



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.7.2005
COM(2005) 299 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Une politique de cohésion pour soutenir
la croissance et l'emploi**

Orientations stratégiques communautaires 2007-2013

{SEC(2005) 904}

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 5 |
| 2. | COHÉSION, CROISSANCE, EMPLOI..... | 7 |
| 2.1. | L’agenda de Lisbonne renouvelé | 7 |
| 2.2. | La contribution de la politique de cohésion à la croissance et à l’emploi..... | 7 |
| 3. | LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013 | 9 |
| 3.1. | Convergence..... | 10 |
| 3.2. | Compétitivité régionale et emploi..... | 10 |
| 3.3. | Coopération territoriale européenne..... | 11 |
| 3.4. | Gouvernance | 12 |
| 4. | ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013 | 14 |
| 4.1. | ORIENTATION: Faire de l’Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l’emploi | 15 |
| 4.1.1. | Étendre et améliorer les infrastructures de transports | 15 |
| 4.1.2. | Améliorer la contribution environnementale à la croissance et à l’emploi..... | 17 |
| 4.1.3. | Traiter la question de l’utilisation intensive par l’Europe des sources d’énergie traditionnelles | 19 |
| 4.2. | ORIENTATION: Améliorer la connaissance et l’innovation, facteurs de croissance | 19 |
| 4.2.1. | Accroître et améliorer les investissements en RDT | 21 |
| 4.2.2. | Faciliter l’innovation et encourager la création d’entreprises..... | 22 |
| 4.2.3. | Promouvoir la société de l’information pour tous..... | 24 |
| 4.2.4. | Améliorer l’accès aux financement..... | 25 |
| 4.3. | ORIENTATION: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité | 26 |
| 4.3.1. | Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale..... | 27 |
| 4.3.2. | Améliorer la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité du marché du travail | 29 |
| 4.3.3. | Investir davantage dans le capital humain en améliorant l’éducation et les compétences | 30 |
| 4.3.4. | Capacités administratives..... | 32 |
| 4.3.5. | Contribuer au maintien en bonne santé de la population active..... | 33 |

| | | |
|------|---|----|
| 5. | PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION | 33 |
| 5.1. | La contribution des villes à la croissance et à l’emploi | 34 |
| 5.2. | Soutenir la diversification économique des zones rurales | 35 |
| 5.3. | Coopération..... | 35 |
| 5.4. | Coopération transfrontalière..... | 36 |
| 5.5. | Coopération transnationale..... | 36 |
| 5.6. | Coopération interrégionale..... | 37 |
| 6. | PROCHAINES ÉTAPES | 37 |
| | ANNEXE | 34 |

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi

Orientations stratégiques communautaires 2007-2013

«(...) l'Europe doit renouveler les bases de sa compétitivité, augmenter son potentiel de croissance ainsi que sa productivité et renforcer la cohésion sociale, en misant principalement sur le connaissance, l'innovation et la valorisation du capital humain.

Pour atteindre ces objectifs, l'Union doit davantage mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés - y compris la politique de cohésion – dans les trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie pour mieux en exploiter les synergies dans un contexte général de développement durable»¹.

1. INTRODUCTION

Le récent élargissement à 25 Etats membres, et la Bulgarie et la Roumanie également prêtes à rejoindre l'Union en 2007, ont considérablement accru les niveaux de disparité au sein de l'UE.

Le troisième rapport sur la cohésion, récemment publié, a confirmé le fait que l'élargissement de l'Union à 25 États membres, par la suite à 27 ou plus, représente un défi sans précédent pour la compétitivité et la cohésion interne de l'Union. En même temps, le rapport constate que certaines des parties les plus pauvres des nouveaux États membres présentent des taux de croissance parmi les plus élevés de l'Union (voir la carte figurant en annexe).

Aux fins de la réalisation des objectifs fixés par le traité², notamment la promotion d'une convergence réelle, les actions soutenues par les moyens limités dont dispose la politique de cohésion doivent se concentrer sur la promotion d'une croissance durable³, de la compétitivité et de l'emploi, tel qu'énoncé dans la stratégie de Lisbonne renouvelée. Clairement, la stabilité macro-économique et les réformes structurelles sont une précondition pour le succès de la politique de cohésion, ensemble avec une série d'autres conditions qui favorisent l'investissement (y compris la mise en œuvre effective du marché unique, des réformes administratives, une gouvernance de qualité, un climat économique favorable ainsi que l'existence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée)⁴.

Les principes susmentionnés sous-tendent les propositions de réforme de la politique de cohésion sociale pour la période 2007-2013 présentées par la Commission dans le troisième rapport sur la cohésion de février 2004 et dans la réforme budgétaire et législative de juillet 2004.

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

² L'article 158 du traité dispose que, afin de renforcer sa cohésion économique et sociale, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.

³ Conformément avec la stratégie de Göteborg adoptée par le Conseil européen en 2001.

⁴ «L'Économie de l'Union européenne : Bilan 2004» - COM(2004) 723 du 26.10.2004.

Les propositions de la Commission visent à obtenir des améliorations dans deux domaines principaux. En premier lieu, la dimension stratégique de la politique de cohésion est renforcée afin d'assurer une meilleure intégration des priorités communautaires dans les programmes de développement nationaux et régionaux. En second lieu, des efforts sont faits afin de garantir une meilleure appropriation de la politique de cohésion sur le terrain. Cela se traduit par un dialogue renforcé au sein des partenariats formés par la Commission, les États membres et les régions, ainsi que par un partage de responsabilités plus clair et plus décentralisé dans des domaines tels que la gestion et le contrôle financiers. Les propositions aboutiraient également à une répartition plus transparente des responsabilités entre la Commission, les États membres et le Parlement.

Conformément à l'article 23 de la proposition de règlement du Conseil (CE) portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion⁵, il appartient au Conseil d'établir au niveau de la Communauté, après l'adoption des règlements et sur la base d'une proposition de la Commission, les orientations stratégiques pour la politique de cohésion qui *«transposent notamment les priorités de la Communauté afin de promouvoir un développement équilibré, harmonieux et durable»*⁶.

Les orientations stratégiques communautaires esquissées dans la présente communication présentent les caractéristiques principales suivantes:

- les instruments financiers à la disposition de la politique de cohésion sont les Fonds structurels (FEDER et FSE) et le Fonds de cohésion. Les orientations qui suivent ne procèdent jamais à une analyse individuelle par fonds. La question de l'instrument le plus approprié pour chaque rubrique relève en effet de la phase de programmation et dépend de la nature des dépenses envisagées (infrastructure, investissements productifs, développement des ressources humaines, etc.);
- l'objectif principal est d'identifier les priorités communautaires en matière de soutien dans le cadre de la politique de cohésion, en vue de renforcer les synergies avec la stratégie de Lisbonne et de permettre sa mise en œuvre, conformément aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi;
- les orientations ne concernent que la partie des investissements nationaux et régionaux cofinancée par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion;
- les orientations doivent être lues conjointement avec les propositions législatives. Ces dernières définissent la finalité et le champ d'application de l'aide fournie par chaque Fonds, tandis que les orientations stratégiques communautaires tendent à identifier, dans ce champ d'application, les domaines dans lesquels la politique de cohésion peut contribuer le plus efficacement à la réalisation des priorités communautaires, notamment celles découlant de la stratégie de Lisbonne renouvelée;
- les orientations reflètent la discussion qui a eu lieu avec les États membres et au sein des différents services de la Commission.

⁵ COM(2004) 492 du 14.7.2004. Dans la suite du texte, le terme « Fonds » est utilisé pour désigner les trois Fonds, les termes «Fonds Structurels» renvoyant exclusivement au FEDER et au FSE.

⁶ COM (2004) 495 , article 23.

Après leur adoption par le Conseil, les orientations stratégiques serviront de socle pour l'élaboration des cadres de référence stratégiques nationaux et des programmes opérationnels correspondants.

2. COHÉSION, CROISSANCE, EMPLOI

2.1. L'agenda de Lisbonne renouvelé

Les conclusions du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000⁷ - texte de base formulant la stratégie de Lisbonne – définissaient une stratégie et une vaste série d'objectifs et d'instruments politiques destinés à rendre l'Union européenne plus dynamique et compétitive. En 2001, le Conseil européen à Göteborg a incorporé une dimension environnementale à ces objectifs.

Il est ressorti de l'examen à mi-parcours du processus que les résultats obtenus jusqu'à présent étaient mitigés. Après de premiers résultats encourageants en 2000, la croissance de l'emploi s'est brutalement ralentie, l'évolution de la productivité demeurant pour sa part décevante tout au long de la période, en partie en raison de l'incapacité à exploiter pleinement les opportunités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Même si ces résultats économiques médiocres sont en partie dus au ralentissement de l'économie mondiale, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer le potentiel de croissance et de création d'emplois en Europe.

En février 2005, la Commission a proposé au Conseil européen de mars 2005 un nouveau Partenariat pour la croissance et l'emploi⁸. Le Conseil a confirmé ses objectifs et souligné la nécessité de relancer la stratégie de Lisbonne.

Dans le cadre de cet effort renouvelé, *«l'Union doit davantage mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires appropriés - y compris la politique de cohésion»*⁹. De surcroît, le Conseil a conclu qu'une meilleure appropriation des objectifs de Lisbonne sur le terrain était nécessaire; qu'il convenait d'impliquer les acteurs locaux et régionaux et les partenaires sociaux, tout particulièrement dans des domaines où la proximité est importante, tels que l'innovation et l'économie de la connaissance, l'emploi, le capital humain, la création d'entreprises, l'aide aux petites et moyennes entreprises (PME), ou l'accès au financement du capital-investissement. De plus, les politiques nationales doivent en bonne logique avoir les mêmes objectifs stratégiques afin de mobiliser le plus grand volume de moyens possible et d'éviter les actions contradictoires sur le terrain.

Dans la période qui a suivi le Conseil européen de mars 2005, la Commission a adopté les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi¹⁰ afin d'aider les États membres à élaborer leurs programmes de réformes nationaux. La Commission préparera parallèlement un programme communautaire concernant la stratégie de Lisbonne.

⁷ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

⁸ Communication au Conseil européen de Printemps « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne » - COM(2005) 24 du 2.2.2005.

⁹ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de mars 2005.

¹⁰ COM(2005) 141.

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

La politique de cohésion contribue déjà à la stratégie de Lisbonne. Des évaluations indépendantes confirment qu'elle a eu un impact macroéconomique sensible, en particulier dans les régions les moins développées, avec des effets multiplicateurs sur l'UE dans son ensemble¹¹. En mobilisant le potentiel de croissance qui existe dans toutes les régions, la politique de cohésion rééquilibre la géographie du développement économique et augmente le taux de croissance potentiel de l'UE dans son ensemble. Pour que l'Union puisse atteindre les objectifs de Lisbonne, toutes les régions – et en particulier celles où le potentiel de hausse de la productivité et de l'emploi est le plus fort – ont un rôle à jouer.

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

La politique de cohésion peut continuer à contribuer de manière importante à la réalisation des priorités de l'agenda de Lisbonne, et ce de plusieurs façons:

- **en investissant dans des secteurs à fort potentiel de croissance.** D'importants retours sur investissement peuvent être obtenus dans les régions qui ont le potentiel pour rattraper rapidement le reste de l'UE, mais où les financements disponibles peuvent être insuffisants pour exploiter toutes les opportunités existantes;
- **en investissant dans les moteurs de la croissance et de l'emploi.** La politique de cohésion se focalise sur les investissements en capital physique et humain qui sont essentiels pour accroître le potentiel de croissance et d'emploi, et notamment sur les infrastructures physiques et en matière de TIC, les capacités de recherche et d'innovation, la formation et l'adaptabilité de la main d'œuvre;
- **en soutenant la mise en œuvre de stratégies cohérentes à moyen ou long terme.** La politique de cohésion est la seule politique offrant un cadre stable de sept ans aux investissements;
- **en développant les synergies et les complémentarités avec les autres politiques communautaires.** La politique de cohésion joue le rôle d'un puissant levier pour la mise en œuvre d'autres politiques communautaires. Ainsi, les projets de réseaux transeuropéens sont directement financés par le Fonds de cohésion dans les pays bénéficiaires de ce Fonds, ce qui a des retombées importantes en termes d'accessibilité au reste de l'Europe. La mise en conformité avec l'acquis environnemental et les objectifs plus larges de développement durable est elle aussi largement soutenue par la politique de cohésion. Enfin, la politique en matière de RDT, et ses préoccupations relatives notamment aux infrastructures de recherche et au développement des ressources humaines dans ce domaine, ont également l'appui de cette politique de cohésion, de même que les politiques communautaires en matière d'innovation ou concernant les PME;
- **en mobilisant des ressources supplémentaires.** Les activités cofinancées par la politique de cohésion confèrent un degré élevé d'additionnalité aux fonds européens, notamment à

¹¹ Voir le troisième rapport sur la cohésion, p. 149.

travers le transfert de ressources à des fins d'investissement dans les secteurs où les dépenses peuvent avoir l'impact et la valeur ajoutée les plus forts. Elles permettent d'exercer un effet de levier dégagant des ressources nationales supplémentaires, publiques et privées, qui sont utilisées dans le cadre de stratégies de développement nationales et régionales cohérentes. Chaque euro dépensé au niveau de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion entraîne d'autres dépenses, d'un montant moyen de 0,9 euro dans les régions les moins développées (objectif 1 actuel) et de 3 euros dans les régions en cours de restructuration (objectif 2 actuel);

- **en améliorant la gouvernance.** Le système unique de mise en œuvre des programmes de cohésion favorise l'amélioration des capacités administratives en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, la diffusion d'une culture de l'évaluation, les accords de partenariat entre le public et le privé, la transparence, la coopération régionale et transfrontalière, et les échanges des meilleures pratiques. Il contribue également à améliorer la qualité de la gouvernance à tous les niveaux en renforçant la responsabilité et l'appropriation de la stratégie de Lisbonne au niveau infranational;
- **en promouvant une approche intégrée de la cohésion territoriale.** La politique de cohésion peut aider à créer des communautés locales viables en faisant en sorte que les questions économiques, sociales et environnementales soient réglées dans le cadre de stratégies visant au renouvellement, à la revitalisation et au développement des zones tant urbaines que rurales.

Eu égard aux différentes façons dont la politique de cohésion peut contribuer à la réalisation de l'agenda de Lisbonne, la section qui suit définit les principaux aspects du nouveau cadre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013.

3. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR 2007-2013

3.1. Concentration

La présente section s'intéresse au nouveau cadre de la politique de cohésion en regard du besoin de concentration thématique et géographique. On y examine également la dimension de la gouvernance.

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

La combinaison de politiques qu'un État membre ou une région doit mettre en œuvre pour parvenir à un dosage adéquat des investissements pour la croissance dépend de ses caractéristiques propres, de la structure de son activité économique, ainsi que de la nature et de l'étendue de ses insuffisances structurelles comme de ses avantages comparatifs potentiels. Cet ensemble de politiques évolue inévitablement avec le temps, entraînant des changements

dans le type de politiques et d'instruments utilisés. Chaque État membre et chaque région doit trouver la combinaison de politiques adaptée à sa propre trajectoire de développement, eu égard aux conditions économiques, sociales, environnementales, culturelles et institutionnelles qui lui sont propres.

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

Le choix du calendrier a aussi son importance dans les États membres où les transferts de l'Union prennent une dimension macroéconomique. À court terme, ces transferts seront source de pressions inflationnistes, par exemple dans le secteur de la construction, tout en accroissant la tension sur la balance courante (sous l'effet des importations de biens d'équipement, etc.) et sur le budget (en raison des accords de cofinancement). Il importe par conséquent que les États membres et les régions organisent leurs programmes d'investissement de manière à supprimer les goulets d'étranglement du côté de l'offre et accroissent la productivité afin de compenser les pressions qui s'exerceront du côté de la demande sur l'économie nominale.

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

3.2. Convergence

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

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

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

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

3.3. Compétitivité régionale et emploi

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

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

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

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

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

S'attaquer à ces problèmes, et soutenir les régions dans leurs efforts de restructuration et de création de nouvelles activités conformément au programme de Lisbonne révisé, tel est

l'objectif que doit se fixer la nouvelle génération de programmes régionaux en faveur de la compétitivité et de l'emploi.

3.4. **Coopération territoriale européenne**

La finalité de ce nouvel objectif est de promouvoir une **intégration plus forte** du territoire de l'Union dans toutes ses dimensions (économique, sociale et culturelle). Ce faisant, la politique de cohésion soutient un **développement durable et équilibré** du territoire de l'Union au niveau de ses macro régions et réduit les «effets de barrière» par le biais de la coopération transnationale et de l'échange des meilleures pratiques.

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

3.5. **Gouvernance**

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

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

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

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

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

Il existe un facteur connexe majeur, décisif pour l'efficacité de la politique de cohésion: la qualité du **partenariat** entre l'ensemble des parties prenantes, y compris celles qui se situent à l'échelon régional et local, mis en place pour la préparation et l'application des programmes. En outre, un partenariat fort entre la Commission et les États membres constitue la base de la détermination de la stratégie de cohésion et de sa mise en œuvre finale à travers le programme opérationnel.

Élaborer des projets novateurs fondés sur le partenariat, encourager la participation de la société civile à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques et améliorer l'interaction au sein des communautés et entre elles sont autant de moyens de contribuer à la création de capital social et humain, facteur d'emploi durable, de croissance, de compétitivité et de cohésion sociale. Dans ces conditions, il importe que les principales parties prenantes, tant au niveau national que régional et local, fassent bloc derrière l'agenda de la réforme afin que les moyens soient **véritablement concentrés** sur la croissance et l'emploi, et qu'elles mettent en place les réseaux de partenariats nécessaires à cet effet.

Les régions sont encouragées à élaborer des stratégies de développement durable permettant d'obtenir un consensus sur les objectifs à atteindre grâce à un dialogue régulier et systématique avec les principales parties intéressées. Le partenariat est essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement, et il repose sur la consultation et la participation des parties intéressées, telles que les autorités compétentes, les partenaires économiques et sociaux, et les représentants de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales. Le partenariat constitue la base de l'ouverture et de la transparence dans la préparation et la mise en œuvre des programmes.

Partenariats public-privé

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

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

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

Les accords de PPP fonctionnent le mieux lorsqu'il existe une politique explicite des gouvernements nationaux consistant à associer le secteur privé aux projets du secteur public. Selon les domaines d'action visés, les PPP nécessitent des cadres clairs et spécifiques, qui peuvent notamment varier en fonction de la mesure dans laquelle les coûts seront récupérés auprès d'utilisateurs, ou de l'étendue des objectifs sociaux.

L'UE soutiendra ces PPP en leur fournissant des financements par le biais des fonds structurels et de cohésion chaque fois que les projets concernés rempliront tous les critères nécessaires. Pour les plus grands projets, la Commission encouragera les États membres à examiner l'opportunité de recourir à un montage PPP. La BEI et le FEI pourront apporter une contribution précieuse à cet égard.

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

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

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

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

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

En conformité avec le nouvel élan donné à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, la politique de cohésion doit davantage privilégier la connaissance, la recherche et l'innovation, ainsi que le capital humain. Dans cette optique, il y a lieu d'augmenter de manière significative l'effort financier global à fournir dans ces domaines d'action. De surcroît, les États membres doivent reprendre à leur compte les meilleures pratiques là où elles ont produit des résultats positifs visibles en termes de croissance et d'emploi.

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

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

L'une des conditions sine qua non de la croissance et de l'emploi consiste à veiller à ce que les infrastructures nécessaires (par exemple, en matière de transports, d'environnement et d'énergie) soient à la disposition des entreprises. Des infrastructures modernes constituent un facteur important pour les résultats de nombreuses entreprises, elles ont une influence directe sur l'attractivité économique et sociale des régions. Investir dans les régions en retard, notamment dans les nouveaux États membres, encouragera la croissance et consolidera donc la convergence avec le reste de l'Union. Les ressources ne doivent pas seulement provenir des subventions, des prêts doivent également être consentis, par exemple par la Banque européenne d'investissement (BEI). Les États membres auront la possibilité de recourir davantage à l'expertise de la BEI pour préparer des projets qui soient adaptés aux financements européens.

4.1.1. Étendre et améliorer les infrastructures de transports

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

les projets transfrontaliers, est d'une importance capitale pour parvenir à une plus grande intégration des marchés nationaux, tout spécialement dans le contexte d'une Union élargie.

Les investissements dans les infrastructures doivent être adaptés aux besoins spécifiques et au degré de développement économique des régions et des pays concernés. Ainsi, ces investissements (comme d'autres également) font apparaître une baisse des taux de rendement au delà d'un certain niveau de financement. Leur rentabilité économique est élevée lorsque les infrastructures sont rares et que les réseaux de base n'ont pas été achevés, mais elle a tendance à décroître lorsqu'un certain seuil est atteint.

Il doit donc être tenu compte du niveau de développement économique régional et de l'importance des crédits consacrés aux infrastructures. Dans les régions et les pays les moins développés, les liaisons internationales et interrégionales peuvent, à long terme, offrir des taux de rendement plus élevés en termes de compétitivité accrue des entreprises, et faciliter également la mobilité de la main-d'œuvre. En revanche, dans les régions à base économique diffuse et caractérisées par un nombre important de villes de petite taille, la construction d'une infrastructure de transport régionale peut être plus appropriée. Les régions relevant de l'objectif de convergence, et dans une moindre mesure les régions en soutien transitoire («phasing out»), dont les réseaux routiers sont inadaptés doivent aussi pouvoir compter sur une aide pour créer les liaisons routières économiquement indispensables.

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

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

En second lieu, le principe de la durabilité environnementale doit être respecté dans la plus grande mesure possible, conformément au livre blanc¹³. Contrebalancer la prédominance du transport routier en Europe en favorisant des modes de transport alternatifs et le transport combiné doit être une préoccupation fondamentale.

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

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

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

technologie utilisée pour le SEGTF et SESAME (pour un système de gestion du trafic aérien européen plus uniforme).

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

- les États membres doivent donner la priorité aux **30 projets présentant un intérêt européen**, situés dans les États membres et les régions éligibles au titre de l'objectif de convergence¹⁴ (voir la carte en annexe). Les autres projets RTE doivent être soutenus lorsque leur contribution à la croissance et à la compétitivité le justifie amplement. Dans cet ensemble, il convient d'accorder une attention particulière aux liaisons transfrontalières et aux projets supervisés par les coordinateurs européens spécialement désignés dans les États membres. Les États membres doivent utiliser les coordinateurs pour écarter la période qui s'écoule entre la planification du réseau et sa construction matérielle;
- pour veiller à ce que les régions bénéficient des opportunités créées par les réseaux principaux, il est également essentiel de prévoir des investissements complémentaires dans les **liaisons secondaires**, dans le cadre d'une stratégie régionale intégrée en matière de transport et de communication couvrant aussi bien les zones rurales qu'urbaines;
- le soutien apporté aux **infrastructures ferroviaires** doit entraîner une plus grande accessibilité. Les tarifs ferroviaires doivent faciliter l'accès des opérateurs indépendants. Il convient également d'encourager la création d'un réseau susceptible de fonctionner dans l'Europe toute entière. Le respect et les applications de l'interopérabilité et l'utilisation du système SEGTF à bord des trains et sur les rails doivent être des éléments de l'ensemble des projets financés;
- encourager les **réseaux de transport** viables du point de vue environnemental, ce qui inclut des installations de transports publics (y compris des aires de stationnement pour les navetteurs), des plans de mobilité, des périphériques urbains, l'augmentation de la sécurité aux intersections, l'aménagement de pistes cyclables et voies piétonnières, la possibilité d'accéder aux services de transport public ordinaires pour certains groupes ciblés de la population (personnes âgées, personnes handicapées) ainsi que la mise en place de réseaux de points de ravitaillement pour les véhicules ne fonctionnant pas à l'essence;
- pour garantir une efficacité optimale des infrastructures de transport, et promouvoir ainsi le développement régional, il y a lieu de mettre l'accent sur l'amélioration de la **connectivité** des régions enclavées avec le Réseau transeuropéen de transport (RTE-T, voir la carte en annexe). À cet égard, il faut encourager l'élaboration de liaisons secondaires, en insistant notamment sur l'intermodalité et le transport durable. Les ports et les aéroports, en particulier, doivent être reliés à leur arrière-pays;
- il convient de mettre l'accent sur le développement des «**autoroutes de la mer**» et sur le transport maritime de courte distance en ce qu'il constitue une alternative viable au transport routier et ferroviaire de longue distance.

¹⁴ Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004.

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

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

Les cofinancement du Fonds de cohésion et des Fonds structurels doivent venir en complément des subventions issues du budget des Réseaux Transeuropéens. Les États membres devront par avance déterminer l'instrument le plus adapté aux projets envisagés. Le financement de la politique de cohésion peut être combiné avec la garantie de prêt qui fait partie des instruments RTE.

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

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

Afin de maximiser les avantages économiques et de minimiser les coûts, la priorité devrait être accordée à la lutte contre la pollution environnementale à la source. Dans le secteur de la gestion des déchets, cela implique que l'on concentre les efforts sur la prévention, le recyclage et la biodégradation des déchets, qui coûtent moins cher et qui créent plus d'emplois que la mise en décharge et l'incinération, les solutions en bout de chaîne les moins favorables.

Les stratégies de développement doivent reposer sur une évaluation préalable des besoins et des problèmes particuliers auxquels les régions sont confrontées, en se servant, dans la mesure du possible, d'indicateurs appropriés. Des efforts doivent être réalisés afin d'encourager l'internalisation des coûts environnementaux externes, tout en soutenant la création et le développement d'instruments basés sur le marché (voir, par exemple, les instruments proposés dans le Plan d'action relatif aux technologies de l'environnement).

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

- satisfaire les besoins importants d'investissements en **infrastructures**, notamment dans les régions relevant de l'objectif de convergence dans les nouveaux États membres, afin

que la législation sur l'environnement soit respectée, dans les domaines de l'eau, des déchets, de l'air et la protection de la nature et des espèces;

- veiller à l'existence de **conditions attractives pour les entreprises et leur personnel hautement qualifié**. Cela peut être assuré par la promotion d'une programmation de l'utilisation des terres limitant l'extension urbaine anarchique et par la réhabilitation de l'environnement physique, y compris le patrimoine naturel et culturel. Dans ce domaine, les investissements doivent être clairement liés au développement d'entreprises innovantes et créatrices d'emplois sur les sites concernés;
- outre les investissements dans l'énergie durable et le transport durable traités par ailleurs, encourager les investissements contribuant au respect par l'UE des **engagements** pris à **Kyoto**;
- mettre en place des mesures de **prévention des risques** grâce à une meilleure gestion des ressources naturelles, à une recherche plus ciblée et à une meilleure utilisation des TIC, ainsi qu'à des politiques de gestion publiques plus innovantes (voir la carte en annexe).

Lorsque des États membres bénéficient à la fois du soutien du Fonds de cohésion et des Fonds structurels, une distinction doit être faite dans les programmes entre les types d'actions financées par chacun des Fonds. Le Fonds de cohésion doit en général viser les investissements concernant les infrastructures dans les domaines de l'eau, des déchets et de la pollution atmosphérique, tandis que les Fonds structurels doivent généralement concerner la promotion des systèmes de gestion de l'environnement, la diffusion de technologies propres dans les PME et la réhabilitation des sites pollués.

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

La nécessité de réduire la dépendance vis-à-vis des sources d'énergie traditionnelle par des améliorations de l'efficacité énergétique et par l'utilisation d'énergies renouvelables constitue une priorité connexe. Les investissements réalisés dans ces domaines contribuent à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique pour la croissance à long terme; ils fonctionnent également comme une source d'innovation et offrent des possibilités d'exportation.

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

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

- soutenir les projets visant à améliorer l'efficacité énergétique et la diffusion de modèles de développement à faible intensité énergétique;
- soutenir le développement de technologies renouvelables et alternatives (éoliennes, solaires, biomasse) susceptible de constituer un atout pour l'UE et donc de renforcer sa position dans la concurrence. De tels investissements contribuent également à la

réalisation de l'objectif de Lisbonne visant à ce que, d'ici 2010, 21 % de l'électricité soit produite au moyen de sources renouvelables;

- concentrer les investissements portant sur les sources d'énergie traditionnelles sur les projets visant à développer les réseaux lorsque le marché est défaillant. Ces investissements concernent plus particulièrement les régions relevant de l'objectif de convergence.

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

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

Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses de RDT n'a augmenté que de manière marginale. Ces dépenses représentent 1,9 % du PIB, ce qui est fort éloigné de l'objectif de 3 % retenu par la stratégie de Lisbonne¹⁵. Une augmentation de 1,9 % à 3 % de la part du PIB consacrée aux dépenses de RDT (en vue d'atteindre l'objectif de Lisbonne en 2010) entraînerait, selon les estimations, une augmentation de 1,7 % du niveau du PIB d'ici à 2010¹⁶. Tandis que le déficit d'investissement des entreprises en RDT demeure important, certains signes montrent que les investissements publics dans ce domaine subissent également une forte pression. Les écarts observés en matière de RDT et d'innovation au sein même des pays et entre les pays, notamment en ce qui concerne les dépenses des entreprises en RDT, sont beaucoup plus importants que l'écart de revenus. Bien que des initiatives combinées communautaires et nationales aient été entreprises, les institutions publiques et privées du secteur de la RDT doivent mettre en œuvre une action renforcée pour répondre aux besoins de RDT des entreprises.

Le retard de l'Europe en matière d'innovation s'accroît: le tableau de bord européen de l'innovation montre que l'Europe est en retard sur les États-Unis pour 9 des 11 indicateurs d'innovation¹⁷. À l'intérieur de l'Europe également, le retard en matière d'innovation persiste, l'Union ne parvenant souvent pas à transformer le développement technologique en produits et procédés commerciaux. La politique de cohésion peut aider à résoudre les principaux problèmes responsables de la sous-performance de l'Europe en matière d'innovation, à savoir l'inefficacité des systèmes d'innovation, le dynamisme insuffisant des chefs d'entreprise et la lenteur d'adoption des TIC.

À cet égard, il convient: d'améliorer les capacités nationales et régionales en RDT; de soutenir l'investissement dans les infrastructures de TIC; de diffuser la technologie et la connaissance par des mécanismes adéquats de transfert de technologie et d'échange de la

¹⁵ «Investir dans la recherche : Un plan d'action pour l'Europe» - COM(2003) 226 du 30.4.2003.

¹⁶ «Les coûts économiques du non-Lisbonne» - SEC(2005) 385 du 15.3.2005.

¹⁷ SEC(2004) 1475.

connaissance. Une meilleure utilisation du potentiel de RDT existant pourrait être encouragée par le recours aux facultés d'anticipation régionales et à d'autres méthodes régionales de planification stratégique reposant sur un dialogue régulier et systématique avec les principales parties prenantes. Il est tout aussi important d'améliorer la capacité d'absorption de RDT des entreprises, et des PME en particulier; d'encourager la création et l'exploitation d'un pôle plus vaste de talents en matière de recherche de pointe en Europe; d'accroître les investissements publics et privés dans l'innovation et la RDT; et d'encourager les partenariats RDT entre les différentes régions de l'Union.

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

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

Les stratégies régionales doivent donc privilégier les investissements dans la RDT, l'innovation et l'esprit d'entreprise, en veillant à ce que ces investissements correspondent aux besoins de développement économique de la région et aboutissent à des produits, des procédés et des services innovants; en augmentant le transfert de technologie et l'échange de connaissance; en favorisant le développement, la diffusion et la pénétration des TIC au sein des entreprises, et en veillant à ce que les entreprises qui souhaitent investir dans des biens et services à forte valeur ajoutée puissent accéder aux financements.

4.2.1. *Accroître et améliorer les investissements en RDT*

La compétitivité des entreprises européennes dépend fondamentalement de leur capacité à apporter de nouvelles connaissances sur le marché le plus rapidement possible. Cette capacité est renforcée par le soutien public à la RDT, y compris des aides à des entreprises dans les cas où les conditions économiques et de marché le justifient. De plus, les problèmes de droits de propriété des résultats des recherches et la nécessité d'atteindre une masse critique dans certains secteurs de la recherche justifient une aide publique à la RDT.

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

Dans les États membres et régions les moins développés, les activités de RDT doivent être développées autour des pôles d'excellence existants, et il faut éviter une trop grande dispersion des moyens dans l'espace. Les investissements doivent également répondre aux priorités établies dans le 7^e Programme-cadre et soutenir les objectifs de l'agenda de Lisbonne renouvelé. La priorité doit être accordée au développement de produits, services et qualifications commercialisables.

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

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

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

Dans les régions éligibles au titre de l'objectif de convergence, les programmes peuvent contribuer au développement des infrastructures de RDT et d'éducation (y compris les

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

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

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

Les investissements dans l'innovation représentent une priorité essentielle pour la politique de cohésion dans l'ensemble de l'Union. Le cofinancement de ces investissements doit être la principale priorité dans les régions concernées par le nouvel objectif régional en matière de compétitivité et d'emploi, où les ressources financières limitées doivent être concentrées de sorte à pouvoir atteindre une masse critique et à produire un effet levier.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les actions doivent reposer sur les indicateurs du contexte liés à la structure économique existante (notamment en termes de spécialisation industrielle, de degré de développement économique, de qualité de la connectivité aux TIC et de synergies potentielles entre les pôles régionaux d'activité économique). L'identification des besoins régionaux doit tenir compte des initiatives actuelles de l'Union en faveur des TIC, notamment de l'initiative « i2010- une société de l'information européenne pour la croissance et l'emploi »¹⁸.

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

¹⁸ COM(2005) 229.

de l'information, lesquelles garantiront la cohérence et l'intégration entre les secteurs, en équilibrant l'offre et la demande sur la base des exigences locales, de la participation des parties prenantes et d'un soutien politique public fort.

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

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

4.2.4. *Améliorer l'accès aux financements*

Faciliter l'accès aux financements constitue un autre élément privilégié de la promotion de la connaissance et de l'innovation. En vue d'accroître la croissance et la création d'emplois, il faut une fois encore qu'il devienne plus rémunérateur pour les entreprises et les entrepreneurs d'investir dans le développement et la production de biens et de services, plutôt que de concentrer leurs efforts sur des activités visant à maximiser les ventes.

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

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

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

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

- soutenir les **instruments autres que les subventions** tels que les prêts, les garanties d'emprunts subordonnés, les instruments convertibles (crédits mezzanine) et le capital-investissement (par ex. capital d'amorçage et capital-risque). Les subventions doivent servir à la construction et au maintien des infrastructures permettant l'accès au financement (par ex. bureaux de transfert de technologie, pépinières, réseaux d'investisseurs individuels – 'business angels' -, programmes d'investissements prêts à l'emploi). Il convient par ailleurs d'encourager les mécanismes de garantie et de garantie mutuelle, notamment pour faciliter l'accès des PME aux microcrédits. La BEI et le FEI pourraient fournir une contribution utile à cet égard ;
- atteindre des **groupes spécifiques** comme les jeunes entrepreneurs ou les femmes entrepreneurs, ainsi que les entrepreneurs appartenant à des groupes défavorisés dont les minorités ethniques.

Il est particulièrement important de travailler en étroite collaboration avec le FEI en raison de l'expertise qu'il a acquise au fil du temps afin de fournir aux PME l'appui nécessaire, tout en développant simultanément le marché européen du capital-investissement.

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

Lorsqu'il a relancé la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen a approuvé un ensemble unique d'orientations rassemblant les grandes orientations de politique économique et les lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi¹⁹, intégrant ainsi les diverses politiques – politique macroéconomique, politique microéconomique et politique de l'emploi – menées pour promouvoir la croissance et la création d'emploi. Conformément à la proposition de règlement²⁰, les priorités des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion dans les domaines de l'emploi et des ressources humaines doivent être celles de la stratégie européenne pour l'emploi²¹. Par ailleurs, les recommandations de l'UE sur l'emploi doivent préciser, pour chaque pays, les défis et les priorités qui le concernent.

La réussite de la mobilisation en faveur du plein emploi et d'une productivité plus élevée dépend d'une large gamme d'actions, dont celles qui ont déjà été discutées ci-dessus. Les investissements portant sur les infrastructures, le développement des entreprises et la recherche favorisent la création d'emplois, à court terme en raison des effets immédiats desdits investissements, mais aussi à plus long terme grâce à leur effet positif sur la compétitivité. Pour optimiser l'impact sur l'emploi de ces investissements, les ressources humaines doivent aussi être développées et renforcées.

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

- attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale;

¹⁹ Article 99 du traité pour les grandes orientations de politique économique et article 128 pour les lignes directrices sur l'emploi.

²⁰ Article 23 de la proposition de règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion.

²¹ COM(2005) 141 du 12.4.2005.

- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail;
- investir davantage dans le capital humain par l'amélioration de l'éducation et des compétences.

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

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

Les programmes pour l'emploi et le développement des ressources humaines doivent prendre en compte les défis et les priorités propres à chaque pays, comme le préconisent les recommandations sur l'emploi, et ils peuvent être gérés à l'échelon national ou régional. Pour pouvoir lutter efficacement contre les disparités régionales, les programmes nationaux doivent avoir une dimension régionale en cas d'absence de programmes régionaux spécifiques.

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

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

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

Les actions doivent être fondées sur l'identification préalable des besoins au moyen par exemple d'indicateurs pertinents nationaux et/ou régionaux comme les taux de chômage et de participation, les taux de chômage de longue durée, les taux d'exposition au risque de pauvreté et le niveau de revenus.

La présence d'institutions responsables du marché du travail efficaces, notamment de services pour l'emploi qui soient en mesure de relever les défis résultant de la rapidité des

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

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

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

Autre priorité importante, il convient de faire en sorte que les marchés du travail puissent accueillir des personnes défavorisées ou menacées d'exclusion sociale, par exemple celles ayant quitté l'école prématurément, les chômeurs de longue durée, les personnes appartenant

à une minorité ou handicapées. Cela suppose de construire des parcours d'intégration et de combattre les discriminations, en se donnant les objectifs suivants:

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

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

Dans une économie de plus en plus modelée par les pressions de la mondialisation, y compris des chocs commerciaux soudain et inattendus, ainsi que par l'intégration continue de nouvelles technologies, l'Europe doit accroître sa capacité à anticiper, déclencher et absorber les changements économiques et sociaux. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les États membres sont invités à:

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

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

- l'élaboration de stratégies et de systèmes de formation tout au long de la vie, prévoyant en particulier des incitations appropriées et des mécanismes de répartition des coûts entre les intervenants, par exemple les fonds régionaux et sectoriels, dans le but d'accroître les investissements des entreprises et la participation des travailleurs aux actions de formation;
- la mise en œuvre de ces stratégies en contribuant au financement des programmes et activités de formation. Priorité doit être donnée aux PME en facilitant leur accès aux sources de compétences et aux solutions de formation externes, tout en mettant l'accent sur les TIC et l'acquisition de compétences de gestion, ainsi que sur l'accroissement de la participation aux actions de formation et sur les nouvelles formations offertes aux travailleurs peu qualifiés et aux travailleurs les plus âgés.

Il est particulièrement important de faire preuve d'une meilleure anticipation et de parvenir à une gestion positive des restructurations économiques, eu égard en particulier aux changements résultant de l'ouverture des économies. Il convient en particulier d'envisager la

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

Il faut également accorder une grande attention au développement et à la diffusion de formes innovantes et adaptables d'organisation du travail en vue de tirer un meilleur parti des nouvelles technologies, le télétravail par exemple, d'améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail, d'accroître la productivité et de favoriser une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie de famille. Les actions à ce niveau peuvent aussi être destinées à sensibiliser davantage les entreprises à leurs responsabilités sociales et aux possibilités de transformer le travail non déclaré en emplois réguliers.

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

L'Europe doit investir plus dans le capital humain. Trop de gens ne parviennent pas à entrer ou à rester sur le marché du travail en raison de leurs qualifications insuffisantes ou inadaptées. Pour améliorer l'accès à l'emploi à tous les âges et augmenter les niveaux de productivité et la qualité du travail, il est indispensable d'investir davantage dans le capital humain et de développer et mettre en œuvre des stratégies nationales efficaces de formation tout au long de la vie, ce qui bénéficiera aux individus, aux entreprises, à l'économie et à la société. Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, les États membres sont invités à :

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

Les réformes du marché du travail portant sur la formation qui visent à rapprocher plus de gens de l'emploi et à améliorer l'adaptabilité des salariés et des entreprises doivent le plus souvent être accompagnées de réformes des systèmes d'éducation et de formation – en utilisant le cas échéant des références et des principes européens communs. Dans les précédentes périodes de programmation, les Fonds structurels ont investi assez massivement dans les systèmes d'éducation et de formation. Dans la prochaine période de programmation, il conviendra de renforcer le capital humain en se focalisant sur les objectifs de Lisbonne comme le préconisent les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Pour ce faire, il conviendra de se fixer les priorités générales suivantes :

- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain, y compris dans le développement de dispositifs d'incitation et de partage des coûts appropriés en direction des entreprises, des administrations et des particuliers;

- soutenir l’élaboration de stratégies cohérentes et complètes en matière de formation tout au long de la vie, en accordant une attention particulière aux besoins en compétences de l’économie de la connaissance, notamment en soutenant la formation de partenariats entre les régions et les villes en matière d’éducation et de formation dans le but de faciliter les échanges d’expériences et de bonnes pratiques;
- soutenir la mise en œuvre et l’introduction de réformes des systèmes d’éducation et de formation en utilisant là où cela est utile, des références et des principes européens communs;
- renforcer les liens entre les universités, les centres technologiques et de recherche et les entreprises, notamment par des activités en réseaux et par des actions conjointes.

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

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

4.3.4. *Capacités administratives*

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

Au-delà de la gestion des Fonds, la capacité administrative effective des administrations et services publics (la «smart administration») est une condition fondamentale de promotion de

la croissance et de l'emploi. Ainsi, conformément à la stratégie de Lisbonne renouvelée, qui appelle à améliorer la législation ainsi que la conception et l'application concrète des politiques afin de pouvoir créer un environnement favorable à la croissance économique et à la création d'emploi, les Fonds soutiendront les investissements dans le capital humain des administrations et des services publics à tous les niveaux territoriaux.

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

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

Les États membres doivent veiller à ce que les besoins en matière de renforcement de l'efficacité et la transparence des administrations et de modernisation des services publics reçoivent des réponses appropriées, en particulier sous la forme d'actions visant à :

- **soutenir la conception de politiques et de programmes de qualité**, ainsi que le suivi, l'analyse et l'évaluation d'impact de ces programmes, par le recours à des études, à la statistique, à l'expertise et à l'anticipation, et par le soutien à la coordination entre départements et au dialogue entre les interlocuteurs publics et privés adéquats;
- **renforcer les capacités administratives** dans la mise en œuvre des politiques et programmes, y compris en matière d'analyse d'étanchéité au crime (« *crime proofing* ») et d'application de la législation, en particulier au niveau de l'identification des besoins en formation, des rapports d'évolution de carrière, de l'évaluation, de la formation des personnels et de l'encadrement, ou en accordant un soutien spécifique à des services clés, à des organes d'inspection et à certains acteurs socio-économiques.

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

À la lumière de la structure démographique de l'UE, du vieillissement et de la diminution probable de sa population, il est essentiel que l'Union prenne des initiatives visant à augmenter le nombre d'années travaillées en bonne santé des membres de sa population active. Les investissements dans la promotion de la santé et la prévention des maladies doivent contribuer à prolonger la participation active à la société du plus grand nombre de

travailleurs possible, maintenant ainsi leur contribution économique et réduisant les taux de dépendance. Tout cela a un effet direct sur la productivité et la compétitivité.

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

Pour la politique de cohésion, il est important de contribuer, en particulier dans les régions en retard de développement, à l'amélioration des infrastructures de soins de longue durée et d'investir dans l'amélioration des infrastructures de santé, en particulier lorsque leur absence ou leur développement insuffisant représente un obstacle majeur au développement économique. Les États membres doivent veiller à répondre aux besoins de renforcement de l'efficacité des systèmes de soins de santé par des investissements dans les TIC, la connaissance et l'innovation. Ils sont en particulier invités à accorder une grande attention aux aspects suivants:

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

5. PRENDRE EN COMPTE LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

Contrairement aux politiques sectorielles, l'un des traits décisifs de la politique de cohésion est sa capacité à s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des territoires, en fonction des problèmes ou des opportunités résultant de leur situation géographique. Par conséquent, lorsque les États membres et les régions élaborent leurs programmes et concentrent leurs ressources sur les priorités présentées dans les sections précédentes, ils doivent tout particulièrement tenir compte de ces spécificités afin d'éviter que des inégalités de développement régional ne compromettent leur potentiel de croissance.

La dimension territoriale revêt une importance particulière dans les zones urbaines comme dans celles rurales. La politique de cohésion peut également jouer un rôle central dans l'amélioration de la situation des zones transfrontalières et transnationales ainsi que des régions souffrant d'autres handicaps dus à leur insularité, éloignement (comme les régions ultrapériphériques ou Arctiques), faible densité de population, ou caractère montagneux, en promouvant une meilleure accessibilité, notamment dans le cas de services d'intérêt

économique général, en soutenant l'activité économique et en promouvant la diversification économique sur la base de leurs capacités endogènes de leurs atouts naturels.

La notion de cohésion territoriale va au-delà de la notion de cohésion économique et sociale, son objectif étant de parvenir à la réalisation d'un développement plus équilibré, de construire des collectivités durables dans les zones urbaines et rurales et de rechercher une plus grande cohérence avec d'autres politiques sectorielles ayant un impact spatial. À cet effet, il est également nécessaire d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre les régions, et au sein des régions.

L'amélioration de la cohérence territoriale est à la fois une question de méthode – une approche pluridisciplinaire intégrée s'avère indispensable – et de reconnaissance des problèmes spécifiques qui se posent dans des contextes géographiques différents. En matière de cohérence territoriale, le succès sera donc subordonné à l'élaboration d'une stratégie exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs et des actions spécifiques seront poursuivis/engagées.

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

Dans les **zones urbaines**, il convient d'insister sur l'amélioration de la compétitivité (développement des grappes d'activités et mises en réseau) et la recherche d'un développement mieux équilibré entre les régions économiquement les plus fortes et le reste du réseau urbain.

Il est indispensable de tenir compte des problèmes spécifiques aux zones urbaines comme l'exclusion sociale, des taux de criminalité élevés et en augmentation, et la détérioration de la qualité de la vie dans les zones urbaines défavorisées. L'aide à apporter doit en général porter sur le développement de stratégies participatives et intégrées capables de lutter contre la concentration élevée des problèmes économiques, environnementaux et sociaux affectant les agglomérations urbaines.

Les actions soutenues englobent des mesures destinées à promouvoir **l'entrepreneuriat, l'emploi local et le développement local**, ainsi que la fourniture de services à la population compte tenu des modifications des structures démographiques. Attirer du personnel hautement qualifié est également important (par des mesures concernant l'accessibilité, l'éducation de haute qualité, la fourniture de services culturels et les opportunités en matière de RDT et d'innovation).

Un autre aspect important les mesures destinées à réhabiliter **l'environnement physique**, à reconverter les friches industrielles, et à préserver et mettre en valeur le patrimoine historique et culturel. La réhabilitation des espaces publics et des friches industrielles peut contribuer de manière importante à la création des infrastructures nécessaires au développement économique durable.

Eu égard aux problèmes de **cohésion sociale** souvent profondément enracinés, il est important de mettre en œuvre des actions qui renforcent la sécurité, qui encouragent l'intégration économique, sociale et culturelle des populations les moins favorisées, qui luttent contre les discriminations et qui augmentent la quantité des services essentiels et en améliorent l'accessibilité.

Les principaux partenaires dans les villes et les autorités locales ont un important rôle à jouer dans la réalisation de ces objectifs. La préparation d'un plan de développement à moyen/long terme en vue d'une **réhabilitation urbaine** est en général la condition sine qua non de la réussite dans la mesure où elle garantit la cohérence des investissements et leur qualité environnementale. Cela permettra également de garantir l'engagement et la participation du secteur privé dans le nouvel élan donné aux zones urbaines.

5.2. Soutenir la diversification économique des zones rurales

La politique de cohésion peut également jouer un rôle déterminant pour soutenir la réanimation économique des **zones rurales** en complétant les actions soutenues par le nouveau fonds de développement rural (Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER).

La synergie entre les politiques structurelle, d'emploi et de développement rural doit être encouragée. Dans ce contexte, il revient aux États membres de veiller à assurer la complémentarité et la cohérence entre les actions qui seraient financées par le FEDER, le Fonds de cohésion, le FSE, le FEP ou le FEADER sur le même territoire et dans un secteur d'activité donné. Les principes directeurs essentiels pour établir des lignes de démarcation et des mécanismes de coordination entre les actions soutenues par des fonds différents doivent être définis au niveau du cadre de référence stratégique national/du plan stratégique national.

Pour la politique de cohésion, les actions en faveur des zones rurales doivent contribuer à garantir un niveau d'accès minimum aux **services d'intérêt économique général** en vue d'améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales, nécessaire pour attirer les entreprises, le personnel qualifié, et pour limiter la migration. Il est également nécessaire d'assurer la connectivité avec les principaux réseaux nationaux et européens. En outre, la politique de cohésion doit soutenir la capacité endogène des territoires ruraux, en favorisant, par exemple, la commercialisation de produits locaux sur les marchés national et mondial, et en favorisant l'innovation quant aux processus et aux produits au sein des activités économiques existantes.

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

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

5.3. Coopération

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

5.4. Coopération transfrontalière

L'objectif fondamental de la coopération transfrontalière en Europe est d'intégrer les zones séparées par les frontières nationales qui sont confrontées à des problèmes communs exigeant des solutions communes. Les défis proviennent généralement de la fragmentation des marchés, de la main-d'œuvre, des modèles d'investissement, des ressources fiscales, des autorités responsables et des services d'intérêt général.

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

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

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

5.5. Coopération transnationale

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

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

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

La carte des espaces actuels de coopération transnationale doit être réexaminée. La délimitation des futures macro-régions devra garantir qu'elles puissent créer les conditions de base pour la réalisation de projets structurants. Elle devra donc être arrêtée en tenant compte de critères fonctionnels de type géographique: appartenance à un même bassin fluvial, à un même littoral, à un même massif montagneux; traversée d'un grand corridor de transport. D'autres critères, comme l'ancienneté des structures institutionnelles ou le degré de coopération existant, ou encore les coopérations ou conventions existantes, sont également pertinents.

Enfin, l'expérience réussie de l'initiative communautaire EQUAL, qui favorise l'avènement d'une société d'intégration par la lutte contre la discrimination et l'exclusion fondées sur le genre, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap et l'âge, est incorporée à l'ensemble des actions pour une construction renforcée reposant sur le partenariat, l'appropriation, l'innovation et la coopération transnationale, destinée à permettre aux États membres de partager les bonnes pratiques et à développer de nouvelles méthodes de lutte contre les problèmes auxquels ils sont confrontés dans les domaines susmentionnés.

5.6. Coopération interrégionale

Les programmes de coopération interrégionale doivent mettre l'accent sur les priorités des objectifs en matière de croissance et d'emploi, à savoir le renforcement de l'innovation, les PME et l'esprit d'entreprise, l'environnement et la prévention des risques. En outre, il conviendra d'encourager l'échange des expériences et des meilleures pratiques en ce qui concerne le développement urbain, l'inclusion sociale, les relations entre centres urbains et zones rurales, la modernisation des services publics (comme le recours aux TIC par les services de santé et les administrations) et l'application des programmes de coopération, de même que la réalisation d'études et la collecte de données. La coopération interrégionale sera également soutenue dans le cadre des programmes en faveur de la convergence, de la compétitivité régionale et de l'emploi.

6. PROCHAINES ÉTAPES

Après accord sur les perspectives financières (2007-2013), les négociations sur les règlements relatifs aux fonds structurels et de cohésion 2007-2013 devront être conclues le plus

rapidement possible afin de pouvoir disposer d'un maximum de temps pour élaborer les nouveaux programmes. La Commission transmettra alors au Conseil sa version finale des orientations stratégiques communautaires pour la cohésion en vue de leur approbation sur la base de l'article 24 de la proposition de règlement général.

Les orientations stratégiques fournissent la base des cadres de référence stratégiques nationaux, lesquels déterminent à leur tour les priorités définies dans les programmes opérationnels en application de l'article 25 de la proposition de règlement général.

En conséquence, le calendrier d'adoption des règlements relatifs aux fonds structurels et de cohésion (2007-2013) devra impérativement être respecté si l'on veut disposer d'un délai suffisant pour la phase de programmation, en 2006.

Enfin, la Commission entend lancer une consultation publique au moment de l'adoption du présent document en vue de préparer la version finale des orientations stratégiques.

En gardant à l'esprit les limites des moyens disponibles pour les programmes de la politique de cohésion dans les Etats membres et dans les régions, la consultation cherchera des réponses aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure la politique de cohésion devrait-elle soutenir l'agenda de croissance et d'emplois et le processus de Lisbonne ?
- Quels nouveaux éléments devrait-on lui inclure afin de répondre à cet agenda ?
- Quels aspects considérez-vous moins pertinents du point de vue de cet agenda ?

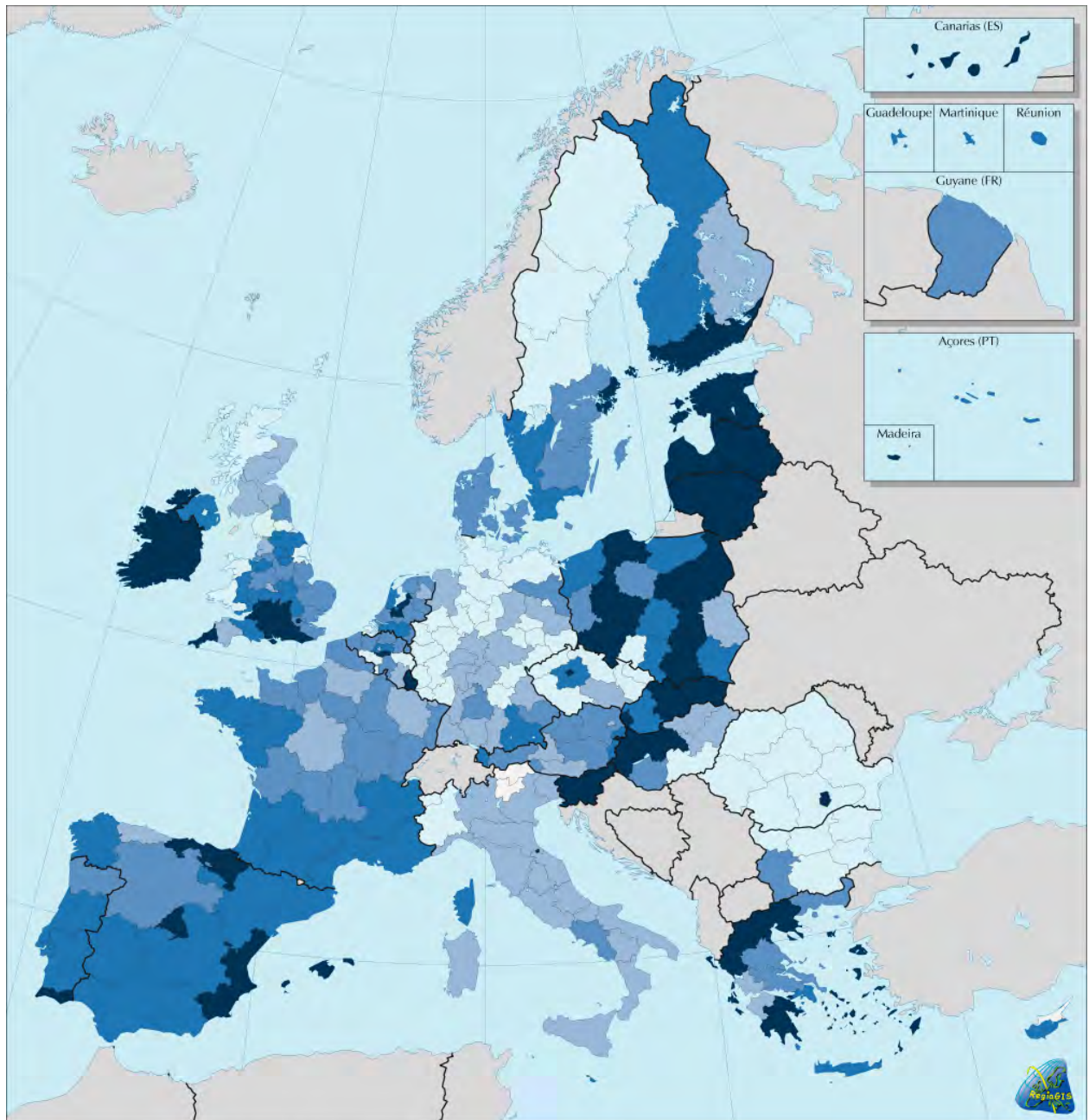
Les résultats de l'exercice de consultation aideront à forger la version finale des Orientations qui sera communiquée par la Commission au Conseil. La Commission invite par conséquent toutes les parties intéressées à participer à cet exercice de consultation et elle souhaiterait obtenir les commentaires avant le 30 septembre 2005. Ces commentaires peuvent être transmis au travers du lien :

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_fr.htm.

ANNEXE

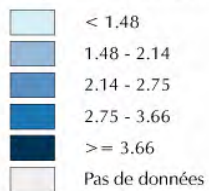
LISTE DES CARTES

- | | |
|---------|---|
| Carte 1 | Croissance du PIB, 1995-2002 |
| Carte 2 | Classification régionale thématique de l'Europe - Compétitivité |
| Carte 3 | Accessibilité potentielle, multimodale, 2001 |
| Carte 4 | Classification régionale thématique de l'Europe - Risques |



Croissance du PIB, 1995 2002

Moyenne annuelle % de modification



EU-27 = 2.35

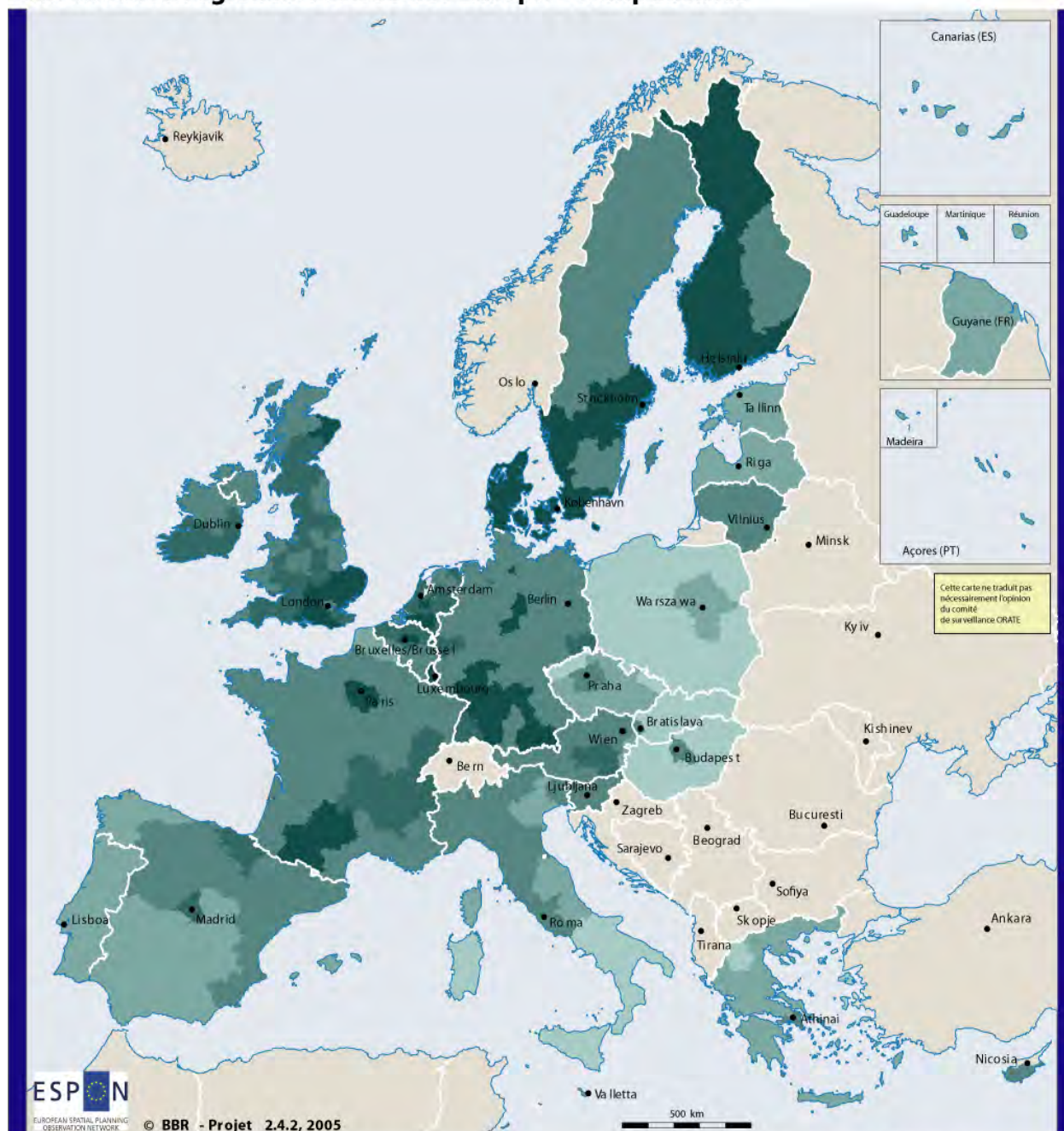
HU: 1995-2000

Source: Eurostat - DG REGIO

0 100 500km

© EuroGeographics Association pour les limites administratives

Classification régionale révisée de l'Europe – Compétitivité



Compétitivité

- Très en dessous de la moyenne
- En dessous de la moyenne
- Moyenne
- Au dessus de la moyenne
- Très au dessus de la moyenne

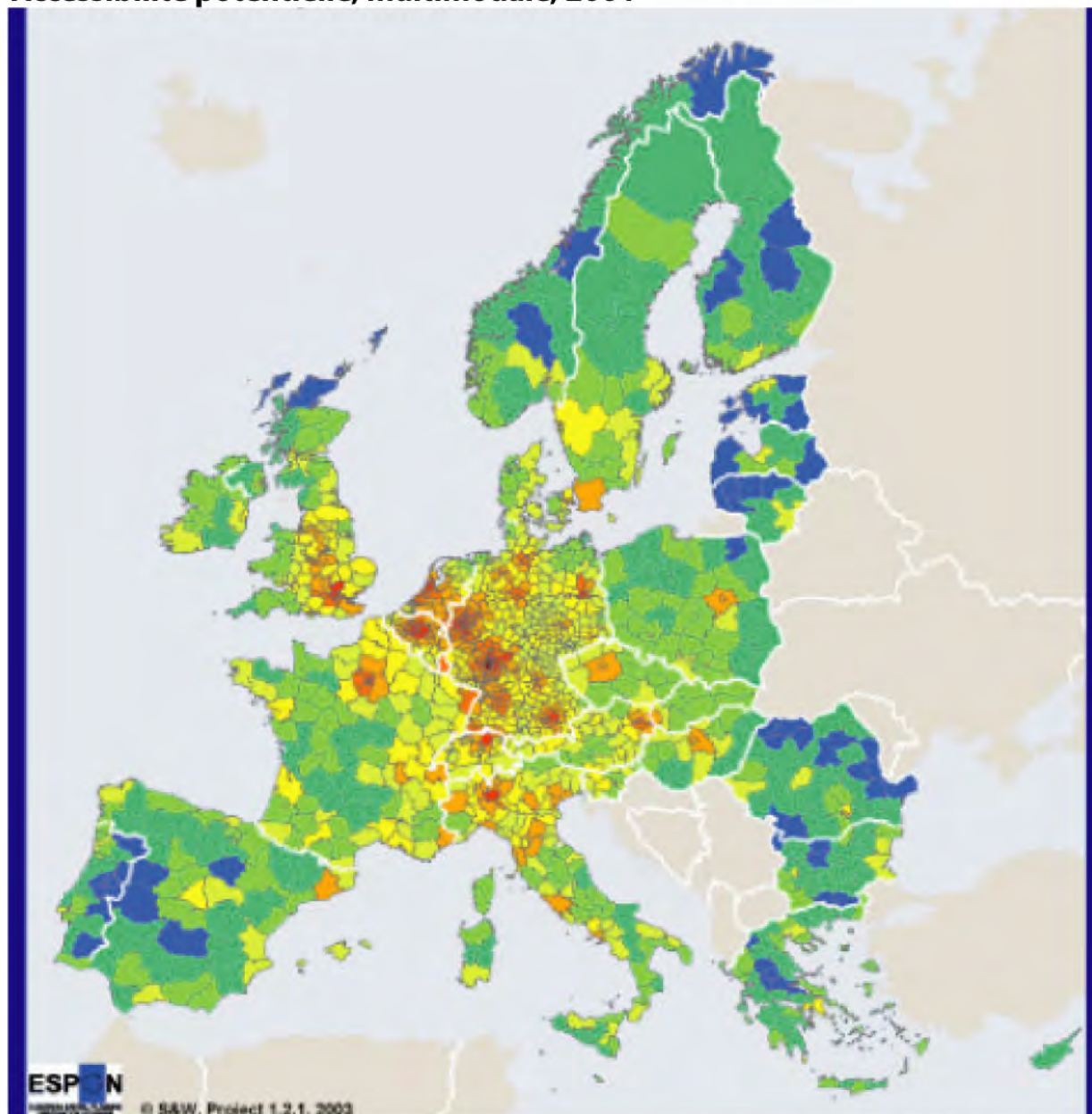
© EuroGeographics Association pour les limites administratives
 Niveau régional: NUTS 2
 Origine des données: ESPON 3.1 Taurus et BBR
 ESPON 2.4.2 calcul par BBR

Source: base de données ESPON

Indicateurs :

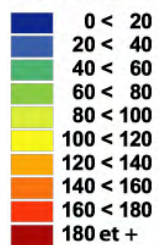
- Productivité 2002
- Taux d'emploi 2003
- Dépenses de R & D
- Secteur éco. des entreprises de R & D 2001
- Population très qualifiée 2002

Accessibilité potentielle, multimodale, 2001

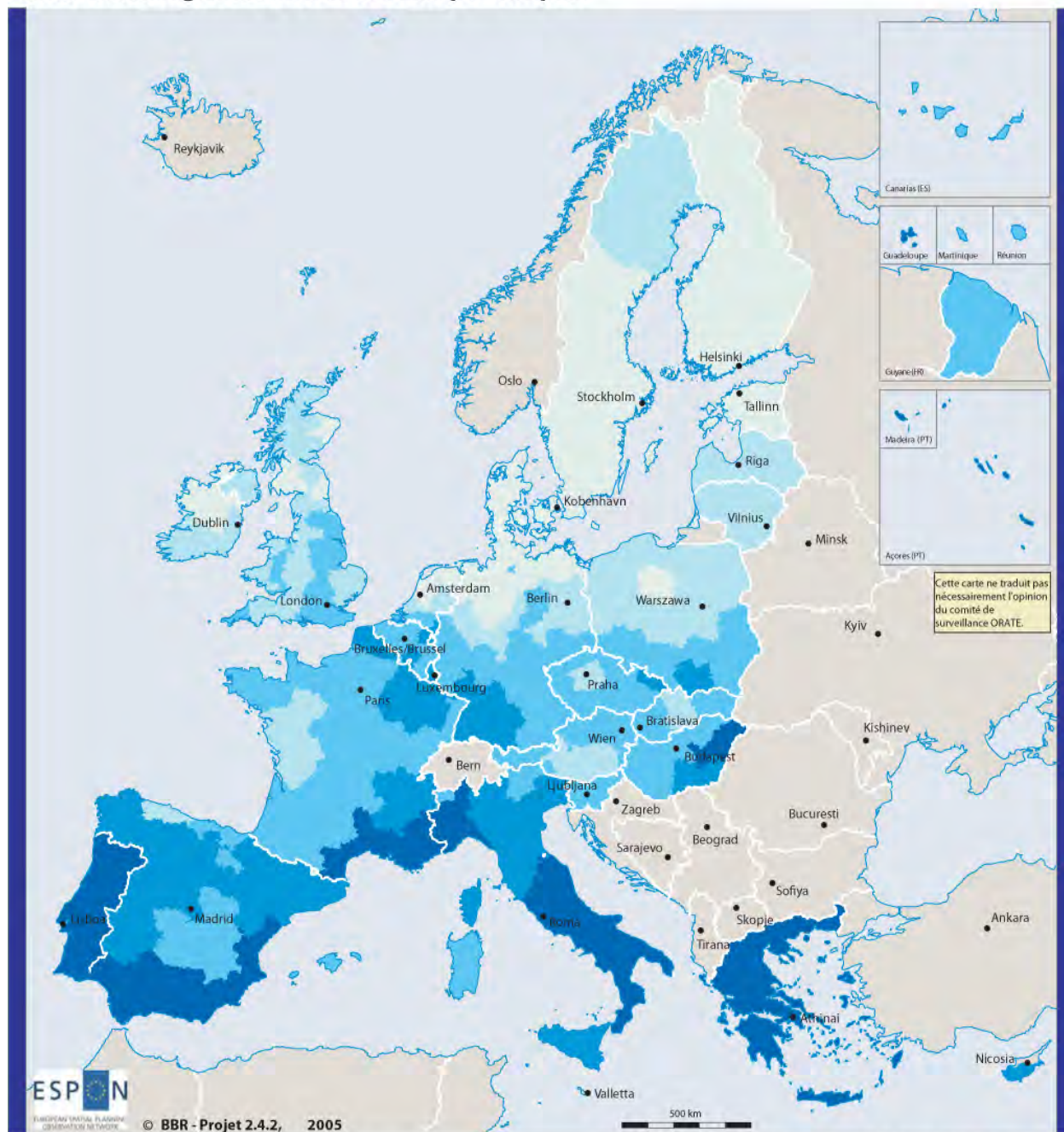


© EuroGeographics Association pour les limites administratives

Accessibilité (Espace ORATE = 100)



Classification régionale révisée de l'Europe – Risques



Risques

- Très en dessous de la moyenne
- En dessous de la moyenne
- Moyenne
- Au dessus de la moyenne
- Très au dessus de la moyenne

© EuroGeographics Association pour les limites administratives
 Niveau régional: NUTS 2
 Origine des données: ESPON 2.4.2 calcul par BBR

Source: base de données ESPON

Indicateurs:

- Événements de crue 1987 - 2002
- Incendies de forêt 1997 - 2003
- Territoires les plus enclins à la sécheresse
- Risque potentiel de séisme