



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12 juin 2006
COM(2006) 281

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de
cohésion**

Quatrième rapport d'étape sur la cohésion

{SEC(2006) 726}

TABLE DES MATIÈRES

1.	DISPARITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS L'UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE.....	3
1.1.	Croissance – encore lente mais une reprise s'annonce	3
1.2.	Disparités	4
1.2.1.	PIB – les nouveaux États membres ont une croissance plus rapide mais la convergence reste une perspective à long terme	4
1.2.2.	Emploi – 24 millions d'emplois nouveaux sont nécessaires pour atteindre l'objectif de 70 %.....	4
1.3.	Évolution des disparités	4
1.3.1.	Disparités entre les objectifs... ..	5
1.3.2.	...et pour chaque objectif.....	5
1.3.3.	Contributions de la R&D et des TIC à une croissance durable.....	6
2.	Évolutions récentes de la politique de cohésion de l'UE.....	7
2.1.	Exécution du budget 2005 – des niveaux record d'engagement.....	7
2.2.	Orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion 2007-2013	7
2.3.	«La politique de cohésion et les villes: la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions».....	8
2.4.	La politique de cohésion au cœur de la stratégie pour la croissance et l'emploi	8
2.5.	Ressources: résumé des conclusions du Conseil européen de décembre 2005.....	10
2.6.	Innovations dans les nouveaux programmes de la politique de cohésion.....	10
2.6.1.	JASPERS	11
2.6.2.	JEREMIE	11
2.6.3.	JESSICA	11
2.6.4.	Modernisation des services publics.....	12
2.7.	Les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche.....	12

Introduction

Du point de vue de l'élaboration de la politique européenne de cohésion, la période qui a suivi la publication du troisième rapport d'étape au printemps 2005 a été importante essentiellement pour trois raisons. Premièrement, après l'élargissement historique de mai 2004, la mise en œuvre des programmes de cohésion dans les nouveaux États membres s'est accentuée en 2005 et les résultats de la première année complète d'application sont maintenant disponibles. Deuxièmement, des avancées majeures ont accompagné la préparation de la période de programmation 2007-2013. En particulier, l'accord interinstitutionnel sur les perspectives financières 2007-2013, signé le 17 mai 2006 par le Parlement, le Conseil et la Commission, a fourni la base qui permettra aux États membres et aux régions d'Europe de poursuivre la préparation des nouveaux programmes. En outre, la Commission a adopté plusieurs documents déterminants pour préparer ce travail (dont le projet d'orientations stratégiques communautaires pour la cohésion, le projet d'orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural et les lignes directrices sur les aides régionales 2007-2013). Troisièmement, les grandes décisions politiques prises au plus haut niveau en 2005 ont placé la politique de cohésion au centre de l'agenda de l'Union en matière d'emploi et de croissance (la «stratégie de Lisbonne»).

Le quatrième rapport d'étape aborde ces questions. Il commence par décrire la situation actuelle avec une mise à jour des tendances et des disparités dans, et entre, les États membres et les régions, avant d'exposer les grandes évolutions du cadre politique, y compris l'accord sur les ressources financières à affecter à la politique de cohésion dans le cadre des perspectives financières 2007-2013.

1. DISPARITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DANS L'UNION EUROPÉENNE ÉLARGIE

Cette partie donne un aperçu des tendances sociales et économiques et des niveaux de disparités. De nouveaux éléments sont présentés qui portent sur des facteurs déterminants des disparités concernant les PIB, les taux de croissance et l'emploi, notamment en rapport avec le montant des investissements en R&D et la société de l'information.

1.1. Croissance – encore lente mais une reprise s'annonce

En 2005, l'économie de l'Union a été caractérisée par une croissance qui s'est maintenue à un niveau historiquement modeste. Entre 2000 et 2004, la croissance moyenne du PIB dans les 25 États membres de l'Union était légèrement supérieure à 1½ % par an. Les différences étaient importantes entre les pays de l'UE et les meilleurs résultats concernaient essentiellement les États membres les moins prospères, en particulier les pays baltes et la Slovaquie, mais également la Grèce et l'Irlande, ainsi que les pays adhérents de Roumanie et de Bulgarie. Les taux de croissance les plus faibles touchaient un certain nombre d'États membres relativement prospères comme l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et Malte, qui avaient tous un taux de croissance inférieur à 1 % par an.

La Commission européenne prévoit une reprise de la croissance dépassant 2 % dans toute l'UE entre 2005 et 2007. La croissance devrait être supérieure à 3 % par an dans 16 des 25 États membres, ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie. Elle ne devrait pas dépasser de beaucoup 2 % – voire pas du tout – en Allemagne, en Italie, en France, en Belgique, aux

Pays-Bas, en Autriche, au Danemark, au Portugal et à Malte. Ces pays rassemblent plus de la moitié de la population totale de l'UE-27.

1.2. Disparités

1.2.1. PIB – les nouveaux États membres ont une croissance plus rapide mais la convergence reste une perspective à long terme

La croissance relativement rapide enregistrée dans les treize pays bénéficiant de la politique de cohésion par rapport à la plupart des pays de l'UE-15 (3,6 % par an contre 2,2 % en moyenne dans l'UE-15 sur la période 1995-2005) permet de penser que la convergence des revenus est devenue réalité; toutefois, l'écart des revenus est tel qu'il faudra de nombreuses années avant que l'ensemble du groupe ne parvienne à une réduction sensible des écarts entre les pays. Certains nouveaux États membres ont cependant déjà atteint le niveau des pays de l'UE-15 les moins prospères. De même, en Espagne, le revenu par habitant continue à converger vers ceux de l'Italie et de l'Allemagne.

1.2.2. Emploi – 24 millions d'emplois nouveaux sont nécessaires pour atteindre l'objectif de 70 %

En 2004, l'emploi a augmenté de 0,6 % dans l'UE. Le taux moyen global d'emploi¹ s'est accru de 0,4 point de pourcentage pour atteindre 63,3 % (64,7 % dans l'UE-15 et 56,0 % dans l'UE-10). L'UE reste en deçà de l'objectif d'un taux d'emploi de 70 % à atteindre pour 2010 fixé à Lisbonne, même si la croissance des taux d'emploi a été relativement élevée. Entre 1998 et 2004, près de 10 millions d'emplois supplémentaires ont été créés dans l'UE-25 (un peu moins dans l'UE-27, à cause de pertes d'emploi importantes en Roumanie). Un peu plus de la moitié de cette croissance s'est produite au cours de la période 1998-2000, tandis que la croissance de l'emploi entre 2000 et 2004 a entraîné la création de 4½ millions d'emplois. Ces dernières années, on assiste également à une diminution progressive de la tendance aux pertes d'emploi en Pologne, en Allemagne et en Roumanie, qui contribuent négativement aux résultats de l'UE-27 depuis 2000 – dans ces trois pays, on a enregistré près de 1½ million de chômeurs en moins au cours de la période 2000-2004.

Pour atteindre l'objectif de 70 % fixé en matière d'emploi, 24 millions de nouveaux emplois seraient nécessaires dans l'UE-27 – soit une augmentation de près de 12 % par rapport aux niveaux actuels. Pour les nouveaux États membres plus la Roumanie et la Bulgarie, en raison de la persistance de faibles taux d'emploi dans la plupart des grands pays, en Pologne et en Bulgarie en particulier, l'augmentation globale requise est d'environ 25 % des niveaux d'emploi actuels.

1.3. Évolution des disparités

Ce point examine la situation et les tendances pour les différents groupes et les différentes régions qui seront ciblés par la politique de cohésion pendant la période 2007-2013 conformément aux propositions de la Commission de juillet 2004 retenues dans l'accord entre les États membres et le Conseil européen de décembre 2005.

¹ En pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans.

1.3.1. *Disparités entre les objectifs...*

Le nouvel objectif «convergence» pour 2007-2013 (régions dans lesquelles le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE en 2000-2002) s'applique à 100 régions, dont 16 auxquelles est accordé le statut provisoire de régions en phase de suppression progressive de l'aide², représentant un peu plus de 35 % de la population de l'UE-27. Le nouvel objectif «compétitivité régionale et emploi» (CRE) s'applique en principe au reste de l'Union, ou à 155 régions qui représentent 61 % de la population de l'UE-27, tandis que 13 autres régions sont classées en phase d'instauration progressive de l'aide³ (près de 4 % de la population).

Les **régions relevant de l'objectif «convergence»**, (y compris celles en phase de suppression progressive) se caractérisent par de faibles niveaux de PIB et d'emploi, ainsi que par un chômage élevé. Leur part globale dans le PIB de l'UE-27 en 2002 n'est que de 12,5 %, alors qu'elles représentent 35 % de la population. Bien que la croissance moyenne actuelle de ces régions soit supérieure à la moyenne communautaire, le taux est, en général, insuffisant pour atteindre le PIB moyen par habitant de l'UE dans un proche avenir.

Les **régions CRE** ont, collectivement, des niveaux de PIB relativement élevés; toutefois la croissance reste faible dans de nombreuses régions et, dans la plupart d'entre elles, les taux d'emploi sont bien inférieurs à l'objectif de 70 %. De même, les taux de chômage sont relativement faibles, mais sont toujours à près de 7 % pour l'ensemble du groupe. Les résultats en matière de croissance sont meilleurs dans les régions en phase d'instauration progressive, qui peuvent donc abandonner leur actuel statut prioritaire objectif 1. Néanmoins, le PIB et les niveaux d'emploi sont toujours moins bons que ceux des autres régions CRE, alors que le chômage est plus élevé. Ces moyennes indiquent la persistance de besoins réels dans toute l'UE, qui nécessitent une poursuite des investissements afin d'accroître le potentiel de croissance conformément aux objectifs de Lisbonne.

1.3.2. *...et pour chaque objectif*

Les variations régionales du taux de croissance dans l'UE sont importantes; par exemple, dans les régions relevant de l'objectif «convergence», la croissance était en moyenne de 2,6 % par an entre 1995 et 2002, mais dans 16 de ces régions elle était inférieure à 1 % alors que dans 15 autres elle était supérieure à 5 %.

Les niveaux du PIB traduisent eux aussi des situations régionales très différentes pour chaque objectif. Au titre de l'objectif «convergence», plusieurs régions ont un PIB par habitant (exprimé en SPA) inférieur à 25 % de la moyenne communautaire en 2002, toutes situées en Roumanie et en Bulgarie (ces deux pays comprennent actuellement les 12 régions les moins prospères). En même temps, neuf régions, dans lesquelles le PIB par habitant est supérieur à 80 % de la moyenne UE-25, sont soumises aux dispositions de suppression progressive de l'aide. Au titre de l'objectif «convergence» (en incluant les régions en phase d'instauration progressive), 8 régions ont un PIB par habitant inférieur à 85 % du montant de l'UE-25, alors que dans 7 autres il est supérieur à 150 % de celui-ci.

² Régions dans lesquelles le PIB par habitant aurait été inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE15 (ce qu'on appelle l'effet statistique de l'élargissement).

³ Régions actuellement éligibles à l'objectif 1 qui ne remplissent pas les critères pour l'objectif de convergence même compte tenu de l'effet statistique de l'élargissement.

Le taux d'emploi dans les régions couvertes par l'objectif de CRE est 10 points de pourcentage supérieur à celui des régions relevant de l'objectif «convergence». Pour chaque objectif, les écarts dans les taux d'emploi peuvent être très grands. Ainsi, dans les régions relevant de l'objectif «convergence», plus de 25 millions de personnes vivent dans des régions d'emploi élevé, alors que 27 millions de personnes vivent dans des régions moins riches en emploi, l'écart entre ces deux groupes de régions dépassant les 10 points de pourcentage. Globalement, l'objectif de 70 % du taux d'emploi n'est atteint que dans deux régions relevant de l'objectif «convergence»: la Cornouailles au Royaume-Uni et la région Centre au Portugal.

Dans les régions CRE, le taux d'emploi moyen est plus élevé (66,7 %), mais là aussi les taux d'emploi varient de 10 points de pourcentage ou plus entre les régions où l'emploi est élevé et celles où il est faible. L'objectif d'un taux d'emploi de 70 % est atteint dans 49 régions CRE.

Depuis la publication du troisième rapport d'étape sur la cohésion⁴, peu de changements ont été enregistrés dans les indicateurs synthétiques des niveaux de disparités régionales. Cela n'est pas surprenant étant donné que les principaux indicateurs macroéconomiques varient rarement de façon importante sur une période aussi courte. L'utilisation des données relatives à l'UE-27 (à la place de celles de l'UE-25, utilisées dans le troisième rapport d'étape) montre qu'en 2002, 10 % de la population de l'UE-27 vivant dans les régions les plus prospères absorbaient plus de 19 % du PIB de l'UE-27, contre 1,5 % seulement pour les 10 % de la population vivant dans les régions les moins prospères. Si l'on considère le PIB en SPA, les 10 % les plus riches représentent un peu plus de 15 % du PIB, alors que la part des moins riches est supérieure à 3 %. En standard de pouvoir d'achat, le rapport entre les 10 % les plus riches et les moins riches en matière de PIB est de 5:1. La correction au niveau du SPA est importante. Sans corrections des prix relatifs, le rapport (en euros) est de 12,5:1.

1.3.3. Contributions de la R&D et des TIC à une croissance durable

La **R&D** est l'un des principaux facteurs qui déterminent la capacité d'innovation d'une région. Si toutes les régions ne peuvent pas avoir une grande capacité en matière de R&D, la concentration de dépenses de R&D élevées dans un nombre assez limité de régions de l'UE suscite des préoccupations. Les estimations de dépenses de R&D par région⁵ indiquent que 35 régions ont des intensités de R&D qui dépassent l'objectif de 3 % du PIB en moyenne à l'échelle de l'UE fixé à Lisbonne. Ces 35 régions totalisent 46 % des dépenses globales de R&D dans l'UE-27 – soit le double de leur part de PIB. En haut de l'échelle, les dépenses de R&D représentent 7 % du PIB à Brunswick (DE) et dépassent 4 % dans 12 autres régions.

La concentration d'activité dans ce domaine signifie inévitablement que dans de nombreuses régions, il n'y a pratiquement pas de dépenses de R&D – dans 47 régions, les dépenses de R&D sont inférieures à 0,5 % du PIB. Collectivement, ces 47 régions représentent approximativement 0,5 % des dépenses totales de R&D dans l'UE-27 (leur part de PIB est de 3,5%).

De même, l'**accès aux TIC** est reconnu comme un important moteur de développement de l'économie de la connaissance. Dans l'ensemble de l'UE, en 2005 près de la moitié de tous

⁴ COM (2005) 192 du 17.5.2005.

⁵ Ces données posent des problèmes d'évaluation, c'est pourquoi on a utilisé les données au niveau national pour la Suède, la Belgique et l'Irlande, le niveau 1 de la NUTS pour le Royaume-Uni, mais aucune donnée n'est disponible pour Malte.

les ménages est connectée à Internet. Une comparaison des données montre qu'il existe de grandes différences entre États membres, avec des taux de pénétration dépassant 70 % aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède, alors qu'ils avoisinent 20 % en Lituanie, en République tchèque, en Hongrie, en Slovaquie et en Grèce. D'une manière générale, les taux de pénétration sont également beaucoup plus faibles dans les nouveaux États membres, avec les exceptions – de taille – de la Slovénie (48 %) et de la Lettonie (42 %).

Dans les actuelles régions de l'objectif 1, seul un tiers environ de tous les ménages sont connectés à Internet. Pour ces régions, l'accès à Internet est inférieur à ce qu'il est dans les autres régions du même État membre; l'écart est particulièrement net en Espagne, en Belgique et en Italie. Toutefois, les différences sont plus marquées entre les États membres qu'au sein d'un même État membre – dans les régions de l'objectif 1 en Suède, au Royaume-Uni ou en Allemagne, l'accès à Internet est supérieur à ce qu'il est dans l'ensemble des ménages de l'UE, et largement supérieur à ce qu'il est dans les régions situées en dehors de l'objectif 1 en Italie, par exemple. Ainsi, le fossé qui existe au niveau territorial concernant le haut débit subsiste dans l'utilisation d'Internet; en matière de couverture du haut débit, la disponibilité est de 90 % dans les ménages urbains de l'UE-15 contre 60 % dans les ménages ruraux.

2. ÉVOLUTIONS RECENTES DE LA POLITIQUE DE COHESION DE L'UE

2.1. Exécution du budget 2005 – des niveaux record d'engagement

En 2005, 27,1 milliards EUR ont été engagés au titre du FEDER, du Fonds de cohésion et du fonds de préadhésion destiné aux pays candidats (ISPA), avec des engagements totalisant 11,2 milliards EUR pour le FSE, soit les montants les plus élevés jamais engagés sur une seule année dans le cadre de la politique de cohésion. Sur l'ensemble de l'exercice 2005, 16,9 milliards EUR ont été payés au titre du FEDER et 3 milliards EUR au titre du Fonds de cohésion et de l'ISPA. Pour le FSE, les paiements ont atteint un montant supplémentaire de 11,2 milliards EUR.

Les paiements effectués pour les quatre Fonds structurels, le Fonds de cohésion et l'ISPA ont atteint au total plus de 33 milliards EUR. En matière d'exécution du budget, le début de la première période de programmation postérieure à l'adhésion des nouveaux États membres a présenté pour ceux-ci bien des similitudes avec ce qu'ont connu les anciens États membres au lancement de la période de programmation 2000-2006.

2.2. Orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion 2007-2013

Comme première mesure pour lancer le débat sur les priorités en vue de la prochaine génération de programmes de cohésion, la Commission a publié le 6 juillet 2005 un projet de document intitulé «Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi – Orientations stratégiques communautaires 2007-2013»⁶.

Le projet d'orientations définit un cadre pour les nouveaux programmes qui seront soutenus par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion. Le critère décisif des futurs programmes de cohésion sera leur contribution à la croissance et à l'emploi, conformément à l'agenda de Lisbonne révisé. Le projet d'orientations reflète le rôle de la politique de cohésion en tant que principal instrument

⁶ COM (2005) 299 du 5.7.2005.

au niveau européen dans la réalisation de l'ambition de l'Union européenne de devenir a) un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs, b) une zone de croissance élevée, de compétitivité et d'innovation, c) une zone de plein-emploi qui connaît une productivité élevée et enregistre une augmentation quantitative et qualitative de l'emploi.

À la suite de l'adoption du projet d'orientations, la Commission a lancé une consultation publique en juillet 2005 pour recueillir des avis sur les priorités en vue de la nouvelle génération de programmes de la politique de cohésion. Les résultats de la consultation contribueront à élaborer la version finale des orientations, que la Commission communiquera au Conseil après l'adoption des nouveaux règlements en 2006 et à la lumière de l'avis du Parlement européen et de ceux du Comité des régions et du Comité économique et social européen.

2.3. «La politique de cohésion et les villes: la contribution urbaine à la croissance et à l'emploi dans les régions»

Pour compléter les «Orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion 2007-2013», la Commission présentera en 2006 une communication consacrée au domaine décisif de la contribution des zones urbaines à la croissance et à l'emploi dans les régions. Ce document servira de base aux États membres et régions pour établir leur cadre de référence stratégique national en matière de politique de cohésion et les programmes opérationnels qui en découleront. Un document de travail des services de la Commission consacré à la contribution des zones urbaines à la croissance et à l'emploi a été publié le 23 novembre 2005 (voir tableau 4 en annexe).

S'il est vrai que de nombreuses compétences sont détenues au niveau national ou régional, les villes peuvent faire beaucoup, en particulier lorsque leur capacité à agir est renforcée par des programmes européens. Les orientations concernant les divers domaines prioritaires dans lesquels les villes peuvent intervenir ont notamment trait à l'amélioration de l'attractivité, ou la «volonté d'investissement», la promotion de l'esprit d'entreprise, la capacité d'insertion professionnelle et l'essor de l'économie fondée sur la connaissance, le développement local et la réduction des disparités entre les quartiers et les groupes sociaux, l'amélioration de la sécurité locale et la prévention de la criminalité. Les villes concentrent non seulement les possibilités mais aussi les défis et il faut tenir compte des problèmes spécifiques auxquels les zones urbaines sont confrontées. Pour relever ces défis, il est également essentiel d'instaurer un véritable partenariat impliquant les acteurs à tous les niveaux.

2.4. La politique de cohésion au cœur de la stratégie pour la croissance et l'emploi

Avec la relance de la stratégie de Lisbonne, la politique de cohésion a été reconnue comme un des principaux instruments au niveau communautaire permettant de mettre en œuvre la stratégie en faveur de la croissance et de l'emploi – non seulement parce que cette politique représente un tiers du budget communautaire, mais aussi parce que les stratégies élaborées aux niveaux local et régional doivent également faire partie intégrante de l'effort pour promouvoir la croissance et l'emploi. Le rôle des PME, la nécessité de satisfaire les exigences locales en matière de compétences, l'importance des groupements et la nécessité des centres locaux d'innovation sont d'une nature telle que, dans bien des cas, les stratégies doivent aussi être établies à partir de la base, aux niveaux régional et local. En outre, cela s'applique non seulement à l'agenda économique mais aussi à l'effort plus général en vue de faire participer la population qui, dans le cadre du partenariat et des dispositions concernant la gouvernance à

plusieurs niveaux qui régissent la politique de cohésion, a l'occasion d'être associée directement à la stratégie de l'Union en faveur de la croissance et de l'emploi.

Cette démarche se fonde tant sur les priorités contenues dans le projet d'orientations stratégiques de la Communauté 2007-2013 que sur la proposition de fixer des objectifs quantitatifs de dépenses pour la prochaine génération de programmes de cohésion de sorte qu'un certain pourcentage des fonds soit utilisé à des fins clairement en rapport avec la stratégie pour la croissance et l'emploi («affectation des crédits»). Conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005, les 15 États membres d'avant le dernier élargissement donneront l'exemple en adoptant des objectifs ambitieux en matière d'affectation de crédits (en matière de convergence et de compétitivité régionale et d'emploi, les objectifs atteignent, respectivement, 60 % et 75 % des dépenses totales). Les nouveaux États membres ont la possibilité d'adopter des objectifs d'affectation sur une base volontaire. Les projets de règlement exigent l'établissement de rapports sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés en la matière.

Dans le cadre du nouveau cycle de gouvernance de la stratégie pour la croissance et l'emploi, les États membres ont présenté leurs programmes nationaux de réforme à l'automne 2005. L'évaluation, par la Commission, de ces stratégies nationales a été ensuite publiée dans le rapport d'activité annuel adopté en janvier 2006⁷.

Le rapport d'activité annuel (RAA) contenait plusieurs recommandations concernant la politique de cohésion. En premier lieu, il y était recommandé que les États membres veillent à ce que les dépenses communautaires consacrées à la cohésion et au développement rural contribuent à l'application de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble. En d'autres termes, les programmes de la politique de cohésion doivent soutenir directement les programmes nationaux de réforme. En particulier, le RAA recommandait d'encourager les nouveaux États membres, dans le cadre des nouveaux programmes de cohésion, à affecter les ressources des Fonds structurels aux mesures prises pour répondre aux objectifs de Lisbonne, comme cela avait déjà été convenu pour l'UE-15 par le Conseil européen de décembre 2005.

En deuxième lieu, le RAA soulignait la nécessité de redoubler d'efforts pour mettre au point des mécanismes de coordination entre les organes responsables des programmes nationaux de réforme et ceux chargés de préparer les programmes de cohésion pour la période 2007-2013. Ces mécanismes doivent être instaurés rapidement car le rythme des préparatifs de ces programmes s'accélère avec, pour commencer, l'adoption des cadres de référence stratégiques nationaux. En troisième lieu, le RAA insistait sur le fait que les États membres devaient tenir compte des répercussions macro-économiques des transferts provenant des politiques de cohésion. Enfin, le RAA recommandait que la nouvelle génération de programmes de la politique de cohésion reflète les priorités contenues dans les programmes nationaux de réforme et les quatre actions prioritaires⁸.

Le Conseil européen du printemps 2006 a approuvé nombre des recommandations du RAA et conclu que les États membres, lorsqu'ils élaborent leur cadre de référence stratégique national, doivent tenir compte de ces priorités dans leurs programmes nationaux de réforme.

⁷ COM (2006) 30 du 25.1.2006.

⁸ 1) Investir davantage dans la connaissance et dans l'innovation; 2) Libérer le potentiel des entreprises, des PME en particulier; 3) Répondre à la mondialisation et au vieillissement de la population; 4) Vers une politique énergétique européenne efficace et intégrée.

2.5. Ressources: résumé des conclusions du Conseil européen de décembre 2005

Les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 et l'adoption de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 préparent le terrain pour que le Parlement européen et le Conseil parviennent à un accord sur le cadre financier pour le budget communautaire 2007-2013, étape décisive vers la préparation de la nouvelle génération de programmes de la politique de cohésion. En conséquence, sur la base de ces conclusions, le budget de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 s'élèvera à 308 milliards EUR, ce qui équivaut à 0,37 % de l'investissement national brut (INB) de l'Union à 27. Cela représente une réduction de près de 10 % par rapport à la proposition de la Commission, les objectifs «coopération territoriale européenne» et «compétitivité régionale et emploi» (à l'exclusion du régime de soutien temporaire) étant les principaux touchés avec des réductions respectives de -50 % et -20 % environ. Cela exige un effort de concentration encore plus grand pour garantir l'utilisation efficace des ressources communautaires.

Les nouveaux États membres recevraient 51,3 % des ressources totales de la politique de cohésion. En moyennes annuelles, cela correspond, en termes absolus, à une augmentation de près de 165 % des ressources financières disponibles par rapport à la période 2004-2006 (d'une année à l'autre). En ce qui concerne le transfert maximal vers les budgets nationaux (écrêtement), les transferts moyens vers les nouveaux États membres représenteraient près de 3,5 % de leur PIB, contre 3,8 % dans la proposition de la Commission.

Les conclusions du Conseil européen de décembre, confirmées par l'accord politique conclu sur les propositions législatives en mai 2006, ont également contribué à accélérer les travaux relatifs aux nouveaux textes réglementaires, notamment en clarifiant la position du Conseil sur un certain nombre de questions, telles que l'admissibilité de la TVA non remboursable, les dépenses de logement, les taux de cofinancement maxima et la base de calcul de ces taux, ainsi que l'application de la règle du désengagement d'office (N+2). Dans l'ensemble, les États membres ont cherché à obtenir une flexibilité maximale dans l'affectation, la gestion et le contrôle des ressources communautaires. Les nouvelles dispositions devront être prises en considération, tout en veillant à la discipline financière et à la concentration thématique, financière et géographique défendue par la Commission.

2.6. Innovations dans les nouveaux programmes de la politique de cohésion

Au cours de l'année dernière, la Commission a mis au point de nouveaux instruments pour aider les États membres et les régions à améliorer la qualité de leurs projets et, en même temps, tiré un plus grand parti des ressources financières communautaires en accentuant l'effet de levier de la politique de cohésion. Pour les nouveaux programmes, des initiatives spécifiques ont donc été prises afin de promouvoir l'ingénierie financière en faveur des entreprises en phase de démarrage et des micro-entreprises, qui combinent aide technique et subventions avec des instruments autres tels que prêts, fonds propres, capital-risque ou garanties. Ces actions seront menées dans le cadre d'une coopération renforcée en matière d'ingénierie financière, comme convenu entre la Commission, le groupe Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières internationales sur la base des protocoles d'accord signés le 30 mai 2006. La valeur ajoutée attendue de la coopération dans ce domaine peut prendre plusieurs formes: fournir des ressources d'emprunt supplémentaires pour la création d'entreprises et le développement dans les régions de l'UE; faire bénéficier de l'expertise financière et de gestion d'établissements spécialisés comme le groupe BEI et d'autres institutions financières internationales, ainsi que du secteur financier en général; prendre des mesures incitatives fortes pour que les bénéficiaires réussissent en combinant

subventions et prêts; et assurer la viabilité à long terme grâce à la nature rotative des subventions aux actions d'ingénierie financière.

2.6.1. JASPERS

JASPERS, “*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*” («Alliance en matière d'assistance à la préparation de projets dans des régions d'Europe»), est un nouveau partenariat en matière d'assistance technique entre la Commission, la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Ce programme sera mis à la disposition des États membres pour aider à la préparation de grands projets financés par le Fonds de cohésion et le FEDER. Il reflète la vaste expérience de la BEI et de la BERD dans la préparation de grands projets, en particulier dans les secteurs des transports et de l'environnement. Les efforts conjugués des trois institutions visent à contribuer au succès de la mise en œuvre de la politique de cohésion dans la période de programmation 2007-2013, en accroissant considérablement les ressources disponibles pour la préparation des projets.

L'objectif principal de JASPERS est d'aider les États membres dans la tâche complexe de préparation de projets de qualité, afin qu'ils puissent être plus rapidement déclarés admissibles à une aide communautaire par les services de la Commission. JASPERS fournira une assistance globale à tous les stades du cycle d'un projet, depuis sa première définition jusqu'à la décision d'octroi d'un concours de la Commission.

2.6.2. JEREMIE

Afin d'améliorer l'accès au financement en faveur du développement des entreprises, une nouvelle initiative a été prise en partenariat avec le Fonds européen d'investissement (FEI). L'initiative JEREMIE, “*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*” («Alliance de ressources européennes en faveur des TPE et PME») a débuté ses activités en 2006 par une évaluation des lacunes dans la mise à disposition de services d'ingénierie financière dans les États membres et les régions (tels que les fonds de capital-risque, les prêts et les garanties).

Cela préparera le terrain pour une deuxième phase au cours de laquelle le FIE ou une autre institution financière de ce type aidera les autorités responsables des programmes de cohésion à combler les lacunes identifiées. Cette assistance prendra la forme d'une gestion experte des ressources affectées au titre du programme pour développer l'accès au financement, ainsi que l'intérêt et l'accréditation des intermédiaires financiers qui assureront la rétrocession de prêts pour développer les entreprises. Toutefois, la réussite de la mise en œuvre de l'initiative JEREMIE nécessitera l'appui total et l'entière coopération des autorités des États membres et des régions.

2.6.3. JESSICA

Les travaux concernant JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – «Alliance européenne d'appui aux investissements durables en zone urbaine») ont débuté dans le cadre d'une coopération renforcée entre la Commission et la BEI, la BDCE (Banque de développement du Conseil de l'Europe) et d'autres institutions financières internationales (IFI) en matière d'ingénierie financière pour le développement urbain durable. L'objectif de JESSICA est de fournir aux autorités une solution toute faite aux tâches complexes de financement de projets de rénovation et de développement en milieu urbain grâce à l'utilisation de fonds de roulement.

JESSICA est actuellement mis en place en partenariat entre la Commission, la Banque européenne d'investissement et la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

2.6.4. *Modernisation des services publics*

Le projet de règlement du FSE pour la nouvelle période de programmation inclut une nouvelle priorité spécifique au titre de l'objectif «convergence» visant à renforcer la capacité institutionnelle et l'efficacité des administrations publiques et des services publics au niveau national, régional et local. L'accent mis sur cette priorité transparaît dans les orientations stratégiques communautaires pour 2007-2013 sous la forme de principe directeur.

Le principal objectif de la priorité est de soutenir la réforme des administrations publiques et des services publics conformément aux objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, afin d'améliorer la qualité et la productivité au travail et, dans ce contexte, d'améliorer l'efficacité et la productivité dans les administrations publiques.

Le soutien fourni au titre de cette nouvelle priorité devrait permettre aux administrations publiques et aux services publics de devenir des moteurs puissants de compétitivité, de développement et de croissance des États membres et des régions. La mise en œuvre de la nouvelle priorité devrait favoriser la réforme complète ou la modernisation des administrations et des services publics concernés, en identifiant les domaines dans lesquels des interventions sont les plus nécessaires et qui présentent la valeur ajoutée la plus élevée.

2.7. Les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural et le Fonds européen pour la pêche

Le Conseil a adopté le nouveau règlement concernant le développement rural en septembre 2005⁹. Pour la période 2007-2013, la politique européenne de développement rural aura trois grands objectifs: améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier européens en soutenant la restructuration, le développement et l'innovation; améliorer l'environnement et le paysage en soutenant la gestion des terres; améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales et encourager la diversification de l'économie rurale. La politique européenne de développement rural ne fera plus partie des Fonds structurels mais les deux politiques collaboreront et soutiendront la diversification économique des zones rurales. La nouvelle politique de développement rural sera financée par un fonds unique, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) qui, conformément à l'accord du Conseil sur les perspectives financières de décembre 2005, disposera d'un financement global de 69,75 milliards EUR¹⁰ pour 2007-2013.

Les orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural ont été adoptées en février 2006 par décision du Conseil. Elles identifient les domaines importants pour la réalisation des priorités de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne les objectifs du développement durable de Göteborg et la stratégie révisée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

La politique de cohésion contribue déjà au développement rural par ses activités dans les zones rurales. Au cours de la période 2000-2006, plus de 2 milliards EUR provenant des

⁹ Règlement du Conseil n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

¹⁰ Avant modulation à partir des paiements agricoles directs.

ressources du FEDER ont été affectées à des mesures qui concernent spécifiquement l'agriculture, la sylviculture et la promotion de l'adaptation et du développement des zones rurales. Cela vient s'ajouter aux ressources consacrées à d'autres aspects de l'environnement productif et de l'investissement dans les infrastructures rurales de base. Pendant la période 2007-2013, la politique de cohésion continuera à soutenir la diversification des économies rurales au moyen du FEDER.

Un aspect important des plans stratégiques nationaux et des programmes de développement rural sera de veiller à la complémentarité et à la synergie avec les programmes des cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) et des Fonds structurels pour pouvoir répondre aux besoins des zones rurales dans l'UE grâce à la création d'emploi et à la diversification des activités économiques. La Commission encourage les États membres à accorder une attention particulière au rôle des zones rurales dans la réalisation des objectifs de Lisbonne et à étudier les possibilités d'exploiter les potentialités locales.

La Commission a adopté la proposition de règlement pour un Fonds européen pour la pêche (FEP) en juillet 2004. Conformément à l'accord sur les perspectives financières de décembre 2005, le budget total du Fonds s'élèvera à 3,849 millions EUR pour la période 2007-2013.

Les orientations stratégiques communautaires pour le FEP, qui avaient été prévues dans la proposition initiale, ont été incluses en tant que principes directeurs dans le règlement concernant le FEP. Ces principes directeurs prennent en compte les priorités de l'UE, et en particulier la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.