



Datar



COESIONET

RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

Les paradoxes de la nouvelle politique européenne de cohésion

Pierre Bauby¹ et Mihaela Maria Similie²

Novembre 2012



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act. L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

¹ Chercheur et enseignant en sciences politiques (Sciences Po. Paris, Université Paris 8), spécialiste des services publics (services d'intérêt général) et de l'action publique. Expert auprès de l'Intergroupe Services publics du Parlement européen, auprès du Comité économique et social européen (CESE) sur les services d'intérêt général et participe aux travaux de plusieurs réseaux européens. Auteur de plusieurs ouvrages, en particulier *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencePo, Paris, 2011 ; *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States*, Bruxelles, 2010.

² Docteur en droit, Chargée de conférences à l'Université Paris 8, membre de Coesionet et du CIRIEC France. Auteur en particulier de « Quelle contribution des services d'intérêt général à la politique de cohésion de l'Union européenne ? », *L'action publique dans la crise : vers un renouveau en France et en Europe ?*, sous la direction de Philippe Bance, PURH, 2012 ; *L'impact de la politique européenne de cohésion sur trois régions française (Limousin, Lorraine, Rhône-Alpes)*, Coesionet – CERI, SciencePo Paris, 2011 ; *Mapping of the Public Services in the EU and the 27 Member States*, Bruxelles, 2010 ; « Les services publics locaux : l'exemple de l'eau », *Cahiers Français*, no. 339, juillet-août 2007, La Documentation Française.

I. Les disparités régionales et la politique régionale de la Communauté économique européenne

Il a toujours existé en Europe une hétérogénéité des pays et des régions, qui connaissent des inégalités de développement et des différences dans les niveaux de prospérité. Néanmoins, ils connaissent aussi des problèmes similaires et les aspirations communes amènent les Etats européens à lancer après la deuxième guerre mondiale le processus de construction de l'Europe communautaire, puis de l'Union européenne.

Lors de la création de la Communauté économique européenne (CEE), les données disponibles permettaient d'apprécier que le produit intérieur brut (PIB) par habitant des régions les plus développées de la Communauté des six (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) pouvait atteindre le triple de celui des régions les plus défavorisées, marquant ainsi les traits d'une faiblesse structurelle³.

La première suggestion en faveur d'une certaine forme de politique régionale européenne a émané du Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine présidée par Paul Henri Spaak⁴ au moment des négociations qui ont abouti à la signature du traité de Rome.

Par le traité de Rome de 1957, les Etats fondateurs s'accordent à établir un marché commun et à rapprocher progressivement les politiques économiques des Etats membres; à promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats membres (article 2 TCEE). Ils déclarent dans le préambule du traité fondateur leur souci « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ».

Les écarts de développement entre les régions, en particulier la situation des régions moins ou sous-développées, sont pris en considérations dans toute une série des dispositions du traité fondateur concernant la politique agricole commune, la libre circulation des travailleurs, la politique de transports, la politique de concurrence et le régime des aides d'Etat⁵. Des moyens financiers communs d'action sont également mis en place (en particulier le Fonds social européen destiné à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie et les instruments de la Banque européenne d'investissement créée pour faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles et, dans ce cadre, notamment de financer les projets des régions moins développées).

Cependant, le traité de Rome ne mentionne pas expressément la politique régionale parmi les politiques communes et les ressources financières ne donnent pas lieu à un budget spécifique pour une telle politique.

Les démarches pour la définition d'une politique régionale communautaire se développent dans les premières années qui suivent la création de la CEE. En décembre 1961, la Commission a organisé une conférence sur les économies régionales, dont les conclusions ont longtemps formé la pierre angulaire de la politique régionale de la Communauté. Selon la Commission, « le seul jeu du marché ne peut désormais assurer à lui seul la correction des déséquilibres; une politique active doit être suivie, tant par les Etats membres ... que par les Communautés européennes, pour les réduire »⁶. En 1969, la Commission a proposé l'institution de ressources communautaires pour le développement régional. Néanmoins, elle

³ Essentiellement concentrée sur le sud de l'Italie.

⁴ Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Bruxelles, 21 avril 1956 ('Rapport Spaak').

⁵ Article 92 paragraphe 3 TCEE « Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun : a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi ».

⁶ Première Communication de la Commission CEE sur la politique régionale dans la Communauté économique européenne, II/SEC(65) 1170 du 11 mai 1965.

notait que l'objet de la politique régionale n'était toujours pas clair : il semble que la mission réelle de la politique régionale vise les aménagements qui déterminent la localisation des activités économiques des personnes, à la lumière des exigences techniques et économiques, des besoins et des aspirations humaines et des caractéristiques des zones en question⁷.

Par ailleurs, les moyens statistiques alors disponibles ne permettaient pas une documentation et une harmonisation appropriées des données statistiques par régions. Pendant plusieurs années l'analyse statistique a été faite sur la base des unités administratives existantes dans chacun des pays, la Nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS)⁸ n'étant instituée qu'au début des années 1970 (elle n'acquiert un statut légal qu'en 2000). La pertinence des indicateurs utilisés pour mesurer le niveau de cohésion, ainsi que la disponibilité et la fiabilité des données statistiques fournies par les Etats membres restent toujours des questions particulièrement importantes.

Quant à la définition des objectifs d'une politique régionale de la Communauté, la Commission européenne s'appuyait en 1965, dans sa première Communication sur la politique régionale⁹, sur le concept de revenus régionaux : « la politique régionale, sans viser systématiquement une égalisation de revenus régionaux, ni freiner artificiellement la croissance des régions les plus développées, doit contribuer à corriger les disparités de revenus excessives existant entre les régions. Si une politique de développement doit être mise en œuvre dans chaque région, la priorité doit être donnée, dans l'action communautaire, à celles où le niveau de vie est le plus bas, ou qui connaissent de particulières difficultés d'adaptation ... La priorité doit être donnée aux actions régionales qui contribuent le plus efficacement à l'expansion de l'économie nationale et communautaire ; mais les mesures nécessaires doivent être prises, sur le plan social, pour porter remède aux difficultés qu'une action justifiée par les seuls raisons économiques ne peut résoudre »¹⁰.

Dotées principalement d'instruments financiers, les premières mesures visant l'autonomisation de la politique régionale ont visé en particulier la création et l'affectation de fonds spécifiques. Par ailleurs, les Etats membres et/ou, selon les pays, les régions, restant les acteurs principaux de cette politique, dès les premières années de la conception et la mise en œuvre de la politique régionale, la nécessité d'une coordination des politiques nationales a été réitérée par les institutions et les différents acteurs européens, même si ce desiderata n'a pas toujours pleinement réussi.

En fait, en dépit des actions du Fonds social européen et des fonds de la Banque européenne d'investissements¹¹ alloués aux schémas de développement régional, le bilan de la première décennie d'action régionale communautaire, tel que dressé par la Commission européenne ou le Parlement européen¹², semblait en fait contrevvenir partiellement aux objectifs fondamentaux : dans son ensemble, la Communauté des six a connu un important niveau de développement, « mais cette expansion n'a été ni uniforme ni géographiquement équilibrée », même si elle a bénéficié aussi à des régions moins favorisées. De plus, les disparités mesurées apparaissent plus grandes qu'une décennie auparavant : « les zones les plus riches de la Communauté jouissent d'un revenu par habitant environ cinq fois plus élevé que les zones les plus déshéritées. L'engagement de ressources communautaires a eu des effets régionaux utiles, mais la Communauté n'a jamais appliqué une politique régionale globale ... »¹³.

⁷ Communication de la Commission sur une politique régionale pour la Communauté, COM(69)950 of 15 October 1969, p. 17.

⁸ Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

⁹ II/SEC(65) 1170 du 11 mai 1965.

¹⁰ Voir également Rapport 'Bersani', Parlement européen, Document de séance, PE N° 66-167 N° 58, 23 mai 1966.

¹¹ De 1958 à 1972, la BEI a consacré environ 75% de ses ressources à des projets de développement régionaux.

¹² Cf. par exemple European Parliament, Interim Report drawn up on behalf of the Committee on Regional Policy and Transport on Community regional policy, Working Document 120/73 of 4 July 1973, on Community regional policy ; Commission CEE, Note d'information Une politique régionale pour la Communauté, mai 1973.

¹³ Commission CEE, « Une politique régionale pour la Communauté », mai 1973, *loc. cit.*

Le Sommet de Paris de 1972 ouvre une nouvelle phase dans le développement de la politique communautaire en déclarant « la haute priorité à l'objectif de remédier ... aux déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient affecter la réalisation de l'Union économique et monétaire »¹⁴ et « [les Etats membres] s'engagent à coordonner leurs politiques régionales » ; « l'aide de la Communauté devrait être adaptable aux besoins prioritaires de chaque région ». Dans une résolution relative à l'application de la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté, le Conseil marque son accord de principe pour que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole puisse être utilisé dès 1972 pour des actions de développement régional et pour qu'un Fonds de développement régional soit créé ou qu'un tout autre système de ressources communautaires appropriées à consacrer au développement régional soit mis en œuvre. Cependant, un accord du Conseil des ministres sur le volume du fonds, les méthodes de répartition entre les régions ou les critères d'éligibilité n'a pas pu être trouvé avant 1975.

En juin 1977, la Commission présente de nouvelles propositions de politique régionale visant à lui donner un caractère global, concernant l'ensemble du territoire européen et l'ensemble de l'activité communautaire, pour permettre non seulement la réduction des déséquilibres régionaux existants mais aussi la prévention de nouveaux.

Une résolution du Conseil du 6 février 1979 observe que les disparités entre les régions sont persistantes et établit certains principes fondamentaux pour la prise en compte de l'impact régional des politiques communautaires au moment de leur formulation et de leur mise en œuvre ; elle souligne également la nécessité de la coordination des politiques nationales et de la politique régionale communautaire. Au début des années 1980, le premier rapport de la Commission sur les régions de la Communauté remarque que « les disparités régionales non seulement restent persistantes mais ont augmenté ». Quelques années plus tard, à l'occasion de la réforme des fonds structurels, elle souligne que « quels que soient les indicateurs utilisés, il est clair que les disparités de niveau de vie et de productivité du travail ont augmenté depuis le début des années 1970 » et que les investissements se sont développés moins favorablement dans les pays moins prospères de la Communauté¹⁵. D'ailleurs, ce sont les années de crise économique, marquées également par le début du processus d'élargissement des Communautés. Si chaque pays connaît des disparités entre les niveaux de développement et de prospérité des différentes régions, ces écarts sont beaucoup plus prononcés quand la Communauté est prise dans son ensemble. Ainsi, par exemple, en termes d'emplois et de production, le ratio entre les régions les plus prospères et les régions les moins développées des Etats membres était de 1 à 1,3 en Grèce, de 1 à 1,7 en Espagne, de 1 à 1,8 en France, de 1 à 1,9 en Allemagne, de 1 à 2,1 au Royaume-Uni, de 1 à 3,9 en Italie, mais de 1 à 4,7 pour l'ensemble de la Communauté¹⁶. Pourtant, dans sa première décennie, les financements du Fond de développement régional ont connu une augmentation importante (huit fois entre 1975 et 1984, douze fois entre 1975 et 1986) pour atteindre presque 8% du budget de la Communauté ; la réforme de 1985 prévoit une augmentation graduelle de son volume fixant comme objectif un niveau de 20% de toutes les ressources avant la fin de 1987¹⁷. Cela a permis, à long terme, d'améliorer la mise en œuvre de la politique régionale et ses effets.

II. L'institution de la politique européenne de cohésion

L'Acte unique européen (1986) établit de nouveaux objectifs pour la Communauté visant la réalisation d'un marché unique avant la fin de 1992. Le traité exprime les principes, jusqu'alors implicites dans le traité CEE, de solidarité entre les Etats membres : « la Communauté doit réduire les disparités entre les différents

¹⁴ Cf. au point 5 du Communiqué de la Conférence des chefs d'Etat et des gouvernements de Paris 19-21 octobre 1972.

¹⁵ Commission des Communautés européennes, COM(87)376/2 du 24 Août 1987, Réforme des fonds structurels, p. 9.

¹⁶ Commission des Communautés européennes, Troisième rapport sur la situation des régions en Europe.

¹⁷ En 1987, il atteint 9% du budget.

régions et le retard des régions moins favorisées ». La « cohésion économique est sociale » est reconnue comme l'un des objectifs de la Communauté et un nouveau Titre V (articles 130a – 130e) complète le traité CEE instituant une politique de cohésion économique et sociale.

Article 130a : définit les objectifs de cohésion économique et sociale : le développement harmonieux de la Communauté et une réduction de l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Article 130b : précise les moyens d'atteindre ces objectifs : la coordination des politiques économiques des Etats membres, la mise en œuvre des politiques communes et du marché intérieur et des instruments structurels.

Article 130c : intègre le FEDER dans le traité CEE et définit ses tâches : contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Article 130d : appelle à la réforme des Fonds structurels et de leur efficacité et à la coordination de leurs interventions.

Article 130e : appelle à l'adaptation de la législation pour mettre en œuvre la décision cadre.

En réponse aux perspectives ouvertes par l'Acte unique européen, une réforme importante des fonds structurels est entrée en vigueur le 1er janvier 1989¹⁸ et comporte cinq objectifs prioritaires (voir plus loin) en vue de consolider la cohésion et l'efficacité des mesures structurelles communautaires. Les fonds structurels doivent devenir « des instruments de développement économique » et de promotion de la convergence des économies¹⁹. La nouvelle approche implique l'identification des besoins spécifiques des Etats membres et de leurs régions et l'introduction d'une planification stratégique à moyen terme (cinq ans²⁰), d'une programmation intégrée multi-annuelle (une conception annuelle s'appliquait auparavant). Un certain nombre de programmes d'intérêt communautaire ont été alors lancés. Il est également prévu l'augmentation du Fonds de développement régional en doublant son volume entre 1987 et 1993, pour répondre ainsi aux besoins issus de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté et aux nouveaux objectifs politiques. Les fonds structurels devraient représenter alors environ 25% du budget de la Communauté.

En ce qui concerne le terme européen de « cohésion », il semble que « tout le monde s'accorde pour considérer que la cohésion doit se traduire en termes d'efforts visant à relever le niveau de développement économique et social des régions les plus pauvres de la Communauté et à le rapprocher des valeurs communautaires moyennes »²¹. Toutefois, il semblait subsister « un grand nombre de questions sur ce que la réalisation de la cohésion entraîne et sur ce que cela signifie sur les plans social, économique et politique ». Les nouveaux programmes mis en œuvre, bien qu'ils entraînent des transferts de 3 à 5% du PIB des pays qui ont le PIB par habitant le plus faible, n'ont pourtant pour l'instant qu'un impact limité sur la cohésion. Les dépenses sont concentrées sur un éventail relativement limité de projets relatifs aux infrastructures matérielles et au développement des ressources humaines. Le même rapport note que « non seulement les deux tiers du budget communautaire n'ont pas pour objectif une redistribution en faveur des régions moins favorisées, mais une bonne part de ce budget se détourne actuellement des ressources de ces régions »²². Les études²³ montrent également que si les fonds à finalité

¹⁸ Accord au Conseil européen de Bruxelles, des 13-14 février 1988.

¹⁹ Communication de la Commission, "Faire du succès de l'Acte unique une nouvelle frontière pour l'Europe", COM(87)100 du 15 Février 1987.

²⁰ Depuis les réformes adoptées en 1988, le budget de la CEE est fixé dans un cadre à moyen terme de cinq ans, connu sous le nom de "perspectives financières", et allant de 1988 à 1992. Depuis 1993, les perspectives financières sont établies pour une durée de 7 ans.

²¹ I. Begg et D. Mayes, « Une nouvelle stratégie en matière de cohésion économique et sociale après 1992 », rapport pour Parlement européen, Office des Publications Officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1991, p. 5.

²² 1992 Une nouvelle stratégie pour la cohésion économique et sociale après 1992, p. 5, 7, 15.

²³ F. Franzmeyer e.a., "The regional impact of Community policies", Deutsches Institut für Wirtschaftsordnung (DIW), Report for European Parliament, 1991, p. 37.

structurelle agissent effectivement pour réduire les disparités de revenus, une faible majorité des dotations ont été effectivement payées, avec d'importantes variations entre les Etats membres.

Le rapport Delors du 12 avril 1989²⁴ plaide fermement pour un renforcement des politiques régionales et remarque que « faute de prendre suffisamment en compte les déséquilibres régionaux, l'Union économique serait confrontée à de graves risques économiques et politiques ».

Le traité de Maastricht de 1992 renforce la politique communautaire de cohésion économique et sociale, qui est devenue l'une des trois priorités de l'UE à côté des objectifs économiques du marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM). Il est créé un Fonds de cohésion en faveur des Etats membres les moins prospères et le Fonds social européen est modifié de façon à ce qu'il s'adapte à de nouvelles formes d'intervention. Un Protocole annexé au traité UE réaffirme le rôle considérable des Fonds structurels dans l'accomplissement des objectifs de cohésion de l'Union européenne.

En juillet 1993, les Etats membres décident une nouvelle révision des fonds structurels pour la période 1994-1999, qui représentent dès lors un tiers du budget total de la Communauté et l'instrument principal de la politique de cohésion économique et sociale. Par rapport à la réforme fondamentale de 1988, les modifications de 1993 paraissent de moindre envergure. Cependant, elles visent de nouvelles régions (les zones rurales figurent expressément parmi les régions les moins favorisées) et les types de mesures et les actions de programmation sont amendés.

Quant aux objectifs de la politique, dans son premier rapport de la cohésion de 1996, la Commission européenne souligne qu'il ne faut pas confondre la cohésion avec une harmonisation ou une uniformité : « son seul objectif est d'instaurer une plus grande équité en termes de possibilités économiques et sociales »²⁵.

En 1997, le Traité d'Amsterdam introduit la notion de cohésion territoriale dans le traité CE en relation avec le rôle des services d'intérêt économique général (article 16).

Dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne vers les pays d'Europe centrale et orientale, la réforme de la politique de cohésion adoptée par le Conseil en juin 1999 s'accorde sur la nécessité d'apporter des changements importants à la politique conçue pour les quinze anciens Etats membres. En 2000, à la suite de l'adoption de la stratégie de Lisbonne, la politique de cohésion est orientée de manière plus importante sur des objectifs de croissance, d'emploi et d'innovation.

En 2004, le projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe prévoit la reconnaissance de la cohésion territoriale comme l'un des objectifs de l'Union au même titre que la cohésion économique et sociale. Mais la non ratification du traité retarde cette reconnaissance jusqu'à 2009, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (voir les extraits en annexe), qui consacre la triple ambition de la « cohésion économique, sociale et territoriale » parmi les objectifs de l'UE et conforte le rôle des SIEG dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale²⁶ de l'UE (article 14 TUE, article 36 Charte des droits fondamentaux de l'UE).

Cependant, les élargissements de 2004 et 2007 de l'Union européenne aux 12 nouveaux Etats membres ont radicalement modifié l'équilibre entre les régions européennes.

III. Réalités et perspectives de la politique européenne de cohésion

La politique de cohésion est aujourd'hui une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres. Elle a évolué au fil des programmations financières successives et sa mise en œuvre intègre l'impact national et/ou régional des politiques nationales et/ou infranationales, de la situation et des politiques propres à chaque pays et région.

²⁴ Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne.

²⁵ Commission européenne, Premier rapport sur la cohésion, COM(96)543, p. 11.

²⁶ Voir également le Livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale SEC(2008)2550.

Elle continue à faire face à des disparités importantes entre les régions de l'Union européenne : en 2007, le PIB par habitant s'établissait à 26% de la moyenne communautaire pour la région la plus pauvre (en Bulgarie) et à 334% pour la région la plus riche (au Royaume-Uni). De plus, la crise financière déclenchée en 2008 a eu un impact économique et social important en Europe et dans ses régions. De nombreuses études ont déjà fait le bilan des premières années de la période actuelle de programmation²⁷. Avec la publication en octobre 2010 du cinquième rapport sur la cohésion²⁸, la Commission européenne a lancé un débat public visant la réforme de la politique de cohésion après 2013. Ses propositions réglementaires sont intervenues en juillet 2011 et s'inscrivent notamment dans le cadre des objectifs de la Stratégie 2020 de l'Union européenne et des tensions politiques et budgétaires engendrées par la crise actuelle.

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion s'est articulée autour de trois objectifs (convergence ; compétitivité régionale et emploi ; coopération territoriale européenne transfrontalière, transnationale, interrégionale), mettant en œuvre trois fonds (le Fonds européen de développement régional - FEDER, le Fonds social européen - FSE et le Fonds de cohésion) représentant 35,7% du total du budget européen.

Un débat intense entre les Etats membres porte sur l'allocation budgétaire de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 et il s'avère que la politique de cohésion rencontre de plus en plus de réticences chez les Etats membres qui sont des contributeurs nets²⁹ au budget européen. Or les disparités au sein de l'Union sont plus fortes que jamais et certains nouveaux Etats membres qui connaissent le niveau de développement le moins élevé au sein de l'Union sont loin d'avoir acquis les capacités leur permettant de bénéficier pleinement de cette politique³⁰. Par ailleurs, d'anciens Etats membres sont toujours confrontés à des disparités infranationales importantes. De plus, la généralisation des programmes d'austérité budgétaire affecte la capacité des Etats membres dans leur capacité à assurer le cofinancement³¹ nécessaire (15% pour les fonds de cohésion, 20-25% pour les fonds structurels) des projets de cohésion. Paradoxalement, c'est même la sous-absorption des fonds structurels qui semble faire peser le risque de voir le volume des fonds diminué ou stabilisé, alors que les crédits européens investis dans les régions européennes ont permis, accéléré ou facilité le financement de la modernisation des infrastructures, du tissu économique et du marché du travail.

En ce qui concerne la proposition de la Commission européenne visant la création d'une nouvelle catégorie intermédiaire de régions (dont le PIB/habitant se situe entre 75% et 90% de la moyenne communautaire), selon les propositions initiales, cette catégorie pourrait réunir des régions qui ne sont pas éligibles à l'objectif « Convergence » mais qui auraient besoin d'allocations supplémentaires pour rattraper leur sous-développement par rapport aux régions situées autour ou au-dessus de la moyenne communautaire, permettant ainsi de répondre à une réalité régionale beaucoup plus complexe et ainsi de mettre en œuvre une gradation des interventions que n'exprime pas la configuration actuelle de la politique de cohésion à partir des objectifs de convergence et de compétitivité.

Pour ce qui concerne les objectifs de la nouvelle politique de cohésion après 2014, les inquiétudes portent notamment sur deux positions de la Commission. D'une part celle posant la question d'une révision de la politique de cohésion consistant à concentrer les initiatives et les financements sur les zones présentant

²⁷ Voir également les études du CIRIEC « La contribution des services d'intérêt général à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne », rapport pour la Commission européenne, 2004 et « Les relations entre les fonds structurels, la prestation de services d'intérêt (économique) général et le potentiel de prestation transfrontalière des services, Etude pour le Parlement européen, octobre 2010.

²⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm Voir aussi le Rapport 'Barca', « An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations », April 2009.

²⁹ Les principaux contributeurs au budget européen sont l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne (plus de 60% du budget total).

³⁰ Ainsi, au 1er mars 2011, la Roumanie enregistrait un taux d'absorption de seulement 14%, alors qu'en janvier 2011 les fonds contractés en Lettonie et Lituanie étaient autour de 70%, de plus de 50% en Pologne et République Tchèque et Hongrie et de plus de 40% en Bulgarie.

³¹ L'additionnalité des fonds structurels européens aux fonds nationaux est l'un des principes fondamentaux régissant l'intervention de ces fonds.

déjà des avantages compétitifs dans le cadre de la mondialisation en lieu et place des objectifs antérieurs de « rattrapage »³². D'autre part, la proposition visant à resserrer les objectifs et leur articulation autour des cinq objectifs de l'UE définis dans la stratégie UE 2020 (augmenter le taux d'emploi, R&D à 3% du PIB, réduction des émissions de gaz à effet de serre, améliorer le niveau d'éducation, réduire la pauvreté). Alors qu'un consensus semble atteint quant à l'opportunité des nouvelles priorités de l'UE pour 2020, les positions exprimées par des régions moins développées et/ou moins dotées en ressources (y compris de recherche et d'innovation) considèrent qu'une attention particulière devrait être accordée dans la configuration des objectifs futurs de la politique de cohésion aux capacités réelles des diverses régions européennes de s'inscrire avec de programmes et projets dans le cadre des priorités de la politique européenne de cohésion et de ses instruments financiers. Cela concerne également le fléchage des actions financées par les fonds structurels en vue de leur articulation avec les priorités de la stratégie UE 2020.

Soulignons, dans une perspective historique, que les objectifs de politique de cohésion ont toujours été au centre des étapes parcourues. Ainsi, concernant FEDER³³, dans ses premières années d'intervention, il pouvait « participer au financement d'investissements dépassant chacun cinquante mille unités de compte, qui relèvent de l'une des catégories suivantes :

a) investissements dans les activités industrielles, artisanales ou de service économiquement saines et bénéficiant d'aides d'Etat à finalité régionale, sous réserve de la création d'au moins dix emplois ou du maintien d'emplois. Dans ce dernier cas, les investissements doivent être effectués dans le cadre d'un plan de conversion ou de restructuration assurant la compétitivité de l'établissement, la préférence étant cependant donnée aux opérations où le maintien d'emplois existant s'accompagne de la création d'emplois nouveaux. Les activités de service qui entrent en ligne de compte sont celles qui concernent le tourisme et celles qui disposent d'un choix de localisation, ces activités devant avoir un effet direct sur le développement de la région et sur le niveau de l'emploi ;

b) investissements en infrastructures directement liées au développement d'activités visées sous a), pris en charge en tout ou en partie par les pouvoirs publics ou par tout autre organisme responsable, au même titre qu'une autorité publique, de la réalisation d'infrastructures ;

c) investissements en infrastructures visés à l'article 3 paragraphe 2 de la directive du Conseil sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées, dans la mesure où la zone défavorisée coïncide avec l'une des régions ou zones visées à l'article 3 du présent règlement ou se situe à l'intérieur de l'une de celles-ci ».

En 1988, à la suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique, qui, entre autres, faisait entrer pour la première fois dans le droit primaire de l'Union le Fonds européen de développement régional, une réforme importante des Fonds structurels est engagée par l'adoption d'une série de règlements³⁴ entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1989. A la différence des périodes antérieures, le nouveau cadre normatif établit une série de 5 objectifs prioritaires pour permettre une assistance concentrée des fonds sur les régions ou les secteurs confrontés à des difficultés importantes : Objectifs 1 – régions dont le PIB est situé en-dessous 75% de la moyenne communautaire, 2 – reconversion industrielle et 5(b) développement des zones rurales) que sur des domaines prioritaires ; Objectifs 3 – combattre les chômage à long-terme des personnes de plus de 25

³² « Les politiques en faveur du développement régional se concentrent davantage depuis vingt ans sur la dynamisation d'un développement endogène, et tendent à soutenir les zones qui présentent un avantage comparatif plutôt qu'à indemniser celles qui sont défavorisées. En vertu de ce nouveau paradigme, l'investissement public s'avère déterminant pour le développement des régions en retard ». Cependant, le rapport note ensuite que « l'amélioration de la cohésion économique, sociale et territoriale impose donc de continuer à concentrer l'investissement public, dans le cadre de la politique de cohésion en particulier, dans les États membres et régions moins développés ». Commission européenne, Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale « Investir dans l'avenir de l'Europe », novembre 2010, p. 177, 178.

³³ Cf. Règlement n° 724/75 du 18 mars 1975 portant création d'un Fonds européen de développement régional. Pour le Fonds social européen voir en particulier les articles 3-5 de la Décision du Conseil 71/66/CEE du 1er février 1971 concernant la réforme du Fonds social européen.

³⁴ Voir notamment les règlements n° 2052/88, 2253/88, 2254/88, 2255/88, 2256/88.

ans, 4 – intégration occupationnelle des jeunes et 5(a) adaptation des structures de production, fabrication et de commercialisation dans l'agriculture et la sylviculture. Ces objectifs sont liés aux caractéristiques de la région ou du territoire éligible.

Pour la période 1994-1998, à la suite du traité de Maastricht, le Conseil a adopté à Edimbourg, le 12 décembre 1992, le paquet Delors II³⁵ sur le financement de la Communauté pour la période allant de 1993 à 1999, avec comme objectif de cohésion de « renforcer le financement des actions structurelles pour compléter la mise en œuvre de politiques économiques saines ». Par rapport à la période antérieure (1989-1993), l'engagement financier de la Communauté pour la politique régionale est presque triplé, les règlements de 1988 sont révisés (avec notamment un nouvel objectif 6, concernant les régions de très faible densité) et le Fonds de cohésion est mis en place.

Pour les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013, trois objectifs sont définis - l'objectif convergence, l'objectif compétitivité régionale et emploi et l'objectif coopération territoriale européenne - et pour chacun des thèmes prioritaires (cf. Annexe 2). Actuellement, la place accordée aux différents objectifs par les CRSN (Cadre de référence stratégique national) varie d'un Etat membre (voire d'une région) à l'autre, conformément aux politiques publiques respectives et aux différences en termes de présence et d'accessibilité, de qualité et d'efficacité, etc.

Il existe également beaucoup de problèmes de gouvernance (tels que, par exemple, l'association des régions, des métropoles et d'autres territoires européens à la gestion des fonds européens, la mise en œuvre du principe de partenariat avec la société civile, etc.). Ils sont très divers, parce que situés dans le cadre institutionnel, légal et culturel étatique et/ou local, et complexifiés par les problèmes encore persistants de visibilité de la politique européenne de cohésion. D'autre part, dans le contexte des mesures visant à améliorer la gouvernance économique de l'Union, la Commission européenne propose d'associer plus étroitement la politique de cohésion à la politique économique de l'Union par la définition de conditions ou d'incitations pour les Etats membres pour qu'ils accomplissent des réformes nécessaires à la bonne utilisation des ressources financières, avec éventuellement l'application des sanctions et incitations financières liées au Pacte de stabilité et de croissance³⁶ et une gestion fondée sur les résultats. Ces propositions ont engendré des objections importantes de la part des collectivités territoriales dont les ressources dépendent beaucoup des allocations de l'Etat central et qui avec la crise ont vu réduites leurs capacités financières leur permettant d'agir dans le cadre des programmes de cohésion.

Le développement harmonieux infrarégional pour répondre à l'objectif de cohésion territoriale suscite également des interrogations. Ainsi, certains dénoncent le fait que les programmes de cohésion n'ont pas d'effet évident en ce qui concerne les ruptures entre rural et urbain, entre centre et périphérie, ainsi que pour assurer non seulement le développement immédiat mais aussi pour valoriser les potentialités futures. Il est parfois également considéré qu'un taux élevé de fléchage des fonds pourrait par ailleurs agir contre l'objectif de cohésion territoriale, même si la nécessité de resserrer le champ des priorités semble faire consensus au niveau territorial. C'est ici toute la question des capacités dont disposent l'Europe, les pays et les régions européennes, les acteurs économiques et les individus, pour répondre aux nouvelles ambitions des politiques publiques plus orientées vers l'innovation, la recherche, vers l'immatériel, ce qui représente un changement de paradigme par rapport aux orientations d'après-guerre.

Les études faites en particulier depuis 1990 ont également montré le besoin de l'évaluation de l'impact à plus long terme de la politique européenne. En fait, il semble qu'une vision historique des effets manque,

³⁵ Le premier accord interinstitutionnel sur le cadre financier pluriannuel de la Communauté (« paquet Delors I ») a été conclu en février 1988.

³⁶ Jusqu'à présent limité aux interventions du Fonds de cohésion ; la Commission propose de l'étendre au reste des ressources budgétaires de l'Union en tant que levier complémentaire destiné à garantir le respect de conditions macroéconomiques fondamentales dans le contexte du volet correctif du Pacte. Les Etats membres enfreignant les règles du Pacte devraient être incités à s'y conformer par des mesures prévoyant la suspension ou l'annulation d'une partie des crédits qui leur sont ou leur seront alloués sur le budget de l'Union, sans qu'il y ait de répercussions sur les bénéficiaires finaux des fonds européens. Les ressources annulées resteraient inscrites au budget de l'Union.

notamment au niveau des Etats et régions européennes, ainsi que des principaux responsables de la conception et de la mise en œuvre des programmes de cohésion. Plus particulièrement, existe la difficulté de distinguer et d'isoler la contribution des fonds structurels, ainsi que de leurs résultats, dans l'ensemble des politiques mises en œuvre sur le territoire régional.

9 paradoxes

La Commission européenne met en avant trois objectifs de la réforme : simplification, cohérence et concentration. Mais les mesures qui sont proposées pour la future programmation amènent à dégager 9 paradoxes.

Le premier a trait au constat. La Commission européenne explique que l'action menée depuis des années a permis d'abaisser les disparités entre les territoires. Si c'est à mettre à l'actif de la politique de cohésion, il n'en demeure pas moins que la crise actuelle génère de nouvelles polarisations et contribue à accroître les disparités. La politique de cohésion semble donc plus nécessaire que jamais et ses moyens devraient sans doute augmenter significativement.

La Commission a proposé initialement un léger accroissement du budget cohésion pour 2014 - 2020, mais, et c'est le second paradoxe, la part attribuée aux régions dites ultra-périphériques (RUP) et aux régions les moins développées sera plus faible. Cela semble pour le moins paradoxal. L'argument de la croissance du budget (la proposition de budget de l'UE est dans son ensemble contestée au sein du Conseil) semble fortement à relativiser sur ce point.

Les projets insistent sur la concentration thématique autour de la stratégie Europe 2020 et de ses objectifs (croissance durable, intelligente, inclusive). Mais, et c'est un enjeu essentiel qui relève d'un troisième paradoxe, l'Union européenne n'a pas seulement besoin de concentrer, mais tout autant de relancer la croissance ; comment faire dans un contexte marqué par les politiques de restriction et d'austérité budgétaires ?

Le quatrième paradoxe a trait à la cohérence des différentes politiques européennes. Les textes insistent sur la nécessité de celle-ci. La cohésion fait partie des politiques-clés de l'Union européenne. Ses objectifs spécifiques ne peuvent cependant être réduits à la stratégie 2020. Il y a une difficulté à maintenir une certaine cohérence, au sein même de la Commission européenne. Celle-ci mène plusieurs politiques, par exemple sur les services publics et d'intérêt général, qui manquent de cohérence entre elles. Ainsi, de nouvelles propositions de directives sur les marchés publics et les concessions ont été faites en décembre 2011, mais elles ne font aucune allusion à la cohésion – et, inversement, la stratégie 2020 ne fait aucune référence à la question des services publics, comme facteurs de cohésion. Cette absence de relations est d'autant plus inquiétante que les services d'intérêt général représentent 25 % du PIB européen et 30 % des emplois³⁷.

Le cinquième paradoxe porte sur la problématique de la « conditionnalité ». Il s'agit d'abord de la conditionnalité macro-économique : des territoires ayant le plus besoin de la politique et des fonds de cohésion pourraient être pénalisés. La seconde conditionnalité a trait aux politiques réglementaires et institutionnelles pour les futurs financements. Existe-il une norme institutionnelle qui pourrait être imposée aux Etats dans les fonds structurels à venir ? Existe-t-il un modèle unique de gouvernance ? On peut craindre ici une instrumentalisation de la politique de cohésion pour d'autres finalités que ses objectifs.

Le sixième paradoxe concerne les contrats de partenariats, qui devraient être signés pour 7 ans. Toute réflexion stratégique implique de l'adaptabilité, de la souplesse. Le risque est donc que ces contrats soient difficilement amendables. Signer un contrat de partenariat entre la Commission européenne et les Etats

³⁷ *Mapping of the Public services*, op. cit.

semble problématique : quelle est la légitimité de la Commission européenne pour contractualiser avec les Etats sur ces enjeux ?. Les traités, notamment celui de Lisbonne, ne prévoient pas cette compétence.

Le septième paradoxe porte sur le fait que les futurs règlements seront établis en co-décision entre le Parlement et le Conseil, alors que le cadre stratégique sera du seul fait de la Commission européenne. Comment articuler les responsabilités de ces trois acteurs majeurs dans ces conditions ?

Le huitième paradoxe a trait aux indicateurs de résultats. Mettre en place des indicateurs est une bonne chose en soi, mais cela a souvent des effets pervers. Lorsque l'on connaît les indicateurs, la tentation est grande de se focaliser sur eux au détriment des autres éléments, facteurs et résultats. La Commission semble vouloir tout mettre en équation, alors que la « cohésion » relève pour une bonne part du qualitatif.

Enfin, et c'est le neuvième paradoxe, il semble exister un risque de sur-centralisation. La Commission européenne se donne des pouvoirs très élargis, qui dépassent ceux qui peuvent exister dans une fédération, ce que pourtant n'est pas – et ne sera pas avant longtemps, l'Union européenne. Cela pose un grave problème pour l'avenir de l'Union, en particulier vis-à-vis du principe de subsidiarité. L'Union européenne ne sera jamais uniforme, mais conjugaison d'unité et de diversité.

Les projets de la Commission devraient sans doute être amendés, en particulier lors de leur examen par le Parlement européen, afin de clarifier ces paradoxes et de définir une politique de cohésion adaptée aux enjeux accentués par la crise. Il est essentiel pour les collectivités territoriales de s'impliquer dans le débat – et notamment de s'unir pour peser davantage dans la construction de l'Europe de demain.

Annexe 1 - La cohésion économique, sociale et territoriale. Dispositions du traité de Lisbonne (2009)

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

PRÉAMBULE

DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la **cohésion** et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines, ...

Article 3 (ex Article 2 TUE)

[the Union] promeut la **cohésion économique, sociale et territoriale**, et la solidarité entre les États membres.

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 4

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

... c) la **cohésion économique, sociale et territoriale** ;

Article 14 (ex Article 16 TEC)

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la **cohésion sociale et territoriale de l'Union**, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

TITRE XVIII - COHESION ECONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

Article 174 (ex Article 158 TCE)

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa **cohésion économique, sociale et territoriale**.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.

Article 175 (ex Article 159 TCE)

Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 174. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 174 et participent à leur réalisation. L'Union soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation»; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

La Commission présente un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, le cas échéant, assorti des propositions appropriées.

Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de l'Union, ces actions peuvent être arrêtées par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Article 176 (ex Article 160 TCE)

Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin.

Article 177 (ex Article 161 TCE)

Sans préjudice de l'article 178, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définissent les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds. Sont également définies selon la même procédure, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants.

Un Fonds de cohésion, créé selon la même procédure contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports.

Article 178 (ex Article 162 TEC)

Les règlements d'application relatifs au Fonds européen de développement régional sont pris par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation», et le Fonds social européen, les articles 43 et 164 demeurent respectivement d'application.

TITRE III - COOPÉRATIONS RENFORCÉES

Article 326

(ex Articles 27 A to 27 E, 40 to 40 B et 43 to 45 TUE and ex Articles 11 and 11 A TCE)

Les coopérations renforcées respectent les traités et le droit de l'Union.

Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à **la cohésion économique, sociale et territoriale**. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

PROTOCOLE (n° 28)

SUR LA COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

RAPPELANT que l'article 3 du traité sur l'Union européenne mentionne, entre autres objectifs, la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et de la solidarité entre les États membres, et que ladite cohésion figure parmi les domaines de compétence partagée de l'Union énumérés à l'article 4, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

RAPPELANT que les dispositions de l'ensemble de la troisième partie, titre XVIII, consacré à la cohésion économique, sociale et territoriale, fournissent la base juridique permettant de consolider et de développer davantage l'action de l'Union dans le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale, notamment de créer un nouveau Fonds,

RAPPELANT que les dispositions de l'article 177 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient la création d'un Fonds de cohésion,

NOTANT que la Banque européenne d'investissement (BEI) prête des sommes considérables et de plus en plus importantes au bénéfice des régions les plus pauvres,

NOTANT le souhait d'une plus grande souplesse dans les modalités d'octroi des ressources provenant des fonds structurels,

NOTANT le souhait d'une modulation des niveaux de la participation de l'Union aux programmes et aux projets dans certains pays,

NOTANT la proposition de prendre davantage en compte, dans le système des ressources propres, la prospérité relative des États membres,

RÉAFFIRMENT que la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale est vitale pour le développement intégral et le succès durable de l'Union,

RÉAFFIRMENT leur conviction que les fonds structurels doivent continuer à jouer un rôle considérable dans la réalisation des objectifs de l'Union dans le domaine de la cohésion,

RÉAFFIRMENT leur conviction que la BEI doit continuer à consacrer la majorité de ses ressources à la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et se déclarent disposées à réexaminer le capital dont la BEI a besoin, dès que cela sera nécessaire à cet effet,

CONVIENNENT que le Fonds de cohésion attribuera des contributions financières de l'Union à des projets relatifs à l'environnement et aux réseaux transeuropéens dans des États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne de l'Union et qui ont mis en place un programme visant à satisfaire aux conditions de convergence économique visées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

DÉCLARENT qu'elles ont l'intention de permettre une plus grande flexibilité dans l'octroi de crédits en provenance des fonds structurels afin de tenir compte des besoins spécifiques qui ne sont pas satisfaits dans le cadre de la réglementation actuelle des fonds structurels,

SE DÉCLARENT disposées à moduler les niveaux de la participation de l'Union dans le cadre des programmes et des projets des fonds structurels, afin d'éviter des augmentations excessives des dépenses budgétaires dans les États membres les moins prospères,

RECONNAISSENT la nécessité de suivre de près les progrès accomplis sur la voie de la cohésion économique, sociale et territoriale et se déclarent prêtes à étudier toutes les mesures nécessaires à cet égard,

AFFIRMENT leur intention de tenir davantage compte de la capacité contributive des différents États membres au système des ressources propres et d'étudier des moyens permettant de corriger, pour les États membres les moins prospères, les éléments régressifs du système actuel de ressources propres,

CONVIENNENT d'annexer le présent protocole au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Annexe 2 – : Les objectifs prioritaires de la politique de cohésion

2007-2013 ³⁸ FEDER, FSE, Fonds de cohésion	2014-2020 - Objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » (projet CE, 2011)		
	FEDER	FSE	Fonds de cohésion
<p>Recherche et développement technologique (RDT), innovation et esprit d'entreprise</p> <p>01 Activités de RDT dans les centres de recherche</p> <p>02 Infrastructures en matière de RDT (y compris implantation matérielle, appareillage et réseaux informatiques à haut débit reliant les centres de recherche) et centres de compétence dans des technologies spécifiques</p> <p>03 Transfert de technologie et amélioration des réseaux de coopération entre les petites entreprises (PME), entre celles-ci et les autres entreprises, les universités, les établissements d'enseignement supérieur de tous types, les autorités régionales, les centres de recherche et les pôles scientifiques et technologiques (parcs scientifiques et technologiques, technopoles, etc.)</p> <p>04 Soutien à la RDT, notamment dans les PME (y compris accès aux services de RDT dans les centres de recherche)</p> <p>05 Services de soutien avancé aux sociétés et groupes de sociétés</p> <p>06 Assistance aux PME pour la promotion de produits et de processus de production respectueux de l'environnement (mise en œuvre de systèmes efficaces de gestion de l'environnement, adoption et utilisation de technologies de prévention de la pollution, intégration de technologies propres dans la production des entreprises)</p>	<p>1. renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation</p> <p>(a) développement d'infrastructures de recherche et d'innovation (R&I) et de capacités pour favoriser l'excellence en R&I, et promotion de centres de compétence, en particulier dans les domaines d'intérêt de l'Union;</p> <p>(b) promotion des investissements R&I par les entreprises, du développement de produits et de services, des transferts de technologie, de l'innovation sociale et des applications de services publics, de la stimulation de la demande, des réseaux, des regroupements et de l'innovation ouverte par la spécialisation intelligente;</p> <p>(c) soutien des activités de recherche technologique et appliquée, lignes pilotes, actions de validation précoce des produits, des capacités de fabrication avancée et de la première production dans le domaine des technologies génériques essentielles, et de la diffusion de technologies à des fins générales;</p>		

³⁸Annexe IV du règlement 1083/2006, version du 25 juin 2010.

<p>07 Investissements dans des entreprises dont les activités sont directement liées à la recherche et à l'innovation (technologies de l'innovation, création de nouvelles entreprises par les universités, centres et sociétés de RDT existants, etc.)</p> <p>08 Autres investissements dans des entreprises</p> <p>09 Autres mesures visant à stimuler la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les PME</p>			
<p>Société de l'information</p> <p>10 Infrastructures téléphoniques (y compris les réseaux à haut débit)</p> <p>11 Technologies de l'information et de la communication (accès, sécurité, interopérabilité, prévention des risques, recherche, innovation, contenu numérique, etc.)</p> <p>12 Technologies de l'information et de la communication (RTE-TIC)</p> <p>13 Services et applications à l'usage des citoyens (santé en ligne, administration en ligne, formation en ligne, intégration par les technologies de la société de l'information, etc.)</p> <p>14 Services et applications destinées aux PME (commerce électronique, éducation et formation, mise en réseau, etc.)</p> <p>15 Autres mesures visant à améliorer l'accès et l'utilisation efficace des TIC par les PME</p>	<p>2. améliorer l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité;</p> <p>(a) extension du déploiement de la bande large et diffusion de réseaux à grande vitesse;</p> <p>(b) développement de produits et de services TIC, du commerce en ligne et de la demande de TIC;</p> <p>(c) renforcement des applications TIC dans les domaines de l'administration en ligne, de l'apprentissage en ligne, de l'intégration par les technologies de l'information et de la santé en ligne (télésanté);</p>		
<p>Transports</p> <p>16 Chemins de fer</p> <p>17 Chemins de fer (RTE-T)</p> <p>20 Autoroutes</p> <p>21 Autoroutes (RTE-T)</p> <p>26 Transport multimodal</p> <p>27 Transport multimodal (RTE-T)</p> <p>28 Systèmes intelligents de transport</p> <p>29 Aéroports</p> <p>30 Ports</p> <p>32 Voies navigables intérieures (RTE-T)</p>	<p>3. améliorer la compétitivité des PME:</p> <p>(a) promotion de l'esprit d'entreprise, en particulier en facilitant l'exploitation économique des nouvelles idées et en stimulant la création de nouvelles entreprises;</p> <p>(b) développement de nouveaux modèles d'activité à l'intention des PME, en particulier en vue de favoriser leur internationalisation;</p>		

<p>Énergie</p> <p>34 Électricité (RTE-E)</p> <p>36 Gaz naturel (RTE-E)</p> <p>38 Produits pétroliers (RTE-E)</p> <p>39 Énergie renouvelable: énergie éolienne</p> <p>40 Énergie renouvelable: énergie solaire</p> <p>41 Énergie renouvelable: biomasse</p> <p>42 Énergie renouvelable: énergie hydroélectrique, géothermique et autre</p> <p>43 Efficacité énergétique, cogénération, gestion de l'énergie</p>	<p>4. soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans l'ensemble des secteurs:</p> <p>(a) promotion de la production et de la distribution de sources d'énergie renouvelables;</p> <p>(b) promotion de l'efficacité énergétique et de l'utilisation des énergies renouvelables dans les PME;</p> <p>(c) promotion de l'efficacité énergétique et de l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques <u>et dans le secteur du logement</u>;</p> <p>(d) développement de systèmes de distribution basse tension intelligents;</p> <p>(e) promotion des stratégies de développement à faibles émissions de carbone pour les zones urbaines;</p>		<p>1. soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 dans l'ensemble des secteurs en:</p> <p>i) promouvant la production et la distribution des sources d'énergie renouvelables;</p> <p>ii) promouvant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les petites et moyennes entreprises;</p> <p>iii) encourageant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques;</p> <p>iv) développant des systèmes de distribution basse tension intelligents;</p> <p>v) favorisant les stratégies de développement à faible intensité carbonique pour les zones urbaines;</p>
<p>Protection de l'environnement et prévention des risques</p> <p>52 Promotion du transport urbain propre</p>	<p>5. favoriser l'adaptation aux changements climatiques, la prévention et la gestion des risques:</p> <p>(a) soutien des investissements consacrés à l'adaptation aux changements climatiques;</p> <p>(b) promotion des investissements destinés à prendre en compte des risques spécifiques, garantie d'une résilience aux catastrophes et développement de systèmes de gestion des situations de catastrophe;</p>		<p>2. favoriser l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques en:</p> <p>i) soutenant les investissements consacrés à l'adaptation au changement climatique;</p> <p>ii) encourageant les investissements destinés à remédier à des risques spécifiques, en garantissant une résistance aux catastrophes et en développant des systèmes de gestion des situations de catastrophe;</p>
<p>Accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et des sociétés, des entreprises et des entrepreneurs</p> <p>62 Développement de systèmes et de stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie au sein des entreprises; formation et services aux employés afin d'améliorer leur capacité d'adaptation au changement; promotion de l'esprit d'entreprise et</p>	<p>6. protéger l'environnement et encourager l'utilisation durable des ressources:</p> <p>(a) réponse aux besoins importants en matière d'investissement dans le secteur des déchets, de manière à satisfaire aux exigences de l'acquis environnemental;</p> <p>(b) réponse aux besoins importants en matière d'investissement dans le secteur de l'eau, de manière à satisfaire aux</p>		<p>3. protéger l'environnement et encourager une utilisation rationnelle des ressources en:</p> <p>i) répondant aux besoins importants en matière d'investissement dans le secteur des déchets, afin de remplir les obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union;</p> <p>ii) répondant aux besoins importants en matière d'investissement dans le</p>

<p>de l'innovation</p> <p>63 Conception et diffusion de formes d'organisation du travail novatrices et plus productives</p> <p>64 Développement de services spécifiques pour l'emploi, la formation et l'accompagnement dans le contexte de restructurations de secteurs et d'entreprises et mise au point de systèmes permettant d'anticiper les changements économiques et les exigences futures en termes d'emplois et de compétences</p>	<p>exigences de l'acquis environnemental;</p> <p>(c) protection, promotion et développement du patrimoine culturel;</p> <p>(d) protection de la biodiversité, protection des sols et promotion des services liés aux écosystèmes, y compris NATURA 200015 et les infrastructures vertes;</p> <p>(e) actions visant à l'amélioration de l'environnement urbain, notamment par la réhabilitation des friches industrielles et la réduction de la pollution atmosphérique;</p>		<p>secteur de l'eau, afin de remplir les obligations découlant de l'acquis environnemental de l'Union;</p> <p>iii) protégeant et en restaurant la biodiversité, notamment au moyen d'infrastructures vertes;</p> <p>iv) améliorant l'environnement urbain, notamment par la réhabilitation des friches industrielles et la réduction de la pollution atmosphérique.</p>
<p>Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable</p> <p>65 Modernisation et renforcement des institutions du marché du travail</p> <p>66 Mise en oeuvre de mesures actives et préventives sur le marché du travail</p> <p>67 Mesures visant à encourager le vieillissement actif et la prolongation de la vie professionnelle</p> <p>68 Soutien à l'emploi indépendant et à la création d'entreprises</p> <p>69 Mesures visant à améliorer l'accès à l'emploi et à accroître la participation durable et la progression des femmes dans l'emploi pour réduire la ségrégation fondée sur le sexe sur le marché du travail, et mesures visant à concilier vie professionnelle et vie privée, notamment en facilitant l'accès aux services de garde des enfants et d'aide aux personnes dépendantes</p> <p>70 Actions spécifiques pour accroître la participation des migrants à l'emploi et renforcer ainsi leur intégration sociale</p>	<p>7. encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles:</p> <p>(a) soutien d'un espace européen unique des transports de type multimodal par des investissements dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T);</p> <p>(b) stimulation de la mobilité régionale par la connexion de nœuds secondaires et tertiaires aux infrastructures RTE-T;</p> <p>(c) élaboration de systèmes de transport respectueux de l'environnement et à faibles émissions de carbone et promotion d'une mobilité urbaine durable;</p> <p>(d) conception de systèmes ferroviaires globaux, interopérables et de grande qualité;</p>		<p>4. encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseau essentielles, en:</p> <p>i) favorisant la mise en place d'un espace européen unique des transports multimodal par le biais d'investissements dans le réseau transeuropéen de transport;</p> <p>ii) élaborant des systèmes de transport respectueux de l'environnement et sobres en carbone, notamment en encourageant une mobilité urbaine durable;</p> <p>iii) concevant des systèmes ferroviaires globaux, interopérables et de grande qualité;</p>
<p>Améliorer l'intégration sociale des personnes moins favorisées</p>	<p>8. favoriser l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre:</p>	<p>1. promotion de l'emploi et soutien à la mobilité professionnelle par:</p>	

<p>71 Parcours d'insertion dans l'emploi et de retour sur le marché du travail pour les personnes défavorisées; lutte contre la discrimination dans l'entrée et la progression sur le marché du travail, et actions visant à encourager l'acceptation de la diversité sur le lieu de travail</p>	<p>(a) création de pépinières d'entreprises, aides à l'investissement en faveur des indépendants et aides à la création d'entreprise;</p> <p>(b) initiatives de développement local et aide aux structures offrant des services de proximité en vue de la création d'emplois, dans la mesure où ces actions ne relèvent pas du champ d'application du règlement (UE) n° [...] /2012 [FSE];</p> <p>(c) investissements dans des infrastructures destinées aux services publics d'emploi;</p>	<p>i) l'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les personnes inactives (y compris les initiatives locales pour l'emploi) et le soutien à la mobilité professionnelle;</p> <p>ii) l'intégration durable sur le marché du travail des jeunes qui ne travaillent pas, ne font pas d'études ou ne suivent pas de formation;</p> <p>iii) l'activité indépendante, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises;</p> <p>iv) l'égalité entre les hommes et les femmes et la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée;</p> <p>v) l'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs;</p> <p>vi) le vieillissement actif et en bonne santé;</p> <p>vii) la modernisation et le renforcement des institutions du marché du travail, y compris des actions visant à améliorer la mobilité professionnelle transnationale;</p>	
<p>Amélioration du capital humain</p> <p>72 Conception, adoption et mise en œuvre de réformes des systèmes d'éducation et de formation afin d'accroître l'employabilité, d'améliorer l'adaptation de l'éducation et de la formation initiales et professionnelles aux besoins du marché du travail et d'actualiser les aptitudes du personnel de formation dans l'objectif de favoriser l'innovation et une économie fondée sur la connaissance</p> <p>73 Mesures visant à encourager la participation accrue à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, y compris par des actions visant à réduire l'abandon scolaire précoce et la ségrégation des personnes fondée sur le</p>	<p>10. investir dans les compétences, l'éducation et la formation tout au long de la vie, par le développement des infrastructures d'éducation et de formation;</p>	<p>9. investissement dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie par:</p> <p>i) la réduction de l'abandon scolaire précoce et la promotion de l'égalité d'accès à un enseignement préscolaire, primaire et secondaire de bonne qualité;</p> <p>ii) l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'ouverture de l'enseignement supérieur et équivalent afin d'accroître la participation et les niveaux de qualification;</p> <p>iii) un meilleur accès à la formation tout au long de la vie, la mise à niveau des aptitudes et des</p>	

<p>sexe ainsi que par l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la formation initiales, professionnelles et supérieures et de leur qualité</p> <p>74 Développement du potentiel humain dans le domaine de la recherche et de l'innovation, en particulier au moyen des études postuniversitaires et de la formation des chercheurs, ainsi que par les activités en réseau entre les universités, les centres de recherche et les entreprises</p>		<p>compétences de la main-d'œuvre et</p> <p>l'amélioration de l'utilité des systèmes d'éducation et de formation pour le marché du travail;</p>	
	<p>9. promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté:</p> <p>a) investissements dans des infrastructures sociales et sanitaires contribuant au développement national, régional et local, réduisant les inégalités en termes de statut sanitaire, et passage des services institutionnels à des services prestés par les collectivités locales;</p> <p>(b) aide à la revitalisation physique et économique des communautés urbaines et rurales défavorisées;</p> <p>(c) aide aux entreprises sociales;</p>	<p>10. promotion de l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté par:</p> <p>i) l'inclusion active;</p> <p>ii) l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms;</p> <p>iii) la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle;</p> <p>iv) l'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général;</p> <p>v) la promotion de l'économie sociale et des entreprises sociales;</p> <p>vi) des stratégies de développement local menées par les acteurs locaux;</p>	
	<p>11. renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations publiques grâce au renforcement de la capacité institutionnelle et de l'efficacité des administrations et des services publics concernés par la mise en œuvre du FEDER, et au soutien d'actions, dans les domaines de la capacité institutionnelle et de l'efficacité de</p>	<p>11. renforcement des capacités institutionnelles et mise en place d'une administration publique efficace par:</p> <p>i) des investissements dans les capacités institutionnelles et dans l'efficacité des administrations et des services publics dans la perspective de réformes, d'une meilleure réglementation et d'une</p>	<p>5. renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations en développant les capacités institutionnelles et l'efficacité des administrations et des services publics concernés par la mise en œuvre du Fonds de cohésion</p>

	<p>l'administration publique, bénéficiant de l'aide du FSE.</p>	<p>bonne gouvernance. Cette priorité d'investissement ne s'applique que sur l'ensemble du territoire des États membres qui possèdent au moins une région NUTS de niveau 2 telle que définie à l'article 82, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) n° [...] ou dans les États membres pouvant bénéficier du soutien du Fonds de cohésion;</p> <p>ii) le renforcement des capacités des parties prenantes qui mettent en œuvre des politiques sociales, d'emploi et d'éducation ainsi que des pactes sectoriels et territoriaux afin de susciter une mobilisation en faveur de réformes au niveau national, régional et local.</p>	
--	--	---	--