

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

*Commission du développement régional*

11.1.2007

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

sur le rôle et l'efficacité de la politique de cohésion dans la réduction des disparités dans les régions les moins favorisées de l'UE

Commission du développement régional

Rapporteur: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

La politique de cohésion de l'Union européenne vise à renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions de l'Union. Les régions qui sont à la traîne en matière de développement, subissent des restructurations ou sont confrontées à des difficultés particulières d'ordre géographique, économique ou social, doivent bénéficier d'une aide pour résoudre leurs problèmes et gérer leurs difficultés. Il est fréquent de constater, au sein de l'Union européenne, que des régions considérées comme défavorisées dans le passé sont déjà parvenues à un niveau élevé de développement. Avec l'aide des Fonds structurels, les quatre pays anciennement appelés pays de cohésion – Irlande, Grèce, Portugal et Espagne – ont tous enregistré une croissance remarquable.

Toutefois, les écarts de développement des régions sont nettement plus prononcés dans l'EU-27 que dans l'EU-15, ce qui nécessite l'adoption de mesures vigoureuses propres à réduire ces disparités. Malgré les progrès économiques considérables réalisés jusqu'ici par les pays entrés dans l'UE en 2004, les retards de développement sont souvent dus au manque d'efficacité de l'administration.

La croissance économique montre une tendance à la concentration autour de certaines régions. Cette concentration est particulièrement visible dans les pays d'Europe centrale et orientale qui connaissent un développement rapide des régions situées aux abords des capitales. La croissance urbaine qui s'accompagne d'une compétitivité accrue peut, à maints égards, jouer un rôle de catalyseur de développement dans les communautés rurales avoisinantes. Cependant, certaines régions sont encore à la traîne sur le plan économique. Les chiffres récents publiés par Eurostat font état d'un écart de développement important entre les régions les plus riches et les régions les moins favorisées de l'UE, ces dernières étant principalement situées dans des pays d'Europe centrale et orientale entrés récemment dans l'UE.

Tableau 1.

**PIB par habitant dans les régions de l'EU-25 en 2003**  
(en SPA, EU-25 = 100)

**Dix régions au PIB le plus élevé**

**Dix régions au PIB le plus bas**

1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarországon (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tableau 2.

**PIB par habitant dans les régions de l'EU-27 en 2006**  
(en SPA, EU-25 = 100)

Région	PIB (en SPA) par habitant en % de la moyenne de l'EU-25 (EU-25 = 100)
Inner London (UK)	277,6
Bruxelles-Brussels (BE)	237,6
Luxembourg (LU)	233,9
Hamburg (DE)	184,0
Île de France (FR)	173,3
Wien (AT)	170,9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165,1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160,0
Oberbayern (DE)	157,9
Stockholm (SE)	157,9
Åland (FI)	154,3
Utrecht (NL)	152,5
North Eastern Scotland (UK)	150,3
Southern and Eastern (IE)	149,2
Darmstadt (DE)	148,3
.....	
Vest (RO)	34,0
Podkarpackie (PL)	33,2
Lubelskie (PL)	33,2
Centru (RO)	32,3
Istocna Hrvatska (HR)	31,0
Nord-Vest (RO)	29,1
Severozapaden (BG)	26,1
Sud-Est (RO)	25,6
Sud-Vest (RO)	25,5
Severoiztochen (BG)	25,3
Yugoiztochen (BG)	24,9
Yuzhen tsentralen (BG)	24,6
Sud (RO)	24,4
Severen tsentralen (BG)	24,2
Nord-Est (RO)	21,7

*Régions dont le PIB par habitant est le plus bas/élevé (en SPA) (EU-25 = 100)*

Ce projet de rapport d'initiative vise à souligner les principes de fonctionnement que les États membres et l'UE pourraient adopter pour accroître l'efficacité de la politique de cohésion de l'UE dans les régions les plus pauvres. Les fonds destinés au développement de ces régions sont garantis par les perspectives financières 2007-2013. Il convient maintenant de les absorber efficacement.

Une accélération de la croissance économique dans les régions les moins favorisées est une condition *sine qua non* pour œuvrer au maintien à long terme d'un niveau de vie élevé au sein de l'Union. La convergence des régions de l'UE est cruciale si l'Union veut être compétitive et forte dans un avenir proche sur le plan mondial. Le report des coûts, en constante augmentation, risque, demain, de porter atteinte à l'efficacité des politiques si les régions en retard de développement ne parviennent pas à atteindre le niveau des autres régions.

- La politique de cohésion de l'UE doit comprendre une **définition des besoins particuliers** des régions les plus pauvres et adopter des mécanismes appropriés pour stimuler le développement.

Il est primordial de définir les besoins essentiels de chaque région en particulier et de concentrer les fonds à un niveau approprié. Dans le cas des pays éligibles au fonds de

cohésion, il importe de créer une base d'infrastructure dans la perspective d'autres investissements. La compétitivité et l'objectif de cohésion ne sont pas incompatibles; toutefois, il est important de saisir dans quels cas l'effet de levier amorcera la croissance. Pour parvenir à un certain niveau de compétitivité, les régions défavorisées doivent être dotées d'une infrastructure de base suffisamment développée, ainsi que de ressources humaines.

- Les **difficultés que pose l'absorption des fonds dans les régions les plus défavorisées** constituent un problème important. Les autorités manquent souvent de connaissances et d'expérience, voire la capacité administrative propre, nécessaire pour satisfaire aux exigences complexes de la politique de cohésion et ne sont donc pas en mesure de demander les aides auxquelles, en principe, elles ont droit.

Il est urgent de résoudre ce problème, en particulier pour les nouveaux États membres et les pays candidats à l'adhésion.

Tableau 3.

**Taux de croissance du PIB réel**

Croissance du PIB – évolution en pourcentage par rapport à l'année précédente (pour 2006, 2007 et 2008, il s'agit de prévisions)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgarie	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Roumanie			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EU-25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EU-15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Le tableau 3 montre que le potentiel de croissance économique est particulièrement important dans les deux pays qui ont rejoint l'UE en 2007, à savoir la Bulgarie et la Roumanie. La pleine exploitation de ce potentiel nécessite un fonctionnement efficace de l'administration compétente. Il convient de mettre l'accent, d'une part, sur la capacité institutionnelle comme condition préalable à la mise en œuvre réussie des programmes et des projets, et d'autre part, sur le développement des ressources humaines. L'expérience de l'aide de préadhésion a permis de conclure que les différents programmes pêchaient par bien des lacunes aux niveaux institutionnel et administratif et sur le plan de la gestion, du côté des bénéficiaires, et que ces lacunes ne sont pas encore entièrement comblées. Toutefois, si l'on souhaite que les fonds soient investis et dépensés de manière appropriée, ces questions devront être résolues au plus tôt.

La gestion appropriée des fonds structurels nécessite une **coordination aux niveaux politique, technique et administratif**. Pour les nouveaux États membres, il s'agit d'une

question urgente qui nécessite l'adoption de mesures beaucoup plus efficaces. Les débats organisés sur le thème de la cohésion entre l'UE, les États membres et les régions revêtent une importance capitale et aucune sphère de gouvernance ne devrait être écartée de ce dialogue structuré.

La politique de cohésion ne se limite pas à l'octroi de financements, elle vise également les **partenariats entre différents acteurs**. Pour renforcer l'effet de levier, il ne suffit pas d'agir et de coopérer à un seul niveau, c'est pourquoi la mise en place des partenariats et la diffusion appropriée de l'information sont particulièrement importants.

- Des cadres permettant d'établir de véritables relations bilatérales et des systèmes d'échange d'expériences doivent être mis en place. Cette mesure peut également permettre d'établir des règles et des normes qui renforceront les capacités administratives pour ce qui concerne l'application des dispositions pertinentes.

Il est primordial de recourir davantage au **partenariat public-privé (PPP)** pour budgétiser les fonds et libérer les capitaux, de fixer les principes de mise en œuvre des PPP et de réduire les obstacles à leur conclusion. Les nouveaux États membres manquent de bonnes pratiques. Il convient également de rappeler l'importance de l'**additionnalité**. La participation du capital privé est un élément clé qui attire de nouveaux investissements. Les fonds octroyés au titre de l'aide financière doivent être dépensés de manière transparente afin de permettre d'atteindre les objectifs.

- Les initiatives **JASPERS, JEREMIE** et **JESSICA** constituent d'excellents outils, également pour les PME au niveau régional; toutefois, les États membres et la Commission européenne doivent les promouvoir davantage afin d'assurer l'utilisation et l'efficacité optimales de ces instruments, en particulier dans les régions les moins favorisées.
- Le développement économique est étroitement lié aux **initiatives d'innovation** qui constituent, en outre, un élément clé du développement régional. La politique de cohésion de l'UE doit être axée, conformément à la stratégie de Lisbonne, sur l'accroissement de la capacité d'innovation de l'UE; c'est pourquoi cet objectif ne peut ignorer les régions les moins favorisées.

Le soutien actif à l'esprit d'entreprise est important et nécessite l'engagement de toutes les parties intéressées. L'esprit d'entreprise doit être encouragé, en particulier, chez les femmes, les jeunes qui arrivent sur le marché du travail et les groupes touchés par l'exclusion sociale. L'amélioration de la qualité des réglementations dans les États membres de l'UE est également un facteur important de promotion de l'innovation qui doit appuyer, et non pas entraver, les processus d'innovation dans les secteurs clés de l'économie. À cet égard, les régions les moins favorisées sont probablement plus vulnérables.

De nombreux exemples révèlent un manque de capacité des nouveaux États membres à utiliser les fonds. **Il est donc important d'améliorer la qualité des services de l'administration** de manière à ce que les régions bénéficiaires soient en mesure d'absorber les aides et d'utiliser celles-ci avec efficacité. L'appui technique est essentiel, en particulier dans les préparatifs de mise en œuvre des nouveaux projets. Un haut niveau de qualité est

nécessaire tant au niveau externe, sous forme d'expertise, qu'au niveau interne, où les besoins réels doivent être établis et un contrôle approprié mis en place de la qualité des projets et de l'évolution des dépenses.

Des évaluations récentes de la durabilité des projets réalisés sont également nécessaires.

- Des ressources spéciales peuvent être affectées à des tâches de préparation, de monitoring, d'évaluation et d'expertise. Ces aides – pour autant qu'elles soient dépensées de manière appropriée – peuvent avoir un impact considérable, en particulier dans les pays dotés d'un système administratif plus complexe.

Il est primordial que les **aides parviennent rapidement aux régions éligibles**. Parfois les bénéficiaires doivent attendre trop longtemps avant de recevoir les fonds et leur répartition adéquate relève du défi à tous les niveaux.

Il est difficile d'échapper à la complexité du système d'utilisation des fonds structurels, soumis à trois niveaux de réglementation spécifiques: les règles communautaires, la réglementation nationale et les pratiques en vigueur à l'échelle régionale. Une **simplification des procédures** propre à éviter toute interprétation ultérieure, à faciliter et à accélérer l'exécution des programmes représente donc un défi aux trois niveaux de réglementation.

Il est indispensable de parvenir à une **synergie entre les politiques**, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, et de veiller à assurer leur complémentarité. La concentration territoriale, dans certains pays ou régions, des avantages d'autres politiques européennes peut notamment diluer les effets des politiques de développement. Le développement régional doit également revêtir une dimension sociale et environnementale.

- Les répercussions des effets de distorsion possibles entre les différentes politiques doivent être prises en compte et examinées lors de l'examen à mi-parcours de 2009 du budget communautaire et dans le 4<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale.

Pour renforcer la cohésion et l'efficacité de la politique de développement des régions les plus pauvres, il convient de **mobiliser toutes les parties intéressées**, et d'instaurer et d'obtenir la participation de tous les acteurs.

Il est vital de lutter contre le chômage, qui touche en particulier les régions les plus pauvres. Dans certains groupes de population, le chômage de longue durée constitue un phénomène particulièrement préoccupant. **Pour réaliser la cohésion sociale, les politiques doivent tendre à une intégration optimale des handicapés**, condition préalable pour assurer un niveau de vie décent à l'ensemble de la population de l'Union. Par ailleurs, **l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail** constitue un autre facteur de cohésion sociale au sein de l'UE. Les différences qui subsistent encore actuellement au niveau des rémunérations entre les hommes et les femmes entravent la croissance économique. Tant les employeurs que les salariés, à tous les échelons, doivent être conscients du fait que la sensibilisation à ces différences facilite la mise en œuvre de la politique de cohésion; c'est pourquoi des mesures appropriées doivent être prises à cet égard.

- Les moyens, voire la nécessité, d'adopter une approche non sexiste lors de l'exécution ou de l'évaluation des programmes et des projets doit faire l'objet d'information, parallèlement à une meilleure utilisation des études et analyses effectuées jusqu'ici. La mise en œuvre concrète d'une telle stratégie est possible, notamment par le biais de l'intégration de la dimension de genre dans le budget (par exemple, vérification de l'adéquation du budget pour ce qui concerne les actions engagées sur le thème de l'égalité des chances), de la sensibilisation des partenaires sociaux et des acteurs aux aspects liés à la problématique du genre et de l'accès à l'expertise dans ce domaine. Une approche raisonnée des questions de genre dans la vie sociale et économique, qui évite les stéréotypes liés aux rôles de la femme et de l'homme dans la société, est primordiale pour l'efficacité de la politique de cohésion.

Si l'on souhaite réellement mettre en place des stratégies durables de développement et de cohésion au sein de l'UE conformément aux politiques européennes de réduction des écarts structurels, une approche équilibrée du développement des régions les plus pauvres, axée sur les caractéristiques et les problèmes de chacune d'entre elles, est indispensable.