

MATOUK BELATTAF

Professeur d'Economie, FSECG – LED, Univ-Bejaïa

SYLIA BELATTAF

Master 2 « Economie monétaire et bancaire », Université de Panthéon-Assas Paris 2

Auteur correspondant: Matouk Belattaf, matoukb@yahoo.fr

LA POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE DE L'UE : RÉTROSPECTIVE, ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES 2014–2020

Résumé : La politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE pour l'harmonisation et la cohésion des régions européennes, est inscrite dès 1957, dans le Traité de Rome, où en 1958 furent créés 2 fonds sectoriels : FSE et FEOGA et en 1975, le FEDER pour redistribuer une partie du budget communautaire aux régions en retard de développement.

Elle est concrétisée dans l'Acte Unique en 1986, à l'initiative de la Commission européenne (CE). L'UE a accueilli 13 nouveaux membres depuis 2004, nécessitant solidarité et moyens pour rattraper leur retard de développement. La politique régionale 2000–2006 vise 3 objectifs : convergence pour les régions en retard de développement, aide au rattrapage des zones aux difficultés structurelles et adaptation/modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Durant 2007–2013, la CE redéfinit les priorités de la politique de cohésion, 3 objectifs: convergence, compétitivité régionale et emploi, et coopération territoriale pour renforcer la politique de rattrapage socioéconomique en créant le Fonds régional et le Fonds de cohésion. La crise économique et financière mondiale frappant l'Europe a poussé les dirigeants européens à adopter en 2010 la Stratégie Europe 2020 : croissance intelligente, durable et inclusive, et gouvernance économique. La politique de cohésion réformée de 2014–2020 se fixe 5 objectifs : Emploi ; Recherche et Innovation ; Recherche climatique/Énergie ; Education et Pauvreté.

Notre travail consiste à présenter, évaluer et analyser la politique de cohésion territoriale de l'UE menée jusque-là et de pronostiquer sur les perspectives fixées dans la Stratégie Europe 2020.

Mots-clés : politique de cohésion économique, sociale et territoriale, Union européenne, Perspectives.

JEL Classification : O11 ; O52; R11 ; R12 ; R13.

TERRITORIAL COHESION POLICY OF THE EU : RETROSPECTIVE VIEW, CURRENT SITUATION AND PERSPECTIVES 2014–2020

Abstract : The economic, social and territorial cohesion of the EU for the harmonization and the cohesion of the European regions, is registered as early as 1957, in the Treaty of Rome, where in 1958 were created two sectorial funds: ESF and EAGGF and in 1975, the ERDF to redistribute a part of the Community budget to the regions lagging behind in development. It is embodied in the Single Act in 1986, at the initiative of the EC.

The EU has welcomed 13 new members since 2004, requiring solidarity and ways to catch up with the lag in their development. The Regional Policy 2000–2006 aims 3 objectives: convergence for the regions lagging behind in development, help the catching-up of areas in structural difficulties and adaptation/modernization of policies and systems of education, training and employment.

During 2007–2013, the EC redefines the priorities of the cohesion policy, three objectives: Convergence, Regional competitiveness and employment, and territorial cooperation to strengthen the policy of socio-economic catching up in creating the Regional Fund and the Cohesion Fund. The global financial and economic crisis hitting Europe has pushed the European leaders to adopt in 2010 the Europe 2020 Strategy: smart, sustainable and inclusive growth and economic governance. The reformed cohesion policy for 2014–2020 has fixed 5 objectives: employment; research and innovation; climate research/energy ; education and poverty.

We present, evaluate and analyze the policy of territorial cohesion of the EU conducted so far and prognosticate on the prospects laid down in the Europe 2020 Strategy.

Keywords : economic, social and territorial cohesion policy, European Union, perspectives.

Introduction

L'idée de politique régionale de l'UE ou politique de cohésion économique, sociale et territoriale des régions européennes, est inscrite dès 1957, dans le Traité de Rome pour assurer le développement harmonieux et réduire l'écart entre les régions et le retard des moins favorisées. En 1958, furent créés le Fonds social européen et le fonds européen d'orientation et de garantie agricole et en 1975, le Fonds européen de développement régional pour redistribuer une partie du budget communautaire aux régions en retard de développement.

Concrètement, la cohésion économique et sociale est inscrite dans l'Acte Unique en 1986, à l'initiative de la Commission européenne pour promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, développer et poursuivre son action de renforcement de sa cohésion. Les élargissements de 2004 à 2013 ont grossi l'UE de 13 nouveaux membres, nécessitant une politique de solidarité et des moyens pour rattraper leur retard de développement.

Quels outils et moyens mobilisés durant les périodes 2000–2006 et 2007–2013 en matière de cohésion régionale ? Quels sont les résultats quant aux objectifs fixés ? Quelle est la réactivité de l'UE à la crise qui l'a secouée depuis 7 ans ? La stratégie Europe 2020 constitue-t-elle pour la dimension territoriale, l'ossature de la politique de cohésion réformée de l'UE pour 2014–2020 ?

Le travail consiste à présenter, analyser et évaluer la politique de cohésion territoriale de l'UE, puis pronostiquer sur les perspectives 2014–2020, fixées dans la stratégie Europe 2020. Présentons, d'abord et brièvement, la rétrospective de la politique de cohésion de l'UE.

1. Brève rétrospective de la politique de cohésion de l'UE

La politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale, a été instituée et renforcée sous l'impulsion de Jacques Delors, en 1988. Elle constitue le 2^{ème} poste du budget de l'UE et bénéficie à tous les citoyens européens : cofinancement de promotion des ressources humaines, investissements et modernisation des infrastructures, investissements productifs créateurs d'emplois, soutien à la recherche-innovation et au développement local¹. Mais l'essentiel des subventions transitant par les fonds structurels (+ de 80%) est destiné aux régions les moins développées de l'UE, dans une perspective de cohésion territoriale.

Sous l'angle de l'organisation territoriale et dans le souci d'uniformisation et d'harmonisation, de garantie et diffusion de statistiques régionales comparables, l'UE a instauré une nomenclature statistique commune des unités territoriales (NUTS), avec 3 niveaux hiérarchiques pour classer les régions sur la base de seuils démographiques [CE 2001]:

3 millions < NUTS 1 < 7 millions

800 000 < NUTS 2 < 3 millions

150 000 < NUTS 3 < 800 000

1.1. De la politique de cohésion et des fonds structurels : une brève chronologie

La politique de cohésion ou politique régionale de l'UE vise à réduire les écarts entre les différentes régions européennes et le retard des moins favorisées. Résumons les éléments-clés des différentes périodes de la politique de cohésion de l'UE afin de comprendre son processus :

¹ Notre Europe, DG REGIO (2010), Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion: bonnes pratiques et options politiques futures (2009–2010), rapport final, Ref: CCI n.2009.CE.16.0.AT.081.

1975–1993 : Création du FEDER en 1975, impulsant la politique régionale qui est concrétisée en 1986 en définissant la véritable politique régionale communautaire, devenue nécessaire avec l'entrée dans la CEE de la Grèce, Espagne et Portugal, au très bas niveau par rapport aux autres pays et le risque d'agrandissement de disparités dans la perspective du marché unique. Une réforme de l'ensemble des fonds structurels est menée², concentrant la politique régionale autour de 5 objectifs prioritaires financés par les 3 fonds structurels (FEDER, FSE et FEOGA-OR) :

- Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard,
- Reconvertir les régions gravement affectées par le déclin industriel
- Combattre le chômage de longue durée,
- Faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, et
- Accompagner la réforme de la PAC (structures agricoles et développement des zones rurales).

La réforme de 1988 a introduit les principes de base de la politique de cohésion et des fonds structurels en concentrant les fonds dans les régions les plus défavorisées.

1994–1999 : L'efficacité des fonds structurels de la période précédente s'est avérée insuffisante où avec le traité de Maastricht, a été introduite une seconde réforme³, en introduisant un nouvel objectif : « faciliter l'adaptation des travailleuses et travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes productifs, le rajout du secteur de la pêche et un 6^{ème} objectif pour la Suède et la Finlande pour promouvoir et ajuster leurs régions à très faible densité ». Le Conseil a décidé de doubler la dotation structurelle pour cette période. D'ailleurs c'est en 1994 qu'est créé le fonds de cohésion pour aider l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande, pays en retard de développement, dans les transports et l'environnement.

2000–2006 : Avec l'introduction de l'Agenda 2000, une nouvelle ère s'ouvre avec un programme d'action préparant l'élargissement aux PECO, économiquement très en retard.

Comme il est impossible d'accroître le budget de l'UE mais nécessaire pour aider et financer les politiques structurelles des prochains membres, la CE a proposé la nouvelle réforme des fonds structurels pour accroître l'efficacité⁴ en réduisant le nombre d'objectifs à 3 :

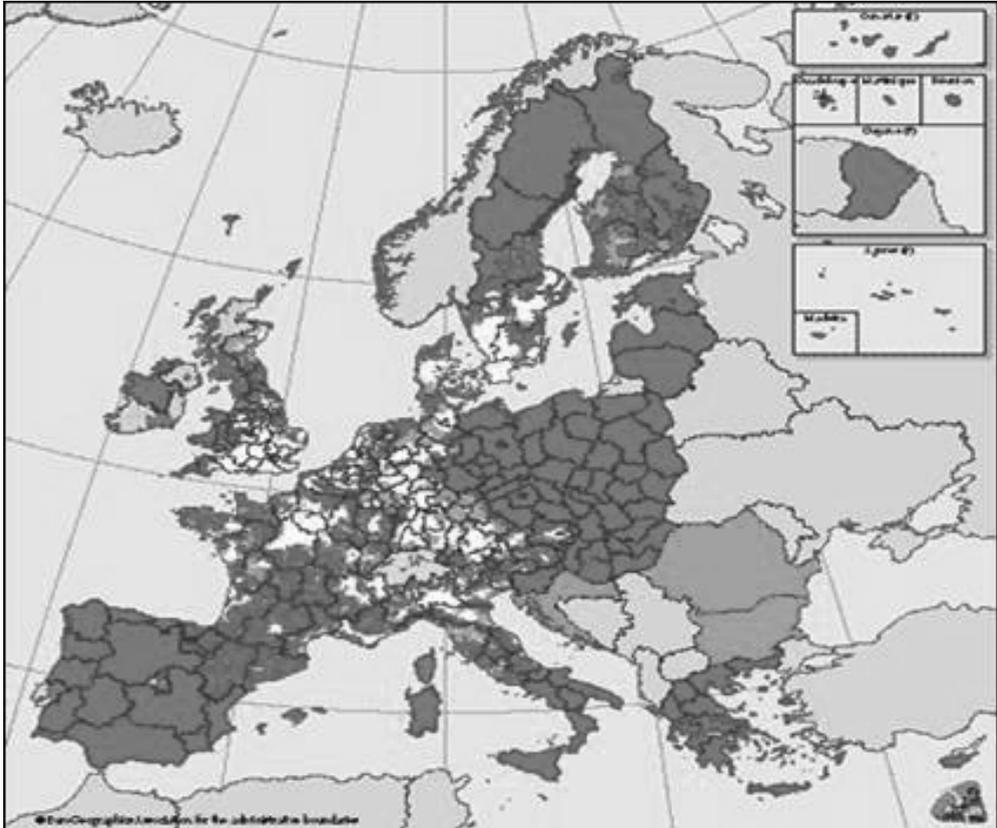
- Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB est inférieur à 75%, de la moyenne communautaire,
- Soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle,
- Soutenir l'adaptation/modernisation des politiques et systèmes d'éducation-formation-emploi.

² Règlement CEE, N° 2052/88 du Conseil du 22 juin 1988), &CE (2006), RÈGLEMENT, N° 1083/2006 du Conseil.

³ CE (1993), Règlement, N° 2081/93, du Conseil du 20 juillet 1993.

⁴ CE, Règlement, N° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur les FS, JO, N° L 161 du 26/06/1999.

Carte 1. Fonds structurels: zones éligibles de l'UE25 pour l'Objectif 1 et 2 pour 2000–2006



Objectif 1	Objectif 2
Objectif 1 :	Objectif 2
Soutien transitoire (jusqu'au 31/12/2005)	Objectif 2 (partiellement)
Soutien transitoire (jusqu'au 31/12/2006)	Soutien transitoire (jusqu'au 31/12/2005)
Programme spécial – ISPA	Soutien transitoire (partiel) (jusqu'au 31/12/2005)

Source : Commission européenne

- Parallèlement, 4 PIC sont mis en place jetant les bases d'une cohésion territoriale:
- INTERREG III : coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale,
 - LEADER+ : dédié au développement local en milieu rural,
 - URBAN II : réhabilitation économique et sociale des villes, et
 - EQUAL : lutte contre l'exclusion du marché du travail.

2007–2013 : Elle présente une approche plus stratégique car la politique de cohésion étroitement liée aux orientations stratégiques de l'UE, qui se concentre sur les

régions les moins favorisées et en simplifiant les procédures. L'on assiste à la fusion des anciens objectifs 2 et 3, et l'ancien PIC, INTERREG est intégré dans le nouvel objectif 3. Les objectifs de cette période sont les suivants⁵ :

- L'objectif 1 « convergence » : stimuler la croissance et l'emploi des Etats et régions les moins développées (PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire).
- L'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi », concerne toutes les autres régions de l'UE et vise à renforcer la compétitivité et l'emploi.
- L'objectif 3 « coopération territoriale européenne » : promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (carte 2). Ainsi, *la coopération territoriale change de statut pour devenir un objectif à part entière de la politique de cohésion.*

La réforme de 2006 a introduit un nouvel outil de coopération territoriale, le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), instrument juridique supplémentaire pour la coopération transfrontalière⁶. Souple et ouvert aux collectivités territoriales et aux Etats, il permet une triple gestion d'un programme opérationnel, d'un projet de coopération cofinancé par un fonds européen et d'un projet de coopération contribuant à renforcer la cohésion.

Durant ce septennat, 3 initiatives ont été conjointement lancées par la CE, la BEI et d'autres institutions financières pour aider les Etats et régions à instaurer une gestion saine et efficace des fonds et à mieux utiliser les instruments d'ingénierie financière⁷ : JASPERS aidera les Etats et régions à préparer de grands projets ; JEREMIE, accès au financement pour développer les PME, JESSICA encouragera les investissements durables en zones urbaines.

1.2. La coopération territoriale européenne : outils, moyens mobilisés et résultats

La politique de cohésion encourage les régions et les villes de différents États membres de l'UE de travailler ensemble et d'apprendre les uns des autres au moyen de programmes conjoints, de projets et de réseaux. Dans la période 2007–2013 l'objectif de coopération territoriale européenne (ex. PIC INTERREG) couvre trois types de programmes⁸ :

- **53** Programmes de coopération transfrontalières le long des frontières internes de l'UE, avec la contribution du FEDER de 5,6 mds €.

⁵ UE-Politique régionale (2008), Politique européenne de cohésion 1988–2008 : Investir dans l'avenir de l'Europe, in Panorama INFOREGIO, N° 26, juin 2008.

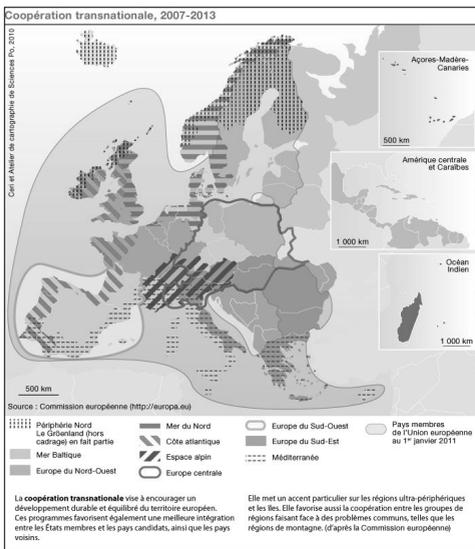
⁶ CE (2006), Règlement, N° 1082/2006 du 5/07/2006, & Les cahiers de la MOT, N° 7, mai 2008 : GECT et le rapport du Comité des Régions de 2007, in site du Comité des Régions sur le GECT.

⁷ UE-Pol. Régionale (2007), La politique de cohésion 2007–2013 : commentaires-textes officiels, guide, janv.07.

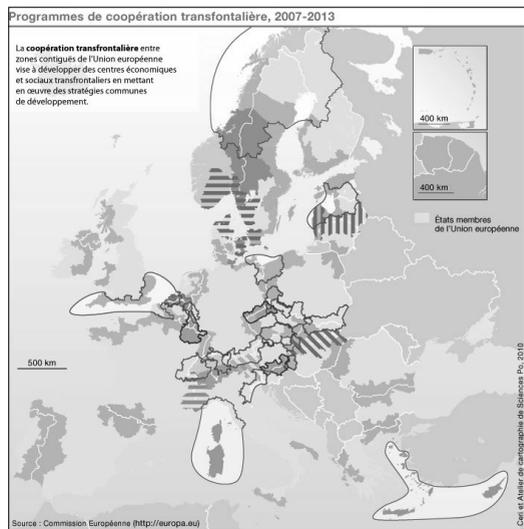
⁸ <http://ec.europa.eu/info regio>.

- 13 Programmes de coopération transnationale pour les plus grandes zones de coopération (Baltique, Alpes et Méditerranée), avec la contribution du FEDER de 1,8 md €.
- Programme de coopération interrégionale et 3 programmes de mise en réseau (Urbact II, Interact II, ESPON) pour l'UE-27 et fournissent un cadre pour l'échange d'expériences entre les collectivités régionales et locales, avec la contribution du FEDER de 445 M €.

**Carte 2. Coopération transnationale
2007–2013 (FEDER)**



**Carte 3. Coopération transfrontalière
2007–2013 (FEDER)**



Source : Commission européenne

L'objectif de coopération territoriale européenne est financé par le FEDER et prend en charge les programmes de coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière. Le budget de 8,7 mds € pour cet objectif représente 2,5% de la période 2007–2013 de l'allocation totale pour la politique de cohésion, y compris l'attribution aux États de participer aux programmes de coopération aux frontières extérieures de l'UE, par d'autres instruments (IAP, IEVP).

Le GECT, nouvel instrument juridique européen pour faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale a permis aux autorités régionales et locales et aux autres organismes publics de différents États membres, de mettre en place des groupes de coopération avec une personnalité juridique. (Le tableau 1 synthétisant les 2 périodes septennales avec les objectifs, instruments et moyens financiers et données chiffrées).

Les points saillants consistent à comparer les deux périodes 2000–2006 et 2007–2013 sous l'angle des instruments financiers utilisés, des modalités de financement et objectifs respectifs et territorialisés, réalisés. En chiffres, il apparaît clairement que les montants alloués pour la politique de cohésion se sont accrus, en passant de 229,8 mds € à 377,51 mds € ; soit une augmentation de 64,3% par rapport à la période 2000–2006. Ceci s'explique par l'adhésion d'une douzaine de nouveaux états membres, dont le niveau de développement est nettement inférieur à la moyenne de l'UE, et par la mise en place de nouveaux instruments pour réaliser la politique cohésion territoriale principalement et l'adaptation continue au contexte. La convergence et l'amélioration globale des régions sont acquises mais insuffisantes.

Tableau 1. Comparaison entre les 2 périodes 2000–2006 et 2007–2013

PERIODE DE PROGRAMMATION 2000–2006	PERIODE DE PROGRAMMATION 2007–2013
<p><u>INSTRUMENTS FINANCIERS</u> Les fonds structurels européens : instruments financiers de la politique structurelle communautaire ayant pour objectif la réduction des écarts entre les régions. L'UE dispose de 4 fonds :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le FSE : principal instrument de la politique sociale de l'UE – le FEOGA-O : instrument financier de la PAC de l'UE – le FEDER : développement des régions les plus défavorisées – l'Instrument financier d'organisation de la pêche (IFOP) <p>Le Fonds de cohésion, en 1993 : réduire les disparités entre pays et ceux au PIB/hab. inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal). Les PECO en bénéficient</p>	<p><u>INSTRUMENTS FINANCIERS</u> 2 fonds structurels demeurent :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le FEDER – le FSE. <p>Création de nouveaux fonds : FEADE et FEP, opérant en dehors de la politique de cohésion</p> <p>Le Fonds de cohésion s'adresse toujours aux Etats membres ayant un RNB/hab. inférieur à 90% de la moyenne communautaire</p>
<p><u>LES MODALITES DE FINANCEMENT</u> Les FS et le fonds de cohésion financent des actions selon 3 types de procédures :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les programmes d'initiative nationale (93,5% des ressources) : actions nationales et régionales financées par les FS, objectifs 1, 2,3 <ul style="list-style-type: none"> o Objectif I (territorialisé) (69,7%)* : Développement de régions en retard, régions ultrapériphériques et zones à faible densité de population. FEDER, FSE, IFOP et FEOGA o Objectif II (territorialisé) (11,5%)* : Reconversion économique et sociale de zones en difficultés structurelles (zones en mutation économique et zones rurales dépendantes de la pêche ou en déclin), financé par FEDER, FSE. 	<p><u>LES MODALITES DE FINANCEMENT</u> Une seule procédure de financement : Les 3 nouveaux objectifs de la politique de cohésion</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convergence (81,55 % des ressources)* : ancien Objectif I, soutenir la croissance et la création d'emplois dans les Etats membres et régions moins développés : Etats membres dont le PNB/hab. inférieur à 90% du RNB/hab. communautaire et régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Financé par : FEDER, FSE et FC

la suite tableau 1

<p>o Objectif III (non territorialisé) (12,3%) : Modernisation des systèmes de formation et d'aide à l'emploi. Financé par le FSE</p> <p>* Phasing Out : Pour les territoires, anciennement éligibles aux précédents objectifs et ne l'étant plus, un soutien transitoire est prévu.</p>	<p>2. Compétitivité et Emploi (15,92 % des ressources)*: s'apparente aux anciens Objectif II et III et priorités de l'ancien PIC EQUAL, pour promouvoir le changement économique des zones prioritaires, financé par le FEDER et le FSE</p> <p>3. Coopération Européenne (2,53 % des ressources): reprend le PIC INTERREG pour promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ; financé par le FEDER</p> <p>* Phasing Out : territoires, anciennement éligibles et ne l'étant plus, un soutien transitoire est prévu</p>
<p><u>EN CHIFFRE</u></p> <p>Le budget de la politique de cohésion : 229,8 mds € :</p> <p>Fonds structurels : 211,8 mds €</p> <ul style="list-style-type: none"> - Objectif I : 148,5 mds € - Objectif II : 24,1 mds € - Objectif III : 26,2 mds € - PIC : 11,4 mds € - Actions innovantes : 1,6 mds € <p>2004–2006 : 14.156 mds pour les 10 nouveaux Etats</p> <p>Fonds de cohésion : 18 mds € (dont 7,591 mds sur 2004–2006 pour les 10 nouveaux Etats membres)</p>	<p><u>EN CHIFFRE</u></p> <p>Suite au sommet européen des 15 et 16 décembre 2005, le budget de la politique de cohésion devrait s'élever à : 377,51 mds € (+ 64,3 % par rapport à la période 2000–2006) :</p> <p>Fonds structurels : 307,8 mds € (+45,3 %)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convergence : 251 mds € - Compétitivité et Emploi : 49 mds € - Coopération Européenne : 7,8 mds € <p>Fonds de cohésion : 69,71 mds € (+ 87,28%)</p>

Source : Migot (2007), La nouvelle politique de cohésion sociale de l'UE (2007–2013) : Quels changements en perspective ? Pôle *PECO-Asie*, dans: Cités Unies France 20 mars 2007.

1.3. La coopération au service de la cohésion

L'UE rassemble une riche variété culturelle, linguistique et historique, des principes et idéaux communs les unissant que la coopération territoriale européenne permet de concrétiser. Celle-ci fait partie de la politique de cohésion depuis 1990, axée sur une approche locale, afin de résoudre les problèmes transfrontaliers qui requièrent une vision commune. Elle détient la clé pour aider les régions à partager leur savoir à travers l'Europe.

Les ressources disponibles pour l'UE25 pour 2007–2013 s'élèvent à 347,41 mds €, soit 35,7% du budget cumulé total de l'UE en crédits d'engagement sur la même période. Cette enveloppe se répartit sur les 3 objectifs : convergence : 81,5% ; compétitivité régionale et emploi : 16% et coopération territoriale européenne (CE 2013) : 2,5%. La CE est chargée de procéder à des ventilations indicatives annuelles par Etat et tenir compte de la taille de la population éligible : prospérité nationale, régionale et taux de chômage.

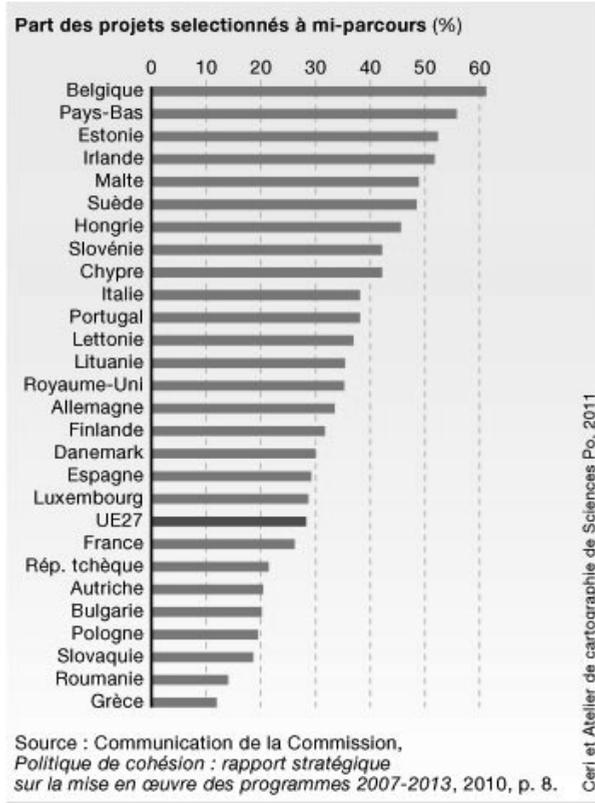


Figure 1. Politique de cohésion 2007–2013

Source : CE, rapport stratégique... 2007–2013

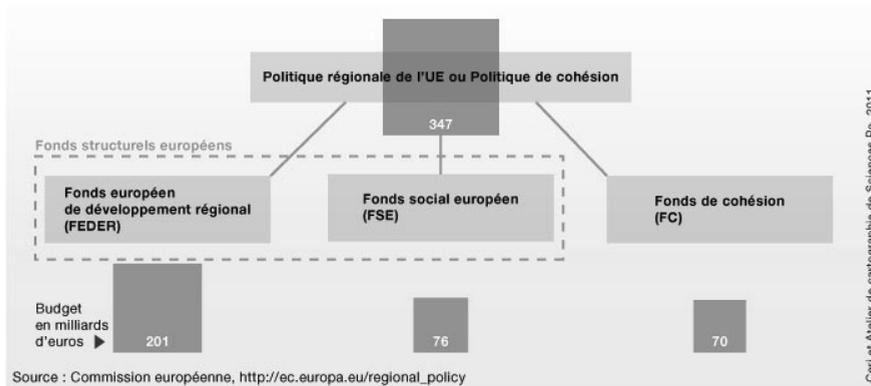


Figure 2. Politique régionale de l'UE, 2007–2013

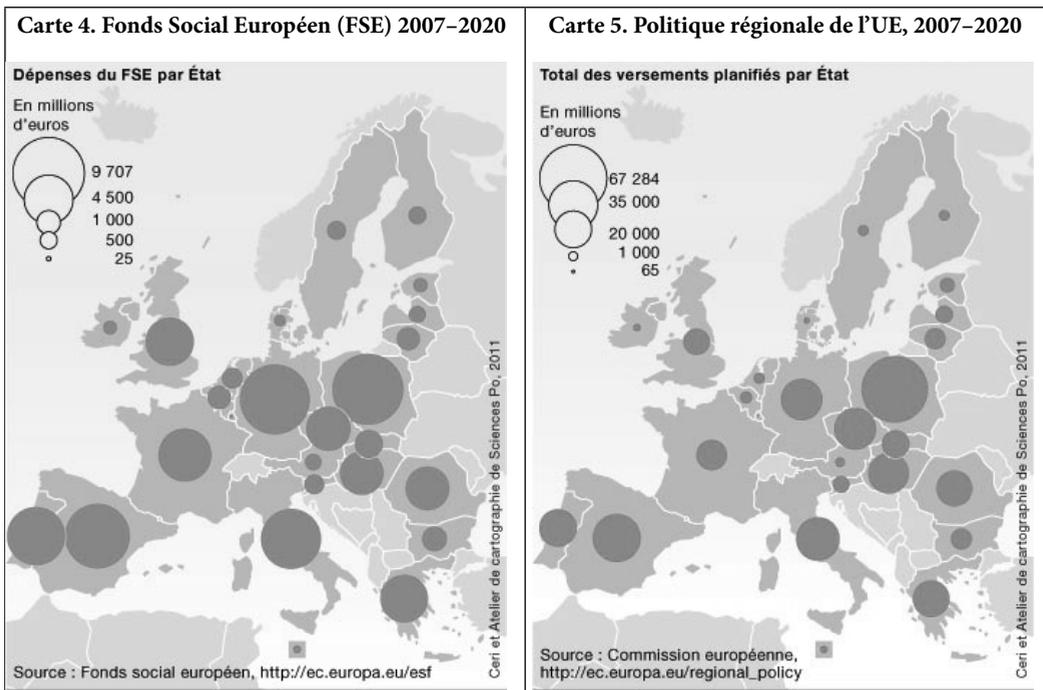
Source : Commission européenne

2. Quelle est la réactivité de l'UE à la crise qui l'a secouée depuis 8 ans ?

Un an après le lancement de la nouvelle politique de cohésion, 2008, le contexte mondial a commencé à entrer dans une phase de perturbations financières et économiques, où l'UE est frappée de plein fouet. La politique de cohésion a également démontré sa capacité à s'adapter aux changements et à donner des réponses efficaces à la crise. Cela dit, les programmes devraient fournir jusqu'à la fin de 2015 des résultats supplémentaires importants et il est essentiel de poursuivre et même d'intensifier les efforts déployés jusqu'à ce jour.

2.1. La réponse de l'UE à la crise économique

2008, début de la crise financière mondiale aux États-Unis, où une réponse coordonnée des gouvernements nationaux européens, de la BCE et de la CE ne s'est pas fait attendre : engagement envers l'euro, stabilisation financière, nouveaux outils de gestion des crises et réformes des règles. Ainsi, sont mis en place des mécanismes européens de stabilité : fonds d'aide d'urgence en cas de difficultés économiques extraordinaires, autorités de supervision financière à l'échelle européenne, nouvelles lois pour la stabilité des banques.



Source : FSE, <http://ec.europa.eu/esf> & CE ; http://ec.europa.eu/regional_policy

Pour asseoir une meilleure gouvernance économique, l'UE instaura le semestre européen : procédure annuelle de coordination des budgets publics, et le Pacte euro+, traité sur le pacte budgétaire européen : engagements mutuels pour des finances publiques saines.

2.2. Mise en place d'une nouvelle stratégie

La stratégie de Lisbonne comme réponse européenne à la mondialisation est une idée très récente qui ajoute à l'ambiguïté des objectifs, des compétences et des méthodes. Cela conduit au constat prudent : le bilan de la Stratégie de Lisbonne pour les défis identifiés en 2000 est mitigé. Même si certains des objectifs chiffrés ont eu des progrès significatifs, d'autres n'ont pas été atteints. L'Europe doit savoir également s'en saisir en valorisant mieux ses atouts à s'adapter à la mondialisation pour en tirer le meilleur parti. Il s'agit de bâtir une vision stratégique globale et cohérente de l'Europe pour la mondialisation à partir de l'existant : la Stratégie de Lisbonne et l'ensemble de politiques extérieures communes.

Cependant les échanges ont peu contribué à ce phénomène, et le changement technologique, privilégiant certaines qualifications, a joué un rôle plus important où il est très difficile de faire la part des effets de ces différents facteurs. Il résulte de ce processus que la mise en place de politiques stratégiques prend une importance cruciale pour s'adapter à la mondialisation.

3. Stratégie « Europe 2020 » et politique de cohésion réformée de l'UE 2014–2020

La crise économique et financière qui perdure encore en Europe, a poussé les dirigeants européens à adopter en 2010 la « Stratégie Europe 2020 », comme réponse à la crise au moyen d'une croissance intelligente, durable et inclusive, ainsi qu'une gouvernance économique. La CE a proposé d'importants changements pour 2014–2020 : concentrer les ressources, faire porter les efforts sur les résultats, obtenir des informations fiables reposant sur des indicateurs communs, disposer d'un cadre de performance et d'évaluations.

Ainsi est mise en place en de nouveaux termes et défis, une politique de cohésion réformée de l'UE pour 2014–2020 pour assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale, en se fixant 3 priorités – économie intelligente, durable et inclusive – répondant aux 5 objectifs prioritaires mentionnés dans la Stratégie Europe 2020 [CE 2016] : Emploi ; Recherche et Innovation ; Recherche climatique/Energie ; Education et Pauvreté.

3.1. La politique de cohésion 2014–2020

Dans l'ensemble, la politique de cohésion réformée permettra d'investir jusqu'à 351,8 mds € dans les régions et villes d'Europe et dans l'économie réelle. Elle constituera le principal outil d'investissement de l'UE pour atteindre les objectifs d'Europe 2020. Le FEDER sera concentré sur des priorités essentielles, soutien aux PME, pour doubler les crédits en les faisant passer de 70 à 140 mds € sur 7 ans. Puis une plus forte orientation sur les résultats et une nouvelle réserve de performance, pour l'ensemble des fonds structurels et d'investissement européens, pour les projets de qualité. Enfin, l'efficacité de la politique de cohésion, du développement rural et du fonds pour la pêche sera liée à la gouvernance économique afin d'inciter les États à suivre les recommandations formulées par l'UE dans le semestre européen.

La politique de cohésion contribue significativement à généraliser la croissance et la prospérité dans l'UE, en veillant à l'atténuation des disparités diverses. Le 5^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale montre les réalisations de celle-ci dans l'emploi, le capital humain, les infrastructures et protection de l'environnement, dans les régions les moins développées, et sans elle, les disparités seraient incontestablement plus marquées⁹.

3.2. Réorientation de la politique de cohésion de l'UE pour maximiser son impact sur la croissance et l'emploi: la réforme en 10 points

Dans le cadre de son budget 2014–2020, l'UE investira 325 mds € dans la politique de cohésion dans les États membres, leurs régions et villes afin d'atteindre ses objectifs de croissance et d'emploi et de lutter contre le changement climatique, la dépendance énergétique et l'exclusion sociale. Les principaux éléments de la réforme sont les suivants¹⁰:

1. Investir dans l'ensemble des régions de l'Union et adapter le niveau de soutien et la participation nationale (taux de cofinancement) à leur niveau de développement;
2. Orienter les ressources vers les secteurs de croissance: 100 mds du FEDER en innovation et recherche, stratégie numérique, PME et économie verte, et 66 mds du FC en transports transeuropéens et infrastructure environnementale.
3. Fixer des objectifs clairs, transparents et mesurables : responsabilité et résultats
4. Instaurer des conditions à remplir avant que les fonds puissent être affectés afin de garantir des investissements plus efficaces.
5. Établir une stratégie commune pour une meilleure coordination et une réduction des chevauchements entre FEDER, Fonds de cohésion, FSE, FEP et LEADER
6. Réduire la bureaucratie et simplifier l'utilisation des investissements de l'UE

⁹ Conclusions du 5^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : l'avenir de la politique de cohésion {SEC(2010) 1348 final} & «Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» – COM(2010).

¹⁰ CE (2013), MEMO/13/8/78, Bruxelles, le 19 novembre 2013.

7. Renforcer la dimension urbaine de la politique, FEDER pour les projets intégrés urbains
8. Renforcer la coopération transfrontalière par un grand nombre de projets transfrontaliers.
9. Gouvernance économique de la politique de cohésion: cadre du semestre européen.
10. Encourager l'utilisation des instruments financiers et fournir aux PME un soutien et un accès au crédit

Le Parlement européen a voté le cadre financier pluriannuel de l'UE pour les années 2014 à 2020, permettant ainsi à l'UE d'investir 959,988 mds € dans l'avenir de l'Europe, dans la « politique de cohésion réformée », dans le cadre budgétaire¹¹ (tableau 2).

Tableau 2. Ventilation par secteur des dépenses pluriannuelles pour 2014–2020 (en mds €)

Années Secteurs	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL*
1	15,605	16,321	16,726	17,693	18,490	19,700	21,079	125,644
2	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149
3	55,883	55,060	54,261	53,448	52,466	51,503	50,558	373,179
4	2,053	2,075	2,154	2,232	2,312	2,391	2,469	15,686
5	7,859	8,083	8,281	8,375	8,553	8,764	8,794	58,709
6	8,218	8,385	8,589	8,807	9,007	9,206	9,417	61,719
7	0,027	–	–	–	–	–	–	0,027
TOTAL	134,318	135,328	136,056	137,100	137,866	139,078	140,242	959,988

1. Compétitivité pour la croissance et l'emploi. 2. **Cohésion économique, sociale et territoriale**. 3. Croissance durable : ressources naturelles. 4. Sécurité et Citoyenneté. 5. L'Europe dans le monde. 6. Administration. 7. Compensation.

Source : Etabli par nous-mêmes avec nos calculs à partir des données de stratégie 2020 ainsi que d'Eurostat, « chiffres clés de l'Europe 2013 » (*) Le total en colonne est de 960,113 €.

L'aspect fondamental de la politique de cohésion 2014–2020 est la forte dimension d'équité territoriale : 68,8% des fonds sont alloués aux régions les moins développées, 11,6% pour les régions en transition et enfin 15,8% pour les régions les plus développées. La politique de cohésion a été repensée en vue d'une plus grande efficacité de mise en œuvre et de s'aligner au mieux sur les objectifs de la Stratégie Europe 2020 autour des cinq objectifs (Politique de cohésion 2012, p. 9) fixés :

- Emploi : Un emploi pour 75% de la population âgée de 20 à 64 ans.
- Recherche et développement : Investissement de 3 % du PIB de l'UE dans la recherche et le développement.
- Changement climatique et énergie : Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% (voire de 30%) par rapport à 1990, utilisation d'énergie provenant

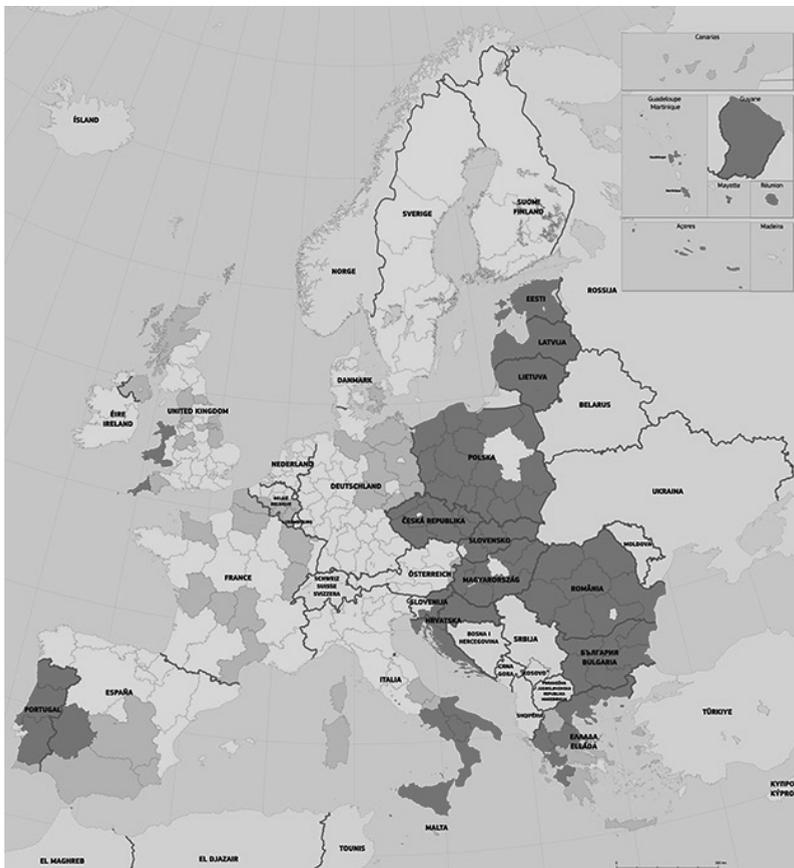
¹¹ Commission Européenne – IP/13/1096 19/11/2013.

de sources renouvelables à hauteur de 20 % et augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

- Éducation : Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans.
- Pauvreté et exclusion sociale : Réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

En rapport aux NUTS (1, 2 et 3), dans le souci d'uniformisation et d'harmonisation, les régions et pays éligibles aux fonds structurels, concernent tous les PECO, le sud d'Italie, la Grèce et le Portugal, ainsi quelques régions de France, d'Espagne et d'Allemagne (carte 6).

Carte 6. Régions éligibles aux FS, FEDER & FSE pour 2014–2020



- Régions les moins développées (PIB/habitant < 75 % de la moyenne de l'UE des 27)
- Régions en transition (PIB/habitant entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'UE des 27)
- Régions les plus développées (PIB/habitant >=90 % de la moyenne de l'UE des 27)

Source : www.ec.europa.eu/esf (CE, politique de cohésion pour 2014–2020)

Carte 7. Eligibilité de la politique de cohésion 2014–2020

Source : Commission européenne (UE-politique de cohésion pour 2014–2020)

Quant à la politique de cohésion, les pays concernés sont le Portugal, la Grèce et tous les PECO émanant des 3 derniers élargissements de l'UE (carte 7). Le tableau en annexe 2 met bien en évidence les montants alloués aux pays dans le cadre de la politique de cohésion pour la période 2014–2020, pour réduire les inégalités et assurer une convergence dans l'UE.

Quant à la politique de cohésion, les pays concernés sont le Portugal, la Grèce et tous les PECO émanant des 3 derniers élargissements de l'UE (carte 7). Le tableau en annexe 2 met bien en évidence les montants alloués aux pays dans le cadre de la politique de cohésion pour la période 2014–2020, pour réduire les inégalités et assurer une convergence dans l'UE.

Conclusion

Le territoire européen présente des disparités socioéconomiques importantes entre pays et entre régions. Ecart accentué avec les effets de la crise depuis 2008. L'UE s'est dotée, en 1989, d'une politique de cohésion pour réduire ces déséquilibres socioéconomiques et spatiaux et encourager la convergence, contribuant au développement global des territoires.

Les PECO (pays d'Europe centrale et orientale), régions moins développées de l'UE et leurs besoins sont importants, mais par rapport aux situations initiales, ils ont beaucoup amélioré le niveau de développement. C'est essentiel que la politique structurelle et de cohésion soit adaptée aux nouvelles circonstances pour réduire les écarts avec les autres puissances de l'UE (Allemagne, France, Royaume uni, Italie, Pays-Bas, Suède, ...).

Il est important de renforcer la cohésion territoriale de l'UE en expansion. Ainsi, $\frac{3}{4}$ des citoyens sont des citoyens, et le territoire est à $\frac{3}{4}$, rural. Dans l'Agenda territorial, les défis identifiés : environnement, cohésion, croissance économique, accès au savoir, infrastructures.

Le projet lancé en 2010 et la politique de cohésion réformée de l'UE pour 2014–2020, de par les 3 principales priorités et les 5 objectifs fixés, pourraient atteindre ses résultats, pour peu que les contextes international, continental, national et régional y soient favorables.

Cependant, l'on est en présence d'une équation complexe aux grands challenges pour l'UE : comment mener la politique de cohésion à éléments contradictoires : compétitivité, emploi, environnement, énergie, croissance ? Il est très difficile de concilier tous ces éléments-objectifs. Ainsi, compétitivité et cohésion, un grand défi à relever pour les pays et les régions, est difficile à réaliser. Ce qui imposera sans doute des choix ou retardera leurs réalisations.

Annexe 1. Liste des acronymes

BEI	Banque européenne d'investissement	IAP	Instrument d'Aide de Préadhésion pour les Balkans occidentaux (2007–2013)
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement	IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
CE	Commission européenne	IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
CESE	Comité économique et social européen	INTERREG	coopération entre les régions frontalières
EQUAL	PIC de lutte contre les discriminations et les inégalités dans l'accès au marché du travail	ISPA	Instrument for Structural policies for Pre-Accession (Instrument de préadhésion pour politiques structurelles)
FC	Fonds de cohésion	LEADER+	Programme d'initiative communautaire en faveur du développement rural
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural	NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques de l'UE
FEDER	Fonds européen de développement régional	OCDE	Organisation de développement et de coopération économique
FEI	Fonds européen d'investissement	PAC	Politique agricole commune
FEP	Fonds européen pour la pêche	PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
FEOGA – G	Fonds d'orientation et de garantie agricole, option « Garantie » ; financement de la PAC	PIC	Programmes d'initiative communautaire (Interreg, Leader+, Urban, Equal)
FEOGA – O	Fonds d'orientation et de garantie agricole, Orientation ; soutien au développement rural	PIB/hab.	Produit Intérieur Brut par habitant
FSE	Fonds social européen	UE	Union européenne
GECT	Groupement européen de coopération territoriale	URBAN	PIC en faveur des villes et banlieues en crise

Annexe 2. Total des allocations de la politique de cohésion de l'UE 2014-2020* (millions d'euros, prix courants)

	Fonds de cohésion	Régions Moins développées	Régions de transition	Régions très développées	Régions de l'extrême et nord peu peuplées	Régions du Territoire européen			Coopération jeunes Initiative (Allocation supplémentaire)	Total
						Coopération trans-frontalière	Coopération trans-nationale			
BE	-	-	1 039,7	938,6	-	219,0	44,2	42,4	2 283,9	
BG	2 278,3	5 089,3	-	-	-	134,2	31,5	55,2	7 588,4	
CZ	6 258,9	15 282,5	-	88,2	-	296,7	43,0	13,6	21 982,9	
DK	-	-	71,4	255,1	-	204,2	22,7	-	553,4	
DE	-	-	9 771,5	8 498,0	-	626,7	338,7	-	19 234,9	
EE	1 073,3	2 461,2	-	-	-	49,9	5,5	-	3 590,0	
IE	-	-	-	951,6	-	150,5	18,3	68,1	1 188,6	
EL	3 250,2	7 034,2	2 306,1	2 528,2	-	185,3	46,4	171,5	15 521,9	
ES	-	2 040,4	13 399,5	11 074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28 559,5	
FR	-	3 407,8	4 253,3	6 348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15 852,5	
HR	2 559,5	5 837,5	-	-	-	127,8	18,3	66,2	8 609,4	
IT	-	22 324,6	1 102,0	7 692,2	-	890,0	246,7	567,5	32 823,0	
CY	269,5	-	-	421,8	-	29,5	3,3	11,6	735,6	
LV	1 349,4	3 039,8	-	-	-	84,3	9,3	29,0	4 511,8	
LT	2 048,9	4 628,7	-	-	-	99,9	13,9	31,8	6 823,1	
LU	-	-	-	39,6	-	18,2	2,0	-	59,7	
HU	6 025,4	15 005,2	-	463,7	-	320,4	41,4	49,8	21 905,9	
MT	217,7	-	490,2	-	-	15,3	1,7	-	725,0	
NL	-	-	-	1 014,6	-	321,8	67,9	-	1 404,3	
AT	-	-	72,3	906,0	-	222,9	34,4	-	1 235,6	
PL	23 208,0	51 163,6	-	2 242,4	-	543,2	157,3	252,4	77 567,0	
PT	2 861,7	16 671,2	257,6	1 275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21 465,0	

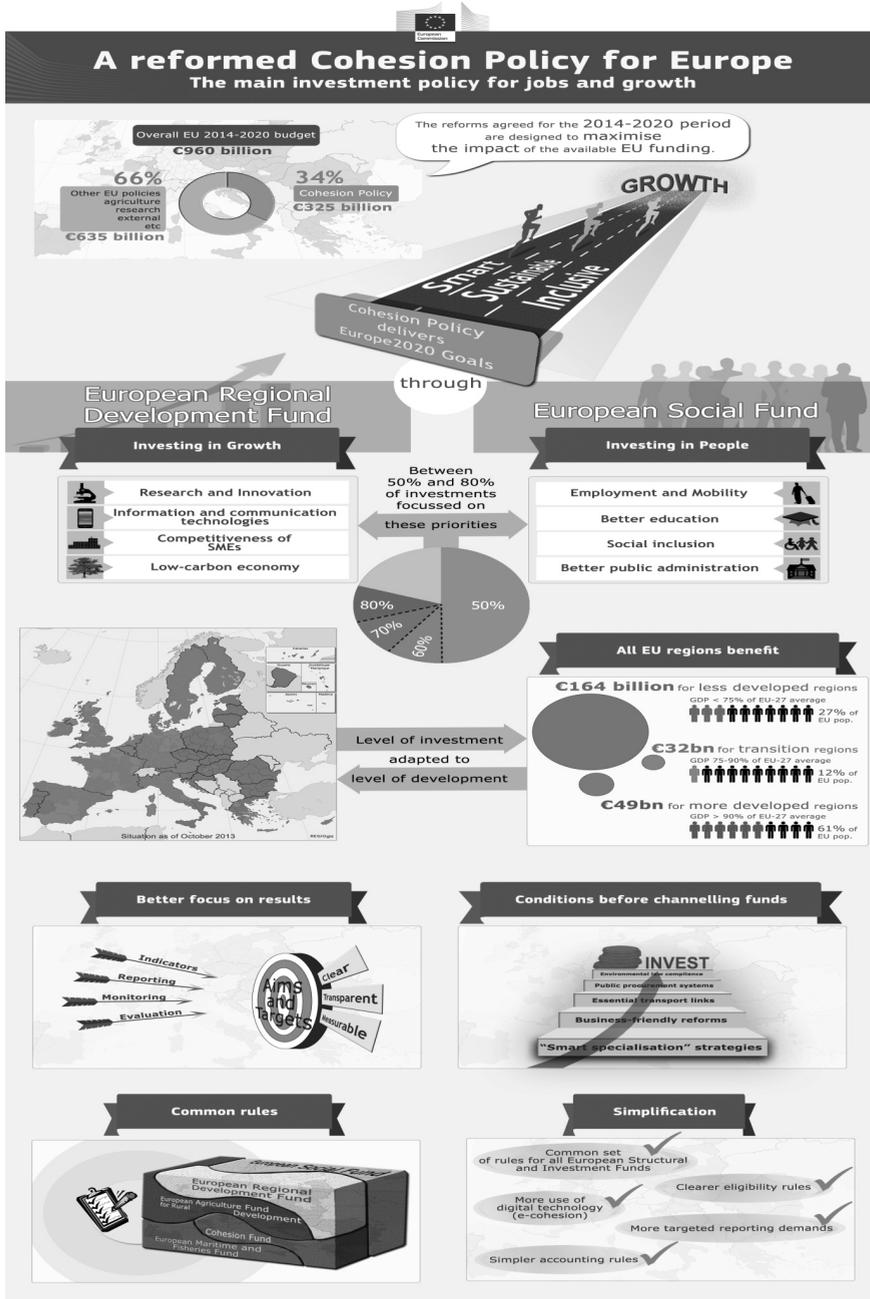
RO	6 935,0	15 058,8	-	441,3	-	364,0	88,7	106,0	22 993,8
SI	895,4	1 260,0	-	847,3	-	54,5	8,4	9,2	3 074,8
SK	4 168,3	9 483,7	-	44,2	-	201,1	22,3	72,2	13 991,7
FI	-	-	-	999,1	305,3	139,4	21,9	-	1 465,8
SE	-	-	-	1 512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2 105,8
UK	-	2 383,2	2 617,4	5 767,6	-	612,3	253,3	206,1	11 839,9
Coopération interrégionale									571,6
Actions urbaines innovantes									371,9
Assistance technique									1 217,6
EU28	63 399,7	182 171,8	35 381,1	54 350,5	1 555,4	7 548,4	2 075,0	3 211,2	351 854,2

(*) Ventilation par catégorie d'allocations soumises à des transferts entre catégories à la demande des États membres.
Note: Si le budget global de 351,8 milliards USD ne correspond pas à la ligne du total, du cadre financier pluriannuel, il est dû aux transferts du Fonds d'aide européenne aux plus démunis.

- Les PECO (membres depuis 2004) sont soulignés (italiques) par nous-mêmes
- Tableau traduit en français par nous-mêmes.

Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources...

Annexe 3. Synthèse de la politique de cohésion réformée pour l'Europe



@EU_Regional
<http://ec.europa.eu/inforegio>

@EU_Social
<http://ec.europa.eu/social>

Disclaimer: Information in this infographic is for reference purposes only.

Source : Commission européenne (<http://ec.europa.eu/inforegio>&<http://ec.europa.eu/social>)