

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.5.2008
COM(2008) 301 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**sur les résultats des négociations
concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion pour la
période de programmation 2007-2013**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur les résultats des négociations concernant les stratégies et programmes relatifs à la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013

1. INTRODUCTION

La nouvelle génération de programmes sectoriels et régionaux relatifs à la politique de cohésion pour la période 2007-2013 nécessite une aide communautaire pour de nouveaux investissements de quelque 347 milliards d'euros, constituant ainsi le deuxième poste le plus élevé inscrit au budget communautaire. Cet engagement financier témoigne de la détermination constante de l'Union à réduire les disparités entre les États membres, les régions et les citoyens en termes de niveaux de vie et de perspectives de débouchés, et à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale dans un contexte de mondialisation de l'économie. L'enveloppe financière est destinée essentiellement aux États membres et aux régions relevant de l'objectif de convergence¹ (35% de la population de l'Union, 81,5% des ressources d'investissement disponibles²) et se concentre, plus résolument encore que par le passé, sur le développement de facteurs de compétitivité en harmonie avec la priorité absolue de l'Union, le programme de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. La politique de cohésion est la principale source de contribution financière de l'Union à la stratégie pour la croissance et l'emploi, et elle assure, par la participation des parties prenantes régionales et locales, une adhésion totale à cette stratégie.

Le processus de négociation entre la Commission et les autorités nationales et régionales a suivi pour fil conducteur une approche stratégique garantissant une focalisation des politiques et programmes opérationnels nationaux sur les principales priorités de l'UE, tout en tenant compte des contextes nationaux et régionaux. Après dix-huit mois d'intenses négociations, les 27 cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) sont en place, assortis de 429 programmes opérationnels sur les 455 prévus.

La valeur ajoutée du processus de négociation dépasse de loin la question des ressources financières. Les discussions avec les États membres, les régions, les partenaires et les parties prenantes locales ont montré que la politique a fait office de catalyseur du changement. Elle a servi de plateforme d'élaboration de stratégies régionales ou sectorielles performantes pour renforcer la croissance, créer plus d'emplois de meilleure qualité et améliorer les mécanismes de répartition et d'attribution des aides financières, parvenant ainsi à produire un impact durable et à utiliser plus efficacement les fonds publics. Le processus de négociation a eu pour effet d'améliorer sensiblement la qualité des programmes et d'aligner plus étroitement leur contenu sur les grandes priorités communautaires.

¹ Régions à revenu par habitant inférieur à 75% de la moyenne communautaire (PIB en parités de pouvoir d'achat).

² Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe 1. Pour connaître le montant de l'aide financière par État membre, voir à l'adresse: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_fr.htm

La présente communication résume ces réalisations³.

2. LA POLITIQUE DE COHESION FACE AUX PROBLEMES D'AUJOURD'HUI ET AUX ENJEUX DE DEMAIN

Les disparités régionales restent un problème ardu pour une Union européenne élargie dans un contexte de concurrence accrue sur le plan mondial. Il est donc essentiel que la politique de cohésion aide les États membres et les régions moins développées à rattraper leur retard et à réduire les disparités régionales. Tous les États membres se sont efforcés de recenser les besoins territoriaux et de définir des stratégies capables d'atténuer les clivages intra et interrégionaux.

Concernant la poursuite des objectifs du traité et de la politique, la nouvelle génération de programmes de cohésion pour 2007-2013 contribue de manière significative à la réalisation des objectifs de l'UE au regard de la croissance et de l'emploi. Pour cela, elle s'aligne totalement sur les principales priorités économiques et politiques de l'UE et soutient le développement durable en renforçant la croissance, la compétitivité, l'emploi et l'inclusion et en protégeant et améliorant la qualité de l'environnement⁴.

Dans le même temps, au travers d'une démarche stratégique intégrée, la politique de cohésion aide les entreprises, les villes, les régions et les États membres, ainsi que les pays candidats à surmonter des problèmes mondiaux d'une nature et d'une ampleur sans précédent en leur offrant un avenir meilleur et plus sûr. La Commission a identifié un certain nombre de ces problèmes dans son Quatrième rapport sur la cohésion⁵ et dans une récente communication sur le réexamen du budget 2008/2009⁶. La manière selon laquelle les programmes appréhendent déjà ces enjeux est décrite dans les chapitres qui suivent.

2.1. La politique de cohésion au cœur du programme de Lisbonne

La nouvelle génération de programmes relatifs à la politique de cohésion pour 2007-2013 est un élément crucial du programme de Lisbonne résultant de plusieurs réformes fondamentales réalisées pour la nouvelle période de programmation. **L'un des grands résultats des négociations est l'augmentation substantielle, par rapport au passé, des investissements consentis au titre des programmes pour la croissance et l'emploi**, en particulier dans les domaines de l'innovation, de la recherche, des compétences et du capital humain. Dans l'UE-27, les régions moins développées relevant de l'**objectif de convergence affectent 65% des fonds à la couverture des dépenses en rapport avec la stratégie de Lisbonne**, tandis que les régions plus développées, relevant de l'**objectif de compétitivité régionale et d'emploi, prévoient d'investir 82% des fonds dans des priorités en rapport avec la stratégie de Lisbonne**. Plus spécifiquement, les dépenses en rapport avec la stratégie de Lisbonne ont été couvertes à raison de 74% des investissements dans les régions des États membres de l'UE-15 relevant de l'objectif de convergence, et à

³ Un document de travail des services de la Commission qui sera publié ultérieurement à la présente communication donnera un aperçu plus précis des résultats par État membre.

⁴ Les annexes 2a et 2b donnent un aperçu détaillé de la contribution de la politique de cohésion aux grandes priorités communautaires.

⁵ Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, COM(2007) 273 du 30.5.2007.

⁶ Communication de la Commission - Réformer le budget, changer l'Europe - Document de consultation publique en vue du réexamen du budget 2008/2009; SEC(2007) 1188 du 12.9.2007.

concurrence de 83% des investissements dans les régions de l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi. Toutefois, ces pourcentages varient tant entre les États membres qu'entre les régions. Tout en haut de l'échelle, les régions portugaises et espagnoles de l'objectif de convergence s'orientent vers 80% en moyenne de leur allocation totale, tandis qu'en Autriche, les régions de l'objectif de compétitivité consacrent 92% et le Danemark et la Suède, 91% du total de l'enveloppe financière à des priorités de la stratégie de Lisbonne.

Il ressort des résultats relatifs aux États membres de l'UE-12 que les priorités de Lisbonne sont intégrées dans leurs documents de programmation malgré la demande de ressources émanant de nombreux autres secteurs de l'économie et malgré l'absence d'obligation légale de prévoir la couverture de dépenses⁷. L'allocation octroyée dans ces pays au titre de la stratégie de Lisbonne représente en moyenne 59% (par exemple, 64% pour la Pologne, 59% pour la Slovaquie, 52% pour la Roumanie).

La stratégie pour la croissance et l'emploi dans les programmes au titre de l'objectif **Coopération territoriale européenne** bénéficie également d'une part importante des ressources. Près de la moitié des ressources allouées à cet objectif seront affectées à des actions axées sur le programme de Lisbonne, avec une préférence marquée pour la recherche et l'innovation (27% du budget total est consacré à cette priorité).

2.2. Réagir à la mondialisation et aux changements structurels

La mondialisation accrue et la concurrence intense qui règne sur le marché mondial ouvrent de nouvelles opportunités aux États membres, aux régions et aux villes, mais exigent en parallèle une adaptation aux changements structurels et la gestion de leurs conséquences sociales, ainsi qu'une amélioration du fonctionnement du marché intérieur.

La condition préalable d'une dynamisation de l'investissement privé, d'un renforcement du marché unique et de la promotion du développement économique est la garantie d'un **accès aisé** au cœur même du marché européen et la facilité de pénétration sur les nouveaux marchés. Les régions de l'objectif de convergence, et en particulier celles de l'UE-12, accusent un lourd déficit dans les infrastructures de transport, et leur grande priorité en termes de ressources reste donc la nécessité d'investir massivement (82 milliards d'EUR au total, soit 24% du total des crédits). Compte tenu de la situation de départ de ces régions, l'utilité marginale de ces investissements est élevée et l'accroissement escompté de la productivité totale des facteurs est de taille. L'investissement dans une infrastructure de transport durable, comme le transport public urbain (en Pologne, la longueur du réseau ferroviaire modernisé devrait tripler et passer de 538 km à 1786 km), et les systèmes de

⁷ L'article 9, paragraphe 3 et l'annexe IV du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25) exigent que 60 % des dépenses pour l'objectif de convergence et 75 % des dépenses pour l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi des États membres de l'UE-15 soient dévolus aux priorités au cœur de la stratégie de Lisbonne: recherche, innovation, société de l'information, ressources humaines et développement des entreprises. La manière selon laquelle les nouvelles stratégies et programmes politiques vont contribuer à concrétiser la stratégie de Lisbonne révisée pour la croissance et l'emploi est décrite plus en détail dans la communication "Les États membres et les régions concrétisent la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi grâce à la politique de cohésion communautaire 2007-2013", COM(2007) 798 du 11.12.2007.

transport multimodaux et intelligents, représente pratiquement 35 milliards d'EUR⁸, c'est-à-dire une augmentation de 71% depuis la période de programmation 2000-2006. Les allocations de ressources aux fins d'investissement dans les priorités relatives au réseau RTE-T s'élèvent à près de 38 milliards d'EUR, soit 13 milliards d'EUR de plus qu'en 2000-2006 (la Roumanie envisage d'utiliser 72% de l'allocation transport à des projets RTE-T). Par ailleurs, l'investissement dans les liaisons de transport, assorti d'autres interventions transsectorielles, influe sur la cohésion dans toutes les régions, mais revêt surtout de l'importance pour les zones particulièrement défavorisées, telles que les zones peu peuplées et les régions les plus éloignées.

L'aide à des régions d'Europe dans le but de leur permettre de tirer profit d'un monde en mutation exige d'investir pour améliorer leur compétitivité en promouvant la connaissance et l'innovation et en encourageant le progrès scientifique et technologique en Europe afin de consolider les atouts propres à ces régions. Grâce à l'investissement dans le capital humain et physique, la politique de cohésion contribue à la dynamisation du travail et de la productivité totale des facteurs en Europe, un résultat hautement recherché pour conserver l'avantage de l'Europe sur ses concurrents.

Il est encourageant de voir que les États membres ont donné la priorité aux investissements dans la **R&D et l'innovation** en s'assignant des objectifs ambitieux leur permettant de se rapprocher davantage de l'objectif fixé à Lisbonne d'un taux d'investissement dans ce secteur de 3% du PIB d'ici 2010. La politique de cohésion contribuera à la R&D et à l'innovation avec plus de 86 milliards d'EUR, soit 25% des ressources qui lui sont allouées. Le cas de l'Espagne est remarquable à cet égard: bien que l'aide financière accordée à ce pays ait baissé d'environ 42% par rapport à la période 2000-2006, les dépenses de R&D sont portées à plus du double en termes absolus, à environ 8 milliards d'EUR ou 23% de l'enveloppe financière totale. Dans certains pays de l'UE-15, la part des ressources totales destinées à la politique de cohésion affectée à la R&D et à l'innovation est extrêmement élevée (70% au Danemark et environ 50% en Finlande et en Autriche). Dans les États membres de l'UE-12, environ 20% du budget total de ces pays réservé à la politique de cohésion concerne la R&D et l'innovation. Tous ces chiffres témoignent des efforts consentis au cours des négociations pour orienter les priorités sur la R&D et l'innovation en tirant parti des capacités de recherche existantes et potentielles (Slovaquie), en recherchant de nouvelles ouvertures (Royaume-Uni), en soutenant la recherche et les études de troisième cycle en sciences (Slovénie, Lettonie, Estonie, Hongrie, Lituanie) et, de manière plus générale, en promouvant le transfert de technologie et de connaissance, le développement de pôles d'innovation et les partenariats recherche-développement-entreprises.

Le programme pour l'innovation est étroitement associé aux efforts entrepris au titre des programmes visant à développer **les économies de service basées sur la connaissance** en investissant dans l'éducation et la formation aux technologies de l'information et de la communication (TIC), dans les services en ligne aux entreprises et aux citoyens et dans une infrastructure à large bande durable. L'accès à l'internet à large bande et l'utilisation stratégique des TIC ont été largement reconnus

⁸ Ce montant s'accroît de 6,5 milliards d'EUR s'il est tenu compte des investissements dans les ports, les aéroports et les systèmes de transport intelligents, dont la plupart font aussi partie du réseau RTE-T.

comme des facteurs importants de développement économique et de croissance, et aussi comme des moteurs de cohésion sociale, économique et territoriale. Les régions qui mettent en valeur les TIC sont mieux équipées pour inverser les tendances à la dépopulation et à la délocalisation d'activités économiques, mais aussi pour renforcer l'inclusion des personnes et l'ouverture d'opportunités. L'investissement global dans les services et les infrastructures et services de TIC au titre de la politique de cohésion devrait plus que doubler par rapport à la période de programmation précédente et s'élever à 15,3 milliards d'EUR, la Pologne, l'Italie, la Grèce, la Slovaquie et l'Espagne annonçant les budgets les plus généreux (plus d'1 milliard d'EUR).

Les investissements dans l'innovation, la connaissance et les technologies doivent être convertis en de nouveaux emplois. Mais cela exige des efforts pour promouvoir le développement des entreprises dans des domaines comme **l'entreprenariat et les services d'aide aux entreprises**, notamment aux PME, pour augmenter leur compétitivité et les introduire plus profondément dans les marchés internationaux. L'aide apportée dans ces domaines est de quelque 27 milliards d'EUR (8% des ressources de la politique de cohésion). Par exemple, la Finlande soutiendra les jeunes pousses avec une enveloppe de 343 millions d'EUR, tandis que les investissements dans la politique de cohésion en Pologne sont destinés à contribuer à la réduction de 60 à 7 du nombre de jours requis pour créer une entreprise. Une aide de 2,8 milliards d'EUR aidera des personnes à créer de nouvelles entreprises et à devenir indépendantes, et s'étendra aux personnes ayant des besoins particuliers. Du reste, la plupart des États membres ont indiqué leur volonté de tirer parti de l'impact des ressources affectées à la politique de cohésion en mettant en œuvre l'initiative JEREMIE⁹.

L'intensification de la concurrence mondiale est un enjeu exigeant que les individus et les entreprises s'adaptent à de nouvelles situations. À l'ère de la mondialisation, le succès de l'Europe dépend fondamentalement de la capacité à dispenser une formation de qualité et à investir de plus en plus efficacement dans le capital humain¹⁰. Au titre des nouveaux programmes, quelque 14 milliards d'EUR ont été mis à disposition pour contribuer au renforcement de la **capacité des entreprises et des travailleurs** à anticiper et gérer le changement. De cette somme, environ 9,4 milliards d'EUR sont destinés à aider les entreprises à mettre en œuvre de véritables politiques de développement humain et donc à investir davantage dans leur principal capital: leur personnel. Cette stratégie passera, par exemple, par une coopération entre différentes institutions et la création d'agrégats (exemple du Danemark), par la participation des partenaires sociaux (exemple des Pays-Bas) en combinaison avec une incitation des individus à s'investir dans l'acquisition de nouvelles qualifications tout au long de leur vie. Pour aider les entreprises et les secteurs à faire face à la mondialisation et à s'adapter aux restructurations, une somme de 2,5 milliards d'EUR leur a été réservée ; les efforts proportionnellement les plus significatifs ont été consentis en Suède, en Finlande, en Slovaquie, en Irlande et en Pologne.

⁹ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises - *Ressources européennes communes pour les petites et moyennes entreprises*) est un instrument d'ingénierie financière développé en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le but de faciliter l'accès au financement au moyen de prêts, de capitaux, de capital-risque et de garanties. En attendant, 20 États membres envisagent d'utiliser l'initiative JEREMIE.

¹⁰ Voir les Conclusions de la Présidence, Conseil européen, Bruxelles, les 13 et 14 mars 2008.

Un capital humain hautement compétent et qualifié est indispensable pour investir dans l'infrastructure d'une économie de service basée sur la connaissance, dans la R&D et dans les TIC. L'importance du **capital humain** ayant été comprise, près de 26 milliards d'EUR ont été libérés pour améliorer la qualité et l'offre en matière d'éducation et de formation¹¹, l'accent étant mis sur les systèmes généraux d'éducation et de formation tout au long de la vie, sur la lutte contre les décrochages scolaires (Portugal, Grèce, Italie) et sur l'assurance d'une éducation de qualité pour tous. La majeure partie de cette aide (76%) est distribuée aux régions de l'objectif de convergence dans lesquelles la réforme de l'éducation et de la formation est un enjeu jugé impératif pour un développement futur. Cet investissement est essentiel pour aider les citoyens à passer sans heurts d'un emploi à l'autre, et donc crucial pour renforcer la "flexisécurité" des marchés du travail et pour réaliser les objectifs de Lisbonne concernant le niveau d'éducation. Par ailleurs, il est crucial d'investir dans les compétences humaines pour dynamiser la productivité et aider ainsi l'Europe à rester compétitive.

2.3. **Évolution démographique et marchés du travail, sociétés et économies favorisant davantage l'inclusion**

Face au déclin démographique, il est vital, pour maintenir la richesse, la productivité, la compétitivité et une société cohésive, d'**accroître la participation des travailleurs et d'améliorer leurs compétences**. Pour réaliser l'objectif de Lisbonne d'un taux d'emploi de 70%, les nouveaux programmes prévoient un montant de quelque 19 milliards d'EUR destiné à contribuer à l'élimination des barrières à l'emploi, notamment pour les femmes, les jeunes, les personnes âgées et les travailleurs peu qualifiés. Des sommes importantes sont allouées au titre des deux objectifs, mais c'est aux régions de l'objectif de compétitivité qu'est destinée la part la plus élevée du budget (en moyenne 30,4% pour le FSE). Par exemple, la Suède a consacré 67% de son budget FSE à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre. C'est dire que même sur les marchés du travail à taux d'emploi relativement élevé, la politique de cohésion peut apporter une aide appréciable à l'application de mesures personnalisées ciblées sur des groupes représentant des ressources de main-d'œuvre inexploitées.

L'ampleur de l'éventail des bénéficiaires de ces initiatives montre combien les programmes s'adaptent aux besoins de chaque État membre et région et complètent les politiques nationales. Par rapport à la période de programmation 2000-2006, l'aide aux **migrants** est plus saillante. Les programmes de tous les États membres de l'UE-15, et d'un grand nombre des États membres de l'UE-12, prévoient des interventions en faveur des migrants pour un montant total de 1,2 milliard d'EUR et y associent des interventions plus générales, par exemple, dans le domaine des systèmes d'éducation et de formation (Belgique). Les programmes de cohésion apportent également leur contribution en accélérant le processus d'inclusion sociale des nouveaux arrivés dans leurs nouvelles sociétés (par exemple, en Espagne, intégration des migrants dans les communautés rurales, côtières et urbaines, développement de centres d'information pour travailleurs saisonniers migrants, etc.).

¹¹ L'insistance manifestée dans la plupart des PO sur l'éducation et la formation correspond aux priorités fixées dans le Programme de travail Éducation et formation 2010 (MOC).

Même lorsque l'économie est très performante, certaines collectivités ou communautés connaissent encore la **pauvreté et l'exclusion sociale**. Cette situation est particulièrement présente dans de nombreuses agglomérations urbaines de la plupart des États membres. Quelque 10 milliards d'EUR ont été alloués pour permettre aux personnes qui éprouvent le plus de difficulté à trouver un emploi de retourner sur le marché du travail grâce à un soutien progressif combiné à des efforts pour lutter contre la discrimination sur le lieu de travail. Des aides financières particulièrement élevées sont prévues dans les programmes pour la compétitivité (18,2% contre 10,8% pour les programmes de convergence). Enfin, la politique de cohésion accorde une aide concertée à l'intention des minorités ethniques, dont les Rom, la plus grande minorité dans l'UE. Dans la plupart des pays concernés, la question des Rom sera abordée au travers de projets intégrés.

2.4. **Relever les défis du développement durable, du changement climatique et de l'énergie**

Le développement durable, notamment la nécessité d'amortir l'impact du changement climatique, est devenu une question centrale dans l'agenda politique européen¹². Un **environnement** de meilleure qualité est une priorité commune à tous les États membres qui lui accordent environ un tiers du budget total réservé à la politique de cohésion (105 milliards d'EUR). Dans de nombreux États membres de l'UE-12, la politique finance de lourds investissements de base visant à améliorer l'infrastructure environnementale et à aider les pays à se conformer au droit communautaire en la matière. Ils associent à ce financement des actions dans le domaine de la formation et de l'amélioration des compétences de gestion. La Roumanie, par exemple, a décidé d'investir dans l'environnement 80% des ressources prévues pour la politique de cohésion afin d'essayer d'atteindre le niveau de l'*acquis* environnemental. La Lettonie envisage de faire passer de 9% à 62% la proportion d'habitants bénéficiant des services de gestion des eaux résiduaires.

La politique de cohésion contribuera à raison de 48 milliards d'EUR (14% du budget total) à des actions dans plusieurs domaines afin de relever les défis posés par le **changement climatique**, notamment des mesures de modération et d'adaptation. Cet engagement se concrétisera sous la forme de mesures directes d'investissement, entre autres dans la promotion de **l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables** (9 milliards d'EUR également répartis entre les deux catégories) et sous la forme de mesures indirectes, à savoir notamment des projets de transport urbain durable (6,2 milliards d'EUR). L'accent sera aussi mis de manière plus marquée sur l'infrastructure énergétique (1,8 milliard d'EUR) et sur l'amélioration de la gestion des ressources énergétiques, la nouvelle approche consistant à mener une politique énergétique efficace et intégrée et à interconnecter les réseaux de distribution de l'énergie, dont le RTE-E. Cette dernière approche recueille clairement la priorité en Pologne, en Roumanie et en Grèce. L'Italie consacrera à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables un pourcentage de ressources quatre fois plus élevé qu'au cours de la période précédente. Luxembourg s'assigne pour objectif de réduire les émissions de CO₂ de 10% grâce à ses investissements au titre de la politique de cohésion, tandis que la Slovaquie ambitionne de réduire l'intensité énergétique de la production de plus de 20%. De nombreux programmes (par exemple, ceux de l'Italie,

¹² Conclusions de la Présidence du Conseil européen de mars 2007, à Bruxelles (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

de la France, de la République tchèque, de Malte, de l'Angleterre et du Pays de Galles) prévoient la constitution d'une provision pour le développement de systèmes spécifiques d'évaluation de l'empreinte carbone afin d'en contrôler les effets au regard des objectifs d'émission de CO₂ fixés dans le protocole de Kyoto. La politique de cohésion peut donc contribuer substantiellement à la réalisation des objectifs ambitieux de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de 20% et d'augmentation à 20% de la part des énergies renouvelables dans l'ensemble des produits énergétiques d'ici 2020¹³.

3. LA POLITIQUE DE COHESION RENFORCE LA BONNE GOUVERNANCE, L'ADHESION ET LES CAPACITES INSTITUTIONNELLES

3.1. Renforcer la gouvernance et le partenariat à plusieurs niveaux

La nouvelle politique a considérablement influencé les approches politiques nationales en renforçant le système de gouvernance à plusieurs niveaux. Grâce au dialogue ouvert en cours de préparation du programme, un plus grand nombre de parties prenantes ont pu participer au processus de conception de stratégies efficaces de développement régional et sectoriel, qui avait également bénéficié de la réforme de la politique des aides d'État offrant des possibilités supplémentaires de ciblage plus approprié des financements nationaux et communautaire¹⁴. Par cette approche plus stratégique, la politique étend la mise en œuvre du programme de Lisbonne et des politiques connexes aux niveaux régional et local, tout en assurant que les actions sont adaptées aux circonstances sur le terrain et qu'il existe une volonté véritable de procéder à des réformes.

La meilleure illustration de la valeur ajoutée de la gouvernance à plusieurs niveaux procède de trois séries d'instruments grâce auxquels l'agenda de Lisbonne pour la croissance et l'emploi s'est fondu dans la nouvelle politique de cohésion. Premièrement, au niveau communautaire, les Orientations stratégiques communautaires d'octobre 2006¹⁵ fixent les grandes priorités de la nouvelle période de programmation. Deuxièmement, les négociations sur les CRSN élaborés par les États membres ont abouti à l'intégration de ces cadres de référence dans le corps principal de la stratégie de Lisbonne, et notamment dans les programmes nationaux de réforme. Le niveau de dépenses prévu en rapport avec la stratégie de Lisbonne a été défini et quantifié - "inscrit" - dans tous les CRSN. Troisièmement, les négociations sur les programmes opérationnels ont permis de transposer les stratégies nationales dans un contexte régional et local spécifique.

¹³ Communication de la Commission: Deux fois 20 pour 2020 - Saisir la chance qu'offre le changement climatique; COM(2008) 30 du 23.1.2008.

¹⁴ Plan d'action dans le domaine des aides d'État (7.6.2005): COM(2005) 107.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_fr.htm

En conséquence, le sentiment d'adhésion à l'agenda de Lisbonne s'est étendu au niveau régional et local et à un éventail plus large de parties prenantes, palliant ainsi une faiblesse essentielle du premier cycle de la politique de Lisbonne pour 2000-2005¹⁶. Par exemple, en France, la Commission, les autorités nationales et régionales et les experts internationaux ont travaillé ensemble sur les stratégies d'innovation régionale. En Allemagne, la plupart des nouvelles mesures pour l'emploi ont été programmées au niveau régional. Ce renforcement du sentiment d'appropriation s'est accompagné d'une insistance accrue des actions entreprises dans le cadre de la stratégie de Lisbonne sur les compétences et sur l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Le partenariat est un principe fondamental d'une application réussie de la politique de cohésion. Dès la phase de négociation, la Commission s'est tout spécialement attachée à appliquer ce principe avec, pour résultat, la participation de différents partenaires (dont des ONG, des universités ou des agences de développement régional, ainsi que des partenaires sociaux). La gestion décentralisée des Fonds permet une implication plus large des parties prenantes dans la phase de mise en œuvre (comme cela est prévu, par exemple, en Espagne, en Irlande, en Suède). De cette manière, le principe du partenariat mobilise les connaissances locales et contribue aux stratégies de croissance en affectant les ressources locales avec plus d'efficacité. Il encourage aussi la coopération entre les secteurs publics et privés sous la forme de partenariats publics-privés, produisant ainsi un effet de levier et renforçant l'impact des investissements.

3.2. Développement des capacités institutionnelles

Une politique publique efficace requiert une administration compétente et performante. Le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative est donc un facteur clé pour promouvoir les ajustements structurels, la croissance et l'emploi, ainsi que le développement économique. La politique de cohésion peut influencer positivement de diverses manières sur l'élaboration de politiques publiques efficaces.

Premièrement, la nouvelle priorité de la politique de cohésion concernant la "capacité institutionnelle" contribuera à renforcer les capacités des services publics et de l'administration publique à tous les niveaux dans les régions de l'objectif de convergence et dans les pays de l'objectif de cohésion qui affichent encore de profondes faiblesses institutionnelles en dépit d'efforts impressionnants consentis au cours des dernières années. Des actions, souvent d'envergure, sont prévues dans tous les États membres de l'UE-12 et dans les régions de l'objectif de convergence de Grèce, du Royaume-Uni (Pays de Galles), d'Italie et de France, avec un budget total de plus de 2 milliards d'EUR. Ces actions soutiennent les réformes de Lisbonne dans des domaines comme l'amélioration de l'acte légiférant, la facilitation de la création d'entreprises, la gestion efficace des politiques publiques et l'amélioration des services fournis aux citoyens et aux entreprises, y compris le renforcement du pouvoir judiciaire (par exemple, Bulgarie, Slovaquie, Pologne). La politique de cohésion soutiendra ces mesures par des investissements de plus d'un milliard d'euros dans les mesures d'aide à l'administration en ligne (*e-gouvernement*).

¹⁶ Rapport du Groupe de haut niveau présidé par Wim Kok: Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi; Novembre 2004. http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_fr.htm

Deuxièmement, dans le prolongement de ce qui précède, ces actions vont aussi contribuer à une gestion plus efficace des Fonds et d'autres politiques publiques. Il est manifeste, dans plusieurs États membres, que les politiques nationales ont adopté le principe de la politique de cohésion en matière de programmation des politiques publiques, à savoir une programmation stratégique pluriannuelle. En France, les "*Contrats de Plan État-Régions*" ont opté pour la même période de programmation et des instruments politiques similaires. En Italie, les "pactes territoriaux" encouragés par la Commission ont été généralisés à tous les domaines en tant qu'outils politiques au service d'initiatives adaptées au domaine. En Allemagne, les "*Gemeinschaftsaufgabe*" ont été graduellement ajustés en fonction de l'approche des Fonds structurels. Dans d'autres pays, les politiques régionales mises en œuvre au plan national ont suivi une ligne de conduite plurisectorielle intégrée; c'est le cas, par exemple, en Finlande et en Suède ("*Accords régionaux de croissance*") et en Angleterre ("*Stratégies économiques régionales*").

Du reste, tous les États membres de l'UE-12 vont recourir au programme d'assistance technique JASPERS¹⁷, qui va les aider à développer les capacités qui leur permettront de préparer des projets de qualité, notamment de grands projets, et d'améliorer ainsi la politique de cohésion.

Un large soutien doit aussi être apporté pour assurer un processus de programmation politique efficace et la réussite de sa mise en œuvre grâce à la réforme. La politique de cohésion en confirme la nécessité en consolidant la position des partenaires sociaux dans le processus de mise en œuvre de cette politique. Un montant de 1,2 milliard d'EUR a été alloué aux régions de l'objectif de convergence pour renforcer le rôle des partenaires sociaux, le montant le plus élevé ayant été libéré en Espagne. Étant donné l'apport décisif des ONG et de leurs services dans différents domaines comme l'inclusion sociale, la santé, la politique des consommateurs, etc., il est aussi prévu de soutenir le développement de leurs capacités. Une aide supplémentaire de 1 milliard d'EUR viendra encourager la conclusion de pactes pour l'emploi et les initiatives de mise en réseau afin de susciter des réformes dans les domaines de l'emploi et de l'inclusion sociale.

La politique de cohésion joue un rôle important dans la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'UE en mettant en place des capacités et des méthodes de programmation et réalisation politiques efficaces, ainsi qu'en réalisant des investissements. Le nouvel instrument de préparation à l'adhésion (**IPA**) a été soigneusement aligné sur l'architecture de la politique de cohésion, c'est-à-dire une stratégie intégrée, une programmation pluriannuelle et une délégation plus importante de responsabilités aux autorités nationales. Une décentralisation plus poussée des responsabilités a créé un sentiment d'adhésion dans les ministères de tutelle et renforcé la programmation stratégique des investissements. Ces mécanismes consistant en une approche d'"apprentissage par l'action" devraient amener les pays candidats à mieux se préparer à leur adhésion et assurer une future gestion efficace des ressources de la politique de cohésion.

¹⁷ 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 programme d'assistance technique, né de la coopération entre la Commission, la BEI et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et destiné à aider les États membres dans l'élaboration de projets de qualité. Actuellement, 261 grands projets sont évalués par des États membres au titre de l'initiative JASPERS.

4. PRISE EN COMPTE DES POLITIQUES EFFICACES, RENFORCEMENT DES CONNAISSANCES ET DIFFUSION DES BONNES PRATIQUES

Les États membres et les régions ont construit leurs nouveaux programmes sur la base des pratiques les plus performantes des générations précédentes de programmes de politique de cohésion, notamment les initiatives communautaires **URBAN et EQUAL** et **Actions innovatrices**. De cette manière, les possibilités d'actions de plus grande envergure ont été plus nombreuses et ont bénéficié de beaucoup plus de ressources. Par exemple, la coopération transnationale dans le cadre du programme EQUAL va recevoir une aide de quelque 3 milliards d'EUR, tandis que l'innovation, en particulier l'innovation sociale, est un volet qui va se développer tout au long du déroulement du programme. La prise en compte de l'initiative URBAN donne l'occasion d'aborder des problèmes urbains de manière intégrée, en particulier dans des pays (comme la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, Malte, Chypre et l'Estonie) qui n'ont pas encore bénéficié de cette initiative, de son expérience, de sa mise en réseau et de ses projets pilotes. L'approche urbaine intégrée et la gestion d'actions urbaines par les autorités locales étant une initiative nouvelle, il conviendra d'exercer une surveillance ultérieure, et notamment d'utiliser encore à l'avenir la nouvelle initiative JESSICA¹⁸.

Le troisième objectif de la nouvelle politique de cohésion, la Coopération territoriale, a gagné en importance par rapport à l'initiative communautaire **INTERREG**; la visibilité s'en est trouvée accrue et les ressources disponibles ont été augmentées (de 5,8 milliards d'EUR à 7,8 milliards d'EUR). La Commission a réussi à convaincre les États membres et les régions d'utiliser les programmes européens de coopération territoriale comme plateformes de lancement de nouvelles idées et de projets d'actions conjointes. La coopération transnationale, par exemple, peut servir à appuyer des stratégies de développement dans une région plus étendue, comme celles de la Mer baltique, des Alpes, de la Méditerranée ou du Danube.

Enfin, la nouvelle initiative "**Les régions, actrices du changement économique**" contribuera à l'identification et à l'échange de bonnes pratiques entre les régions. Elle aidera les réseaux à l'échelle de l'Europe à faciliter le transfert d'excellence vers des projets soutenus au titre de la politique de cohésion.

5. CONCLUSIONS — VALEUR AJOUTEE DES NEGOCIATIONS

- La politique de cohésion est une politique communautaire essentielle pour faire progresser les programmes en faveur de la croissance et de l'emploi dans tous les territoires de l'Union. Elle traite d'enjeux socio-économiques vitaux auxquels l'Europe est confrontée en complémentarité et en synergie avec d'autres politiques communautaires dans un contexte mondial en mutation. Le dialogue engagé récemment avec les États membres et les régions a permis l'adoption de programmes de nature stratégique destinés à investir des parts importantes des ressources financières dans la création des conditions d'une concurrence réussie sur le plan mondial.

¹⁸ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - *soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines*) est un instrument de subventionnement instauré en coopération avec la BEI pour financer des projets de rénovation et de développement urbains. Plus de 80 programmes opérationnels contiennent des dispositions relatives à des actions du type JESSICA.

- L'un des éléments au centre des négociations était la ferme volonté de réaliser les objectifs de Lisbonne que sont l'accroissement des dépenses de R&D à 3% du PIB et l'élévation du taux d'emploi à 70% par l'octroi d'une aide aux investissements dans les infrastructures de base, comme les transports, l'éducation et la formation, l'acquisition de compétences, le développement de la capacité d'adaptation de la main d'œuvre, l'entrepreneuriat, la création de nouvelles connaissances ou de savoir-faire. L'amélioration de l'efficacité énergétique et l'augmentation à 20% de la part des énergies renouvelables dans la consommation primaire d'énergie est un autre objectif d'envergure. En conséquence, une vaste majorité des ressources affectées à la politique de cohésion (65% dans les régions de l'objectif de convergence et 82% dans celles de l'objectif de compétitivité et d'emploi) sera ciblée sur les priorités liées à la stratégie de Lisbonne.
- Le dialogue entre la Commission, les États membres et les régions a conduit à une amélioration sensible de la qualité des programmes, et aussi à mettre davantage l'accent sur l'évaluation, les indicateurs et le suivi. Il a également modifié le débat à l'intérieur des États membres et des régions concernant l'élaboration et le développement par les pouvoirs publics de stratégies et de programmes plus innovateurs, favorisant l'inclusion et tournés vers l'avenir, et notamment l'utilisation accrue de nouveaux instruments innovants d'ingénierie financière, comme JEREMIE et JESSICA, selon des modalités adaptées aux contextes propres aux divers États membres. Du reste, les accords relativement rapides conclus avec des États membres sur les nouveaux programmes l'ont été grâce à l'ouverture d'un dialogue informel dès le stade final de la rédaction de la législation communautaire correspondante.
- Le système de gouvernance à plusieurs niveaux instauré par la politique de cohésion et basé sur la décentralisation des responsabilités et le renforcement du rôle des parties prenantes actives sur le terrain a aussi étendu le sentiment d'adhésion à l'agenda de Lisbonne, que réclamait le Conseil européen de décembre 2007¹⁹. Fait important, cette approche accroît aussi l'efficacité de l'économie puisque les intervenants aux niveaux local et régional tendent de plus en plus à être les mieux placés pour répondre aux changements mondiaux et en bénéficier. L'illustration en a été donnée par le glissement opéré vers une approche plus régionale de la programmation par rapport à la période 2000-2006, notamment dans les nouveaux États membres.
- Les investissements réalisés dans les capacités institutionnelles devraient se traduire par une amélioration de la qualité de la participation des institutions nationales à la mise en œuvre des politiques. Cela est particulièrement important dans le cadre d'une gestion commune des ressources allouées à la politique de cohésion, car les États membres sont tenus de réaliser les programmes selon des règles de gestion financière et des pratiques de contrôle rigoureuses. À cet égard, dans le système à plusieurs niveaux de la politique de cohésion, les capacités des administrations nationales et régionales sont déterminantes.

¹⁹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la Présidence portugaise du 14 décembre 2007, Bruxelles, 16616/07, point 3.

- Avec les exigences de publication en vertu desquelles les États membres sont tenus d'informer le grand public des actions entreprises au titre de la politique de cohésion et aussi de publier une liste de tous les bénéficiaires, les actions soutenues par la politique de cohésion vont profiter d'une transparence, d'une légitimité et d'une visibilité accrues.
- Les bases d'une utilisation appropriée des fonds alloués à la politique de cohésion entre 2007 et 2013 sont maintenant posées. Une réalisation performante et en temps utile jouera un rôle essentiel dans l'obtention des résultats souhaités. À l'avenir, il importera pour les États membres et les régions de tenir leurs engagements et d'assurer une mise en œuvre énergique de leurs projets en s'appuyant sur des synergies entre tous les instruments disponibles. Cela exige une volonté ferme aux niveaux national et régional. La Commission, conjointement avec les États membres, surveillera les progrès accomplis tout au long de la période de programmation afin de garantir que les programmes resteront *polarisés* sur la réalisation d'investissements en faveur du renforcement de la croissance et de la création d'emplois, *cohérents* avec d'autres priorités communautaires importantes et *adaptables* pour surmonter les obstacles que l'Europe et ses régions rencontreront à moyen terme.