires, ce qui passe, entre autres, par le développement de l'économie sociale;

- combattre les discriminations et promouvoir l'acceptation de la diversité sur le lieu de travail par des mesures de formation à la diversité et des campagnes de sensibilisation, auxquelles les collectivités locales et les entreprises doivent également être pleinement associées.

4.3.2. *Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail*

Dans une économie de plus en plus modelée par les pressions de la mondialisation, y compris des chocs commerciaux soudain et inattendus, ainsi que par l'intégration continue de nouvelles technologies, l'Europe doit accroître sa capacité à anticiper, déclencher et absorber les changements économiques et sociaux. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- favoriser la flexibilité, en la conciliant avec la sécurité de l'emploi, et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux;
- assurer une évolution des coûts salariaux et mettre en place des mécanismes d'adaptation des salaires qui soient propices à l'emploi.

Les efforts dans ce domaine doivent principalement viser à privilégier le développement de stratégies de formation tout au long de la vie afin de doter les travailleurs, notamment les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, des compétences nécessaires pour s'adapter à l'économie de la connaissance et pour prolonger leur vie professionnelle. Ces actions doivent notamment poursuivre les objectifs suivants :

- l'élaboration de stratégies et de systèmes de formation tout au long de la vie, prévoyant en particulier des incitations appropriées et des mécanismes de répartition des coûts entre les intervenants, par exemple les fonds régionaux et sectoriels, dans le but d'accroître les investissements des entreprises et la participation des travailleurs aux actions de formation;
- la mise en œuvre de ces stratégies en contribuant au financement des programmes et activités de formation. Il convient de donner la priorité aux PME, notamment en facilitant leur accès à des sources de compétences, à une ingénierie financière (instrument JEREMIE, par exemple) et à des solutions de formation externes, tout en mettant l'accent sur les TIC et l'acquisition de compétences de gestion. Une attention particulière doit être accordée à l'accroissement de la participation des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés à des actions de formation et de recyclage.

Il est particulièrement important de faire preuve d'une meilleure anticipation et de parvenir à une gestion positive des restructurations économiques, eu égard en particulier aux changements résultant de l'ouverture des économies. Il convient notamment d'envisager la mise en place de systèmes de surveillance permanents impliquant les partenaires sociaux, les entreprises et les collectivités locales, dont le rôle sera de passer en revue les changements économiques et sociaux au niveau national, régional et local, et d'anticiper les évolutions futures de l'économie et du marché du travail. Le soutien aux programmes visant à

moderniser les marchés du travail et à mieux anticiper les changements progressifs dans l'ensemble de l'Union, en particulier dans des secteurs comme l'agriculture, le textile, l'automobile et l'industrie minière, doit s'accompagner de mesures actives visant à renforcer la prospérité économique des régions. Peuvent également jouer un rôle, dans le contexte de restructurations d'entreprises et de secteurs, certains services spécifiques liés à l'emploi, à la formation et à l'aide destinés aux travailleurs, tels que les programmes de solutions rapides en cas de licenciements collectifs.

Il faut également accorder une grande attention au développement et à la diffusion de formes innovantes et adaptables d'organisation du travail en vue de tirer un meilleur parti des nouvelles technologies, dont le télétravail, d'améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail (sécurité du travail, par exemple), d'accroître la productivité et de favoriser une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille. Les actions à ce niveau peuvent aussi consister à sensibiliser davantage les entreprises à leurs responsabilités sociales, à susciter une prise de conscience par rapport aux droits en matière d'emploi, à prendre des initiatives en faveur du respect du code du travail, à réduire l'économie informelle et à mettre en œuvre des moyens de transformer le travail non déclaré en emplois réguliers.

Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans la mise sur pied de mécanismes assurant la flexibilité du marché du travail. Aussi serait-il bon que les États membres les incitent à participer aux activités relevant de cette priorité. Par ailleurs, au titre de l'objectif « convergence », une partie appropriée des ressources du Fonds social européen doit être affectée au renforcement des capacités, y compris la formation, les mesures de constitution de réseaux, le renforcement du dialogue social et les activités menées conjointement par les partenaires sociaux.

4.3.3. Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences

L'Europe doit investir plus dans le capital humain. Trop de gens ne parviennent pas à entrer ou à rester sur le marché du travail parce que leurs qualifications sont insuffisantes (y compris leurs connaissances de base en lecture, écriture et calcul) ou inadaptées. Pour améliorer l'accès à l'emploi à tous les âges et augmenter les niveaux de productivité et la qualité du travail, il est indispensable d'investir davantage dans le capital humain et de développer et mettre en œuvre des stratégies nationales efficaces de formation tout au long de la vie, ce qui bénéficiera aux individus, aux entreprises, à l'économie et à la société. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain ;
- adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Les réformes du marché du travail portant sur la formation qui visent à rapprocher plus de gens de l'emploi et à améliorer l'adaptabilité des salariés et des entreprises doivent s'accompagner de réformes des systèmes d'éducation et de formation. Dans les précédentes périodes de programmation, les Fonds structurels ont investi assez massivement dans les systèmes d'éducation et de formation. Dans la prochaine période de programmation, il conviendra de renforcer le capital humain en se focalisant sur les objectifs de Lisbonne

comme le préconisent les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Pour ce faire, il conviendra de se fixer les priorités générales suivantes:

- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain, y compris dans le développement de dispositifs d'incitation et de partage des coûts appropriés en direction des entreprises, des administrations et des particuliers;
- soutenir l'élaboration de stratégies cohérentes et complètes en matière de formation tout au long de la vie, en accordant une attention particulière aux besoins en compétences de l'économie de la connaissance, notamment en soutenant la coopération et la formation de partenariats entre les États membres, les régions et les villes en matière d'éducation et de formation dans le but de faciliter les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, y compris les projets innovants. Il faudra veiller tout particulièrement à répondre aux besoins des groupes défavorisés ;
- soutenir la conception et l'introduction de réformes des systèmes d'éducation et de formation en utilisant, là où cela est utile, des références et des principes européens communs, notamment pour renforcer la pertinence de l'éducation et de la formation pour le marché du travail ;
- renforcer les liens entre les universités, les centres technologiques et de recherche et les entreprises, notamment par des activités en réseaux et par des actions conjointes.

Dans le cadre de la réalisation de l'objectif « convergence », de nombreux États membres et régions se trouvent confrontés à de sérieux défis en matière d'enseignement et de formation. Les ressources financières doivent être utilisées pour la mise en œuvre de réformes se fixant les priorités suivantes:

- assurer l'existence d'une offre d'éducation et de formation adéquate, attractive, accessible et de haute qualité à tous les niveaux, y compris l'amélioration des compétences et qualifications du personnel, la promotion de parcours de formation flexibles et de nouvelles solutions dès l'âge scolaire et préscolaire, des actions visant à réduire de manière significative l'abandon scolaire précoce et à augmenter les taux d'achèvement du cycle secondaire supérieur, ainsi qu'un meilleur accès à l'enseignement scolaire et préscolaire ;
- soutenir la modernisation de l'enseignement supérieur et le développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation, par le soutien aux études post-universitaires, aux formations complémentaires pour les chercheurs, et en attirant davantage de jeunes dans les études scientifiques et techniques;
- promouvoir la qualité et l'attractivité de l'éducation et de la formation professionnelle, y compris pour les formations en apprentissage ou celles destinées à favoriser l'esprit d'entreprise;
- assurer, dans les cas appropriés, une plus grande mobilité au niveau transnational, national et régional, et promouvoir des cadres et systèmes favorisant la transparence et la reconnaissance des compétences et des qualifications, ainsi que la validation de l'éducation et de la formation non formelles et informelles;
- investir dans les infrastructures d'éducation et de formation (y compris les TIC), lorsque de tels investissements sont nécessaires à la mise en œuvre d'une réforme et/ou lorsqu'ils

peuvent contribuer de manière significative à l'augmentation de la qualité et à l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation.

4.3.4. *Capacités administratives*

Lors des précédentes périodes de programmation, les Fonds ont apporté un soutien technique qui a permis de renforcer les capacités de gestion des États membres et de leurs services gestionnaires au niveau de la mise en œuvre de la réglementation. Il en ira de même sur la période 2007-2013.

Au-delà de la gestion des Fonds, la capacité administrative effective des administrations et services publics (la « smart administration ») est une condition fondamentale de promotion de la croissance et de l'emploi. Ainsi, conformément à la stratégie de Lisbonne renouvelée, qui appelle à améliorer la législation ainsi que la conception et l'application concrète des politiques afin de pouvoir créer un environnement favorable à la croissance économique et à la création d'emploi, les Fonds soutiendront les investissements dans le capital humain et dans les moyens TIC connexes des administrations et des services publics à tous les niveaux territoriaux.

Pour les pays de la cohésion et les régions relevant de l'objectif de convergence, l'accroissement de la productivité et de la qualité du travail dans le secteur public, en particulier pour les aspects ayant trait à l'économie, à l'emploi, aux affaires sociales, à l'éducation, à l'environnement et à la justice, est essentiel s'ils veulent poursuivre et accélérer les réformes, élever la productivité de l'ensemble de l'économie et promouvoir la cohésion sociale et territoriale et le développement durable. Les Fonds structurels peuvent jouer un rôle important à ce niveau en soutenant les initiatives visant à renforcer l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques, avec prise en compte de toutes les parties prenantes, dans un grand nombre de domaines.

C'est pourquoi les pays de la cohésion et les régions relevant de l'objectif de convergence sont invités à renforcer leurs administrations et leurs services publics aux niveaux national, régional et local. Les initiatives dans ce domaine doivent tenir compte de la situation propre à l'État membre concerné. Dans ces conditions et en application du principe de concentration, il est demandé aux États membres de procéder à une analyse approfondie permettant d'identifier les secteurs dans lesquels les besoins de renforcement des capacités administratives sont les plus forts. Les investissements doivent se concentrer sur les secteurs présentant les obstacles au développement économique les plus importants et sur les éléments clés des réformes administratives.

Les États membres doivent veiller à ce que les besoins en matière de renforcement de l'efficacité et la transparence des administrations et de modernisation des services publics reçoivent des réponses appropriées. Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- **soutenir la conception de politiques et de programmes de qualité**, ainsi que le suivi, l'analyse et l'évaluation d'impact de ces programmes, par le recours à des études, à la statistique, à l'expertise et à l'anticipation, et par le soutien à la coordination entre départements et au dialogue entre les interlocuteurs publics et privés adéquats;

- **renforcer les capacités** dans la mise en œuvre des politiques et programmes, y compris en matière d'analyse d'étanchéité au crime (« crime proofing ») et d'application de la législation, en particulier au niveau de l'identification des besoins en formation, des rapports d'évolution de carrière, de l'évaluation, de la formation des personnels et de l'encadrement, ou en accordant un soutien spécifique à des services clés, à des organes d'inspection et à certains acteurs socio-économiques.

4.3.5. *Contribuer au maintien en bonne santé de la population active*

À la lumière de la structure démographique de l'UE, du vieillissement démographique et de la diminution probable de sa main-d'œuvre dans les années à venir, il est essentiel que l'Union prenne des initiatives visant à augmenter le nombre d'années travaillées en bonne santé des membres de sa population active. Les investissements dans la promotion de la santé et la prévention des maladies doivent contribuer à prolonger la participation active à la société du plus grand nombre de travailleurs possible, maintenant ainsi leur contribution économique et réduisant les taux de dépendance. Tout cela a un effet direct sur la productivité et la compétitivité, en plus d'avoir d'importantes répercussions positives pour la qualité de la vie en général.

Les écarts entre régions d'Europe en matière de santé et d'accès aux soins de santé sont importants. Il est donc important que la politique de cohésion apporte un soutien aux infrastructures de soins, contribuant ainsi à accroître le nombre d'années travaillées en bonne santé, notamment dans les États membres et régions moins prospères. Les interventions communautaires en matière d'amélioration de la santé et de prévention ont un rôle important à jouer dans la réduction des inégalités en matière de santé. Des soins de santé de qualité se traduisent par une participation accrue au marché du travail, une période d'activité plus longue, une productivité plus élevée et des coûts sociaux et de santé moindre.

Pour la politique de cohésion, il est important, surtout dans les régions en retard de développement, de contribuer à l'amélioration des infrastructures de soins de longue durée et d'investir dans l'amélioration des infrastructures de santé, en particulier lorsque leur absence ou leur développement insuffisant représente un obstacle majeur au développement économique. Les États membres doivent veiller à répondre aux besoins de renforcement de l'efficacité des systèmes de soins de santé par des investissements dans les TIC, la connaissance et l'innovation. Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- **prévenir les risques de santé**, pour contribuer à augmenter la productivité, en organisant des campagnes d'information sur la santé, en assurant le transfert des connaissances et technologies et en s'assurant que les services de santé possèdent les compétences, produits et équipements nécessaires pour prévenir les risques et minimiser leurs dommages potentiels;
- **combler les lacunes dans les infrastructures de santé** et promouvoir une offre de services efficaces lorsque des obstacles à ce niveau handicapent le développement économique des États membres et régions moins prospères. Les interventions devraient être fondées sur une analyse exhaustive du niveau optimal d'offre de services et des technologies appropriées, comme la télémédecine, ainsi que des économies potentielles que permettrait de réaliser des prestations de e-santé.

5. LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

L'une des caractéristiques de la politique de cohésion – qui la distingue des politiques sectorielles – est sa capacité à s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires, en fonction des problèmes ou des opportunités résultant de leur situation géographique. Dans le contexte de la politique de cohésion, cet aspect géographique est important. Par conséquent, au moment d'élaborer leurs programmes et de concentrer leurs ressources sur les priorités clés, les États membres et les régions doivent tout particulièrement tenir compte de ces circonstances géographiques spécifiques.

La prise en compte de la dimension territoriale contribuera à développer des communautés durables et à éviter qu'un développement régional inégal amenuise le potentiel de croissance global. Une telle démarche exigera peut-être aussi que l'on examine les problèmes et possibilités spécifiques des zones urbaines et rurales, ainsi que ceux de territoires particuliers comme les zones transfrontalières et les zones transnationales, ou encore les régions souffrant d'autres handicaps dus à leur insularité, à leur éloignement (régions ultrapériphériques ou arctiques, par exemple), à leur faible densité de population ou à leur caractère montagneux. Peut-être faudra-t-il également se pencher sur les contraintes environnementales et démographiques qui pèsent sur les régions côtières. Pour que l'exécution des actions en faveur de la cohésion territoriale soit couronnée de succès, il faut disposer de mécanismes d'exécution pouvant contribuer à garantir un traitement équitable de tous les territoires sur la base de leurs capacités individuelles en tant que facteur de compétitivité. Une gouvernance de qualité est donc importante pour aborder avec succès la dimension territoriale.

En fait, pour la prochaine génération de programmes, la promotion de la cohésion territoriale devrait s'intégrer dans les efforts visant à ce que l'Europe tout entière ait la possibilité de contribuer à l'action en faveur de la croissance et de l'emploi. Plus spécifiquement, cela signifie qu'il convient de donner à la cohésion territoriale un sens différent selon l'histoire, la culture ou la situation institutionnelle de chaque État membre.

Il est également essentiel de mettre sur pied des partenariats de haute qualité rassemblant les acteurs à tous les niveaux – national, régional, urbain, rural et local. En matière de cohésion territoriale, le succès sera subordonné à l'élaboration d'une stratégie exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs spécifiques seront poursuivis et des actions spécifiques menées.

Le nouveau cadre législatif donne aux États membres la possibilité de déléguer aux villes la gestion des fonds affectés aux questions urbaines relevant des nouveaux programmes. Pour tirer pleinement profit du partenariat, il faut associer les villes à la totalité du processus, ce qui implique notamment qu'elles soient responsables de la conception et de la mise en œuvre de la partie du programme qui leur est déléguée.

Le nouveau cadre législatif prévoit également de fournir aux régions ultrapériphériques une assistance spéciale pour tenir compte des coûts élevés que les distances font peser sur elles. Un défi particulier consistera à faire en sorte que cette assistance contribue à la réalisation de la stratégie du programme dans son ensemble, c'est-à-dire, en l'occurrence, qu'elle aide à créer de la croissance et des emplois durables.

5.1. La contribution des villes à la croissance et à l'emploi

Comme l'indique la communication de la Commission sur la politique de cohésion et les villes, plus de 60 % de la population de l'Union européenne vit dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants²⁴. Les villes, et les zones métropolitaines en général, abritent la majorité des emplois, des entreprises et des établissements d'enseignement supérieur, et jouent un rôle essentiel dans la réalisation de la cohésion sociale. Les villes et zones métropolitaines européennes ont tendance à attirer les travailleurs hautement qualifiés ; souvent, elles créent ainsi un cercle vertueux en stimulant l'innovation et les affaires, ce qui renforce leur attrait pour de nouveaux talents.

Les villes et zones métropolitaines concentrent non seulement les possibilités, mais aussi les défis ; il faut donc tenir compte des problèmes spécifiques des zones urbaines, comme le chômage et l'exclusion sociale (y compris le problème des « travailleurs pauvres »), les taux de criminalité élevés et en hausse, l'augmentation de la congestion et l'existence de poches de pauvreté à l'intérieur des villes.

Les programmes ciblés sur les zones urbaines peuvent prendre plusieurs formes différentes. D'abord, certaines actions sont destinées à promouvoir les villes en tant que moteurs du développement régional. Ces actions devraient avoir pour objectif d'améliorer la compétitivité, par exemple par la formation de grappes d'entreprises. Parmi les mesures bénéficiant d'un soutien figurent celles qui visent à stimuler **l'entrepreneuriat, l'innovation et le développement des services**, y compris les services destinés aux producteurs. Il est aussi important d'attirer et de retenir des travailleurs très hautement qualifiés (par des mesures touchant à l'accessibilité, à l'offre de services culturels, etc.).

Un deuxième type d'actions a pour but de favoriser la cohésion interne à l'intérieur des zones urbaines qui cherchent à améliorer la situation des quartiers en crise. Non seulement les quartiers eux-mêmes en bénéficient directement, mais cela contribue aussi à réduire quelque peu la tendance à l'étalement suburbain résultant de la recherche d'une meilleure qualité de vie.

Dans ce contexte, les mesures qui visent à réhabiliter **l'environnement physique**, à reconverter les friches industrielles, surtout dans les anciennes zones industrielles, et à préserver et mettre en valeur le patrimoine historique et culturel revêtent une grande importance de par leurs conséquences potentielles pour le développement du tourisme, le but étant de créer des villes plus attrayantes et accueillantes. La réhabilitation des espaces publics et des friches industrielles peut contribuer de manière importante à éviter la suburbanisation et l'étalement urbain excessif, et favoriser ainsi la création des conditions nécessaires à un développement économique durable. Plus généralement, en améliorant la planification, la conception et l'entretien des espaces publics, les villes peuvent « prévenir » la criminalité et, partant, contribuer à la création de rues, de parcs et d'espaces ouverts attrayants qui soient sûrs et perçus comme tels. En milieu urbain, les aspects environnementaux, économiques et sociaux sont étroitement imbriqués. Un milieu urbain de qualité va dans le sens de la priorité de la stratégie de Lisbonne renouvelée consistant à faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour investir et travailler²⁵.

²⁴ Communication au Conseil et au Parlement : « La politique de cohésion et les villes : la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions ». COM (2006) [...] du 12.7.2006.

²⁵ Stratégie thématique pour l'environnement urbain. COM(2005) 718 final.

En troisième lieu, des actions sont menées afin de promouvoir un **développement polycentrique équilibré** par le développement du réseau urbain au niveau national et communautaire, y compris des liaisons entre les villes les plus fortes sur le plan économique et les autres zones urbaines, parmi lesquelles des villes de petite taille ou de taille moyenne. Pour atteindre cet objectif, il faudra opérer des choix stratégiques pour déterminer quels sont les pôles de croissance, les renforcer et – aspect tout aussi important – mettre en place les réseaux les reliant à la fois sur le plan physique (infrastructures, technologies de l’information, etc.) et humain (promotion de la coopération, etc.). Parce qu’ils desservent des territoires plus vastes, et notamment leur arrière-pays rural immédiat, ces pôles contribuent au développement durable et équilibré de l’État membre concerné et de la Communauté dans son ensemble. De la même façon, les zones rurales fournissent des services à la société, par exemple sous la forme de possibilités de détente ou de paysages remarquables. Une attention spécifique doit donc être également apportée à l’interface urbain-rural.

On sait par expérience qu’un certain nombre de principes clés s’appliquent aux actions urbaines. D’abord, les principaux partenaires dans les villes et les autorités locales ont un important rôle à jouer dans la réalisation de ces objectifs. Comme indiqué précédemment, les États membres peuvent déléguer aux villes la responsabilité du développement urbain. Cette déléation s’impose surtout lorsque la proximité est importante, par exemple, pour relever les défis à caractère principalement local, comme l’exclusion sociale ou l’accès insuffisant aux services essentiels.

Ensuite, l’élaboration d’un **plan de développement urbain durable** à moyen/long terme constitue généralement la condition préalable de la réussite, dans la mesure où elle garantit la cohérence des investissements et leur qualité environnementale. Cela permettra également de garantir l’engagement et la participation du secteur privé dans le nouvel élan donné aux zones urbaines. En général, une démarche multidisciplinaire ou intégrée est nécessaire. En ce qui concerne les actions à vocation locale en faveur de l’inclusion sociale, par exemple, il en résulte que si l’on veut assurer l’avenir à long terme des zones concernées, les mesures destinées à améliorer la qualité de la vie (y compris l’environnement et le logement) ou le niveau des services fournis aux citoyens doivent être associées à d’autres mesures favorisant le développement de nouvelles activités et la création d’emplois. La nouvelle initiative JESSICA est destinée à favoriser et faciliter l’élaboration de produits d’ingénierie financière dans le but de soutenir des projets inscrits dans les plans de développement urbain.

En règle générale, les programmes et services de soutien intégrés devraient privilégier les groupes qui en ont le plus besoin, comme les immigrants, les jeunes et les femmes. Il faudrait inciter tous les citoyens à participer à la fois à la planification et à la réalisation des services.

JESSICA: développement urbain durable

JESSICA, « Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas » (« Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine »), est une nouvelle initiative stratégique, qui instaure un cadre pour une coopération avancée en matière d'ingénierie financière pour le développement urbain durable entre les autorités des États membres, d'une part, et la Commission, d'autre part, en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). D'autres institutions financières internationales (IFI), ainsi que les entreprises et le secteur bancaire européens, devraient également participer et apporter leur contribution. JESSICA a été lancée par la Commission, en coopération avec la BEI et la CEB, en vue de fournir une aide et d'offrir de nouvelles possibilités aux autorités chargées de la gestion de la prochaine génération de programmes de la politique de cohésion.

JESSICA s'inspire de l'initiative JEREMIE, qui vise à favoriser l'accès des PME aux financements; ces deux initiatives présentent de nombreuses similitudes, notamment du point de vue méthodologique. Tout comme JEREMIE, JESSICA constitue un cadre qui, sur la base des contributions des programmes à des fonds de développement urbain ou des fonds de participation, apporte les compétences de spécialistes, favorise l'apport de capitaux d'emprunts supplémentaires et facilite les relations avec les porteurs de projets, ce qui débouche, sur le terrain, sur de nouveaux investissements.

Les initiatives JESSICA et JEREMIE seront complémentaires dans le cadre des plans de développement urbain intégré. JEREMIE favorise l'accès aux financements des micro-entreprises et des PME dans les zones urbaines, tandis que JESSICA soutient des projets et des réseaux d'infrastructures urbaines, des projets consacrés à l'efficacité énergétique ou aux TIC, ou tout autre projet ou groupe de projets relevant de la sphère d'intervention du FEDER (ou du FSE, selon le cas), ne concernant pas l'accès des PME au financement et inclus dans un plan de développement urbain intégré.

5.2. Soutenir la diversification économique des zones rurales, des zones vivant de la pêche et des zones souffrant de handicaps naturels

La politique de cohésion peut également jouer un rôle déterminant pour soutenir la réanimation économique des zones rurales en complétant les actions soutenues par le nouveau fonds de développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER)²⁶. Cette approche complémentaire devrait avoir pour but de soutenir la restructuration et la diversification de l'économie dans les zones rurales de l'Europe.

La synergie entre la politique structurelle, la politique de l'emploi et la politique de développement rural doit être encouragée. Dans ce contexte, les États membres devraient veiller à la synergie et à la cohérence entre les actions à financer par le FEDER, le Fonds de cohésion, le FSE, le FEP et le FEADER dans un territoire et dans un domaine d'activité donnés. Les principes directeurs essentiels pour établir des lignes de démarcation et des mécanismes de coordination entre les actions soutenues par des fonds différents doivent être définis au niveau du cadre de référence stratégique national/du plan stratégique national.

²⁶ Règlement (CE) n° 1685/2005 du Conseil du 20.9.2005. JO L 277 du 21.10.2005, p. 1.

Pour la politique de cohésion, les actions en faveur des zones rurales ou des zones souffrant de handicaps naturels, y compris de nombreuses régions insulaires, devraient contribuer à la création de nouvelles possibilités par la diversification de l'économie rurale. Certaines d'entre elles visent à contribuer à un niveau d'accès minimum aux **services d'intérêt économique général**, afin d'attirer des entreprises et du personnel qualifié et de limiter la migration. Dans ce contexte, il est nécessaire d'assurer la connectivité avec les principaux réseaux nationaux et européens. En outre, la politique de cohésion doit soutenir la capacité endogène des territoires ruraux en favorisant, par exemple, la commercialisation de produits locaux sur les marchés national et mondial, ainsi que l'innovation quant aux processus et aux produits au sein des activités économiques existantes.

Réussir à atteindre la masse critique nécessaire à la mise en place d'une offre efficace de services, y compris ceux relatifs à la bonne santé de la main-d'œuvre évoqués plus haut, est un véritable défi. On peut néanmoins parvenir à assurer un accès universel à tous les services, notamment dans les zones peu peuplées, en investissant dans les **pôles de développement** dans les zones rurales (par exemple, dans les villes de taille moyenne ou petite) et dans le développement de **grappes d'entreprises** s'appuyant sur des atouts locaux, tout en recourant aux nouvelles technologies de l'information.

De nombreuses régions rurales dépendent énormément du tourisme. Ces régions ont besoin d'une **approche intégrée** fondée sur la qualité qui soit axée sur la satisfaction des consommateurs et qui s'appuie sur les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Les actions doivent exploiter, et s'efforcer de préserver et développer les atouts naturels et culturels susceptibles d'avoir des retombées positives importantes en protégeant les habitats et en soutenant l'investissement dans la biodiversité. L'approche intégrée doit avoir un impact positif sur le secteur du tourisme, sur l'économie locale, sur les personnes travaillant dans le secteur du tourisme, sur les visiteurs, sur la population locale, ainsi que sur le patrimoine naturel et culturel.

En ce qui concerne le secteur de la pêche, la restructuration économique des zones côtières tributaires de la pêche et des petites îles constitue souvent un défi particulier pour des raisons géographiques, et la politique de cohésion peut jouer un rôle important en complément des actions bénéficiant du soutien du nouveau Fonds européen pour la pêche (FEP).

5.3. Coopération

Des mesures favorisant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, y compris la coopération maritime le cas échéant, doivent venir compléter les trois priorités précitées. Par conséquent, une coopération plus étroite entre les régions de l'UE doit aider à accélérer le développement économique et à générer une croissance plus élevée. Les frontières nationales constituent fréquemment un obstacle au développement du territoire européen dans son ensemble, et elles peuvent entraver le plein développement de son potentiel de compétitivité. Dans le contexte transfrontalier et transnational, les domaines des transports, de la gestion de l'eau et de la protection de l'environnement représentent une illustration claire des défis qui devront faire l'objet d'une approche ciblée et intégrée dépassant les frontières nationales.

5.4. Coopération transfrontalière

L'objectif fondamental de la coopération transfrontalière en Europe est d'intégrer les zones séparées par les frontières nationales qui sont confrontées à des problèmes communs exigeant des solutions communes. Ces défis, qui touchent toutes les régions frontalières de l'Union, proviennent de la fragmentation des marchés du travail et des capitaux, des réseaux d'infrastructure, des capacités budgétaires et des institutions.

Bien que les programmes de coopération doivent être élaborés sur mesure en fonction de la situation particulière de chaque région frontalière, il est important qu'un effort soit fait pour concentrer l'aide sur les priorités les plus importantes afin de soutenir la croissance et la création d'emploi.

Eu égard à la grande diversité des situations, il n'est pas toujours pertinent d'émettre des recommandations de portée générale pour la future coopération transfrontalière. Cependant, compte tenu des obstacles créés par les frontières, l'amélioration des infrastructures de transports et de communications actuelles et le développement, le cas échéant, de nouvelles liaisons, représentent un point de départ permettant de réunir les conditions préalables à l'établissement ou au développement des contacts transfrontaliers.

La coopération transfrontalière doit donner la priorité au renforcement de la compétitivité des régions frontalières. Elle doit en outre contribuer à l'intégration économique et sociale, en particulier lorsqu'il existe de fortes disparités économiques entre les zones frontalières contiguës. Parmi les actions envisageables, on citera celles qui stimulent les transferts de connaissance et de savoir-faire, le développement des activités économiques transfrontalières, l'exploitation des potentiels transfrontaliers dans les domaines de l'éducation/formation et des soins de santé, l'intégration du marché du travail transfrontalier, et la gestion conjointe de l'environnement et des menaces communes. Lorsque les conditions de base de la coopération transfrontalière existent déjà, la politique de cohésion doit concentrer les aides sur les priorités qui apportent une valeur ajoutée aux activités transfrontalières: par exemple, en augmentant la compétitivité transfrontalière par l'innovation et la recherche et le développement, en œuvrant à la connexion de réseaux immatériels (services) ou de réseaux physiques (transports) en vue d'un renforcement de l'identité transfrontalière dans le cadre de la citoyenneté européenne, en promouvant l'intégration du marché transfrontalier du travail, ou en encourageant la gestion transfrontalière des cours d'eau et le contrôle transfrontalier des risques d'inondation.

Il faut accorder une attention particulière aux défis et opportunités qui résultent de la modification des frontières extérieures de l'Union à la suite de l'élargissement. À cet égard, il est nécessaire de favoriser des actions transfrontalières cohérentes qui encouragent l'activité économique de part et d'autre des frontières et éliminent les obstacles au développement. À cette fin, la politique de cohésion et le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat doivent créer un cadre cohérent pour de telles actions.

5.5. Coopération transnationale

Les espaces transnationaux sont des macro-régions dans lesquelles il y a lieu d'accroître l'intégration et la cohésion économiques et sociales. Les programmes de coopération transnationale visent à renforcer la coopération entre États membres dans des domaines d'importance stratégique.

Les actions qui bénéficieront d'un soutien sont en conséquence celles qui visent à améliorer l'interconnexion entre territoires, tant physique (investissements dans les transports, par exemple) qu'immatérielle (réseaux, échanges entre régions et acteurs impliqués).

Au nombre des actions envisagées, on peut citer la réalisation de corridors de transport européens (en particulier leurs sections transfrontalières), de prévention des risques naturels, de gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin fluvial, de coopération maritime intégrée et de réseaux de R&D/innovation.

On a modifié la carte des espaces actuels de coopération transnationale afin de garantir qu'ils puissent créer les conditions de base pour la réalisation de projets structurants. Ils ont été définis compte tenu de critères fonctionnels et de cohérence territoriale à caractère géographique: appartenance à un même bassin fluvial, à un même littoral, à un même massif montagneux; traversée d'un grand corridor de transport. D'autres critères, comme l'ancienneté des structures institutionnelles ou le degré de coopération existant, ou encore les coopérations ou conventions existantes, sont également pertinents.

5.6. Coopération interrégionale

Les programmes de coopération interrégionale doivent mettre l'accent sur l'agenda pour la croissance et l'emploi : renforcement de l'innovation, PME et entrepreneuriat, environnement et prévention des risques. En outre, il conviendra d'encourager l'échange d'expériences et de meilleures pratiques en ce qui concerne le développement urbain, la modernisation des services publics (comme le recours aux TIC par les services de santé et les administrations) et la mise en œuvre des programmes de coopération, de même que la réalisation d'études et la collecte de données. La coopération interrégionale bénéficiera également d'un soutien dans le cadre des programmes en faveur de la convergence et de la compétitivité régionale et de l'emploi. On encouragera aussi l'échange d'expériences et de meilleures pratiques en ce qui concerne le développement urbain, l'inclusion sociale, les relations entre centres urbains et zones rurales, ainsi que la mise en œuvre des programmes de coopération.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° [...] /2006 du Conseil du [jj.mm.]2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999²⁷, et notamment le premier alinéa de son article [25],

vu la proposition de la Commission²⁸,

vu l'avis conforme du Parlement européen²⁹,

vu l'avis du Comité économique et social européen³⁰,

vu l'avis du Comité des régions³¹,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 158 du traité prévoit que, en vue du renforcement de sa cohésion économique et sociale, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.
- (2) En vertu de l'article [25] du règlement (CE) n° [...] /2006, il convient d'établir des orientations stratégiques pour la cohésion économique, sociale et territoriale afin de définir un cadre indicatif pour l'intervention du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion (ci-après « les Fonds »), compte tenu des autres politiques communautaires concernées, en vue de favoriser le développement harmonieux, équilibré et durable de la Communauté.
- (3) Bien que certaines des parties les plus pauvres des nouveaux États membres affichent des taux de croissance figurant parmi les plus élevés, l'élargissement entraîne un accroissement important des disparités régionales dans la Communauté. Il offre donc

²⁷ JO L [...] du [...], p. [...].

²⁸ JO C [...] du [...], p. [...].

²⁹ JO C [...] du [...], p. [...].

³⁰ JO C [...] du [...], p. [...].

³¹ JO C [...] du [...], p. [...].

une occasion sans précédent d'améliorer la croissance et la compétitivité de la Communauté dans son ensemble, qui doit trouver son reflet dans les présentes orientations stratégiques.

- (4) Au printemps 2005, le Conseil européen a confirmé que la Communauté devrait mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés – y compris la politique de cohésion – en vue d'atteindre les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé, lequel consiste en lignes directrices intégrées constituées des grandes orientations de politique économique et des lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil³².
- (5) Aux fins de la réalisation des objectifs fixés par le traité, notamment la promotion d'une convergence économique réelle, les actions soutenues à l'aide des moyens limités dont dispose la politique de cohésion doivent se concentrer sur la promotion d'une croissance durable, de la compétitivité et de l'emploi, compte tenu de l'agenda de Lisbonne renouvelé.
- (6) Les présentes orientations stratégiques devraient donc avoir pour objet de favoriser un enrichissement du contenu stratégique de la politique de cohésion, en vue de renforcer les synergies avec les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé et de contribuer à atteindre ces objectifs.
- (7) Au printemps 2005, le Conseil européen a conclu à la nécessité d'une appropriation accrue, sur le terrain, des objectifs du nouvel agenda de Lisbonne, avec la participation des partenaires sociaux et des acteurs régionaux et locaux, en particulier dans les domaines où une plus grande proximité est essentielle, comme l'innovation, l'économie de la connaissance et les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'emploi, le capital humain, l'entrepreneuriat, l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) et l'accès au financement du capital-investissement. Les orientations stratégiques reconnaissent l'importance de cette participation.
- (8) Les orientations stratégiques devraient également reconnaître le fait que la réussite de l'exécution de la politique de cohésion dépend de la stabilité macroéconomique et des réformes structurelles à l'échelon national, ainsi que d'une série d'autres conditions favorisant l'investissement, dont la mise en œuvre effective du marché intérieur, des réformes administratives, une gouvernance de qualité, un climat favorable aux entreprises et l'existence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.
- (9) Les États membres ont mis au point des programmes nationaux de réforme destinés à améliorer les conditions de la croissance et de l'emploi, compte tenu des lignes directrices intégrées. Les présentes orientations stratégiques devraient donner la priorité, pour tous les États membres et régions, aux domaines d'investissement qui contribuent à la réalisation des programmes nationaux de réforme, compte tenu des situations et besoins nationaux et régionaux : l'investissement dans l'innovation, l'économie de la connaissance, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'emploi, le capital humain, l'entrepreneuriat, l'aide aux PME et l'accès au financement du capital-investissement.

³²

JO

- (10) Il convient que les orientations stratégiques tiennent compte du rôle de la politique de cohésion dans l'exécution des autres politiques communautaires, conformément à l'agenda de Lisbonne renouvelé.
- (11) Dans le cas des régions et États membres pouvant bénéficier d'une aide au titre de l'objectif de convergence, l'objectif devrait être de stimuler le potentiel de croissance de manière à atteindre et maintenir des taux de croissance élevés, notamment en éliminant les lacunes des réseaux d'infrastructure de base et en renforçant les capacités institutionnelles et administratives.
- (12) La dimension territoriale de la politique de cohésion revêt une grande importance et toutes les zones de la Communauté devraient avoir la possibilité de contribuer à la croissance et à l'emploi. En conséquence, il serait bon que les orientations stratégiques tiennent compte des besoins en investissements dans les zones tant urbaines que rurales, compte tenu de leurs rôles respectifs dans le développement régional, et dans le but de favoriser un développement équilibré, des communautés durables et l'inclusion sociale.
- (13) L'objectif de coopération territoriale européenne est important pour assurer le développement équilibré et durable du territoire de la Communauté. Il convient que les orientations stratégiques contribuent à la réalisation de l'objectif territorial européen, qui dépend de stratégies de développement partagées entre les territoires concernés à l'échelon national, régional et local, ainsi que de la constitution de réseaux, surtout pour assurer le transfert des idées vers les grands programmes de cohésion nationaux et régionaux.
- (14) En vue de promouvoir le développement durable, les orientations stratégiques devraient traduire la nécessité de tenir compte de la protection et de l'amélioration de l'environnement dans l'élaboration des stratégies nationales.
- (15) L'égalité entre les hommes et les femmes et la prévention de la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle sont des principes fondamentaux de la politique de cohésion, qu'il convient d'intégrer à tous les niveaux de l'approche stratégique de la cohésion.
- (16) Une gouvernance de qualité est essentielle, à tous les niveaux, à la bonne mise en œuvre de la politique de cohésion. Les orientations stratégiques devraient tenir compte du rôle d'un large partenariat dans l'élaboration et l'exécution de stratégies de développement, partenariat nécessaire pour garantir que des stratégies de cohésion complexes puissent être gérées avec succès; elles devraient aussi tenir compte du besoin de qualité et d'efficacité dans le secteur public.
- (17) Les présentes orientations stratégiques représentent un cadre indicatif unique, dont les États membres et les régions sont invités à se servir lors de l'élaboration des programmes nationaux et régionaux, en particulier afin d'évaluer la contribution apportée par ces programmes aux objectifs de la Communauté sur les plans de la cohésion, de la croissance et de l'emploi. Il convient que chaque État membre tienne compte des présentes orientations stratégiques pour élaborer son cadre de référence stratégique national et les programmes opérationnels qui en résultent,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion économique, sociale et territoriale (ci-après « les orientations stratégiques »), telles qu'énoncées en annexe, sont adoptées.

Article 2

Les États membres veillent à ce que les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels pour la période 2007-2013 concordent avec les présentes orientations.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision..

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*

ANNEXE

Orientations stratégiques communautaire en matière de cohésion pour 2007-2013

1. INTRODUCTION : ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013

Conformément aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi de l'agenda de Lisbonne renouvelé, les programmes bénéficiant de l'aide de la politique de cohésion devraient chercher à concentrer leurs ressources sur les trois priorités suivantes³³:

- améliorer l'**attractivité des États membres, des régions et des villes** en améliorant l'accessibilité, en garantissant une qualité et un niveau de services adéquats, et en préservant l'environnement;
- encourager l'**innovation, l'entrepreneuriat** et la croissance de l'**économie de la connaissance** en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication; et
- créer **des emplois plus nombreux et de meilleure qualité** en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain.

Lors de l'intégration de l'agenda de Lisbonne renouvelé dans les nouveaux programmes, il faudra prêter attention aux principes suivants :

D'abord, en conformité avec le nouvel élan donné à l'agenda de Lisbonne lui-même, la politique de cohésion doit davantage privilégier **la connaissance, la recherche et l'innovation, ainsi que le capital humain**. Dans cette optique, il y a lieu d'augmenter de manière significative l'effort financier global à fournir dans ces domaines d'action, comme le prévoient les nouvelles dispositions en matière d'affectation des crédits. De surcroît, les États membres et les régions doivent reprendre à leur compte les meilleures pratiques là où elles ont produit des résultats positifs visibles en termes de croissance et d'emploi.

En deuxième lieu, les États membres et les régions devraient poursuivre l'objectif du **développement durable** et stimuler les synergies entre les dimensions économique, sociale et environnementale. La stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi et les programmes nationaux de réforme soulignent le rôle de l'environnement dans la croissance, la compétitivité et l'emploi. Il faut tenir compte de la protection de l'environnement lors de l'élaboration des programmes et projets, afin de favoriser le développement durable.

Troisièmement, les États membres et les régions doivent poursuivre un objectif d'**égalité entre hommes et femmes** à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes et projets. Cela peut passer par des actions spécifiques visant à promouvoir l'égalité, ou par une prise en compte soigneuse de la façon dont d'autres projets et la gestion des Fonds peuvent affecter les femmes et les hommes.

³³ Communication au Conseil européen de printemps, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne ». COM(2005) 24 du 2.2.2005.

En quatrième lieu, il serait bon que les États membres prennent des mesures appropriées pour **prévenir toute discrimination** fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle lors des différentes phases de la mise en œuvre des Fonds. En particulier, l'accessibilité pour les personnes handicapées est l'un des critères qu'il faut respecter lors de la définition des opérations cofinancées par les Fonds, puis prendre en compte lors des différentes phases de la mise en œuvre.

Les sections qui suivent passent en revue les principaux aspects de chacun de ces grands domaines et donnent lieu à l'élaboration d'orientations spécifiques dans chaque rubrique. Toutes ces orientations plus détaillées ne sont pas transposables à l'ensemble des régions. La combinaison d'investissements la plus appropriée dépend en définitive de l'analyse des atouts et des faiblesses de chaque État membre et région, ainsi que des particularités nationales et régionales. Ces orientations forment plutôt un cadre unique, dont les États membres et les régions sont invités à se servir lors de l'élaboration des programmes nationaux, régionaux et locaux, en particulier afin d'évaluer la contribution apportée par ces programmes aux objectifs de la Communauté sur les plans de la cohésion, de la croissance et de l'emploi.

1.1 ORIENTATION: Faire de l'Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi

L'une des conditions préalables de la croissance et de l'emploi consiste à veiller à ce que les infrastructures nécessaires (par exemple, en matière de transports, d'environnement et d'énergie) soient à la disposition des entreprises. Des infrastructures modernes et sûres constituent un facteur important pour les résultats de nombreuses entreprises, elles ont une influence directe sur l'attractivité économique et sociale des régions et des villes. Investir dans les régions en retard, notamment dans les nouveaux États membres, encouragera la croissance et consolidera donc la convergence avec le reste de l'Union, en plus d'améliorer la qualité de la vie. Les ressources doivent provenir non seulement de subventions mais aussi, dans la mesure du possible, du secteur privé et de prêts, accordés par exemple par la Banque européenne d'investissement (BEI). Pour la prochaine période, les autorités chargées des programmes dans les États membres auront la possibilité de recourir davantage à l'expertise de la BEI pour préparer des projets qui soient adaptés aux financements européens, dans le cadre de l'initiative JASPERS.

1.1.1 Étendre et améliorer les infrastructures de transports

L'existence d'infrastructures de transports efficaces, flexibles, sûres et propres peut être considérée comme une condition préalable nécessaire au développement économique car elle stimule la productivité et, partant, les perspectives de développement des régions concernées en facilitant le déplacement des personnes et des biens. Les réseaux de transports stimulent les opportunités commerciales et en accroissent l'efficacité. De plus, la mise en place d'infrastructures de transports à l'échelle européenne (notamment les parties pertinentes des trente projets prioritaires en matière de réseaux transeuropéens de transport), en privilégiant les projets transfrontaliers, est d'une importance capitale pour parvenir à une plus grande intégration des marchés nationaux, tout spécialement dans le contexte d'une Union élargie.

Les investissements dans les infrastructures doivent être adaptés aux besoins spécifiques et au degré de développement économique des régions et des pays concernés. Ces besoins sont généralement les plus grands dans les régions relevant de l'objectif « convergence » et dans les pays visés par le Fonds de cohésion. Habituellement, les investissements d'infrastructure (comme d'autres également) offrent des taux de retour moins élevés au delà d'un certain

niveau de financement. Leur rentabilité économique est élevée lorsque les infrastructures sont rares et que les réseaux de base n'ont pas été achevés, mais elle a tendance à décroître lorsqu'un certain seuil est atteint.

Il doit donc être tenu compte du niveau de développement économique régional et de l'importance des crédits consacrés aux infrastructures. Dans les régions et les pays les moins développés, les liaisons internationales et interrégionales peuvent, à long terme, offrir des taux de rendement plus élevés sous forme de compétitivité accrue des entreprises, et faciliter également la mobilité de la main-d'œuvre. En revanche, dans les régions à base économique diffuse et caractérisées par un nombre important de villes de petite taille, la construction d'une infrastructure de transport régionale peut être plus appropriée. Les régions dont les réseaux routiers sont inadaptés doivent aussi pouvoir compter sur une aide pour créer les liaisons routières économiquement indispensables. Il convient également de s'attaquer aux défis de la mobilité et de l'accessibilité dans les zones urbaines en soutenant des systèmes de gestion intégrés et des solutions de transport propres.

Afin de maximiser les bénéfices découlant des investissements dans les transports, l'aide provenant des Fonds devrait observer un certain nombre de principes.

En premier lieu, des critères objectifs doivent être utilisés pour déterminer le degré et la nature des investissements à entreprendre. Par exemple, le degré de développement et la nature des activités économiques des régions concernées, la densité et la qualité actuelles des infrastructures ou le degré de congestion doivent servir à mesurer les taux de rendement potentiels. Dans le cadre de la détermination des bénéfices sociaux susceptibles de découler de tels investissements, il convient également de tenir compte des implications environnementales et sociales des projets d'infrastructures envisagés.

En second lieu, le principe de la durabilité environnementale doit être respecté dans la plus grande mesure possible, conformément au livre blanc³⁴. Il convient de rechercher des reports de trafic vers des modes plus respectueux de l'environnement. Toutefois, il faut aussi optimiser les performances environnementales et générales de chaque mode de transport, notamment en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures au sein des différents modes et entre eux³⁵.

En troisième lieu, dans les régions concernées par la convergence et dans les pays visés par le Fonds de cohésion, il conviendra tout particulièrement de moderniser le système ferroviaire en choisissant soigneusement les sections prioritaires et en garantissant leur interopérabilité dans le cadre du Système européen de gestion du trafic ferroviaire (SEGTF).

Enfin, les investissements dans les infrastructures de transports doivent s'accompagner d'une gestion du trafic adéquate privilégiant la sécurité conformément aux normes nationales et communautaires. Les stratégies nationales et régionales doivent tenir compte de la nécessité de parvenir à une répartition équilibrée (et propre) entre les modes de transport, qui réponde aux besoins à la fois économiques et environnementaux. Les stratégies doivent par exemple inclure des systèmes de transport intelligents, des plateformes multimodales et, notamment, la technologie utilisée pour le système SEGTF susmentionné et pour le programme SESAR

³⁴ « La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix ». COM(2001) 370.

³⁵ « Garder l'Europe en mouvement – Une mobilité durable pour notre continent ». COM(2006)314 du 22.6.2006.

(Single European Sky ATM Research Programme), qui vise à uniformiser davantage le système de gestion du trafic aérien.

Sur la base des principes exposés ci-dessus, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- Les États membres et régions pouvant bénéficier d'un financement au titre de l'objectif « convergence »³⁶ ou du Fonds de cohésion devraient donner la priorité aux 30 projets d'intérêt européen lorsqu'ils relèvent de leur territoire. Au sein de ce groupe de projets, les liaisons transfrontalières méritent une attention particulière. Les États membres devraient utiliser les coordinateurs pour écourter la période qui s'écoule entre la planification du réseau et sa construction matérielle. Les autres projets RTE, ainsi que les liaisons de transport stratégiques, doivent être soutenus lorsque leur contribution à la croissance et à la compétitivité le justifie amplement ;
- pour veiller à ce que les régions bénéficient des opportunités créées par les réseaux principaux, il est également essentiel de prévoir des investissements complémentaires dans les liaisons secondaires, dans le cadre d'une stratégie régionale intégrée en matière de transport et de communication couvrant aussi bien les zones rurales qu'urbaines;
- le soutien apporté aux infrastructures ferroviaires doit entraîner une plus grande accessibilité. Les tarifs ferroviaires doivent faciliter l'accès des opérateurs indépendants. Il convient également d'encourager la création d'un réseau susceptible de fonctionner dans l'Europe tout entière. Le respect et les applications de l'interopérabilité et l'utilisation du système SEGTF à bord des trains et sur les rails doivent être des éléments de l'ensemble des projets financés;
- encourager les réseaux de transport viables du point de vue environnemental, surtout dans les zones urbaines, ce qui inclut des installations de transports publics (y compris des aires de stationnement pour les navetteurs), des plans de mobilité, des périphériques urbains, l'augmentation de la sécurité aux intersections, l'aménagement de pistes cyclables et voies piétonnières, la possibilité d'accéder aux services de transport public ordinaires pour certains groupes ciblés de la population (personnes âgées, personnes handicapées) ainsi que la mise en place de réseaux de points de ravitaillement pour les véhicules ne fonctionnant pas à l'essence. Les voies de navigation intérieure peuvent également contribuer à la viabilité des réseaux ;
- pour garantir une efficacité optimale des infrastructures de transport, et promouvoir ainsi le développement régional, il y a lieu de mettre l'accent sur l'amélioration de la connectivité des régions enclavées, insulaires ou ultrapériphériques avec le Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). À cet égard, il sera utile d'élaborer des liaisons secondaires, en insistant notamment sur l'intermodalité et le transport durable. Les ports et les aéroports, en particulier, doivent être reliés à leur arrière-pays;
- il convient de mettre l'accent sur le développement des « autoroutes de la mer » et sur le transport maritime de courte distance en ce qu'il constitue une alternative viable au transport routier et ferroviaire de longue distance.

³⁶ JO L 167 du 30.4.2004, p. 1.

Lorsque les États membres reçoivent en même temps un soutien du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, une distinction doit être faite dans les programmes entre les types d'actions financées par chaque instrument, le Fonds de cohésion jouant un rôle clé au niveau des réseaux de transport transeuropéens.

De leur côté, les Fonds structurels doivent en général être axés sur le développement des infrastructures liées aux mesures destinées à stimuler la croissance économique (telles que le développement du tourisme, les améliorations visant à accroître l'attractivité des sites industriels, etc.). En ce qui concerne le transport routier, les investissements se feront dans un cadre privilégiant la sécurité.

Le cofinancement des Fonds doit venir compléter les subventions issues du budget des réseaux transeuropéens, mais sans qu'il y ait double versement d'une aide communautaire. Chacun des États membres devra, individuellement, déterminer par avance l'instrument le plus adapté aux projets envisagés. Le financement de la politique de cohésion peut être combiné avec la garantie de prêt qui fait partie des instruments RTE.

1.1.2 Renforcer les synergies entre la protection environnementale et la croissance

Les investissements environnementaux peuvent apporter une contribution à l'économie de trois façons: ils peuvent assurer la durabilité à long terme de la croissance économique, ils réduisent les coûts environnementaux externes pour l'économie (par exemple, les coûts pour la santé, les coûts de dépollution ou les coûts de réparation des dommages) et ils stimulent l'innovation et la création d'emplois. Les futurs programmes de cohésion doivent viser à renforcer les synergies potentielles entre la protection de l'environnement et la croissance. Il convient de garantir l'existence de services environnementaux tels que l'approvisionnement en eau propre, des infrastructures de traitement des eaux usées et des déchets, la gestion des ressources naturelles, la décontamination des terres en vue de les préparer pour de nouvelles activités économiques, et la protection contre certains risques environnementaux, qui doivent tous avoir un caractère prioritaire dans ce contexte.

Afin de maximiser les avantages économiques et de minimiser les coûts, la priorité devrait être accordée à la lutte contre la pollution environnementale à la source. Dans le secteur de la gestion des déchets, cela implique que l'on concentre les efforts sur la prévention, le recyclage et la biodégradation des déchets, qui présentent un bon rapport coût/efficacité et aident à créer des emplois.

Les stratégies de développement doivent reposer sur une évaluation préalable des besoins et des problèmes particuliers auxquels les régions sont confrontées, en se servant, dans la mesure du possible, d'indicateurs appropriés. Des efforts doivent être réalisés afin d'encourager l'internalisation des coûts environnementaux externes, tout en soutenant la création et le développement d'instruments basés sur le marché (voir, par exemple, les instruments proposés dans le Plan d'action relatif aux technologies de l'environnement). Il est à noter, dans ce contexte, que le projet de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES) fournira à partir de 2008 des informations actualisées, à l'échelle européenne, sur la couverture et l'exploitation des sols et sur les propriétés des océans, ainsi que des cartes faisant le point de la situation en cas de catastrophe et d'accident.

Dans cette optique, les orientations recommandées concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- satisfaire les besoins importants d’investissements en **infrastructures**, notamment dans les régions relevant de l’objectif de convergence et, surtout, dans les nouveaux États membres, afin que la législation sur l’environnement soit respectée dans les domaines de l’eau, des déchets, de l’air, de la protection de la nature et des espèces, ainsi que de la biodiversité;
- veiller à l’existence de **conditions attractives pour les entreprises et leur personnel hautement qualifié**. Cela peut être assuré par la promotion d’une programmation de l’utilisation des terres limitant l’extension urbaine anarchique et par la réhabilitation de l’environnement physique, y compris le développement du patrimoine naturel et culturel. Dans ce domaine, les investissements doivent être clairement liés au développement d’entreprises innovantes et créatrices d’emplois sur les sites concernés;
- outre les investissements dans l’énergie durable et le transport durable traités par ailleurs, encourager les investissements contribuant au respect par l’UE des **engagements pris à Kyoto**;
- mettre en place des mesures de **prévention des risques** grâce à une meilleure gestion des ressources naturelles, à une recherche plus ciblée et à une meilleure utilisation des TIC, ainsi qu’à des politiques de gestion publiques plus innovantes, y compris, par exemple, une surveillance préventive.

Lorsque des États membres bénéficient à la fois du soutien du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, il faut opérer une distinction claire, dans les programmes, entre les types d’actions financés respectivement par chacun des Fonds.

1.1.3 Traiter la question de l’utilisation intensive par l’Europe des sources d’énergie traditionnelles

La nécessité de réduire la dépendance vis-à-vis des sources d’énergie traditionnelle par des améliorations de l’efficacité énergétique et par l’utilisation d’énergies renouvelables constitue une priorité connexe. Les investissements réalisés dans ces domaines contribuent à assurer la sécurité de l’approvisionnement énergétique pour la croissance à long terme, tout en fonctionnant comme une source d’innovation et en offrant des possibilités d’exportation ; ils présentent un bon rapport coût/efficacité, surtout si les prix de l’énergie restent élevés.

Il est également nécessaire d’investir dans les sources d’énergie traditionnelles afin de veiller à la sécurité de l’approvisionnement. Les Fonds doivent notamment se concentrer – lorsque la défaillance du marché est établie et que cela ne va pas à l’encontre de la libéralisation du marché – sur la réalisation d’interconnexions, en privilégiant tout particulièrement les réseaux transeuropéens, l’amélioration des réseaux d’électricité, ainsi que la réalisation et l’amélioration des réseaux de transport et de distribution du gaz, y compris, lorsqu’il y a lieu, dans les régions insulaires et ultrapériphériques.

Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- soutenir les projets visant à améliorer l'**efficacité énergétique**, par exemple dans les bâtiments, et la diffusion de modèles de développement à faible intensité énergétique;
- soutenir le développement et l'utilisation, y compris pour le chauffage et le refroidissement, des **technologies renouvelables et alternatives** (éoliennes, solaires ou biomasse, par exemple), qui peuvent constituer un atout pour l'UE et donc renforcer sa position dans la concurrence. De tels investissements contribuent également à la réalisation de l'objectif de Lisbonne visant à ce que, d'ici 2010, 21 % de l'électricité soit produite au moyen de sources renouvelables;
- concentrer les investissements portant sur les sources d'énergie traditionnelles sur les projets visant à développer les **réseaux** lorsque le marché est défaillant. Ces investissements concernent plus particulièrement les régions relevant de l'objectif de convergence.

1.2 ORIENTATION: Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance

Les objectifs de croissance et de création d'emploi de la Communauté nécessitent un changement structurel de l'économie et une réorientation vers les activités fondées sur la connaissance. À cet effet, il convient d'agir sur plusieurs fronts: remédier aux faibles niveaux de recherche et développement technologique (RDT), notamment dans le secteur privé; encourager l'innovation grâce à des produits nouveaux ou améliorés, à des processus et à des services capable d'affronter la concurrence internationale; augmenter les capacités régionales et locales de production et d'absorption des nouvelles technologies (TIC notamment); et soutenir davantage la prise de risques.

Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses de RDT n'a augmenté que de manière marginale. Ces dépenses représentent 1,9 % du PIB, ce qui est fort éloigné de l'objectif de 3 % retenu par la stratégie de Lisbonne³⁷. Une augmentation de 1,9 % à 3 % de la part du PIB consacrée aux dépenses de RDT (en vue d'atteindre l'objectif de Lisbonne en 2010) entraînerait, selon les estimations, une augmentation de 1,7 % du niveau du PIB d'ici à 2010³⁸. Tandis que le déficit d'investissement des entreprises en RDT demeure important, certains signes montrent que les investissements publics dans ce domaine subissent également une forte pression. Les écarts observés en matière de RDT et d'innovation au sein même des pays et entre les pays, notamment en ce qui concerne les dépenses des entreprises en RDT, sont beaucoup plus importants que l'écart de revenus. Bien que des initiatives combinées communautaires et nationales aient été entreprises, les institutions publiques et privées du secteur de la RDT doivent mettre en œuvre une action renforcée pour répondre aux besoins de RDT des entreprises. Le retard de l'Europe en matière d'innovation s'accroît: le tableau de bord européen de l'innovation montre que l'Europe est en retard sur les États-Unis pour 9 des 11 indicateurs d'innovation³⁹. À l'intérieur de l'Europe également, le retard en matière d'innovation persiste, l'Union ne parvenant souvent pas à transformer le développement

³⁷ « Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe ». COM(2003) 226 du 30.4.2003.

³⁸ « Les coûts économiques du non-Lisbonne ». SEC(2005) 385 du 15.3.2005.

³⁹ SEC (2004) 1475.

technologique en produits et procédés commerciaux. La politique de cohésion peut aider à résoudre les principaux problèmes responsables de la sous-performance de l'Europe en matière d'innovation, à savoir l'inefficacité des systèmes d'innovation, le dynamisme insuffisant des chefs d'entreprise et la lenteur d'adoption des TIC.

À cet égard, il convient d'améliorer les capacités nationales et régionales en RDT; de soutenir l'investissement dans les infrastructures de TIC; de diffuser la technologie et la connaissance par des mécanismes adéquats de transfert de technologie et d'échange de la connaissance. On pourrait favoriser une prise de conscience accrue en faveur d'une meilleure utilisation du potentiel de RDT existant par le recours aux facultés d'anticipation régionales et à d'autres méthodes régionales de planification stratégique reposant sur un dialogue régulier et systématique avec les principales parties prenantes. Il est tout aussi important d'améliorer la capacité d'absorption de RDT des entreprises, et des PME en particulier, par des actions de développement des qualifications et des compétences; d'encourager la création et l'exploitation d'un plus vaste réservoir de talents en matière de recherche de pointe en Europe; d'accroître les investissements publics et privés dans l'innovation et la RDT; et d'encourager les partenariats RDT entre les différentes régions de l'Union. Les plates-formes technologiques européennes, par exemple, offrent la possibilité de mieux adapter les programmes de recherche aux besoins des entreprises; la politique de cohésion peut apporter une contribution importante à la mise en œuvre de leurs agendas stratégiques de recherche aux quatre coins de l'Union, et notamment dans les régions moins développées.

Tandis que les subventions directes demeurent importantes, notamment dans les régions relevant de l'objectif de convergence, il convient de concentrer l'action sur la fourniture de services collectifs économiques et technologiques aux groupes d'entreprises afin de les aider à améliorer leur activité innovatrice. Les subventions directes aux entreprises individuelles doivent avoir pour objet d'améliorer la capacité en RDT et la capacité d'innovation de l'entreprise, plutôt que de réduire temporairement ses coûts de production, ce qui entraîne de lourds effets de poids mort. Ce point est particulièrement important dans les secteurs traditionnels, en particulier ceux qui sont les plus exposés à la concurrence mondiale, qui doivent consentir de nouveaux efforts pour rester compétitifs, ainsi que pour les PME, qui représentent souvent la plus forte source d'emplois à l'échelon régional. Il est encore plus important de souligner que ces politiques doivent être adaptées aux conditions spécifiques de chaque région, et notamment aux besoins des PME. Il serait bon que les stratégies nationales, régionales et locales reposent sur une analyse globale des possibilités d'investissement en RDT.

La connaissance et l'innovation sont au cœur des efforts déployés par la Communauté pour encourager l'obtention d'une croissance plus rapide et la création d'emplois plus nombreux. Deux programmes cadres connexes sont proposés à l'échelon communautaire: le 7^e programme-cadre en matière de R&D et le programme-cadre en matière de compétitivité et d'innovation (PIC). Il est vital qu'il existe une synergie entre la politique de cohésion et ces instruments, de manière telle que les politiques de recherche et de cohésion s'épaulent mutuellement sur le plan régional, tandis que les stratégies de développement nationales et régionales montreront comment cet objectif sera atteint. La politique de cohésion peut aider l'ensemble des régions à développer une capacité de recherche et d'innovation, contribuant ainsi à promouvoir une participation effective des régions concernées à l'Espace européen de la recherche et, d'une manière plus générale, aux activités de recherche et d'innovation de la Communauté. La politique de cohésion a notamment deux rôles importants à jouer. En premier lieu, elle doit aider les régions à mettre en œuvre des plans d'action et des stratégies d'innovation régionaux qui peuvent potentiellement avoir un effet significatif sur la

compétitivité, tant à l'échelon régional qu'au niveau de l'Union dans son ensemble. Le second rôle de la politique de cohésion consiste à contribuer à l'élévation dans la région de la capacité en matière de recherche et d'innovation jusqu'à un degré qui lui permettra de participer aux projets transnationaux de recherche.

Les stratégies régionales doivent donc privilégier les investissements dans la RDT, l'innovation et l'entrepreneuriat, en veillant à ce que ces investissements répondent aux besoins de développement économique de la région et à ce qu'il soit possible d'aboutir à des produits, procédés et services innovants commercialisables; en augmentant le transfert de technologie et l'échange de connaissance; en favorisant le développement, la diffusion et la pénétration des TIC au sein des entreprises, et en veillant à ce que les entreprises qui souhaitent investir dans des biens et services à forte valeur ajoutée puissent accéder aux financements. Il serait bon que ces stratégies prévoient spécifiquement une expérimentation en vue d'accroître la capacité des politiques menées et des organisations intermédiaires de favoriser l'innovation des acteurs régionaux et locaux, en particulier les PME.

1.2.1 Accroître et mieux cibler les investissements en RDT

La compétitivité des entreprises européennes dépend fondamentalement de leur capacité à apporter de nouvelles connaissances sur le marché le plus rapidement possible. Le soutien public à la RDT peut être justifié lorsque des défaillances sont observées sur les marchés et lorsque certains investissements en RDT présentent un caractère public. De plus, les problèmes de droits de propriété des résultats des recherches et la nécessité d'atteindre une masse critique dans certains secteurs de la recherche justifient une aide publique à la RDT.

Il convient de tenir compte de la nature particulière de la RDT lors de la mise en œuvre d'une politique régionale. La RDT requiert notamment une interaction étroite entre les acteurs afin de favoriser la création de pôles d'excellence nécessaires pour atteindre une masse critique. La proximité géographique, grâce, par exemple, à l'existence de grappes de PME et de pôles d'innovation autour des institutions publiques de recherche, peut jouer un rôle de premier plan. Les activités de RDT doivent donc nécessairement être concentrées dans l'espace et la capacité d'absorption des zones à faible intensité de RDT doit être renforcée.

Dans les États membres et régions les moins développés, les activités de RDT doivent être développées autour des pôles d'excellence existants, et il faut éviter une trop grande dispersion des moyens dans l'espace. Ici encore, les plates-formes technologiques européennes peuvent aider à concentrer les investissements sur les domaines de recherche prioritaires. Les investissements doivent également répondre aux priorités établies dans le 7^e programme-cadre et soutenir les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé. La priorité doit être accordée au développement de produits, services et qualifications commercialisables.

Il convient d'aligner les actions en matière de RDT sur la politique communautaire dans le domaine de la RTD et sur les besoins des régions en question. D'un point de vue méthodologique, ces actions doivent être fondées sur une approche analytique saine, comme l'anticipation; sur l'utilisation d'indicateurs, comme les brevets; sur les ressources humaines en RDT; sur la localisation géographique des institutions de recherche publiques et privées, et sur l'existence de grappes d'entreprises innovantes.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans le domaine de la RDT peuvent être les suivantes:

- renforcer la coopération entre les entreprises, ainsi qu’entre les entreprises et les institutions de recherche publiques/d’enseignement supérieur, par exemple, par un soutien à la création de **grappes** d’excellence régionales et transrégionales;
- soutenir les **activités de RDT dans les PME** et les transferts de technologie (en permettant aux PME d’accéder aux services de RDT des institutions de recherche à financement public);
- soutenir les **initiatives régionales à caractère transfrontalier et transnational** qui visent à améliorer la coopération en matière de recherche et à renforcer les capacités dans les domaines prioritaires de la politique communautaire de recherche;
- développer le **renforcement des capacités de RDT**, notamment les TIC, les infrastructures de recherche et le capital humain dans les secteurs ayant un potentiel de croissance important.

Les programmes – notamment pour les régions éligibles au titre de l’objectif de convergence – peuvent contribuer au développement des infrastructures de RDT (y compris les réseaux régionaux de transmission de données à grande vitesse entre les établissements de recherche et au sein de ceux-ci), des infrastructures éducatives (dans les régions éligibles au titre de l’objectif de convergence), de l’équipement et de l’instrumentation dans les institutions de recherche à financement public et les entreprises privées, dès lors que ces investissements sont directement liés aux objectifs de développement économique régional. Peuvent être concernées les infrastructures de recherche pour lesquelles des études de faisabilité ont été financées par de précédents programmes-cadres. Le soutien apporté aux priorités établies par le 7^e programme-cadre devra tendre à développer la totalité du potentiel des centres d’excellence en cours de création et de ceux existant déjà, et à accroître les investissements dans le capital humain, notamment en formant les chercheurs à l’échelon national et en créant les conditions susceptibles d’attirer les chercheurs formés à l’étranger.

1.2.2 Faciliter l’innovation et encourager la création d’entreprises

L’innovation est le résultat de processus complexes et interactifs, qui incluent la capacité des entreprises d’accéder aux connaissances complémentaires provenant d’autres acteurs du marché, d’autres organisations et d’autres institutions.

Les investissements dans l’innovation représentent une priorité essentielle pour la politique de cohésion dans le cadre des deux programmes « convergence » et « compétitivité régionale et emploi ». Le cofinancement de ces investissements doit constituer une priorité majeure dans les régions visées par le second, où les ressources financières limitées doivent être concentrées de sorte à pouvoir atteindre une masse critique et à produire un effet de levier.

L’objectif principal doit être de promouvoir un climat économique favorisant la production, la diffusion et l’utilisation des nouvelles connaissances par les entreprises. Afin de créer des systèmes d’innovation régionaux efficaces, les acteurs économiques, sociaux et politiques doivent être mis en contact avec la technologie et les pratiques commerciales les meilleures du monde; il convient en effet de dépasser l’échelon national ou local. À cet égard, la coopération doit également être recherchée avec les centres de Relais Innovation et les Euro-Info-Centres qui sont financés par le programme d’initiative communautaire (PIC), en particulier dans le domaine des technologies transnationales et de diffusion de l’information.

Les start-ups, notamment celles qui sont liées à la RDT, doivent être aidées afin de développer des partenariats avec les institutions de recherche dans une perspective de long terme et d'orientation claire vers le marché. La politique de cohésion doit tendre à compenser les défaillances du marché qui entravent l'innovation et l'entrepreneuriat. Il convient de mettre à profit les pôles d'activité existants afin d'exploiter le potentiel régional en matière de RDT et d'encourager les mises en réseaux et la coopération technologique au sein des régions et entre les régions.

Les autorités publiques doivent veiller à ce que les institutions de recherche, le secteur privé et le secteur public exploitent au maximum les synergies potentielles existant entre eux.

En termes de méthode, les stratégies de développement économique seraient améliorées par la collecte de données relatives aux activités innovantes existant dans les régions concernées. Ces données peuvent par exemple porter sur le brevetage privé ou sur la nature, la portée et le potentiel de développement des grappes d'activités innovantes existantes, y compris celles auxquelles participent des institutions de recherche à la fois privées et publiques. Les enquêtes communautaires sur l'innovation et le tableau de bord de l'innovation européenne sont eux aussi utiles à cet égard.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont donc les suivantes:

- rendre l'offre régionale en matière d'éducation, d'innovation et de RDT plus efficace et plus accessible aux entreprises, notamment aux PME, par exemple en créant des **pôles d'excellence**, en regroupant les PME du secteur des technologies de pointe autour des institutions de recherche et de technologie, ou en développant et en créant des **grappes** régionales autour des grandes sociétés;
- offrir des **services d'aide aux entreprises** pour permettre à celles-ci, et en particulier aux PME, d'augmenter leur compétitivité et de s'internationaliser, notamment en profitant des opportunités créées par le marché intérieur. Les services fournis aux entreprises doivent donner la priorité à l'exploitation des synergies (par exemple : transfert de technologie, parcs scientifiques, centres de communications relatifs aux TIC, pépinières et services connexes, coopérations avec les grappes) et apporter une aide plus traditionnelle dans les domaines de la gestion, du marketing, de l'assistance technique, du recrutement, ainsi que d'autres services professionnels et commerciaux;
- veiller à l'exploitation maximale des points forts de l'Europe dans le domaine des **éco-innovations**. Les éco-innovations doivent être encouragées, de même que l'amélioration des pratiques des PME grâce à l'introduction de systèmes de gestion respectueux de l'environnement. En investissant aujourd'hui dans ce domaine, les entreprises de l'UE disposeront d'un atout puissant pour l'avenir proche lorsque d'autres régions comprendront qu'il est nécessaire d'intégrer de telles technologies. Cette question est bien évidemment liée au programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation;
- promouvoir l'**esprit d'entreprise**, en facilitant la création et le **développement de nouvelles entreprises**, et en encourageant le maintien ou la création de sociétés innovantes à partir des institutions ou des entreprises travaillant dans le domaine de la recherche en utilisant diverses techniques (par exemple: sensibilisation, prototypage, tutorat, et soutien sur le plan technologique et de la gestion pour les futurs entrepreneurs).

Il importe de veiller à ce que les sociétés, y compris les PME, soient en mesure de faire un usage commercial des résultats de la recherche.

Il est préférable que les services aux entreprises soient apportés par le secteur privé ou par des entités mixtes publiques-privées. Les services concernés doivent être de premier choix, facilement disponibles, d'accès facile et doivent répondre aux besoins des PME. La qualité des services doit être définie et contrôlée. Il doit par ailleurs exister une cohérence entre les fournisseurs de services, ce qui peut être réalisé par la création de partenariats public-privé et de guichets uniques.

Les procédures administratives sont souvent trop complexes. Les informations et l'appui initial doivent pouvoir être obtenus auprès de guichets uniques, susceptibles de constituer l'interface avec le secteur public et le candidat à une aide; cela doit comprendre les différentes actions cofinancées par la politique de cohésion. Ces fournisseurs doivent être compétents pour l'ensemble des aides d'État – indépendamment des responsabilités régionales ou nationales – et des objectifs doivent être fixés pour l'efficacité de leur fonctionnement et doivent faire l'objet d'un suivi régulier.

Chaque fois que c'est possible, un appui sur mesure doit être apporté à des catégories particulières d'entreprises (telles que les start-ups ou les sociétés récemment transmises) ou aux entrepreneurs (par exemple jeunes, femmes, travailleurs âgés ou personnes appartenant à des communautés ethniques minoritaires). Il conviendrait également d'encourager l'esprit d'entreprise dans les écoles.

1.2.3 Promouvoir la société de l'information pour tous

La diffusion des TIC dans l'économie de l'Union représente un levier de première importance pour l'amélioration à la fois des niveaux de productivité et de la compétitivité des régions. La diffusion des TIC favorise également la réorganisation des méthodes de production et l'émergence de nouvelles entreprises et de nouveaux services privés. La mise en œuvre effective et efficace des services publics – et notamment de l'e-gouvernement et de l'e-santé – renferme un potentiel important pour la croissance économique et le développement de nouveaux services. La diffusion de la technologie peut contribuer au développement régional en favorisant la création et l'extension de pôles d'excellence dans le domaine des activités liées aux TIC et en développant la connectivité et la mise en réseau entre les entreprises, notamment entre les PME. Des mesures doivent être prises afin d'encourager le développement de produits et de services destinés à faciliter et à stimuler les investissements privés dans les TIC tout en garantissant la concurrence dans le secteur des TIC.

Les mesures doivent donc être ciblées sur la connectivité, y compris l'amélioration des services de soutien à l'innovation pour les PME dans le but bien précis de favoriser le transfert de technologie entre les institutions de recherche et les entreprises. Il faut également, dans ce contexte, renforcer les compétences nécessaires dans le cadre de l'économie de la connaissance et développer le contenu par la mise en place d'applications et de services (tels que e-gouvernement, e-commerce, e-éducation, e-santé) constituant des alternatives intéressantes par rapport à d'autres modèles d'offre de services souvent plus coûteux. Cet aspect est particulièrement important pour les zones éloignées et peu peuplées, ainsi que pour les régions ultrapériphériques, les îles ou les régions souffrant de handicaps naturels. Il est évident que l'utilisation et le développement de produits et de services basés sur le contenu ne peuvent fonctionner que si l'infrastructure appropriée existe et est capable de supporter des

services à bande large. Il est donc important qu'il existe dans toute l'Union des infrastructures de communication à bande large, à un prix accessible.

En règle générale, les investissements dans les infrastructures des TIC doivent prendre en compte les évolutions technologiques rapides et respecter les principes de neutralité technologique et d'accès ouvert. Il est impératif qu'ils se conforment aux règles de concurrence et au cadre réglementaire régissant les communications électroniques.

Les actions doivent reposer sur les indicateurs du contexte liés à la structure économique existante (notamment en termes de spécialisation industrielle, de degré de développement économique, de qualité de la connectivité aux TIC et de synergies potentielles entre les pôles régionaux d'activité économique). L'identification des besoins régionaux doit tenir compte des initiatives communautaires actuelles en faveur des TIC, notamment de l'initiative « i2010 – une société de l'information pour la croissance et l'emploi »⁴⁰.

Les TIC concernant tous les secteurs de l'économie et de la société, il est impératif que les États membres et les régions mettent au point des stratégies compatibles relatives à la société de l'information, lesquelles garantiront la cohérence et l'intégration entre les secteurs, en équilibrant l'offre et la demande sur la base des exigences locales, de la participation des parties prenantes et d'un soutien politique public fort.

Les orientations quant aux actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- veiller à ce que les entreprises et les ménages intègrent les TIC et promouvoir leur développement par un soutien équilibré à l'offre et à la demande de **produits et de services publics et privés** liés aux TIC, ainsi que par des investissements accrus dans le capital humain. Ces actions devraient augmenter la productivité, favoriser une économie numérique compétitive et ouverte et une société d'intégration (par exemple en améliorant l'accessibilité pour les handicapés et les personnes âgées), stimulant ainsi la croissance et l'emploi;
- s'assurer de la **disponibilité des infrastructures TIC** et des services connexes là où le marché ne parvient pas à les fournir à un coût raisonnable et en suffisance pour accueillir les services requis, en particulier dans les zones isolées et rurales et dans les nouveaux États membres.

1.2.4 Améliorer l'accès aux financements

Faciliter l'accès aux financements constitue un autre élément privilégié de la promotion de la connaissance et de l'innovation. Pour stimuler la croissance et la création d'emplois, il doit être suffisamment rémunérateur pour les entreprises et les entrepreneurs d'investir dans le développement et la production de biens et de services, plutôt que de concentrer leurs efforts sur des activités de recherche de rentes.

Dans ce contexte, il est souvent difficile d'accéder à un financement, ce qui constitue donc un obstacle à la croissance et à la création d'emploi. Il est important d'améliorer l'accès au capital pour les activités du domaine de la RDT et pour les start-ups. Les marchés de capital-

⁴⁰ COM(2005) 229.

investissements liés aux activités innovantes doivent être développés de même qu'un meilleur environnement réglementaire plus propice à l'entrepreneuriat.

Ces programmes pourraient être entrepris en étroite coopération avec le Fonds européen d'investissement (FEI), dans le cadre de l'initiative JEREMIE, afin de développer des moyens financiers là où les défaillances du marché entravent l'esprit d'entreprise en raison des risques élevés liés aux activités du domaine de la RDT. Il convient également de bien tenir compte de l'impact du soutien public à la création d'entreprises afin d'éviter l'éviction des investissements privés et les mesures dommageables pour la concurrence. La coordination entre les fonds doit aussi être améliorée.

Les participations au capital, le capital-risque et les fonds tournants pour les start-ups innovantes doivent jouer un rôle essentiel en tant que force motrice de l'entrepreneuriat, de l'innovation et de la création d'emplois, les institutions du secteur public n'étant pas toujours les plus adaptées à la prise de risque. Il convient de privilégier la création ou l'expansion des fournisseurs spécialisés dans les domaines du capital-investissement et des garanties bancaires lorsque le marché est défaillant. En général, leur efficacité sera plus grande s'ils fournissent un paquet d'aides intégrées, qui commencerait par une formation préalable au démarrage de l'entreprise ou à son expansion.

Sur la base de ces principes, les orientations quant aux actions à entreprendre sont les suivantes:

- soutenir les **instruments autres que les subventions** tels que les prêts, les garanties d'emprunts subordonnés, les instruments convertibles (crédits mezzanine) et le capital-investissement (par ex. capital d'amorçage et capital-risque). Les subventions doivent servir à la construction et au maintien des infrastructures permettant l'accès au financement (par ex. bureaux de transfert de technologie, pépinières, réseaux d'investisseurs individuels – « business angels » –, programmes d'investissements prêts à l'emploi). On pourrait, par ailleurs, encourager les mécanismes de garantie et de garantie mutuelle afin de faciliter l'accès des PME aux microcrédits. La BEI et le FEI pourraient fournir une contribution utile à cet égard;
- élaborer une approche intégrée visant à soutenir simultanément l'innovation, sa traduction en nouvelle activité commerciale et la disponibilité de capital-risque ;
- atteindre certains **groupes spécifiques**, comme les jeunes entrepreneurs, les femmes entrepreneurs ou les groupes défavorisés.

Il est particulièrement important de travailler en étroite collaboration avec le FEI en raison de l'expertise qu'il a acquise au fil du temps afin de fournir aux PME l'appui nécessaire, tout en développant simultanément le marché européen du capital-investissement. La participation à l'initiative JEREMIE pourrait s'inscrire dans ce contexte.

1.3 ORIENTATION: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Lorsqu'il a relancé la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a approuvé un ensemble unique d'orientations rassemblant les grandes orientations de politique économique⁴¹ et les

⁴¹ JO L 205 du 6.8.2005, p. 21.

lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi, intégrant ainsi les diverses politiques – politique macroéconomique, politique microéconomique et politique de l'emploi – menées pour promouvoir la croissance et l'emploi. Conformément au règlement relatif aux Fonds⁴², les priorités des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion dans les domaines de l'emploi et des ressources humaines sont celles de la stratégie européenne pour l'emploi⁴³, auxquelles s'ajoutent les recommandations communautaires pour l'emploi prévoyant des priorités propres à chaque pays.

La réussite de la mobilisation en faveur du plein emploi et d'une productivité plus élevée dépend d'une large gamme d'actions, dont celles qui ont déjà été discutées ci-dessus. Les investissements portant sur les infrastructures, le développement des entreprises et la recherche favorisent la création d'emplois, à court terme en raison des effets immédiats desdits investissements, mais aussi à plus long terme grâce à leur effet positif sur la compétitivité. Pour optimiser l'impact sur l'emploi de ces investissements et faire en sorte qu'ils créent des emplois permanents de haute qualité, il faudrait encore développer et renforcer le capital humain.

En termes de développement du capital humain, les lignes directrices pour l'emploi proposent trois priorités d'action pour les politiques d'emploi des États membres:

- attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale;
- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail;
- investir davantage dans le capital humain par l'amélioration de l'éducation et des compétences.

Outre ces priorités, une attention particulière doit aussi être accordée aux investissements visant à renforcer l'efficacité de l'administration publique et à améliorer les infrastructures éducatives, sociales et de santé.

La politique de cohésion doit principalement viser à relever les défis spécifiques à chaque État membre mis en évidence dans la stratégie européenne pour l'emploi, cela en soutenant des actions s'inscrivant dans le cadre des objectifs de convergence et de compétitivité régionale et d'emploi, compte tenu du champ d'activités défini dans le cadre législatif. L'éventail des actions éligibles et des ressources financières est plus important pour le premier de ces objectifs. Pour le second, les ressources communautaires devront être beaucoup plus concentrées pour avoir un impact significatif.

Les programmes pour l'emploi et le développement des ressources humaines doivent prendre en compte les défis et les priorités propres à chaque pays, comme le préconisent les recommandations sur l'emploi. Qu'ils soient gérés à l'échelon national ou régional, ces programmes devraient s'attaquer concrètement aux disparités territoriales et être adaptés aux besoins des différentes régions.

⁴² Article [2] du règlement (CE) n° [...] du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999. JO L [...] du [...], p.[...].

⁴³ COM(2005) 141 du 12.4.2005.

Enfin, l'un des aspects les plus visibles de la valeur ajoutée apportée par l'Europe pendant la période d'exécution des Fonds structurels 2000-2006 a été l'aide fournie aux États membres et aux régions pour l'échange d'expériences et la constitution de réseaux, ce qui a favorisé l'innovation. Dans ce contexte, il serait bon de tirer parti de l'expérience acquise au travers de l'initiative communautaire EQUAL en intégrant à tous les niveaux les principes sur lesquels elle se fonde : l'innovation, la transnationalité, le partenariat et l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes.

1.3.1 Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale

L'élargissement de la base des activités économiques, l'amélioration du volume de l'emploi et la réduction du chômage sont des conditions essentielles au maintien de la croissance économique, à la promotion de l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté. Le renforcement de la participation à l'emploi est d'autant plus nécessaire qu'il faut s'attendre à une diminution de la population en âge de travailler. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail, et à renforcer la cohésion sociale et territoriale;
- favoriser une approche du travail fondée sur le cycle de vie;
- créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait du travail et rendre l'emploi financièrement plus attrayant pour les demandeurs d'emploi, notamment pour les personnes défavorisées, et pour les inactifs;
- améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.

Les actions devraient se fonder sur l'identification préalable des besoins au moyen, par exemple, d'indicateurs pertinents nationaux et/ou régionaux comme les taux de chômage et de participation, les taux de chômage de longue durée, les taux d'exposition au risque de pauvreté et le niveau de revenus. Il convient de se pencher plus particulièrement sur l'échelon local, où des disparités aiguës risquent de ne pas être mises en évidence par les statistiques de niveau régional.

La présence d'institutions responsables du marché du travail efficaces, notamment de services pour l'emploi qui soient en mesure de relever les défis résultant de la rapidité des restructurations sociales et économiques et du vieillissement démographique, est essentielle pour soutenir la fourniture des services aux personnes à la recherche d'un emploi, aux chômeurs et aux défavorisés et ces institutions pourraient bénéficier du soutien des fonds structurels. Ces institutions doivent jouer un rôle pivot dans la mise en œuvre des politiques d'activation du marché du travail et dans la prestation de services personnalisés visant à promouvoir la mobilité professionnelle et géographique et à mettre en rapport offre et demande de travail, y compris au niveau local. Elles devraient contribuer à anticiper les pénuries et les goulets d'étranglement sur le marché du travail et l'évolution des exigences professionnelles et des compétences requises. Cela devrait également faciliter une gestion judicieuse de la migration économique. La facilité d'accès et la transparence des services proposés sont des éléments fondamentaux. Le réseau EURES est un outil essentiel pour

obtenir un accroissement de la mobilité professionnelle et géographique, tant au niveau européen qu'au niveau national⁴⁴.

Concernant le marché du travail, il convient d'accorder une priorité élevée au renforcement des mesures actives et préventives visant à surmonter les obstacles qui entravent l'accès à ce marché ou le maintien sur celui-ci et à promouvoir la mobilité des demandeurs d'emploi, des chômeurs et des inactifs, des travailleurs âgés et de ceux qui risquent de perdre leur emploi, avec une attention particulière pour les travailleurs peu qualifiés. Les actions doivent privilégier la prestation de services personnalisés, y compris en matière d'assistance à la recherche d'un emploi, de placement et de formation, afin d'ajuster les compétences des demandeurs d'emploi et des salariés aux besoins des marchés de l'emploi locaux. Le potentiel offert par le travail indépendant et la création d'entreprise, ainsi que par les compétences TIC et la culture numérique, doit être pleinement exploité. Une attention particulière doit être accordée aux actions suivantes:

- mettre en œuvre le **pacte européen pour la jeunesse** en facilitant l'accès à l'emploi pour les jeunes, en facilitant la transition de l'éducation vers l'emploi, ce qui englobe l'orientation professionnelle, l'aide à l'achèvement des études, l'accès à une formation adaptée et à l'apprentissage;
- mettre en œuvre le pacte européen pour l'égalité entre les femmes et les hommes par l'intégration à tous les niveaux des questions d'égalité hommes/femmes et par des actions ciblées destinées à accroître la **participation des femmes** au marché du travail, pour réduire la ségrégation professionnelle, éliminer les écarts de salaires entre hommes et femmes et les stéréotypes fondés sur l'appartenance à l'un ou l'autre des sexes, et promouvoir des environnements de travail plus favorables à la famille afin de concilier vie professionnelle et vie privée. Il est essentiel de faciliter l'accès aux services de garde d'enfants et d'aide aux personnes dépendantes, ainsi que d'intégrer les questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans les politiques et les mesures prises à tous les niveaux, de mettre en œuvre des campagnes de sensibilisation et de renforcer le dialogue entre les parties prenantes;
- une action particulière doit être mise en œuvre pour renforcer l'**accès des migrants** au marché du travail afin de faciliter leur participation au marché du travail et leur intégration sociale, par des mesures relatives à la formation et à la validation des compétences acquises à l'étranger, à l'orientation personnalisée, à l'enseignement de la langue, à la promotion de l'esprit d'entreprise et à la sensibilisation des employeurs et des travailleurs migrants aux droits et obligations qui sont les leurs et au renforcement de l'application des règles antidiscriminatoires.

Autre priorité importante, il convient de faire en sorte que les marchés du travail puissent accueillir des personnes défavorisées ou menacées d'exclusion sociale, par exemple celles ayant quitté l'école prématurément, les chômeurs de longue durée, les personnes appartenant à une minorité ou handicapées. Cela suppose de construire des parcours d'intégration et de combattre les discriminations, en se donnant les objectifs suivants:

⁴⁴ Créé en 1993, EURES est un réseau de coopération réunissant la Commission européenne et les services publics de l'emploi des États membres de l'EEE (États membres de l'UE plus Norvège, Islande et Liechtenstein) ainsi que d'autres organismes partenaires.

- améliorer l’employabilité de ces personnes en favorisant leur accès à l’éducation et à la formation professionnelles, en prévoyant des mesures de réadaptation professionnelle, des incitations appropriées et des adaptations des postes de travail. Ces interventions doivent être assorties d’un soutien social et des services de soins nécessaires, ce qui passe, entre autres, par le développement de l’économie sociale;
- combattre les discriminations et promouvoir l’acceptation de la diversité sur le lieu de travail par des mesures de formation à la diversité et des campagnes de sensibilisation, auxquelles les collectivités locales et les entreprises doivent également être pleinement associées.

1.3.2 *Améliorer la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail*

Dans une économie de plus en plus modelée par les pressions de la mondialisation, y compris des chocs commerciaux soudain et inattendus, ainsi que par l’intégration continue de nouvelles technologies, l’Europe doit accroître sa capacité à anticiper, déclencher et absorber les changements économiques et sociaux. Dans le cadre des lignes directrices pour l’emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- favoriser la flexibilité, en la conciliant avec la sécurité de l’emploi, et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux;
- assurer une évolution des coûts salariaux et mettre en place des mécanismes d’adaptation des salaires qui soient propices à l’emploi.

Les efforts dans ce domaine doivent principalement viser à privilégier le développement de stratégies de formation tout au long de la vie afin de doter les travailleurs, notamment les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés, des compétences nécessaires pour s’adapter à l’économie de la connaissance et pour prolonger leur vie professionnelle. Ces actions doivent notamment poursuivre les objectifs suivants :

- l’élaboration de stratégies et de systèmes de formation tout au long de la vie, prévoyant en particulier des incitations appropriées et des mécanismes de répartition des coûts entre les intervenants, par exemple les fonds régionaux et sectoriels, dans le but d’accroître les investissements des entreprises et la participation des travailleurs aux actions de formation;
- la mise en œuvre de ces stratégies en contribuant au financement des programmes et activités de formation. Il convient de donner la priorité aux PME, notamment en facilitant leur accès à des sources de compétences, à une ingénierie financière (instrument JEREMIE, par exemple) et à des solutions de formation externes, tout en mettant l’accent sur les TIC et l’acquisition de compétences de gestion. Une attention particulière doit être accordée à l’accroissement de la participation des travailleurs peu qualifiés et des travailleurs âgés à des actions de formation et de recyclage.

Il est particulièrement important de faire preuve d’une meilleure anticipation et de parvenir à une gestion positive des restructurations économiques, eu égard en particulier aux changements résultant de l’ouverture des économies. Il convient notamment d’envisager la mise en place de systèmes de surveillance permanents impliquant les partenaires sociaux, les entreprises et les collectivités locales, dont le rôle sera de passer en revue les changements

économiques et sociaux au niveau national, régional et local, et d'anticiper les évolutions futures de l'économie et du marché du travail. Le soutien aux programmes visant à moderniser les marchés du travail et à mieux anticiper les changements progressifs dans l'ensemble de l'Union, en particulier dans des secteurs comme l'agriculture, le textile, l'automobile et l'industrie minière, doit s'accompagner de mesures actives visant à renforcer la prospérité économique des régions. Peuvent également jouer un rôle, dans le contexte de restructurations d'entreprises et de secteurs, certains services spécifiques liés à l'emploi, à la formation et à l'aide destinés aux travailleurs, tels que les programmes de solutions rapides en cas de licenciements collectifs.

Il faut également accorder une grande attention au développement et à la diffusion de formes innovantes et adaptables d'organisation du travail en vue de tirer un meilleur parti des nouvelles technologies, dont le télétravail, d'améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail (sécurité du travail, par exemple), d'accroître la productivité et de favoriser une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille. Les actions à ce niveau peuvent aussi consister à sensibiliser davantage les entreprises à leurs responsabilités sociales, à susciter une prise de conscience par rapport aux droits en matière d'emploi, à prendre des initiatives en faveur du respect du code du travail, à réduire l'économie informelle et à mettre en œuvre des moyens de transformer le travail non déclaré en emplois réguliers.

Les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans la mise sur pied de mécanismes assurant la flexibilité du marché du travail. Aussi serait-il bon que les États membres les incitent à participer aux activités relevant de cette priorité. Par ailleurs, au titre de l'objectif « convergence », une partie appropriée des ressources du Fonds social européen doit être affectée au renforcement des capacités, y compris la formation, les mesures de constitution de réseaux, le renforcement du dialogue social et les activités menées conjointement par les partenaires sociaux.

1.3.3 Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences

L'Europe doit investir plus dans le capital humain. Trop de gens ne parviennent pas à entrer ou à rester sur le marché du travail parce que leurs qualifications sont insuffisantes (y compris leurs connaissances de base en lecture, écriture et calcul) ou inadaptées. Pour améliorer l'accès à l'emploi à tous les âges et augmenter les niveaux de productivité et la qualité du travail, il est indispensable d'investir davantage dans le capital humain et de développer et mettre en œuvre des stratégies nationales efficaces de formation tout au long de la vie, ce qui bénéficiera aux individus, aux entreprises, à l'économie et à la société. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les orientations quant aux actions à mettre en œuvre dans ce domaine sont les suivantes :

- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain ;
- adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Les réformes du marché du travail portant sur la formation qui visent à rapprocher plus de gens de l'emploi et à améliorer l'adaptabilité des salariés et des entreprises doivent s'accompagner de réformes des systèmes d'éducation et de formation. Dans les précédentes périodes de programmation, les Fonds structurels ont investi assez massivement dans les systèmes d'éducation et de formation. Dans la prochaine période de programmation, il

conviendra de renforcer le capital humain en se focalisant sur les objectifs de Lisbonne comme le préconisent les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Pour ce faire, il conviendra de se fixer les priorités générales suivantes:

- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain, y compris dans le développement de dispositifs d'incitation et de partage des coûts appropriés en direction des entreprises, des administrations et des particuliers;
- soutenir l'élaboration de stratégies cohérentes et complètes en matière de formation tout au long de la vie, en accordant une attention particulière aux besoins en compétences de l'économie de la connaissance, notamment en soutenant la coopération et la formation de partenariats entre les États membres, les régions et les villes en matière d'éducation et de formation dans le but de faciliter les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, y compris les projets innovants. Il faudra veiller tout particulièrement à répondre aux besoins des groupes défavorisés ;
- soutenir la conception et l'introduction de réformes des systèmes d'éducation et de formation en utilisant, là où cela est utile, des références et des principes européens communs, notamment pour renforcer la pertinence de l'éducation et de la formation pour le marché du travail ;
- renforcer les liens entre les universités, les centres technologiques et de recherche et les entreprises, notamment par des activités en réseaux et par des actions conjointes.

Dans le cadre de la réalisation de l'objectif « convergence », de nombreux États membres et régions se trouvent confrontés à de sérieux défis en matière d'enseignement et de formation. Les ressources financières doivent être utilisées pour la mise en œuvre de réformes se fixant les priorités suivantes:

- assurer l'existence d'une offre d'éducation et de formation adéquate, attractive, accessible et de haute qualité à tous les niveaux, y compris l'amélioration des compétences et qualifications du personnel, la promotion de parcours de formation flexibles et de nouvelles solutions dès l'âge scolaire et préscolaire, des actions visant à réduire de manière significative l'abandon scolaire précoce et à augmenter les taux d'achèvement du cycle secondaire supérieur, ainsi qu'un meilleur accès à l'enseignement scolaire et préscolaire ;
- soutenir la modernisation de l'enseignement supérieur et le développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation, par le soutien aux études post-universitaires, aux formations complémentaires pour les chercheurs, et en attirant davantage de jeunes dans les études scientifiques et techniques;
- promouvoir la qualité et l'attractivité de l'éducation et de la formation professionnelle, y compris pour les formations en apprentissage ou celles destinées à favoriser l'esprit d'entreprise;
- assurer, dans les cas appropriés, une plus grande mobilité au niveau transnational, national et régional, et promouvoir des cadres et systèmes favorisant la transparence et la reconnaissance des compétences et des qualifications, ainsi que la validation de l'éducation et de la formation non formelles et informelles;

- investir dans les infrastructures d'éducation et de formation (y compris les TIC), lorsque de tels investissements sont nécessaires à la mise en œuvre d'une réforme et/ou lorsqu'ils peuvent contribuer de manière significative à l'augmentation de la qualité et à l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation.

1.3.4 Capacités administratives

Lors des précédentes périodes de programmation, les Fonds ont apporté un soutien technique qui a permis de renforcer les capacités de gestion des États membres et de leurs services gestionnaires au niveau de la mise en œuvre de la réglementation. Il en ira de même sur la période 2007-2013.

Au-delà de la gestion des Fonds, la capacité administrative effective des administrations et services publics (la « smart administration ») est une condition fondamentale de promotion de la croissance et de l'emploi. Ainsi, conformément à la stratégie de Lisbonne renouvelée, qui appelle à améliorer la législation ainsi que la conception et l'application concrète des politiques afin de pouvoir créer un environnement favorable à la croissance économique et à la création d'emploi, les Fonds soutiendront les investissements dans le capital humain et dans les moyens TIC connexes des administrations et des services publics à tous les niveaux territoriaux.

Pour les pays de la cohésion et les régions relevant de l'objectif de convergence, l'accroissement de la productivité et de la qualité du travail dans le secteur public, en particulier pour les aspects ayant trait à l'économie, à l'emploi, aux affaires sociales, à l'éducation, à l'environnement et à la justice, est essentiel s'ils veulent poursuivre et accélérer les réformes, élever la productivité de l'ensemble de l'économie et promouvoir la cohésion sociale et territoriale et le développement durable. Les Fonds structurels peuvent jouer un rôle important à ce niveau en soutenant les initiatives visant à renforcer l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques, avec prise en compte de toutes les parties prenantes, dans un grand nombre de domaines.

C'est pourquoi les pays de la cohésion et les régions relevant de l'objectif de convergence sont invités à renforcer leurs administrations et leurs services publics aux niveaux national, régional et local. Les initiatives dans ce domaine doivent tenir compte de la situation propre à l'État membre concerné. Dans ces conditions et en application du principe de concentration, il est demandé aux États membres de procéder à une analyse approfondie permettant d'identifier les secteurs dans lesquels les besoins de renforcement des capacités administratives sont les plus forts. Les investissements doivent se concentrer sur les secteurs présentant les obstacles au développement économique les plus importants et sur les éléments clés des réformes administratives.

Les États membres doivent veiller à ce que les besoins en matière de renforcement de l'efficacité et la transparence des administrations et de modernisation des services publics reçoivent des réponses appropriées. Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- **soutenir la conception de politiques et de programmes de qualité**, ainsi que le suivi, l'analyse et l'évaluation d'impact de ces programmes, par le recours à des études, à la statistique, à l'expertise et à l'anticipation, et par le soutien à la coordination entre départements et au dialogue entre les interlocuteurs publics et privés adéquats;

- **renforcer les capacités** administratives dans la mise en œuvre des politiques et programmes, y compris en matière d'analyse d'étanchéité au crime (« crime proofing ») et d'application de la législation, en particulier au niveau de l'identification des besoins en formation, des rapports d'évolution de carrière, de l'évaluation, de la formation des personnels et de l'encadrement, ou en accordant un soutien spécifique à des services clés, à des organes d'inspection et à certains acteurs socio-économiques.

1.3.5 *Contribuer au maintien en bonne santé de la population active*

À la lumière de la structure démographique de l'UE, du vieillissement démographique et de la diminution probable de sa main-d'œuvre dans les années à venir, il est essentiel que l'Union prenne des initiatives visant à augmenter le nombre d'années travaillées en bonne santé des membres de sa population active. Les investissements dans la promotion de la santé et la prévention des maladies doivent contribuer à prolonger la participation active à la société du plus grand nombre de travailleurs possible, maintenant ainsi leur contribution économique et réduisant les taux de dépendance. Tout cela a un effet direct sur la productivité et la compétitivité, en plus d'avoir d'importantes répercussions positives pour la qualité de la vie en général.

Les écarts entre régions d'Europe en matière de santé et d'accès aux soins de santé sont importants. Il est donc important que la politique de cohésion apporte un soutien aux infrastructures de soins, contribuant ainsi à accroître le nombre d'années travaillées en bonne santé, notamment dans les États membres et régions moins prospères. Les interventions communautaires en matière d'amélioration de la santé et de prévention ont un rôle important à jouer dans la réduction des inégalités en matière de santé. Des soins de santé de qualité se traduisent par une participation accrue au marché du travail, une période d'activité plus longue, une productivité plus élevée et des coûts sociaux et de santé moindre.

Pour la politique de cohésion, il est important, surtout dans les régions en retard de développement, de contribuer à l'amélioration des infrastructures de soins de longue durée et d'investir dans l'amélioration des infrastructures de santé, en particulier lorsque leur absence ou leur développement insuffisant représente un obstacle majeur au développement économique. Les États membres doivent veiller à répondre aux besoins de renforcement de l'efficacité des systèmes de soins de santé par des investissements dans les TIC, la connaissance et l'innovation. Dans ces domaines, les orientations concernant les actions à mettre en œuvre sont les suivantes:

- **prévenir les risques de santé**, pour contribuer à augmenter la productivité, en organisant des campagnes d'information sur la santé, en assurant le transfert des connaissances et technologies et en s'assurant que les services de santé possèdent les compétences, produits et équipements nécessaires pour prévenir les risques et minimiser leurs dommages potentiels;
- **combler les lacunes dans les infrastructures de santé** et promouvoir une offre de services efficaces lorsque des obstacles à ce niveau handicapent le développement économique des États membres et régions moins prospères. Les interventions devraient être fondées sur une analyse exhaustive du niveau optimal d'offre de services et des technologies appropriées, comme la télémédecine, ainsi que des économies potentielles que permettrait de réaliser des prestations de e-santé.

2. LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

L'une des caractéristiques de la politique de cohésion – qui la distingue des politiques sectorielles – est sa capacité à s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires, en fonction des problèmes ou des opportunités résultant de leur situation géographique. Dans le contexte de la politique de cohésion, cet aspect géographique est important. Par conséquent, au moment d'élaborer leurs programmes et de concentrer leurs ressources sur les priorités clés, les États membres et les régions doivent tout particulièrement tenir compte de ces circonstances géographiques spécifiques.

La prise en compte de la dimension territoriale contribuera à développer des communautés durables et à éviter qu'un développement régional inégal amenuise le potentiel de croissance global. Une telle démarche exigera peut-être aussi que l'on examine les problèmes et possibilités spécifiques des zones urbaines et rurales, ainsi que ceux de territoires particuliers comme les zones transfrontalières et les zones transnationales, ou encore les régions souffrant d'autres handicaps dus à leur insularité, à leur éloignement (régions ultrapériphériques ou arctiques, par exemple), à leur faible densité de population ou à leur caractère montagneux. Peut-être faudra-t-il également se pencher sur les contraintes environnementales et démographiques qui pèsent sur les régions côtières. Pour que l'exécution des actions en faveur de la cohésion territoriale soit couronnée de succès, il faut disposer de mécanismes d'exécution pouvant contribuer à garantir un traitement équitable de tous les territoires sur la base de leurs capacités individuelles en tant que facteur de compétitivité. Une gouvernance de qualité est donc importante pour aborder avec succès la dimension territoriale.

En fait, pour la prochaine génération de programmes, la promotion de la cohésion territoriale devrait s'intégrer dans les efforts visant à ce que l'Europe tout entière ait la possibilité de contribuer à l'action en faveur de la croissance et de l'emploi. Plus spécifiquement, cela signifie qu'il convient de donner à la cohésion territoriale un sens différent selon l'histoire, la culture ou la situation institutionnelle de chaque État membre.

Il est également essentiel de mettre sur pied des partenariats de haute qualité rassemblant les acteurs à tous les niveaux – national, régional, urbain, rural et local. En matière de cohésion territoriale, le succès sera subordonné à l'élaboration d'une stratégie exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs spécifiques seront poursuivis et des actions spécifiques menées.

Le nouveau cadre législatif donne aux États membres la possibilité de déléguer aux villes la gestion des fonds affectés aux questions urbaines relevant des nouveaux programmes. Pour tirer pleinement profit du partenariat, il faut associer les villes à la totalité du processus, ce qui pourrait notamment impliquer qu'elles soient responsables de la conception et de la mise en œuvre de la partie du programme qui leur est déléguée.

Le nouveau cadre législatif prévoit également de fournir aux régions ultrapériphériques une assistance spéciale pour tenir compte des coûts élevés que les distances font peser sur elles. Un défi particulier consistera à faire en sorte que cette assistance contribue à la réalisation de la stratégie du programme dans son ensemble, c'est-à-dire, en l'occurrence, qu'elle aide à créer de la croissance et des emplois durables.

2.1 La contribution des villes à la croissance et à l'emploi

Comme l'indique la communication de la Commission sur la politique de cohésion et les villes, plus de 60 % de la population de l'Union européenne vit dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants⁴⁵. Les villes, et les zones métropolitaines en général, abritent la majorité des emplois, des entreprises et des établissements d'enseignement supérieur, et jouent un rôle essentiel dans la réalisation de la cohésion sociale. Les villes et zones métropolitaines européennes ont tendance à attirer les travailleurs hautement qualifiés ; souvent, elles créent ainsi un cercle vertueux en stimulant l'innovation et les affaires, ce qui renforce leur attrait pour de nouveaux talents.

Les villes et zones métropolitaines concentrent non seulement les possibilités, mais aussi les défis ; il faut donc tenir compte des problèmes spécifiques des zones urbaines, comme le chômage et l'exclusion sociale (y compris le problème des « travailleurs pauvres »), les taux de criminalité élevés et en hausse, l'augmentation de la congestion et l'existence de poches de pauvreté à l'intérieur des villes.

Les programmes ciblés sur les zones urbaines peuvent prendre plusieurs formes différentes. D'abord, certaines actions sont destinées à promouvoir les villes en tant que moteurs du développement régional. Ces actions devraient avoir pour objectif d'améliorer la compétitivité, par exemple par la formation de grappes d'entreprises. Parmi les mesures bénéficiant d'un soutien figurent celles qui visent à stimuler **l'entrepreneuriat, l'innovation et le développement des services**, y compris les services destinés aux producteurs. Il est aussi important d'attirer et de retenir des travailleurs très hautement qualifiés (par des mesures touchant à l'accessibilité, à l'offre de services culturels, etc.).

Un deuxième type d'actions a pour but de favoriser la cohésion interne à l'intérieur des zones urbaines qui cherchent à améliorer la situation des quartiers en crise. Non seulement les quartiers eux-mêmes en bénéficient directement, mais cela contribue aussi à réduire quelque peu la tendance à l'étalement suburbain excessif résultant de la recherche d'une meilleure qualité de vie.

Dans ce contexte, les mesures qui visent à réhabiliter **l'environnement physique**, à reconverter les friches industrielles, surtout dans les anciennes zones industrielles, et à préserver et mettre en valeur le patrimoine historique et culturel revêtent une grande importance de par leurs conséquences potentielles pour le développement du tourisme, le but étant de créer des villes plus attrayantes et accueillantes. La réhabilitation des espaces publics et des friches industrielles peut contribuer de manière importante à éviter la suburbanisation et l'étalement urbain, et favoriser ainsi la création des conditions nécessaires à un développement économique durable. Plus généralement, en améliorant la planification, la conception et l'entretien des espaces publics, les villes peuvent « prévenir » la criminalité et, partant, contribuer à la création de rues, de parcs et d'espaces ouverts attrayants qui soient sûrs et perçus comme tels. En milieu urbain, les aspects environnementaux, économiques et sociaux sont étroitement imbriqués. Un milieu urbain de qualité va dans le sens de la priorité de la stratégie de Lisbonne renouvelée consistant à faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour investir et travailler⁴⁶.

⁴⁵ Communication au Conseil et au Parlement : « La politique de cohésion et les villes : la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions ». COM (2006) [...] du 12.7.2006.

⁴⁶ Stratégie thématique pour l'environnement urbain. COM (2005) 718 final.

En troisième lieu, des actions sont menées afin de promouvoir un **développement polycentrique équilibré** par le développement du réseau urbain au niveau national et communautaire, y compris des liaisons entre les villes les plus fortes sur le plan économique et les autres zones urbaines, parmi lesquelles des villes de petite taille ou de taille moyenne. Pour atteindre cet objectif, il faudra opérer des choix stratégiques pour déterminer quels sont les pôles de croissance, les renforcer et – aspect tout aussi important – mettre en place les réseaux les reliant à la fois sur le plan physique (infrastructures, technologies de l’information, etc.) et humain (promotion de la coopération, etc.). Parce qu’ils desservent des territoires plus vastes, et notamment leur arrière-pays rural immédiat, ces pôles contribuent au développement durable et équilibré de l’État membre concerné et de la Communauté dans son ensemble. De la même façon, les zones rurales fournissent des services à la société, par exemple sous la forme de possibilités de détente ou de paysages remarquables. Une attention spécifique doit donc être également apportée à l’interface urbain-rural.

On sait par expérience qu’un certain nombre de principes clés s’appliquent aux actions urbaines. D’abord, les principaux partenaires dans les villes et les autorités locales ont un important rôle à jouer dans la réalisation de ces objectifs. Comme indiqué précédemment, les États membres peuvent déléguer aux villes la responsabilité du développement urbain. Cette délégation s’impose surtout lorsque la proximité est importante, par exemple, pour relever les défis à caractère principalement local, comme l’exclusion sociale ou l’accès insuffisant aux services essentiels.

Ensuite, l’élaboration d’un **plan de développement urbain durable** à moyen/long terme constitue généralement la condition préalable de la réussite, dans la mesure où elle garantit la cohérence des investissements et leur qualité environnementale. Cela permettra également de garantir l’engagement et la participation du secteur privé dans le nouvel élan donné aux zones urbaines. En général, une démarche multidisciplinaire ou intégrée est nécessaire. En ce qui concerne les actions à vocation locale en faveur de l’inclusion sociale, par exemple, il en résulte que si l’on veut assurer l’avenir à long terme des zones concernées, les mesures destinées à améliorer la qualité de la vie (y compris l’environnement et le logement) ou le niveau des services fournis aux citoyens doivent être associées à d’autres mesures favorisant le développement de nouvelles activités et la création d’emplois. La nouvelle initiative JESSICA est destinée à favoriser et faciliter l’élaboration de produits d’ingénierie financière dans le but de soutenir des projets inscrits dans les plans de développement urbain.

En règle générale, les programmes et services de soutien intégrés devraient privilégier les groupes qui en ont le plus besoin, comme les immigrants, les jeunes et les femmes. Il faudrait inciter tous les citoyens à participer à la fois à la planification et à la réalisation des services.

2.2 Soutenir la diversification économique des zones rurales, des zones vivant de la pêche et des zones souffrant de handicaps naturels

La politique de cohésion peut également jouer un rôle déterminant pour soutenir la réanimation économique des zones rurales en complétant les actions soutenues par le nouveau fonds de développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER)⁴⁷. Cette approche complémentaire devrait avoir pour but de soutenir la restructuration et la diversification de l’économie dans les zones rurales de l’Europe.

⁴⁷ Règlement (CE) n° 1685/2005 du Conseil du 20.9.2005, JO L 277 du 21.10.2005, p. 1.

La synergie entre la politique structurelle, la politique de l'emploi et la politique de développement rural doit être encouragée. Dans ce contexte, les États membres devraient veiller à la synergie et à la cohérence entre les actions à financer par le FEDER, le Fonds de cohésion, le FSE, le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le FEADER sur un territoire et dans un domaine d'activité donnés. Les principes directeurs essentiels pour établir des lignes de démarcation et des mécanismes de coordination entre les actions soutenues par des fonds différents doivent être définis au niveau du cadre de référence stratégique national/du plan stratégique national.

Pour la politique de cohésion, les actions en faveur des zones rurales ou des zones souffrant de handicaps naturels, y compris de nombreuses régions insulaires, devraient contribuer à la création de nouvelles possibilités par la diversification de l'économie rurale. Certaines d'entre elles visent à contribuer à un niveau d'accès minimum aux **services d'intérêt économique général**, afin d'attirer des entreprises et du personnel qualifié et de limiter la migration. Dans ce contexte, il est nécessaire d'assurer la connectivité avec les principaux réseaux nationaux et européens. En outre, la politique de cohésion doit soutenir la capacité endogène des territoires ruraux en favorisant, par exemple, la commercialisation de produits locaux sur les marchés national et mondial, ainsi que l'innovation quant aux processus et aux produits au sein des activités économiques existantes.

Réussir à atteindre la masse critique nécessaire à la mise en place d'une offre efficace de services, y compris ceux relatifs à la bonne santé de la main-d'œuvre évoqués plus haut, est un véritable défi. On peut néanmoins parvenir à assurer un accès universel à tous les services, notamment dans les zones peu peuplées, en investissant dans les **pôles de développement** dans les zones rurales (par exemple, dans les villes de taille moyenne ou petite) et dans le développement de **grappes d'entreprises** s'appuyant sur des atouts locaux, tout en recourant aux nouvelles technologies de l'information.

De nombreuses régions rurales dépendent énormément du tourisme. Ces régions ont besoin d'une **approche intégrée** fondée sur la qualité qui soit axée sur la satisfaction des consommateurs et qui s'appuie sur les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Les actions doivent exploiter, et s'efforcer de préserver et développer les atouts naturels et culturels susceptibles d'avoir des retombées positives importantes en protégeant les habitats et en soutenant l'investissement dans la biodiversité. L'approche intégrée doit avoir un impact positif sur le secteur du tourisme, sur l'économie locale, sur les personnes travaillant dans le secteur du tourisme, sur les visiteurs, sur la population locale, ainsi que sur le patrimoine naturel et culturel.

En ce qui concerne le secteur de la pêche, la restructuration économique des zones côtières tributaires de la pêche et des petites îles constitue souvent un défi particulier pour des raisons géographiques, et la politique de cohésion peut jouer un rôle important en complément des actions bénéficiant du soutien du FEP.

2.3 Coopération

Des mesures favorisant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, y compris la coopération maritime le cas échéant, doivent venir compléter les trois priorités précitées. Par conséquent, une coopération plus étroite entre les régions de l'UE doit aider à accélérer le développement économique et à générer une croissance plus élevée. Les frontières nationales constituent fréquemment un obstacle au développement du territoire européen dans son ensemble, et elles peuvent entraver le plein développement de son

potentiel de compétitivité. Dans le contexte transfrontalier et transnational, les domaines des transports, de la gestion de l'eau et de la protection de l'environnement représentent une illustration claire des défis qui devront faire l'objet d'une approche ciblée et intégrée dépassant les frontières nationales. En ce qui concerne la mise en œuvre, les États membres souhaiteront peut-être examiner la possibilité de créer un groupement européen de coopération territoriale, qui exercerait la fonction d'autorité de gestion pour certains programmes de coopération.

2.4 Coopération transfrontalière

Le but de la coopération transfrontalière en Europe est d'intégrer les zones séparées par les frontières nationales qui sont confrontées à des problèmes communs exigeant des solutions communes. Ces défis, qui touchent toutes les régions frontalières de l'Union, proviennent de la fragmentation des marchés du travail et des capitaux, des réseaux d'infrastructure, des capacités budgétaires et des institutions.

Bien que les programmes de coopération doivent être élaborés sur mesure en fonction de la situation particulière de chaque région frontalière, il est important qu'un effort soit fait pour concentrer l'aide sur les priorités les plus importantes afin de soutenir la croissance et la création d'emploi.

Eu égard à la grande diversité des situations, il n'est pas toujours pertinent d'émettre des recommandations de portée générale pour la future coopération transfrontalière. Cependant, compte tenu des obstacles créés par les frontières, l'amélioration des infrastructures de transports et de communications actuelles et le développement, le cas échéant, de nouvelles liaisons, représentent un point de départ permettant de réunir les conditions préalables à l'établissement ou au développement des contacts transfrontaliers.

La coopération transfrontalière doit donner la priorité au renforcement de la compétitivité des régions frontalières. Elle doit en outre contribuer à l'intégration économique et sociale, en particulier lorsqu'il existe de fortes disparités économiques entre les zones frontalières contiguës. Parmi les actions envisageables, on citera celles qui stimulent les transferts de connaissance et de savoir-faire, le développement des activités économiques transfrontalières, l'exploitation des potentiels transfrontaliers dans les domaines de l'éducation/formation et des soins de santé, l'intégration du marché du travail transfrontalier, et la gestion conjointe de l'environnement et des menaces communes. Lorsque les conditions de base de la coopération transfrontalière existent déjà, la politique de cohésion doit concentrer les aides sur les priorités qui apportent une valeur ajoutée aux activités transfrontalières: par exemple, en augmentant la compétitivité transfrontalière par l'innovation et la recherche et le développement, en œuvrant à la connexion de réseaux immatériels (services) ou de réseaux physiques (transports) en vue d'un renforcement de l'identité transfrontalière dans le cadre de la citoyenneté européenne, en promouvant l'intégration du marché transfrontalier du travail, en encourageant la gestion transfrontalière des cours d'eau et le contrôle transfrontalier des risques d'inondation, ou encore par une gestion commune des risques naturels et technologiques.

Il faut accorder une attention particulière aux défis et opportunités qui résultent de la modification des frontières extérieures de l'Union à la suite de l'élargissement. À cet égard, il est nécessaire de favoriser des actions transfrontalières cohérentes qui encouragent l'activité économique de part et d'autre des frontières et éliminent les obstacles au développement. À cette fin, la politique de cohésion et le nouvel instrument européen de voisinage et de

partenariat ainsi que, le cas échéant, le nouvel instrument de préadhésion doivent créer un cadre cohérent pour de telles actions.

2.5 Coopération transnationale

Dans les espaces transnationaux, il y a lieu d'accroître l'intégration et la cohésion économiques et sociales. Les programmes de coopération transnationale visent à renforcer la coopération entre États membres dans des domaines d'importance stratégique.

Les actions qui bénéficieront d'un soutien sont en conséquence celles qui visent à améliorer l'interconnexion entre territoires, tant physique (investissements dans les transports, par exemple) qu'immatérielle (réseaux, échanges entre régions et acteurs impliqués).

Au nombre des actions envisagées, on peut citer la réalisation de corridors de transport européens (en particulier leurs sections transfrontalières), de prévention des risques naturels, de gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin fluvial, de coopération maritime intégrée et de réseaux de R&D/innovation.

On a modifié la carte des espaces actuels de coopération transnationale afin de garantir qu'ils puissent créer les conditions de base pour la réalisation de projets structurants. Ils ont été définis compte tenu de critères fonctionnels et de cohérence territoriale à caractère géographique: appartenance à un même bassin fluvial, à un même littoral, à un même massif montagneux; traversée d'un grand corridor de transport. D'autres critères, comme l'ancienneté des structures institutionnelles ou le degré de coopération existant, ou encore les coopérations ou conventions existantes, sont également pertinents.

2.6 Coopération interrégionale

Les programmes de coopération interrégionale doivent mettre l'accent sur la stratégie de Lisbonne renouvelée : renforcement de l'innovation, PME et entrepreneuriat, environnement et prévention des risques. En outre, il conviendra d'encourager l'échange d'expériences et de meilleures pratiques en ce qui concerne le développement urbain, la modernisation des services publics (comme le recours aux TIC par les services de santé et les administrations) et la mise en œuvre des programmes de coopération, de même que la réalisation d'études et la collecte de données. La coopération interrégionale pourra également bénéficier d'un soutien dans le cadre des programmes en faveur de la convergence et de la compétitivité régionale et de l'emploi. On encouragera aussi l'échange d'expériences et de meilleures pratiques en ce qui concerne le développement urbain, l'inclusion sociale, les relations entre centres urbains et zones rurales, ainsi que la mise en œuvre des programmes de coopération.