

Investissements en faveur de l'emploi et de la croissance: promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union

2014/2245(INI) - 23/07/2014 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du 6^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance.

CONTEXTE : la crise a eu une incidence profonde sur les budgets nationaux et régionaux, en limitant les fonds disponibles dans tous les secteurs d'investissement.

Dans l'ensemble de l'UE, l'investissement public a diminué de 20% en termes réels entre 2008 et 2013. En Grèce, en Espagne et en Irlande, cette diminution était d'environ 60%. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, où le financement de la politique de cohésion revêt une importance particulière, l'investissement public (mesuré en formation brute de capital fixe) a reculé d'un tiers. **Sans la politique de cohésion, les investissements dans les États membres les plus touchés par la crise auraient connu une baisse supplémentaire de 50%.**

La crise a aussi entraîné une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ainsi, dans 210 des 277 régions de l'Union, le chômage a augmenté entre 2007 et 2012 et **dans 50 de ces régions, ce taux a plus que doublé.** La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes puisque, en 2012, dans près de la moitié des régions, le taux de chômage des jeunes était supérieur à 20%.

En conséquence, de nombreuses régions n'ont pas encore été en mesure de contribuer à la réalisation de l'objectif principal d'Europe 2020 visant à ce que 75% de la population âgée de 20 à 64 ans ait un emploi d'ici 2020.

Dans ce contexte, l'objectif de la présente communication est de résumer les réalisations du financement de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013.

Elle décrit également les principaux éléments de la réforme de la politique de cohésion introduits pour la période 2014-2020 et les tendances qui émergent des négociations en cours sur le programme entre la Commission et les États membres.

CONTENU : dans son rapport, la Commission évoque **l'impact des investissements de la politique de cohésion** sur les États membres entre 2007 et 2012:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) a permis de créer près de 600.000 emplois, a investi dans 200.000 projets de PME et dans 80.000 jeunes entreprises, financé 22.000 projets comprenant une coopération entre la recherche et les entreprises, offert une couverture haut débit à 5 millions de personnes et connecté 5,5 millions de personnes au réseau de traitement des eaux usées;
- le Fonds social européen (FSE) a soutenu 68 millions de participations à des projets, permis à 5,7 millions de personnes sans emploi ou inactives de trouver un emploi, permis à 400.000 nouvelles jeunes entreprises et/ou personnes de se développer.

Les effets de ces investissements se multiplieront encore au cours des prochaines années, étant donné que les États membres ont jusqu'à la fin de l'année 2015 pour utiliser les fonds des programmes 2007-2013.

En outre, avec un budget total de plus de 450 milliards EUR (cofinancement national inclus) pour la période de programmation 2014-2020, la politique de cohésion sera le principal outil d'investissement de l'UE. Elle apportera la plus grande contribution au soutien aux PME, à la R&D et à l'innovation, à l'éducation, à l'économie à faible intensité de carbone, à l'environnement, à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, au développement d'infrastructures en vue de connecter les citoyens européens et à la modernisation des administrations publiques.

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

L'essentiel du soutien financier au titre de la politique a toujours été axé sur **les régions et les États membres moins développés**. L'investissement a toutefois été réorienté des infrastructures **vers le soutien aux PME, à l'innovation, et à des politiques sociales et de l'emploi plus innovantes**.

D'une manière générale, en adaptant les investissements aux niveaux de développement économique, la politique de cohésion a pu s'adapter aux besoins variables de chaque région avec le temps.

Cependant, l'évolution de la politique **n'a pas été aussi décisive qu'escompté**. Les données montrent par exemple que l'introduction, en 2007-2013, de l'affectation obligatoire d'une partie des fonds aux priorités de l'Union a été une avancée, mais que les résultats ont été mitigés et que les fonds sont encore trop dispersés.

Il est aussi apparu que **l'efficacité de la politique de cohésion dépendait de politiques macroéconomiques solides, d'un environnement favorable aux entreprises et d'institutions fortes**. Des lacunes subsistent également dans la transposition de la législation européenne en droit national dans les domaines directement liés à la politique de cohésion.

Enfin, la mise en œuvre des fonds s'est davantage concentrée sur les dépenses et **le respect des règles de gestion** que sur la réalisation des objectifs. La définition des objectifs est complexe et certains États membres ont fixé des objectifs qui n'étaient pas suffisamment ambitieux. Cela a limité la capacité d'évaluer les effets des interventions et de comprendre quelles mesures étaient les plus efficaces et pourquoi.

La nouvelle période de programmation 2014-2020 : tenant compte de ces constats, plusieurs éléments ont réorienté la nouvelle politique de cohésion:

- **une meilleure gouvernance** : afin d'éviter les politiques budgétaires ou économiques non durables qui compromettent l'efficacité du soutien de l'Union, le financement peut dorénavant être suspendu si un État membre ne se conforme pas aux recommandations qu'il a reçues dans le cadre du processus de gouvernance économique de l'Union;
- **la maximalisation de la valeur ajoutée** : les États membres et les régions devront concentrer le financement sur un nombre limité de domaines qui présentent un intérêt pour l'Union. Ainsi, une part importante du FEDER sera affectée aux 4 priorités que sont l'innovation et la recherche, l'agenda numérique, le soutien aux PME et l'économie à faible intensité de carbone. Le FSE se concentrera sur un maximum de 5 priorités d'investissement contribuant ainsi à consolider les réalisations et les résultats au niveau européen. Au moins 20% du budget du FSE sera affecté pour soutenir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination;
- **une politique axée sur les résultats** : lorsqu'ils conçoivent les programmes, les États membres et les régions doivent définir les résultats qu'ils entendent obtenir au terme de la période de programmation. Chaque programme disposera d'un cadre de performance afin de renforcer la

transparence et la responsabilité. À titre de mesure d'encouragement supplémentaire, environ 20 milliards EUR (soit 6% du budget de la politique de cohésion) ont été mis de côté afin d'être affectés en 2019 aux programmes qui montrent qu'ils sont en bonne voie d'atteindre leurs objectifs;

- **plus d'importance accordée aux villes** : la moitié du FEDER devrait être dépensé dans les villes. La nouvelle politique de cohésion vise aussi à doter les villes des moyens nécessaires pour mettre en œuvre des politiques qui contribuent à atteindre les objectifs d'Europe 2020, en fixant un montant minimal (5% du FEDER) à consacrer à l'investissement intégré dans le développement urbain durable;
- **mieux associer les partenaires à tous les niveaux** : le cadre de la politique 2014-2020 repose sur le principe que tous les partenaires aux niveaux national, régional et local, dont les partenaires sociaux et les organisations de la société civile participeront à toutes les étapes de la programmation.

La nouvelle période de programmation s'accompagne donc d'une réorientation claire des priorités de financement par rapport à 2007-2013. Les États membres et les régions devraient investir davantage dans les priorités du FEDER (R&D et innovation, TIC, PME et économie à faible intensité de carbone) et dans les priorités du FSE (emploi, inclusion sociale, éducation et gouvernance). Un budget moindre sera pour sa part investi dans les infrastructures de réseaux et les infrastructures environnementales. La diminution de l'investissement dans les infrastructures est particulièrement marquée dans les États membres plus développés. Tels sont notamment les premiers éléments qui ressortent des négociations en cours avec les États membres et les régions dans la première phase de programmation.

Suivi : la Commission indique enfin qu'elle présentera un 1^{er} rapport d'avancement sur les programmes au Parlement européen et au Conseil en 2017. Celui-ci donnera un aperçu de l'avancée des États membres et des régions sur la voie de la réalisation des objectifs fixés dans leurs programmes, en indiquant s'ils obtiennent ou non les résultats escomptés.