

UNION EUROPÉENNE



Comité des régions

COTER-IV-003

PROJET D'AVIS
du Comité des régions
sur

**"L'EFFET DE LEVIER DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE
COHÉSION"**

Rapporteur: **M. Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES)**
Président du gouvernement de la communauté d'Andalousie

LE COMITÉ DES RÉGIONS

VU la décision de la Commission européenne en date du 24 mars 2006 de le consulter sur ce sujet conformément à l'article 265, premier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne;

VU la lettre du Parlement européen en date du 20 juillet 2006 demandant au Comité des régions d'élaborer un projet d'avis sur "Impact et conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne";

VU la décision de son Président en date du 1^{er} juin 2006 de charger sa commission de la politique de cohésion territoriale d'élaborer un avis en la matière;

VU son avis sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013", COM(2004) 101 final (CdR 162/2004 fin)¹;

VU son avis sur le "Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale" (CdR 120/2004 fin)²;

VU son avis sur la communication de la Commission intitulée "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013", COM(2005) 299 final (CdR 40/2005 final);

VU son projet d'avis (CdR 118/2006 rev. 2) adopté le 11 décembre 2006 par sa commission de la politique de cohésion territoriale (rapporteur: M. Manuel CHAVES GONZÁLES (PSE/ES), président du gouvernement de la communauté autonome d'Andalousie);

a adopté l'avis suivant lors de sa ... session plénière des ... (séance du ...).

*

* *

¹ JO C 164 du 5.7.2005, p. 4.

² JO C 318 du 22.12.2004, p. 1.

1. Contexte socioéconomique et politique de l'avis

- 1.1 M^{me} Wallström, membre de la Commission, a au nom de la Commission européenne demandé au Comité des régions par lettre datée du 24 mars 2006 d'élaborer un avis de prospective sur "L'effet de levier exercé par les fonds structurels". La Commission considère que l'avis du Comité des régions sur ce thème apportera une contribution notable au quatrième rapport sur la cohésion dont l'adoption est prévue au printemps 2007.
- 1.2 Par ailleurs, M. Borrell, président du Parlement européen, a indiqué dans une lettre en date du 20 juillet dernier adressée au Comité des régions souhaiter le consulter sur le rapport intitulé "Impact et conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne" préparé par M^{me} Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), députée européenne et membre de la commission du développement régional (REGI) du Parlement. La commission COTER a décidé que le présent avis de prospective tiendrait également lieu de réponse à la demande du Parlement.
- 1.3 Le présent avis entend nourrir le débat sur l'avenir de la politique de cohésion dans l'Europe élargie et la place qu'elle occupe dans le budget de l'Union. De l'avis du Comité, plusieurs propositions ont, par le passé, remis en cause l'efficacité de la politique de cohésion dans une Union européenne qui ne peut faire l'économie de réformes tant en raison de son élargissement que des réalités de la mondialisation. L'inquiétude du Comité tient à la sous-estimation des effets de la politique de cohésion qui sous-tend ces propositions.
- 1.4 En effet, l'Union européenne traverse actuellement une période de mutations socio-économiques profondes et doit relever un défi technologique majeur, préoccupations qui sont au cœur de l'ambitieux programme de Lisbonne adopté en 2000 en vue de préserver et d'améliorer le modèle européen pour qu'il soit en mesure de concilier prospérité et solidarité. En ce sens, force est de constater que, pour ce faire, il est impératif de maintenir un cadre politique fort, seul capable de doter les différents acteurs des instruments nécessaires pour non seulement saisir les nouvelles possibilités mais aussi en gérer les conséquences.
- 1.5 Les collectivités territoriales de l'Union comptent parmi les plus exposées à ces défis mais, dans le même temps, disposent d'une grande capacité à transposer en actions concrètes les orientations stratégiques, en mobilisant les acteurs sociaux et économiques des différents territoires.
- 1.6 Le succès de la stratégie rénovée de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi passe nécessairement par sa capacité à mobiliser les ressources dans tous les territoires de l'Union. Toutefois, tant les budgets nationaux que celui de l'UE se heurtent à de fortes contraintes. Aussi l'Union européenne doit-elle s'efforcer de multiplier le plus efficacement possible les ressources financières disponibles. Le Comité des régions estime que la politique de cohésion, s'agissant à la fois de son orientation stratégique et de ses modalités de mise en œuvre, exerce un effet multiplicateur au service des objectifs de l'Union.

1.7 Le présent avis entend alimenter le débat en examinant en détail cet effet de levier en tenant compte des multiples répercussions de la politique de cohésion sur le territoire de l'Union. Les informations nécessaires pour se familiariser avec la méthode scientifique utilisée par le Comité lors de l'élaboration du présent avis et cerner la dynamique de ses travaux sont reprises en annexe.

2. **Aperçu des dimensions que recouvre la notion d'"effet de levier"**

Le Comité des régions propose dans le présent avis d'adopter une acception large de l'effet de levier, qui intègre une série de facteurs importants pour ce qui est d'évaluer les effets des fonds structurels. Cet avis vise ainsi, de manière globale, à jauger l'effet de levier des fonds communautaires dans les domaines suivants:

- aspects financiers;
- aspects politiques et stratégiques de la concentration thématique;
- renforcement des capacités institutionnelles; et
- augmentation de la cohésion en Europe.

2.1 *Aspects financiers de l'effet de levier*

2.1.1 La politique de cohésion apporte à l'échelon européen une forte valeur ajoutée, en ce sens que les ressources financières engagées par l'Union européenne permettent d'obtenir de meilleurs résultats et une mobilisation supérieure des acteurs qu'au seul niveau national ou régional. Il ressort ainsi des estimations de la Commission européenne³ que, pour chaque euro dépensé par l'Union européenne pour les politiques de cohésion dans les régions relevant de l'objectif 1, celles-ci réalisent d'autres dépenses d'un montant moyen de 0,9 euro. S'agissant des régions de l'objectif 2, ces dépenses supplémentaires atteignent en moyenne 3 euros pour chaque euro investi.

2.1.2 Cet effet multiplicateur tient en premier lieu à la concentration thématique et géographique des fonds structurels. La concentration de fonds, alliée à un ensemble adéquat d'instruments, augmente les chances d'atteindre la masse critique nécessaire, instaurant ainsi les conditions propices à des investissements ultérieurs. La capacité d'attraction des investissements peut donc s'en trouver accrue à la faveur de la concentration géographique et thématique, étant donné qu'elle permet de réduire le coût administratif occasionné par ces investissements.

³ Commission européenne, COM(2005) 299 "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013", Bruxelles, 5 juillet 2005.

- 2.1.3 En second lieu, l'effet de levier découle également de l'existence d'une large palette d'instruments de financement même si, dans bien des cas, ni les États membres ni les régions ne sont en mesure d'utiliser de manière adéquate l'ensemble de dispositifs prévus au titre de la politique de cohésion. Ainsi, la subvention globale est apparue au cours des travaux menés dans le cadre du présent avis comme un instrument souple susceptible d'enclencher un effet de levier financier lors de la mise en œuvre de nombreux projets et programmes, voire de le renforcer.
- 2.1.4 Parmi les autres instruments pouvant utilement servir à renforcer l'effet de levier, citons ceux qui résultent des concours apportés au titre des fonds structurels à des instruments d'ingénierie financière destinés aux entreprises, notamment aux PME, tels que les fonds de capital-risque, les fonds de garantie, les fonds de prêt et les fonds de développement urbain. De nombreuses régions éligibles ont déjà acquis en liaison avec l'utilisation des fonds structurels une large expérience de ces instruments, notamment dans le domaine du financement du capital-risque. C'est également le cas de la création de fonds réutilisables qui peuvent contribuer au développement régional même après l'échéance de la période de programmation. Les initiatives Jeremie, Jaspers et Jessica, portées entre autres par la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI), c'est-à-dire des acteurs susceptibles de jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de ce type de mesures, méritent à cet égard d'être saluées.
- 2.1.5 Les instruments de cette nature peuvent en outre augmenter la capacité des pouvoirs publics à coopérer avec les institutions financières internationales et le secteur bancaire privé, ces derniers pouvant financer d'autres projets de développement. Le recours à ces instruments présente d'autres avantages encore, notamment une souplesse accrue en matière de gestion des fonds structurels ainsi qu'une meilleure solvabilité vis-à-vis des tiers grâce à l'association de la BEI et du FEI.
- 2.1.6 Enfin, l'amélioration d'une série de facteurs liés au renforcement des partenariats public-privé peut, elle aussi, amplifier l'effet de levier. Dans ce contexte, la capacité à mettre en évidence les obstacles qui dissuadent les investisseurs privés ainsi que la création et le soutien d'équipes de projets et de formes de partenariat avec le secteur privé sont autant d'éléments essentiels pour favoriser l'investissement privé à une échéance relativement brève.
- 2.1.7 Forte de la stabilité de son financement et du caractère pluriannuel de sa programmation, la politique de cohésion permet en outre d'associer étroitement le secteur privé, celui-ci pouvant réaliser des investissements plus importants sur une période plus longue. Cette caractéristique de la politique de cohésion par rapport aux politiques menées à l'échelon national dans ce domaine est à l'origine d'une indiscutable valeur ajoutée.

2.1.8 Signalons que, dans ce contexte, dans certains États membres, notamment parmi les dix nouveaux, une forte augmentation des investissements publics pourrait à court et à moyen terme nuire au respect du critère de déficit public et plus généralement des règles du pacte de stabilité et de croissance. Le recours plus fréquent aux partenariats public-privé (PPP) pourrait être une alternative adéquate à une augmentation directe des investissements publics.

2.2 *Orientation stratégique des politiques*

2.2.1 Les investissements publics doivent dès lors être définis attentivement et soigneusement planifiés à tous les niveaux. Il importe dès lors de souligner que la politique de cohésion joue un rôle majeur pour ce qui est de regrouper les priorités régionales et nationales afin de créer une synergie au niveau européen. Toute stratégie européenne d'investissement doit en effet s'accompagner des politiques nationales et régionales adéquates, propres à favoriser des investissements publics de qualité dans les domaines liés à stratégie de Lisbonne.

2.2.2 Ces investissements concernent l'éducation, la connaissance, l'innovation et la recherche, les services sociaux, la formation tout au long de la vie et la mise en place de structures européennes. Ces investissements jouent certes sur la demande mais, en dynamisant la croissance économique et la compétitivité régionale, ils produisent également des effets structurels à long terme sur l'économie. Ainsi l'effet de levier attaché à la politique de cohésion tient-il à toute une série de facteurs.

2.2.3 Tout d'abord, en faisant valoir de nouvelles idées et de nouveaux axes dans les politiques nationales et régionales visant à promouvoir le rôle de l'innovation dans le développement économique. L'analyse des études de cas fait apparaître que la politique de cohésion a incité les politiques nationales à mettre l'accent sur les domaines importants pour la croissance économique, notamment l'innovation, la recherche et les politiques actives en matière d'emploi et d'intégration sociale.

2.2.4 Cette orientation tient en particulier à la possibilité de lancer des projets-pilotes au titre des fonds, en faisant jouer de nouvelles approches et de nouveaux instruments, tels les mesures liées aux systèmes productifs locaux (*clusters*) en faveur de l'innovation ou encore des approches plus participatives. Cela a contribué à favoriser la sensibilisation et à élargir la conception de l'innovation, en intégrant davantage dans les stratégies de développement régional les aspects organisationnels et financiers ainsi que ceux liés à la gestion, à la formation et à la promotion de l'innovation.

2.2.5 Deuxièmement, la politique de cohésion a rendu possible la prise en compte de domaines d'action jusqu'alors ignorés dans les politiques nationales et régionales. Bon nombre d'initiatives-pilotes, telles les stratégies d'innovation régionales (SIR) et les actions innovatrices du FEDER se sont au fil du temps imposées comme des politiques essentielles tant au niveau national que régional. D'une manière générale, il apparaît en outre que les

nouvelles orientations introduites par la politique de cohésion ont pour dénominateur commun des approches plus souples et plus en phase avec le marché.

2.2.6 Enfin, les stratégies de développement intégrées élaborées conjointement dans le cadre de la politique de cohésion par les échelons national et régional ont, en permettant la concrétisation de vastes projets, encouragé l'adoption d'optiques plus stratégiques en matière de développement économique et d'emploi. De nombreux domaines, tels que la technologie, l'innovation, la formation du capital humain, l'égalité des chances ou l'environnement, sont apparus comme autant de facteurs fondamentaux de la croissance et ont été repris dans les différentes politiques dans une perspective plus intégrée.

2.3 *Renforcement des capacités institutionnelles*

2.3.1 Un autre aspect notable de l'effet de levier associé à l'utilisation des fonds structurels est l'effet qu'ils exercent sur le fonctionnement des administrations publiques, en les modernisant, en améliorant leur gestion et en harmonisant leurs procédures à l'échelle européenne. La politique de cohésion a favorisé l'application des politiques communautaires, notamment la protection de l'environnement et l'égalité des chances, ainsi que la restructuration économique et sociale, conformément aux priorités fixées par les stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

2.3.2 Signalons à cet égard à la fois la mise en chantier des plans nationaux de réforme, essentiels en vue d'atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne rénovée et la nécessaire coordination entre eux et les cadres de référence stratégiques nationaux pour la période 2007-2013.

2.3.3 Il convient également d'évoquer la promotion du partenariat, l'amélioration de la capacité institutionnelle s'agissant de la conception et de l'application des politiques publiques, le développement d'une culture de l'évaluation, la transparence et l'échange de bonnes pratiques. Ce sont là autant d'éléments constitutifs du système instauré dans le cadre de la politique de cohésion et déployé au sein de l'Union européenne qui ont contribué à améliorer la gouvernance à tous les échelons. Depuis, bon nombre des techniques utilisées ont été reprises à leur compte par les administrations dans d'autres domaines. La création de nouvelles structures, notamment les agences de développement régional, a elle aussi largement favorisé le développement dans de nombreuses régions de l'Union européenne.

2.3.4 Ainsi, la politique de cohésion a également été à l'origine d'avancées considérables dans la mise sur pied de plans et de programmes dans ce domaine. Une place de plus en plus grande est accordée à une analyse et à un diagnostic rigoureux, la détermination des objectifs est plus précise et, en s'appuyant sur des points de référence, le contrôle et l'évaluation des plans et des programmes sont par ailleurs améliorés. L'élaboration de stratégies à long terme pour l'investissement public s'est imposée dans la culture de planification telle qu'on la connaît.

2.3.5 La capacité des États membres à adopter et appliquer efficacement la législation communautaire dans de nombreux domaines tels l'environnement en a également été améliorée. La politique de cohésion a en particulier favorisé des modifications substantielles de la législation en matière de marchés publics des États membres, permettant l'accès et l'ouverture de ces marchés à toutes les entreprises de l'Union européenne, ce qui concourt au parachèvement du marché unique. Cet aspect, qui revêt une grande importance, est à replacer dans le contexte des récents élargissements de l'Union européenne.

2.3.6 Enfin, force est de constater que la politique de cohésion a favorisé et consolidé le rôle des régions dans le processus décisionnel pour ce qui est de la conception et de l'application des politiques régionales communautaires. En atteignant la masse critique suffisante au plan humain pour procéder à une gestion adéquate des fonds structurels, les collectivités territoriales ont pu bénéficier d'une plus grande autonomie et la régionalisation et l'autonomie locale dans l'Union européenne ont été effectivement accrues.

2.4 *Augmentation de la cohésion dans l'Union européenne*

2.4.1 La politique de cohésion a également exercé un effet de levier en renforçant, par l'action de divers éléments, la cohésion de l'Europe.

2.4.2 Premièrement, le principe de partenariat et la détermination des responsables ont encouragé la coopération entre les institutions publiques et les différents groupes sociaux selon une approche descendante, ce qui a largement contribué à dégager des solutions aux problèmes.

2.4.3 Deuxièmement, la politique de cohésion a manifestement permis de mettre en place des solutions globales à des problèmes aussi complexes que différents. Les problèmes que rencontrent les territoires de l'Union européenne sont effectivement divers et les réalités et les configurations disparates. La politique de cohésion a néanmoins permis de tenir compte de la diversité de ces situations, notamment dans les zones européennes périphériques et en retard de développement. Cette approche de renforcement de la cohésion a également fortement influencé les autres politiques menées par les États membres.

2.4.4 La politique de cohésion a en outre permis de poser les jalons de la coopération entre régions et collectivités locales de l'Union européenne, pour l'essentiel par l'intermédiaire de l'initiative Interreg. Des conflits anciens ou des séparations séculaires entre les deux côtés d'une frontière ont ainsi pu être surmontés. De plus, la coopération entre des collectivités locales et régionales sans frontière commune s'est fortement amplifiée grâce au soutien apporté à la coopération interrégionale et contribue aujourd'hui dans une mesure non négligeable au développement de nouvelles stratégies régionales.

- 2.4.5 À cet égard, les programmes URBAN ont eu des effets particulièrement significatifs: ils ont permis d'agir tant sur la régénération physique que sur l'inclusion sociale, démontrant aux citoyens à la fois la valeur ajoutée de la politique européenne et l'efficacité de la concentration des interventions.
- 2.4.6 Enfin, la politique de cohésion a exercé un effet multiplicateur majeur s'agissant de la visibilité du projet d'intégration européenne. Il a été d'autant plus marqué que la politique de cohésion s'est traduite par une amélioration des services publics et de la qualité de vie des citoyens.

3. **Conclusions**

Considérant les éléments visés ci-dessus, le Comité des régions souligne ce qui suit:

- 3.1 La politique de cohésion, par ses spécificités (partenariat, additionnalité, programmation stratégique et financement pluriannuel), a fait la preuve de ses incidences et effets de levier considérables, et ce à plus d'un titre.
- 3.2 La politique européenne de cohésion exerce un effet de levier en ce qu'elle fait jouer des ressources et des partenariats publics et privés et qu'elle en est aussi à l'origine. S'appuyant sur la stabilité de son mécanisme de financement pluriannuel et sa capacité à mobiliser la masse critique nécessaire aux investissements, elle tient lieu dans de nombreux secteurs de catalyseur de financement, tant public que privé.
- 3.3 Il apparaît que tant l'effet de levier que les autres conséquences de la politique de cohésion se manifestent dans tous les types de régions et dans le cadre de programmes et de projets très divers, indépendamment des sommes engagées.
- 3.4 Signalons également qu'il importe de simplifier la gestion des fonds afin d'optimiser l'effet de levier qui peut résulter des partenariats. Par ailleurs, limiter la superficie des zones éligibles et les fragmenter peut dans certaines régions compliquer l'établissement des partenariats, ce qui n'est pas sans conséquences pour ce qui est de la sélection et de l'engagement des partenaires. Ce problème sera toutefois résolu pour la période 2007-2013, car il a été décidé que les nouveaux règlements supprimeraient le zonage de l'objectif 2.
- 3.5 La politique européenne de cohésion est un facteur déterminant de l'orientation stratégique des politiques publiques. Elle mise sur la capacité et la possibilité de promouvoir des approches novatrices dans divers secteurs et d'orienter toute une palette de politiques publiques à l'échelon national, régional et local. La politique de cohésion est effectivement une courroie de transmission efficace entre les objectifs de l'Union européenne, par exemple la stratégie de Lisbonne, et leur adoption et leur application par les principaux acteurs des collectivités territoriales de l'UE.

- 3.6 La politique européenne de cohésion enclenche du reste un effet de levier s'agissant de la mobilisation des ressources qui appuient largement les mesures découlant des orientations adoptées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et axées sur la recherche et le développement et sur l'innovation technologique, facteurs cruciaux de la croissance à moyen et long terme.
- 3.7 Le soutien dont bénéficient les nouveaux concepts et approches dans les cercles politiques et administratifs à haut niveau s'est révélé être un facteur essentiel de la réussite de nombreux programmes et projets innovateurs lancés au titre de la politique de cohésion. La cohérence des stratégies et la collaboration entre les administrations sont tout aussi importantes. L'effet de levier des fonds structurels n'en a été que plus marqué.
- 3.8 La politique de cohésion contribue fortement au renforcement des capacités institutionnelles. À la faveur du principe de partenariat, elle a encouragé sur tout le territoire de l'Union européenne un nouveau modèle coopératif de gouvernance associant de manière stratégique les différents niveaux de pouvoirs et la société civile. Elle a ainsi augmenté le capital social des collectivités territoriales, facteur majeur du développement des nouveaux États membres dans les années à venir.
- 3.9 Dans l'optique d'optimiser à long terme l'effet de levier exercé par les fonds structurels, il importe de tenir compte du contexte général et de l'identité culturelle de chaque région. Aussi y a-t-il lieu de toujours rechercher un équilibre entre les objectifs communautaires et la définition de priorités régionales. C'est en visant une évolution de la culture et des mentalités d'une société par la promotion de l'innovation, de l'éducation, de l'esprit d'entreprise et de la créativité que la pérennité des changements induits par les fonds structurels peut être garantie.
- 3.10 La politique de cohésion exerce un effet de levier considérable qui concourt à une cohésion accrue de l'intégration européenne. Elle recèle le potentiel pour intégrer différents types de territoires sur l'ensemble du continent, associe activement tous les acteurs économiques et sociaux et se pose aux yeux des citoyens européens en vecteur d'inclusion, ces derniers la percevant du reste comme telle dans la mesure où elle contribue à l'amélioration de leur qualité de vie.
- 3.11 La politique de cohésion contribue à amorcer un effet de levier qui se traduit par une croissance durable et respectueuse de l'environnement, évitant ainsi que la négligence à cet égard non seulement limite la croissance, mais nuise également à la qualité de la vie et à la préservation des ressources naturelles.

- 3.12 Étant donné qu'elle concerne tous les territoires de l'Union européenne, la politique de cohésion crée à l'échelle du continent un cadre favorable à un développement économique et social équilibré. En agissant à la fois sur les facteurs de convergence et de compétitivité, elle crée les conditions nécessaires à l'accumulation d'expérience et à l'échange de meilleures pratiques. Elle garantit de surcroît un cadre intégré qui consolide l'apprentissage mutuel et permet à la fois de financer et de reproduire les initiatives réussies par l'intermédiaire de modalités concrètes de réalisation.
- 3.13 Le CdR considère que l'effet de levier de la politique de cohésion peut s'accroître au cours de la période de programmation 2007-2013. Les principes de la politique de cohésion, éprouvés et affermis, ont été étayés par toute une série de mesures: l'adoption d'une approche plus stratégique de la politique de cohésion, l'allocation de fonds et leur concentration accrue dans des secteurs prioritaires, un cadre juridique plus propice à l'adoption de dispositifs de financement sophistiqués et innovants, une mise en valeur adéquate des programmes de développement urbain, et enfin une meilleure coopération à l'échelon territorial. Ces évolutions ont confirmé que, lorsque les objectifs politiques de l'Union connaissent des mutations profondes, la politique de cohésion peut jouer un rôle central pour mettre en marche et appuyer concrètement le changement économique et social dans tous les territoires de l'Union.
- 3.14 Le développement et la sélection des projets se sont avérés être des facteurs déterminants de la réussite: le type d'instruments utilisé doit être choisi avec soin afin de miser sur les éléments les mieux en phase avec le contexte régional et les objectifs à atteindre.

4. **Recommandations**

Le Comité des régions:

- 4.1 recommande à la Commission d'intégrer de façon élargie l'effet de levier dans sa conception lors de sa prochaine évaluation de la situation de la cohésion dans l'Union européenne et des progrès réalisés dans ce domaine;
- 4.2 invite la Commission, le Parlement et le Conseil à considérer l'effet de levier comme un cadre adapté à l'évaluation des politiques communautaires, notamment dans la perspective de la révision à mi-parcours du budget communautaire;
- 4.3 recommande à la Commission d'accroître ses efforts en vue de faire valoir les bénéfices, la teneur et l'image de la politique de cohésion;

- 4.4 recommande à la Commission européenne d'intensifier les efforts d'ores et déjà déployés en vue de promouvoir les différents instruments financiers (Jeremie, Jessica etc.) à travers les fonds structurels, et notamment de créer dans le cadre de la législation en matière de droit de la concurrence les possibilités nécessaires pour développer au niveau régional des fonds de capital-risque et des systèmes de garantie;
- 4.5 recommande aux États membres de simplifier les procédures administratives, d'instaurer un cadre juridique, administratif et financier propice à l'activité innovatrice et de renforcer les modes de financement adapté aux entreprises innovantes (capital-risque, investisseurs providentiels, micro-crédits etc.);
- 4.6 recommande à la Commission européenne et aux États membres d'évaluer les avancées en matière de simplification et de décentralisation de la gestion des fonds structurels au cours de la période 2007-2013; préconise en particulier de veiller à la proportionnalité des charges administratives au regard du type et de la taille de l'intervention;
- 4.7 recommande aux États membres de renforcer le partenariat à tous les stades de la gestion et de l'administration des fonds structurels, en mettant en œuvre des mesures efficaces destinées à y associer d'un bout à l'autre les collectivités territoriales et la société civile, et préconise un partenariat approfondi avec les villes eu égard à leur potentiel d'entraînement de la croissance et de l'emploi;
- 4.8 recommande à la Commission, au Parlement, aux États membres et à la BEI de bien mettre en évidence les obstacles auxquels se heurtent les partenariats public-privé pour ce qui est de la gestion des projets financés par les fonds structurels. Une interprétation claire à l'échelle de l'UE des concepts élémentaires des PPP et la simplification du régime des aides d'État y contribuerait largement. Il convient en outre de mieux sensibiliser les collectivités territoriales de l'UE aux potentialités et aux problèmes des PPP;
- 4.9 recommande à la Commission européenne et aux États membres de préserver le caractère expérimental et précurseur attaché dans bien des cas aux fonds structurels; recommande par conséquent aux États membres d'utiliser les réserves prévues ainsi que d'autres instruments afin de récompenser et de faire connaître les stratégies ayant rencontré le plus large succès et de consolider ainsi les résultats de la coopération au niveau territorial;
- 4.10 préconise, dans la mise en œuvre des fonds structurels, d'accorder une attention particulière aux objectifs fixés dans le protocole de Kyoto et de s'engager sur la voie d'une croissance durable, respectueuse de l'environnement;

- 4.11 recommande aux États membres et à la Commission de valoriser l'effet de levier à la fois dans la programmation des fonds structurels, et ce afin de contribuer à la conception, à la promotion et au financement de projets présentant un fort effet de levier, et lors de l'élaboration des rapports et au cours du cycle d'évaluation;
- 4.12 pour tirer pleinement parti de l'effet de levier exercé par les fonds structurels, recommande aux régions et aux États membres de faire preuve d'une plus grande rigueur et d'assurer une cohérence adéquate entre les stratégies régionales, les programmes nationaux de réforme, les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels qui concrétisent la politique de cohésion;
- 4.13 propose de se pencher sur les bénéfices que présente l'effet de levier et de s'employer à sensibiliser l'opinion à ses avantages potentiels au travers d'actions de communication et de promotion ciblées ou destinées au plus grand nombre;
- 4.14 recommande à la Commission d'analyser et de mesurer le développement à long terme des régions en insistant sur l'importance des changements culturels et de mentalité pour garantir que ces régions réalisent des avancées tangibles en matière de développement social et économique;
- 4.15 accueille favorablement l'initiative de la Commission consistant à créer des réseaux de "régions actrices du changement économique" et recommande de prévoir un large éventail thématique qui reflète les différentes dynamiques territoriales du changement, en profitant des innovations voyant actuellement le jour qui devraient associer activement les collectivités locales et régionales au processus de sélection des domaines prioritaires de l'initiative et espère être pleinement impliqué dans la mise en œuvre de celle-ci;

- 4.16 recommande aux institutions européennes d'ériger le principe de solidarité entre les territoires de l'Union au rang de dimension fondamentale du concept de cohésion de l'Union européenne. La politique de cohésion doit rester à l'avenir également un élément central de la politique d'intégration européenne.

Bruxelles, le ...

Le Président
du Comité des régions

Le Secrétaire général
du Comité des régions

Michel DELEBARRE

Gerhard STAHL

*

* *

NB: les annexes figurent sur les pages suivantes.

ANNEXE 1: MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DE L'AVIS

1. Contexte du présent avis de prospective

Le 24 mars 2006, la Commission européenne a demandé au Comité des régions d'élaborer un avis de prospective sur "L'effet de levier exercé par les fonds structurels". La Commission considère qu'un avis du Comité des régions sur ce thème apportera une contribution notable au quatrième rapport sur la cohésion dont l'adoption est prévue au printemps 2007.

La commission de la politique de cohésion territoriale (COTER) du Comité des régions a estimé qu'il s'agissait d'un dossier-clé de l'année 2006 et a par conséquent décidé le 5 avril dernier de créer un groupe de travail chargé d'assister le rapporteur dans l'élaboration du présent avis en le faisant bénéficier de multiples expériences et points de vue de régions et de villes en matière de gestion des fonds structurels.

Lors de sa réunion du 23 juin 2006, la commission COTER a décidé que siègeraient au sein de ce groupe de travail les huit membres suivants: outre le rapporteur, M. Chaves (ES/PSE), M. Albert Bore (UK/PSE), M. Bernard Soulage (FR/PSE), MM. Michael Scheneider (DE/PPE), Luc Van den Brande (BE/PPE) et José Macário Correia (PT/PPE), M. Väino Hallikmägi (EE/ADLE) et M. Witold Krochmal (PL/UEN-AE). Le groupe de travail s'est à ce jour réuni à deux reprises les 7 juin et 14 septembre 2006.

Par ailleurs, le Président du Parlement européen, dans une lettre adressée au Comité des régions, a indiqué souhaiter le consulter au sujet du rapport relatif aux répercussions de la politique structurelle sur la cohésion dans l'UE préparé par M^{me} Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), députée européenne et membre de la commission du développement régional (REGI) du Parlement. La commission COTER a décidé que le présent avis de prospective tiendrait également lieu de réponse à la demande du Parlement.

2. Méthodologie et dynamique des travaux

Les principaux effets de levier ont été mis en évidence et sont abordés dans le présent avis de prospective:

- effet de levier financier et partenariats public-privé (PPP), cofinancement national (public), financement privé et PPP, nouveaux dispositifs d'ingénierie financière (initiatives Jaspers, Jeremie et Jessica); et
- effet de levier dans la mise en œuvre des politiques, l'approche stratégique, la capacité institutionnelle, l'échange d'expériences.

Pour compléter les travaux du rapporteur et du groupe de travail, le Comité des régions a décidé de commanditer à l'OIR (Institut autrichien d'études régionales et d'aménagement du territoire) une étude visant à recueillir des éléments attestant de l'effet de levier des fonds structurels par l'analyse d'un certain nombre de cas concrets. Ce rapport technique sera annexé au présent avis de prospective.

Les études de cas seront elles-mêmes articulées autour de quatre thèmes principaux:

- les orientations politiques stratégiques;
- les pools financiers et les partenariats public-privé (PPP);
- le renforcement des capacités institutionnelles;
- la construction d'une Europe synonyme de cohésion horizontale.

Les études de cas se répartiront également entre les différents modes de financement des fonds (objectif 1, objectif 2, fonds de cohésion, coopération Interreg/Urban) et entre les États membres de l'UE.

3. Aperçu des dimensions que recouvre la notion d'"effet de levier"

L'"effet de levier" qu'exercent les fonds structurels n'est pas une notion facile à délimiter. En effet, si l'on peut convenir qu'elle renvoie à l'évidence à la mobilisation de moyens à la fois publics et privés au niveau national et régional liée à l'utilisation de ces fonds, cette notion n'en est pas moins délicate tant pour les chercheurs que pour les différentes parties prenantes (régions, États membres et Commission européenne).

L'effet de levier doit être replacé dans le cadre du concept de valeur ajoutée communautaire, comme le précise un document de la DG REGIO datant de 2002⁴, en le distinguant clairement du concept d'additionnalité. Ainsi, et dans une perspective intégrée, le présent avis veillera à tenir compte à la fois de l'effet de levier et des autres aspects de la valeur ajoutée apportée par les fonds structurels et traitera des domaines suivants:

- aspects financiers (pools financiers, partenariats public-privé – PPP);
- aspects politiques et stratégiques de la concentration thématique sur les objectifs de Lisbonne;
- amélioration de la gouvernance et de la gestion (renforcement des capacités);
- renforcement de la cohésion en Europe.

4

CEC (2002): "Valeur ajoutée communautaire: définition et critères d'évaluation", document de travail, DG REGIO, Bruxelles.

Par souci de clarté, nous pouvons reprendre les définitions citées dans le document MEANS⁵ de la Commission européenne concernant l'additionnalité et l'effet de levier, ainsi que la notion de "valeur ajoutée communautaire".

- Valeur ajoutée communautaire: "valeur résultant de l'aide communautaire qui est additionnelle à ce qui aurait été obtenu à travers les fonds structurels et de cohésion par les autorités nationales et régionales et le secteur privé". Cette valeur ne procède pas de la seule mobilisation de moyens financiers (voir l'encadré n°1).
- Additionnalité: traduit l'exigence de ne pas voir les aides financières allouées au titre des fonds structurels conduire à une réduction des efforts financiers consentis par les pouvoirs régionaux; en d'autres termes, le montant des financements octroyés par les États membres bénéficiaires doit, globalement, rester au moins égal au niveau qu'il atteignait avant l'intervention financière des fonds structurels.
- Effet de levier: propriété des aides publiques d'induire des dépenses émanant du secteur privé parmi les destinataires finaux des aides. Lorsque les interventions publiques consistent à soutenir l'investissement privé, l'effet de levier est proportionnel au montant des dépenses privées induites par les concours financiers.

⁵ MEANS (1999): "Évaluer les programmes socio-économiques" – Commission européenne, Luxembourg.

Conforme à la définition proposée par l'institut Tavistock (2003): "The evaluation of socio-economic development, the Guide" (Guide de l'évaluation du développement socioéconomique).

ENCADRÉ n° 1

Principaux éléments de la valeur ajoutée communautaire

1. Cohésion économique et sociale
2. Priorités communautaires 2.1. Infrastructures et société de l'information 2.2. Compétitivité régionale 2.3. Importance accordée au développement durable 2.4. Importance accordée à l'égalité des chances
3. Additionnalité et valeur ajoutée au plan financier
4. Modes de mise en œuvre des aides 4.1. Partenariat 4.2. Nature des projets 4.3. Actions pilote et innovantes 4.4. Procédure d'audit 4.5. Procédure de suivi 4.6. Procédure d'évaluation
5. Échange d'expériences et travail en réseau

L'encadré n°1 a été réalisé par l'université de Málaga (A. Marchante et B. Ortega) à partir de l'article de Mairate, A. (2006): "The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy", *Regional Studies*, vol. 40(2), pp. 167-177.

Ainsi, nous pouvons considérer que l'effet de levier global tient compte du fait que les fonds communautaires, outre qu'ils ne se substituent pas aux fonds nationaux, financent des projets qui autrement n'auraient pas été menés à bien et que, par ailleurs, l'investissement public total (fonds européens déduits) augmente considérablement tout au long de la mise en œuvre du cadre communautaire d'appui ou de tout autre type de programme pluriannuel de soutien relevant des fonds structurels, avec tous les effets que cela comporte⁶.

⁶

Andrea Mariate. Regional studies. Vol 40.2 pp. 167-177, avril 2006.

En revanche, il ne faut pas perdre de vue que l'essentiel reste en définitive l'impact ou l'effet de ces instruments financiers à l'échelon régional. L'évolution du développement régional ne dépend pas uniquement du bon ou du mauvais usage qui peut être fait des fonds structurels; elle est également fortement déterminée par d'autres facteurs, notamment les cycles macroéconomiques, la situation internationale et les conditions de développement du pays.

En tout état de cause, l'évolution d'une économie régionale dépend de l'interaction de toute une série de facteurs, ce qui rend d'autant plus difficile la mise en évidence les effets attribuables à la seule utilisation des fonds structurels.

Toutefois, pour illustrer les affirmations ci-dessus par des données quantitatives et ainsi quitter le registre théorique au profit de la pratique, examinons pour ce qui est de l'effet de levier financier des investissements des fonds les enseignements que nous apporte le programme opérationnel intégré pour l'Andalousie (POIA) 2000-2006, le plus grand de ceux cofinancés dans l'Union européenne sur cette période.

L'encadré n° 2, élaboré par l'auditeur indépendant⁷, reprend les informations relatives à l'investissement privé induit par les projets cofinancés par les fonds dans le cadre des mesures d'aide à l'investissement productif. Ce tableau indique également le ratio de l'effet de levier pour l'ensemble du cadre communautaire d'appui aux régions de l'objectif 1 en Espagne pour ces mêmes mesures. Citons en particulier la mesure 1.55, mise en œuvre par l'agence IDEA, qui concerne le soutien aux entreprises au moyen d'instruments financiers et pour laquelle le rapport entre l'investissement privé induit et l'investissement public réalisé est de 20.

⁷

Université de Málaga (2005), Mise à jour de l'évaluation du POIA 2000-2006.

ENCADRÉ n° 2

Effet de levier financier des mesures du POIA et du CCA 2000-2006 dans le domaine de l'aide à l'investissement productif

Axe	Mesure	Désignation	Investissement total POIA 2000-2004 (euros) (1)	Investissement privé brut induit 2000-2004 (euros) (2)	Effet de levier financier brut 2000-2004 POIA (3)=(2)/(1)	Effet de levier financier brut 2000-2004 MCA (4)
1	2	Amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles (FEOGA-O)	142.203.635	554.430.999	3,90	2,13
1	3	Création et aménagement d'espaces productifs et de services aux entreprises (FEDER)	74.254.728	12.087.939	0,16	0,21
1	4	Soutien aux entreprises liées à l'économie sociale (FEDER)	9.644.249	59.513.727	6,17	3,23
1	7	Promotion du capital organisationnel des entreprises (FEDER)	4.737.702	6.114.598	1,29	2,22
1	51	Soutien aux entreprises industrielles, commerciales et de services (FEDER)	163.047.524	818.810.138	5,02	5,00
1	53	Création et aménagement d'espaces productifs et de services aux entreprises (FEDER)	4.270.670	17.965.950	4,21	2,38
1	55	Amélioration des conditions de financement des entreprises (FEDER)	93.263.386	1.955.027.559	20,96	20,00
6	10	Aides en faveur de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie dans les entreprises (FEDER)	11.183.104	170.564.890	15,25	6,67
7	55	Développement endogène des zones rurales, dans le domaine agricole: diversification de l'agriculture (FEOGA-O)	36.498.019	19.862.397	0,54	0,54

NB: ne sont prises en compte que les mesures du POIA 2000-2006 pour lesquelles le seul indicateur des résultats est l'investissement public induit (code indicateur 548).

Source: Mise à jour de l'évaluation intermédiaire du POIA 2000-2006.

Précisons qu'il s'agit en l'espèce de l'effet brut de l'investissement public sur l'investissement privé, sachant que son effet net est nécessairement inférieur. Pour comprendre cette différence, il importe de tenir compte d'au moins deux effets qui jouent sur l'investissement.

- *Effet de substitution (effet d'inertie ou en anglais "deadweight effect")*. Il faut espérer qu'une partie des investissements productifs financés avec des fonds européens auraient été réalisés même sans ces aides. Une partie des fonds publics se borneraient dès lors à remplacer le financement privé en s'y substituant.

- *Effet d'expulsion (effet d'éviction ou en anglais "crowding out effect")*. Dans la mesure où les fonds publics doivent être financés par les impôts ou la dette publique, les ressources disponibles pour l'investissement productif privé diminuent.

Par conséquent, pour estimer l'impact net des investissements publics de soutien à l'activité productive, il faudrait évaluer l'ampleur de ces effets.

*

* *

ANNEXE 2: SYNTHÈSE DU RAPPORT SUR L'EFFET DE LEVIER

UNION EUROPEENNE



Comité des régions

**LES EFFETS DE LEVIER DE LA POLITIQUE
EUROPÉENNE DE COHÉSION DANS LE CADRE
DES FONDS STRUCTURELS**

Synthèse du rapport final de recherche
élaboré par ÖIR Managementdienste GmbH, société sous-traitante du CdR

Rapport élaboré au titre du contrat-cadre pour l'analyse des politiques signé par la Direction
des travaux consultatifs du CdR

"Donnez-moi un levier et un point d'appui, et je soulèverai la terre". Cette célèbre phrase attribuée à Archimède par Pappus d'Alexandrie dans sa "Collection" (Synagoge, livre VIII, vers 340 ap. J-C) montre bien l'importance du levier en tant qu'instrument de création de mouvement et donc de changement. Le mouvement et le changement sont des processus dynamiques qui, une fois dument lancés, créent un effet de vague, ou du moins d'onde, et prennent des directions susceptibles de n'avoir jamais été envisagées ni imaginées par leurs initiateurs. Ce rapport analyse l'effet de levier des financements européens (Fonds structurels et Fonds de cohésion) au travers de 11 études de cas. Cette analyse dépasse les approches communautaires largement fondées sur les indicateurs comptables auxquelles l'on a traditionnellement recours pour mesurer les effets de levier de ces politiques, afin de présenter une image plus dynamique et plus complète des effets de levier dans les faits.

Le présent rapport a été commandé par le Comité des régions, pour servir de soutien à son avis de prospective. Le CdR a participé à la sélection des études de cas.

Le chapitre 2 du rapport présente une analyse conceptuelle, qui explique à la fois le contexte de l'étude et les cadres opérationnels généraux dans lesquels il convient de replacer les études de cas. Le terme "effet de levier" est souvent limité à des considérations purement financières, auquel cas il se mesure en termes de quantité des fonds supplémentaires attirés, ou levés, en tant que résultat d'un investissement donné.

Bien que cette approche soit aussi valable que compréhensible, elle ne permet en rien de fournir une vision globale des effets de levier dans les faits. Il est relativement facile de mesurer le niveau d'investissement dans un projet, de savoir si la construction d'une infrastructure matérielle a réellement conduit à une amélioration de la mobilité comme espéré ou de savoir si les dispositifs de création d'emplois censés attirer les investisseurs ont atteint ce double objectif.

Il est en revanche plus difficile de mesurer en termes statistiques les effets de levier provenant d'autres investissements, même si ces effets de levier sont facilement observables si l'on en fait l'effort. Par exemple, comment mesurer les effets de levier de la réconciliation de communautés séparées et de ces communautés avec leurs autorités nationales respectives (comme dans le programme PEACE)? Le fait de faciliter l'émergence d'une société "normale" dans une situation d'après-conflit contribue à créer des activités économiques et des emplois au sein de cette société et à attirer des investissements au niveau des entreprises et en termes de tourisme. Puisqu'il est extrêmement difficile de traduire cet effet de levier en chiffres, qu'on l'exprime en euros ou en emplois, il est rarement reconnu.

La réforme des structures, institutions, politiques et approches existantes est un processus difficile, complexe et généralement très long. De plus, ce processus découle traditionnellement d'une analyse théorique et prend souvent la forme d'une approche "du haut vers le bas". Lorsque de telles réformes comportent des aspects transfrontaliers dans deux États membres ou plus, cela augmente considérablement le niveau de complexité. Par exemple, lorsque des collectivités régionales autrichiennes créent avec succès des structures basées sur des projets pour stimuler le développement

économique et lorsque ces structures suscitent l'intérêt des États voisins, l'on peut alors affirmer que les financements européens engendrent un véritable effet de levier.

Lorsque des citoyens et services de différents États membres parviennent à mettre leurs ressources en commun pour instaurer de nouveaux et meilleurs services dans une zone transfrontalière, cela crée des emplois, attire des investisseurs et, au final, c'est l'ensemble du projet de construction européenne qui est ainsi stimulé et validé. En l'absence de financement européen pour explorer de telles possibilités et lancer les projets initiaux, par essence novateurs, ceux-ci ne verraient tout simplement pas le jour. Le projet *Zorg over de Grens*, associant des organismes belges, néerlandais et allemands dans le vaste domaine des soins de santé, illustre cette difficulté à quantifier l'effet de levier dans les faits.

Le présent rapport tente d'analyser les effets des nombreuses activités menées par les Fonds structurels, celles-ci étant caractérisées par une gouvernance à plusieurs niveaux, la participation de nombreux acteurs, un volume financier important, une concentration géographique et thématique et des règles spécifiques de mise en œuvre. Il tente de combler le fossé entre la complexité de l'approche et son suivi et évaluation: la plupart des efforts visant à mesurer l'impact des programmes au moyen d'indicateurs physiques ont donné de bons résultats pour ce qui est de mesurer le résultat des programmes mais ont été décevants en ce qui concerne la traduction de cet impact au niveau de la gouvernance. Dernièrement, des discussions ont porté sur des approches visant à saisir la complexité de l'intervention et à apprécier les bénéfices et impacts des politiques de cohésion d'une manière qui aille au-delà de la logique actuelle: il s'agit du concept de valeur ajoutée, des exercices d'étalonnage et de meilleures pratiques et du concept d'effets de levier, ce dernier semblant proposer une approche plus globale de l'analyse des effets et impacts des politiques de cohésion.

Les effets de levier sont des cas particuliers d'impacts: les impacts des politiques européennes résultent de l'intervention directe sur le terrain et dans les régions et devraient être considérés comme la "valeur ajoutée" des politiques de cohésion. Ces impacts dépassent largement les effets de levier et concernent principalement les politiques européennes. La "valeur ajoutée" peut être considérée comme un élément des "impacts": il s'agit des impacts souhaités, attribuables aux objectifs de la politique européenne de cohésion. Les effets de levier sont des actions qui résultent d'une stimulation et qui créent d'autres actions. Ils ont donc une direction et une origine.

La présente étude analyse quatre types d'effets de levier:

- Les pools financiers et les partenariats public-privé (PPP) peuvent avoir un effet de levier sur d'autres sources de financements publics pour le cofinancement des Fonds structurels ou sur des fonds privés via des accords de PPP ou en attirant les investisseurs privés au moyen de différentes formes d'ingénierie financière (microcrédit, capital-risque, etc.);
- La politique de cohésion affecte souvent la qualité de l'élaboration des politiques. En effet, certaines orientations stratégiques des politiques dans les régions et les États membres introduisent des politiques qui n'ont pas été prises en considération auparavant ou donnent la priorité à des besoins en suivant une logique communautaire;

- Le renforcement des capacités institutionnelles est lié aux exigences de la programmation pluriannuelle, à l'approche stratégique, au suivi, à l'évaluation, aux règles de responsabilité et de contrôle financier ainsi qu'à la nécessité de développement de projet. L'une des principales stratégies menées par les régions en vue d'accroître les bénéfices des politiques de cohésion consiste à renforcer la gouvernance et les capacités administratives afin de mettre en œuvre et gérer ces programmes. Cet effet de levier se situe donc aussi bien en amont qu'en aval des politiques de cohésion;
- La cohésion accrue de l'intégration européenne est un aspect générique des politiques de cohésion et caractérise la politique d'intégration de nombreux acteurs, groupes sociaux et types de territoires dans toute l'UE. Elle devrait renforcer la cohésion économique et sociale et, par conséquent, améliorer la qualité de vie pour tous les groupes de citoyens et rendre les politiques européennes visibles sur le terrain.

Les études de cas ont été sélectionnées afin d'examiner chacun de ces effets de levier: l'approche financière spécifique est notamment étudiée dans le cas de la *Agencia IDEA* en Espagne, du mécanisme pour le développement régional en République tchèque et du programme *Eastside Masshouse Redevelopment* au Royaume-Uni. La capacité à contribuer à l'orientation stratégique des politiques est étudiée pour les Fonds structurels au Royaume-Uni, pour le programme "*Future Competition*" dans le Land allemand de Rhénanie-du-Nord – Westphalie et pour le programme régional d'actions innovantes *LEGITE* de la communauté autonome de Castilla y León. Les exemples du pont Rio-Antirio en Grèce, de la gestion territoriale de la Styrie en Autriche et de la *Società Regionale di Garanzia Marche* en Italie sont analysés en termes de contribution au renforcement des capacités institutionnelles.

L'étude s'intéresse également aux effets de levier en termes de contribution à la cohésion accrue de l'intégration européenne, comme dans le cas des plateformes transfrontalières au sein desquelles les collectivités régionales et les pouvoirs publics nationaux peuvent améliorer les services pour les résidents locaux (Eurorégion Rhin-Meuse, Belgique/Allemagne/Pays-Bas) ou grâce auxquelles la coopération européenne avec les États membres et les communautés locales peut aider à résoudre des problèmes spécifiques et des situations d'après-conflit (programme PEACE, Royaume-Uni et Irlande).

AGENCIA-IDEA (*Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía*/Agence andalouse pour l'innovation et le développement – Espagne) est une agence publique du gouvernement régional d'Andalousie qui inclut également les universités, fonds de capital-risque et investisseurs privés de la région. Elle associe des financements structurels de l'UE à des aides du Fonds européen d'investissement (FEI) pour proposer aux jeunes chefs d'entreprises des financements sous forme de capital-risque, de microcrédits et de cautions pour les prêts bancaires. Au fur et à mesure que les emprunts sont remboursés, les fonds sont recyclés, d'où un effet de levier financier très direct. Il est désormais envisagé d'étendre la zone d'action de l'Agence au Sud du Portugal.

Le programme *EASTSIDE – Masshouse Redevelopment* (Royaume-Uni) dépend de la municipalité de Birmingham et du financement du FEDER. Il vise à faire revivre le centre-ville de Birmingham. Grâce aux Fonds structurels de l'UE, la municipalité a réussi à créer d'importants effets de levier dans trois domaines. Tout d'abord, au niveau matériel, en supprimant du centre-ville la "ceinture de béton" des années 1960, à savoir la rocade aérienne de Masshouse, et en la remplaçant par des constructions au niveau du sol. Cela a permis de rétablir l'accès à la partie Est de la ville et a créé des conditions favorables aux investissements privés pour le développement de cette zone. La municipalité accompagne cet investissement au travers de deux équipes: la *Eastside Development Team* et la *Eastside City Jobs Team*. La première équipe assiste les investisseurs et les acteurs du développement, la seconde facilite le recrutement des résidents locaux pour les emplois créés.

Le mécanisme pour le développement régional en République tchèque est géré par la *Czech Moravian Guarantee Bank* associée à la Banque européenne d'investissement (BEI). Son objectif est de proposer des financements adéquats aux régions et villes tchèques pour des projets percevant un financement des Fonds structurels et de cohésion, dans les domaines des transports, de l'éducation, de l'environnement et de la santé. Il est opérationnel depuis la fin de l'année 2004, mais n'a pas encore été utilisé. L'étude de cas identifie quatre raisons principales à cette absence d'effet de levier. En premier lieu, les bénéficiaires potentiels tchèques n'ont pas toujours recherché des cofinancements extérieurs. Deuxièmement, le gouvernement tchèque a refusé de donner une garantie souveraine pour le prêt global de l'EIB car il craignait les conséquences d'une telle garantie sur le déficit budgétaire du pays et sur les critères de convergence pour l'euro. Cette absence de garantie a généré un troisième obstacle du fait que les prêts accordés par ce mécanisme n'étaient pas nécessairement plus intéressants que les autres possibilités de financement. Enfin, il existait en République tchèque des divergences politiques entre le gouvernement et les collectivités régionales/locales. L'étude présente plusieurs leçons à tirer de cette expérience.

La partie de l'étude qui est consacrée aux Fonds structurels au Royaume-Uni examine l'impact global des Fonds structurels de l'UE sur l'ensemble du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Des programmes concernant environ 40 % de la population (objectif 1, 2 et 3 confondus) ont reçu un financement européen des Fonds structurels ou sont éligibles à un tel financement. L'étude de cas identifie deux grands domaines dans lesquels ces financements ont eu des effets de levier observables. L'un concerne le renforcement des priorités de politique intérieure dans certains secteurs tels que les politiques actives du marché du travail. L'autre concerne le renforcement des capacités, domaine dans lequel les acteurs régionaux/locaux ont été mis en relation, aidés dans la définition des objectifs et assistés dans leurs efforts visant à atteindre ces objectifs. Le *Southwest Partnership for Cornwall and the Isles of Scilly* est l'un des exemples cités dans l'étude au titre de ce second domaine.

Zukunftswettbewerb Ruhrgebiet ("Concurrence future" dans la région de la Ruhr – Allemagne) est un programme visant à soutenir les entreprises locales innovantes fondées sur la technologie dans le Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie. Il rassemble le gouvernement du Land, les chambres de commerce et d'industrie et la chambre d'artisanat. Le programme consiste en un concours dont les lauréats sont récompensés par l'octroi d'un financement. Les entreprises situées en zone d'objectif 2 de

la région de la Ruhr (en pleine période de transition, afin de sortir de l'ancienne économie basée sur le charbon et l'acier) soumettent leurs projets à un jury. Ces projets doivent être fondés sur la technologie et impliquer une coopération entre l'entreprise candidate et une université ou un institut de recherche. Il est possible d'identifier trois principaux effets de levier. Le premier est financier: le financement du projet étant limité à 35 à 50 % du coût total, le reste est apporté par l'entreprise candidate. Le deuxième est l'association entre les universités/instituts de recherche et les entreprises, et le troisième provient du nombre important de projets qui dépassent les frontières sectorielles traditionnelles et augmentent la capacité des pouvoirs publics à gérer des approches aussi complexes.

La Excelencia y la Generalización de la Innovación en las Empresas de Castilla y León – LEGITE (excellence et généralisation de l'innovation dans les entreprises de Castilla y León, Espagne). LEGITE est le programme régional d'actions innovantes de la communauté autonome de Castilla y León, qui rassemble les entreprises et leurs organisations, le gouvernement régional et les acteurs des réseaux public-privé et de l'innovation au plan local, afin de soutenir les actions innovantes des PME dans les zones les moins favorisées et les plus isolées de la région. Ce programme est centré sur l'innovation dans les secteurs d'activité les plus dynamiques et sur la stimulation des secteurs traditionnels tels que l'alimentation, le travail de la pierre, le textile, le bois, l'ébénisterie et le tourisme durable. Les effets de levier de LEGITE proviennent de la mise en relation structurée des secteurs public et privé afin de transformer l'investissement régional en innovation, recherche et développement.

Pont Rio-Antirio, Golfe de Corinthe, Grèce. Ce projet de construction d'un pont (initialement proposé en 1880) indispensable au réseau autoroutier grec a rassemblé le gouvernement grec et les pouvoirs publics, les fonds structurels de l'UE, la Banque européenne d'investissement, des banques commerciales et un consortium de sociétés grecques et étrangères. Ce consortium a construit le pont et le gère sous la forme d'une concession de 42 ans. Les modalités de financements étaient fixées à la fin de l'année 1997 et le pont a été inauguré en août 2004. Les effets de levier du projet dépassent largement les conséquences directes de sa construction (même si, grâce au pont, la traversée est plus rapide de 90 % par rapport au ferry). Cette étude de cas identifie deux effets de levier indirects: l'impact d'une approche par projet sur les approches opérationnelles des pouvoirs publics centraux grecs; les compétences acquises par les entreprises grecques grâce à leur participation à un consortium international.

Regionalmanagement Steiermark (gestion territoriale de la Styrie, en Autriche). Sept agences de développement régional ont été créées dans la région autrichienne de Styrie. Ces agences regroupent les collectivités locales, des ONG et d'autres acteurs, afin d'élaborer des stratégies de développement régional, de promouvoir la coopération entre les acteurs concernés, le développement de projets et les activités d'information. L'exemple de la Styrie est à la fois une approche du bas vers le haut et une approche variable en ce sens que ces agences ont été créées pour satisfaire les besoins locaux et varient donc au niveau de leur taille, de leur composition et de leurs priorités. Cela contraste avec l'approche plus classique, davantage orientée du haut vers le bas, adoptée ailleurs en Autriche (et au-delà de l'Autriche). Les effets de levier engendrés par l'approche de la Styrie ont conduit à son

classement parmi les meilleures pratiques en Autriche et à la possibilité d'approches similaires dans des États voisins tels que la Hongrie.

Società Regionale di Garanzia Marche – SRGM (structure de garantie du financement des investissements de la région des Marches, Italie). La SRGM est une véritable structure coopérative proposant des garanties financières à ses 1 171 entreprises membres et 32 associations affiliées dans la région des Marches (autour d'Ancône). La région est caractérisée par le nombre important de petites entreprises qui manquent souvent de capitaux. Depuis sa création en 1995, la SRGM rassemble des fonds du FEDER (objectif 2), des fonds nationaux italiens et des fonds privés. Aux côtés d'autres acteurs financiers, elle a récemment renforcé sa coopération avec le Fonds européen d'investissement (FEI). Les effets de levier des activités de la SRGM découlent principalement du fait qu'elle a transformé les modalités de financement des entreprises de la région, en utilisant les fonds et ses connaissances détaillées des entreprises locales pour construire une nouvelle relation entre les entreprises, les organismes publics et le secteur financier.

Programme PEACE: programme de l'UE pour la paix et la réconciliation (PEACE II – Royaume-Uni/Irlande). Via une agence unique (Organisme ad hoc des programmes de l'Union européenne – SEUPB), ce programme canalise les financements (européens, britanniques et irlandais) vers de nombreux projets et programmes en Irlande du Nord et dans les régions frontalières d'Irlande. Le programme PEACE a été instauré par le Conseil européen pour soutenir le processus de paix en Irlande du Nord suite au cessez-le-feu. Les effets de levier du programme sont multiples et, si nombre d'entre eux se retrouvent dans d'autres États membres (regroupement des acteurs locaux, infrastructure, formation, etc.), l'un d'entre eux est bien spécifique à ce programme, à savoir le fait de proposer une matrice de soutien européenne intégrée à une région sous-développée en situation d'après-conflit.

Zorg over de Grens – Eurorégion Rhin-Meuse (Belgique, Allemagne, Pays-Bas). Le projet *Zorg over de Grens* porte sur 16 secteurs spécifiques afin d'intégrer (ou de rendre complémentaires) les services de santé et de développer des pôles d'excellence en matière de soins de santé dans l'Eurorégion Rhin-Meuse, qui couvre la zone située entre Aix-la-Chapelle (Allemagne), Liège (Belgique) et Maastricht (Pays-Bas). Ce programme représente un peu plus de 5 % de l'effort budgétaire de l'Eurorégion pour les diverses actions d'intérêt commun. Ses principaux effets de levier sont au nombre de trois. Le premier concerne la mise à disposition de plateformes au sein desquelles les partenaires régionaux peuvent travailler ensemble, ce qui permet de proposer une gamme plus étendue de choix aux résidents régionaux en matière de services de santé. Le deuxième consiste à démontrer qu'une coopération transfrontalière régionale bien menée peut améliorer la qualité de vie des citoyens européens sans nécessairement impliquer d'importantes réformes législatives ou institutionnelles au niveau national. Le troisième montre comment la coopération régionale peut porter sur des domaines intéressant les citoyens européens, même si ces domaines (les soins de santé, dans le cas présent) ne sont pas couverts par les traités européens.

La comparaison des priorités, mesures et procédures de mise en œuvre entre les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013 montre de grandes évolutions stratégiques dans le cas des cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) espagnol, finlandais et hongrois. En Espagne, cela concerne le passage de l'objectif "Convergence" à l'objectif "Compétitivité régionale et Emploi" et l'attention croissante portée à l'innovation. En Finlande, pays figurant déjà parmi les meilleurs élèves en matière d'innovation, le principal changement à venir est le passage de la diffusion de la large bande aux technologies de l'information et à la production de contenu. De plus, l'isolement de certaines régions du pays, la faible densité de population et son vieillissement constituent autant de défis à relever pour la prochaine période de programmation. En Hongrie, la nouvelle période de programmation prévoit d'importants financements qui serviront avant tout à stimuler la croissance nationale.

La synthèse est bien entendu réalisée à partir des résultats des différentes études de cas. Elle est divisée en quatre rubriques: les pools financiers et les partenariats public-privé (PPP); l'orientation stratégique des politiques; le renforcement des capacités institutionnelles; la cohésion accrue de l'intégration européenne (voir chapitre 4).

Les études de cas montrent que le financement de l'UE a souvent des effets de levier à différents niveaux et dans des combinaisons différentes. L'élément central est que la mise à disposition de fonds européens rassemble différents acteurs concernés (des sphères publique, privée et associative), ce qui rejaillit sur les objectifs stratégiques locaux/régionaux/nationaux de la politique de cohésion, qui ont été définis en commun. En l'absence de financements européens, ces processus conjoints n'existent pas ou sont souvent menés séparément. Cela semble être aussi valable pour les États membres pris individuellement que pour les projets et approches impliquant plusieurs États membres. Dans les deux cas, cela favorise la décentralisation, la formation des décisions (voire la prise de décisions) s'effectuant beaucoup plus près du consommateur final. Ces dynamiques ont également des conséquences sur les procédures et approches au sein des administrations nationales et régionales, qui développent des structures et méthodes de travail axées sur les tâches à réaliser, de façon permanente ou ad-hoc. Cette approche par projet peut également engendrer des réformes dans les services publics concernés. Les études de cas ont mis en lumière de nombreux exemples de projets des fonds structurels attirant des fonds privés (tels que le pont Rio-Antirio avec les prêts de la BEI et d'autres banques ou la *SRGM* avec des cautions bancaires) ou des fonds publics de diverses provenances (cas de la gestion territoriale de la Styrie).

Les pools financiers et les partenariats public-privé peuvent revêtir différentes formes de coopération entre partenaires publics et privés: autorités chargées de la mise en œuvre + banques privées ou fonds de capital-risque pour la création d'instruments financiers (*Agencia IDEA*); municipalités + banques privées + BEI (dans le cas de la République tchèque). Il ressort de cette analyse que certains facteurs sont essentiels pour stimuler les pools financiers et les partenariats public-privé:

- Une concentration thématique et géographique afin d'atteindre une certaine masse critique est très utile pour attirer différents partenaires pour le financement et la mise en œuvre (par exemple: *Zukunftswettbewerb, IDEA*);
- L'ajout d'une dimension régionale, nationale, transfrontalière, voire européenne, à un projet local contribue à attirer de nombreux partenaires financiers (par exemple: gestion territoriale de la Styrie, où le développement local est encouragé par une approche régionale);
- Les partenariats financiers ne peuvent être réalisés que si chacune des parties reconnaît que la participation de l'autre partie se fait dans l'intérêt de tous. En termes financiers, cela signifie que les coûts engendrés par la non-action (coûts d'opportunité) sont supérieurs aux coûts de la coopération. Toutefois, afin de rester mesurables, les rôles et responsabilités de chacun dans ces partenariats formels ou informels doivent être clairement définis (exemple: *Masshouse, IDEA*);
- Certaines caractéristiques du projet (obligation de l'existence d'un groupe de consommateurs utilisant ses résultats, obligation d'exactitude et de justification des coûts, obligation de recettes et de retour quantitatif sur investissement, etc.) contribuent à attirer l'attention des investisseurs privés et à les motiver à investir ou à participer à un PPP. Les programmes incluant des éléments remboursables peuvent susciter l'intérêt des fonds privés. La participation des acteurs privés n'est envisageable que si le projet est présenté au fonds privé de manière habituelle et reconnaissable (par exemple, la partie du projet *Masshouse* axée sur le développement immobilier présente un fort potentiel d'investissement pour tout investisseur privé actif dans ce domaine);
- Les programmes incluant des éléments remboursables peuvent susciter l'intérêt des fonds privés: les subventions globales, le mécanisme pour le développement régional en République tchèque et, dans une certaine mesure, le programme PEACE en sont les meilleurs exemples;
- Une conception commune des objectifs et une définition claire des rôles et responsabilités est une condition préalable à l'instauration de partenariats fructueux. Des accords en bonne et due forme (*SRGM, IDEA*) ou, au minimum, des schémas clairs de répartition des tâches (projet *Masshouse*) ont été réalisés à cette fin.

L'orientation stratégique des politiques résulte de l'intégration des politiques européennes aux politiques nationales via le mécanisme de cofinancement. Cela a influencé l'élaboration des politiques nationales, les régions et États membres ayant appliqué les priorités et principes de mise en œuvre de l'UE à leurs politiques cofinancées, voire parfois à celles qui ne le sont pas. Les études de cas montrent que la politique de cohésion peut renforcer les priorités des politiques nationales dans certains domaines, alors qu'en l'absence d'une telle politique ces domaines n'auraient pas fait l'objet d'autant d'attention. C'est le cas des domaines suivants:

- Politiques actives du marché du travail (fonds structurels au Royaume-Uni);
- Politiques d'innovation et approches groupées (*Zukunftswettbewerb*);
- prestation de services transfrontaliers (*Zorg over the Grens*);
- Amélioration de la législation sur les travaux publics (*Rio-Antirio*);

- Réconciliation de groupes sociaux (programme PEACE);
- Égalité des chances, approche participative et inclusion sociale (*Masshouse*).

Ce sont là les principaux éléments, qui, en l'absence de politiques européennes, n'auraient pas existé ou, du moins, pas dans la même mesure.

Le renforcement des capacités se situe à la fois en amont et en aval de la mise en œuvre du projet/programme. C'est la condition sine qua non d'une mise en œuvre réussie. En effet, le personnel qualifié/formé, les règles adéquates et le respect des spécificités permettent:

- L'utilisation d'instruments externes (*SRGM*);
- L'association de subventions et de prêts (mécanisme pour le développement régional en République tchèque);
- La création de partenariats stratégiques locaux (gestion territoriale de la Styrie, PEACE).

L'application des principes des Fonds structurels a conduit à une diffusion des compétences et capacités vers les structures décentralisées et à la constitution de réservoirs de savoir-faire au sein des institutions et organismes régionaux et locaux.

- Amélioration de la coopération entre les acteurs concernés (Royaume-Uni, PEACE);
- Renforcement de l'autonomie au niveau local, consolidation des approches du bas vers le haut, échelon local doté de capacités de développement de projets (Royaume-Uni, gestion territoriale de la Styrie);
- Accords formels et coopération entre organismes qui opèrent habituellement au niveau national ou régional, tels que les assurances et services de santé (*Zorg over the Grens*).

Les Fonds structurels ont contribué à créer un environnement inclusif pour les citoyens et les acteurs économiques et sociaux pour ce qui est des politiques européennes. La participation active de différents groupes à la formulation des politiques a contribué à une cohésion accrue de l'intégration européenne:

- Inclusion d'une grande variété d'acteurs concernés: agriculture, PME, collectivités locales, politique active du marché du travail et politique régionale (gestion territoriale de la Styrie);
- Réconciliation de groupes sociaux et conciliation de différences ethniques, solidarité (PEACE);
- Participation des intermédiaires financiers et des PME à la politique de cohésion (*SRGM, Agencia IDEA*).

Le dernier chapitre du rapport présente les conclusions, qui sont particulièrement importantes pour la période de programmation à venir (2007-2013). Comme le montre le rapport, le mesurage des effets de levier doit aller au-delà des "résultats tangibles". S'il n'est absolument pas dans l'optique du rapport de définir d'autres critères de mesure de l'effet de levier, un certain nombre de suggestions sont néanmoins présentées en conclusion. Cette approche est fondée sur la perception de l'effet de levier en tant que dynamique d'entraînement. Le financement européen engendre régulièrement des initiatives et approches dont les répercussions vont souvent au delà du projet d'origine, aussi bien en termes géographiques et sectoriels que temporels. A l'avenir, il conviendra de reconnaître, d'étudier et de diffuser davantage ces effets de levier. Ils ont démontré de clairs avantages financiers au travers de la mise à disposition de financements innovants et supplémentaires. Si ce dernier aspect est largement reconnu (les fonds européens apportent des ressources supplémentaires), l'aspect innovant, lui, est souvent négligé. Le financement européen fournit souvent aux acteurs régionaux (des sphères publique, privée et associative) le capital d'amorçage qui leur permet de commencer à coopérer. Ce financement de départ n'est souvent pas prévu dans les budgets nationaux ou régionaux.

Une fois ces effets étudiés et leurs réalisations mieux comprises et analysées, ils doivent être intégrés à la future programmation afin de stimuler les effets de levier dans les projets et programmes financés au titre des Fonds structurels et de cohésion.

Le concept d' "effet de levier" a le potentiel nécessaire pour mieux faire comprendre aux acteurs concernés et à un public élargi les avantages multiples et complexes des Fonds structurels. Un argument de poids consiste à dire que les effets de levier contribuent à diffuser les principes et objectifs de la politique de cohésion, ce qui ne se produirait vraisemblablement pas (ou à un degré bien moindre) si ces interventions étaient réalisées au moyen d'instruments régionaux ou nationaux uniquement financiers. Nous pouvons également en conclure que ces effets se produisent dans toutes les catégories de régions et via des interventions et projets de types bien différents. C'est là l'un des avantages des effets de levier qui est indépendant (du moins jusqu'à un certain point) du montant du financement.

La conclusion apporte des précisions sur la stimulation des effets de levier: les pools financiers nécessitent une concentration des fonds et un ensemble d'outils bien choisis, ainsi que des projets bien conçus et bien préparés et le soutien des interventions afin de préserver la réussite du projet. Pour favoriser une orientation communautaire des mécanismes régionaux et nationaux, les règles de la politique de cohésion doivent véritablement encourager les solutions innovantes et les mécanismes de mise en œuvre doivent tolérer des tâtonnements et des procédures simplifiées pour ce type de projets. Le renforcement des capacités est l'un des principaux avantages et c'est également une condition préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre fructueuses de la politique de cohésion. C'est un processus d'apprentissage qui implique de s'adapter à un environnement fluctuant, à de nouveaux concepts et projets. Il s'agit donc davantage d'un exercice permanent présentant les caractéristiques d'une approche basée sur l'apprentissage tout au long de la vie que d'une intervention unique et autonome. La politique de cohésion dispose du potentiel nécessaire pour trouver des solutions multidimensionnelles aux problèmes très complexes liés à la cohésion sociale et territoriale.

La stimulation des effets de levier doit être intégrée au cycle de programmation, mais elle doit également être prise en compte à l'échelon européen (ou du moins transnational), niveau auquel les bonnes pratiques sont examinées et diffusées et peuvent servir d'exemples traduisant les réussites ou les échecs des projets.
