



Comité économique et social européen

ECO/190
Politiques structurelles
et cohésion

Bruxelles, le 9 janvier 2007

AVIS

de la section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale"

sur

**"L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion
de l'Union européenne"**

Rapporteur: **M. DERRUINE**

Le 20 juillet 2006, le Parlement européen a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

"L'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne".

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 décembre 2006 (rapporteur: M. DERRUINE).

Lors de sa ...^e session plénière des ... et ... (séance du ...), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par ... voix pour, ... voix contre et ... abstentions.

*

* *

1. **Conclusions et recommandations**

- 1.1 Le présent avis exploratoire fait suite à la lettre du président du Parlement européen datée du 20 juillet 2006 demandant au Comité économique et social européen sa contribution afin d'alimenter son propre rapport sur l'impact et les conséquences des politiques structurelles sur la cohésion de l'Union européenne.
- 1.2 Le CESE rappelle que dans l'esprit du traité (articles 2, 158 et 159), toutes les politiques doivent concourir à cet objectif de cohésion que l'on ne peut faire reposer uniquement sur les politiques structurelles. Ce message a été rappelé par le Conseil européen de mars 2006.
- 1.3 Selon le CESE, la cohésion ne peut se laisser appréhender par les indicateurs relatifs au PNB. Il souhaite que soit élaboré un "indicateur de cohésion plus représentatif [qui inclurait] à côté du PNB, des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc."
- 1.4 Les plans nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne, le programme communautaire de Lisbonne, les lignes directrices intégrées proposées par la Commission et les analyses d'impact qu'elle réalise devraient mieux refléter les mesures prises pour renforcer la cohésion, y compris dans sa dimension territoriale.
- 1.5 Les fonds structurels et de cohésion ont mis en œuvre la stratégie de Lisbonne bien avant l'heure et dans toutes ses dimensions : croissance, cohésion, emplois et qualité du travail, durabilité environnementale. Ils ont contribué à affermir le modèle social européen.

- 1.6 Ils ont produit un impact irréfutable qui a permis d'amorcer un rattrapage des pays et régions les moins bien lotis en termes d'emplois, de croissance et d'infrastructures et généré des effets de levier, ont ancré le principe (perfectible) de partenariat sur le terrain, ont contribué à discipliner les administrations locales et à assurer la visibilité de l'UE.
- 1.7 La politique structurelle soutient en même temps le marché intérieur grâce aux flux commerciaux et à l'emploi générés par la conception et la mise en œuvre des projets éligibles aux fonds structurels qui, de plus, n'auraient bien souvent pas vu le jour sans le rôle de catalyseur joué par l'intervention européenne.
- 1.8 Malgré cela, le CESE note que le consensus historique qui prévalait en ce qui concerne le développement de la politique structurelle (instruments, crédits) en concomitance avec le marché intérieur et l'union économique et monétaire a volé en éclat ces dernières années.
- 1.9 Au cours de l'histoire, une zone prenant la forme d'un polygone délimité par les villes de Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris et représentant 20% du territoire européen, 40% de sa population et 50% de la richesse s'est formée et a "tiré" les autres régions européennes. À la suite aux élargissements récents et à venir, il convient de réfléchir à la promotion d'autres ensembles régionaux dynamiques afin de couvrir l'intégralité de l'espace européen.
- 1.10 Ceci requiert des infrastructures afin d'interconnecter ces zones mais également les centres urbains et périphéries rurales qui les composent. Or, les restrictions budgétaires décidées dans le cadre des perspectives financières et du pacte de stabilité et de croissance contrarient leur modernisation.
- 1.11 Le Comité estime qu'il convient de mener une réflexion sur les balises budgétaires définies par le pacte de stabilité et de croissance et leurs conséquences sur le financement des réseaux transeuropéens, et plus précisément sur les tronçons manquants, dans la mesure où les projets éligibles aux aides européennes exigent un cofinancement des autorités nationales.
- 1.12 Le CESE répète son idée d'améliorer l'ingénierie financière des fonds structurels et estime qu'il faudrait abandonner la pratique consistant à ristourner les crédits non exécutés du budget européen aux États membres de manière à réduire leur contribution.
- 1.13 Le CESE réitère la demande qu'il a adressée à la Commission pour qu'elle élabore (1) des propositions assorties d'un effet contraignant pour les États membres et organisant les modalités de l'association des acteurs socioprofessionnels aux politiques structurelles et (2) des indicateurs concernant le processus de consultation dans les États membres. Il estime que ceux-ci devraient en tout état de cause expliquer comment ils organisent le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre pour les comités de suivi.

1.14 Le Comité demande le soutien du Parlement européen pour que le message adressé dans cet avis soit dûment pris en compte lorsque la Commission présentera en 2008/2009 son document de réforme du budget européen, ainsi que dans les réflexions ultérieures sur l'avenir de l'Europe et la contribution de la politique régionale.

2. **La cohésion dans le traité et sa nature**

2.1 Dès 1957, le traité de Rome ambitionne de "réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". À Amsterdam est évoqué le "développement équilibré et durable comme l'un des principes fondamentaux de la Communauté européenne". Cette intention se retrouve dans l'article 158: "Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales".

2.2 L'article 159 prévoit que "les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 158. La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 et participent à leur réalisation. La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation"; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants".

2.3 À ce stade, il est important de souligner que dans l'esprit du traité, toutes les politiques doivent concourir à cet objectif de cohésion que l'on ne peut faire reposer sur les seules politiques structurelles. Ce message a été rappelé par le Conseil européen de mars 2006¹.

2.4 Avant d'aller plus loin, il semble opportun de déterminer ce que l'on entend par "cohésion". Celle-ci est bien souvent appréhendée par un indicateur du PIB par tête. Or, dans son avis sur "La contribution des politiques communautaires à la cohésion économique et sociale²", le Comité avait déjà souhaité que soit élaboré un "indicateur de cohésion plus représentatif [qui inclurait] à côté du PIB, des variables comme les taux d'emploi et de chômage, l'étendue de la protection sociale, le degré d'accès aux services d'intérêt général, etc."

2.5 Le projet de traité constitutionnel innovait en consacrant la dimension territoriale de la cohésion. Ce dernier aspect de la cohésion a jusqu'à présent été négligé en dépit de l'adoption du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), dont les enseignements sont pourtant très précieux et qui devrait être actualisé sous la présidence allemande afin de prendre en compte les adhésions récentes et programmées.

¹ Paragraphe 70.

² JO C 10 du 14 janvier 2004, p. 92.

2.6 En conséquence et dans l'esprit des conclusions d'un Conseil informel sur la cohésion territoriale³, il conviendrait d'inclure dans les plans nationaux de réforme de la stratégie de Lisbonne ainsi que dans le programme communautaire de Lisbonne, cette dimension territoriale et que la Commission la prenne davantage en considération dans ses lignes directrices intégrées mais aussi dans ses analyses d'impact qui, jusqu'à présent, ont privilégié le seul critère de la compétitivité au détriment des autres.

3. **Pourquoi des politiques structurelles et sous quelle(s) forme(s)?**

3.1 Dès l'élaboration du traité de Rome en 1957, les Six étaient conscients que la voie de l'intégration économique rendaient inéluctables des restructurations dans les secteurs stratégiques de l'acier et du charbon. Aussi conçurent-ils le Fonds social européen (FSE) afin de tempérer les effets de ces mutations industrielles en finançant des systèmes d'aides à l'embauche et des actions de formation.

3.2 En 1975, à la suite de la première vague d'adhésions d'un groupe de pays plus pauvres que les six fondateurs, aux chocs pétroliers et à la grave crise économique qui s'ensuivit, ainsi qu'à la demande explicite du Royaume-Uni en proie à d'importantes restructurations industrielles, est créé le Fonds de développement régional, le FEDER. Cet instrument sera redéfini en 1988 (et perfectionné en 1994) afin de compléter l'action du FSE et le FEOGA-Orientation en apportant un soutien financier aux régions moins développées: investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables, projets d'infrastructure, aides aux PME, transfert de technologies, développement d'instruments de financement, aides directes aux investissements, aide aux structures de services de proximité.

3.3 Le milieu des années 80 est marqué par de nouveaux élargissements à de jeunes démocraties qu'il s'agit de consolider. Les leaders politiques européens expriment le souhait de les voir converger vers le niveau des pays déjà membres et sont prêts à assumer cette solidarité financière en doublant les crédits alloués aux fonds structurels (ainsi que le FEOGA-Orientation avec l'objectif 5b). La cohésion économique et sociale fait son entrée parmi les objectifs du traité et les crédits de la politique régionale sont doublés afin de faciliter leur convergence. L'idée que le rattrapage ne passe pas par le dumping social mais par le respect de l'acquis communautaire et des programmes de développement régional auxquels sont associés les partenaires sociaux est profondément ancrée dans les esprits. On reconnaît aussi que le laisser-faire des forces du marché ne suffit pas à créer la cohésion souhaitée par les pères fondateurs et que cette cohésion passe nécessairement par des interventions publiques permettant un rééquilibrage entre les régions. À partir de 1988, la politique de cohésion entre en vigueur. Son objectif: réduire l'écart de développement entre les différentes régions de l'UE. Elle vise à compenser les tensions et déséquilibres nés des efforts nationaux consentis pour se conformer aux règles de l'union économique et monétaire.

³ Conclusions de la présidence, réunion ministérielle informelle sur la cohésion territoriale, 20 et 21 mai 2005 (cf. paragraphes 2.3 et suivants).

- 3.4 Il apparaît clairement des paragraphes précédents que les fonds structurels et de cohésion ont mis en œuvre la stratégie de Lisbonne bien avant l'heure et dans toutes ses dimensions: croissance, cohésion, emplois et qualité du travail, durabilité environnementale.
- 3.5 Le Fonds de cohésion voit le jour en 1994. Les destinataires ne sont plus les régions mais les pays contrairement au FEDER. Plus précisément, il vise les pays dont le PNB par tête ne dépasse les 90% de la moyenne communautaire et les projets d'infrastructures environnementales et de transport.
- 3.6 Lors de l'élaboration par la Commission européenne de sa proposition de perspectives financières 2007-2013, le commissaire Barnier avait averti qu'en raison du creusement des disparités résultant de la réunification européenne de 2004, les crédits alloués aux politiques structurelles ne pouvaient tomber sous les 0,45% du PIB européen, faute de quoi la cohésion aurait été mise sous pression. En définitive, il sera finalement décidé de fixer le budget à 0,37% du PIB⁴ ce que le Comité a jugé inadmissible. Les gouvernements n'ont pas voulu renouveler l'effort de solidarité envers les nouveaux États membres.
- 3.7 Ce bref retour dans le passé révèle l'existence d'un consensus historique qui a prévalu jusqu'il y a quelques années et qui visait à développer les fonds structurels (dans leur contenu et leur montant) en fonction des défis de l'Union (approfondissement du marché intérieur, monnaie unique, nouvelles adhésions). Notons que ce consensus traversait toutes les familles politiques qui ont participé à l'exercice du pouvoir dans les institutions européennes. La rupture de cet accord implicite remet à sa juste place la rhétorique pompeuse sur l'importance du "modèle social européen".

4. **Impact des fonds structurels et de cohésion**

- 4.1 Il est difficile d'estimer l'impact des politiques structurelles sur la cohésion à cause d'une discontinuité dans les séries statistiques des données d'Eurostat relatives au PIB ou à l'emploi au niveau NUTS-2 et NUTS-3. Or, il existe un décalage pouvant se monter jusqu'à plusieurs années, voire plus d'une décennie entre le moment de l'investissement cofinancé par l'UE et celui où le projet commence à être opérationnel et rentable. Ce problème de temporalité ne signifie cependant pas que les fonds structurels sont sans effet dans le court terme.
- 4.2 "Entre 1994 et 2001, dans les pays de la cohésion, même si on exclut l'Irlande, l'augmentation du PIB par habitant a dépassé de 1% par an la moyenne de l'Union [3% contre 2%], et dans tous ces pays sauf la Grèce la proportion de la population en âge de travailler qui occupe un emploi a augmenté nettement plus vite que la moyenne. Par ailleurs, en Grèce, comme en Irlande, les gains de productivité de la main-d'œuvre ont été plus de deux fois supérieurs à la moyenne de l'Union au cours de cette période, et ils ont été aussi largement supérieurs à la moyenne au Portugal⁵".

4 "Quatrième rapport d'étape sur la cohésion", COM(2006) 281, p.10.

5 "Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale: Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération" (février 2004), p. VIII.

- 4.3 "En Espagne, on estime que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 1,5% à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention, supérieur de plus de 2% en Grèce, de près de 3% en Irlande et de plus de 4,5% au Portugal. En outre, on estime que le PIB des nouveaux länder s'est accru d'environ 4% à la suite de ces interventions⁶.
- 4.4 On pourrait être tenté de relativiser l'impact réel des fonds structurels en expliquant les succès par la conjoncture, des choix de politique nationale, d'autres politiques sectorielles européennes, etc. Cependant, les éléments suivants tendent à confirmer l'hypothèse d'une réelle valeur ajoutée communautaire de la politique structurelle sur la cohésion et la convergence.
- "Chaque euro dépensé au niveau de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion entraîne d'autres dépenses, d'un montant moyen de 0,9 euro dans les régions les moins développées (objectif 1) et de 3 euros dans les régions en cours de restructuration (objectif 2)⁷".
 - Quant aux fonds structurels dans leur ensemble, "les données empiriques suggèrent qu'en moyenne autour du quart des dépenses structurelles retournent vers le reste de l'Union sous la forme d'un accroissement des importations, surtout de machines et d'équipements. Ce "retour" est particulièrement grand dans le cas de la Grèce (42% des dépenses) et du Portugal (35%)⁸".
- 4.5 Malgré ces indices quant à un alignement progressif des performances socio-économiques des États membres, le propos doit être nuancé car au niveau des régions, ce mouvement s'avère beaucoup plus lent.
- 4.5.1 "L'IDE (investissement direct étranger) tend à s'orienter de façon disproportionnée vers les parties relativement fortes de l'Union plutôt que vers ses parties relativement faibles. Au sein des pays, l'IDE est généralement concentré à l'intérieur et autour des grandes villes, surtout les capitales nationales, très peu allant aux régions en retard de développement⁹".
- 4.6 Entre 2000 et 2004, près de 3.600 grands projets ont été approuvés dans le cadre de la politique de la cohésion. Parmi eux, près de 1.600 mettaient à contribution la Banque européenne d'investissement (BEI). Celle-ci intervient dans cinq domaines afin de soutenir la cohésion et la stratégie de Lisbonne-Göteborg: cohésion économique et sociale, i2i (initiative "innovation 2010"), réseaux transeuropéens, protection et amélioration de l'environnement et soutien aux PME. Son action est particulièrement efficace dans les projets de grande envergure auxquels sont liés des risques non négligeables (grandes infrastructures, recherche et

6 Ibidem, p. XIX.

7 "Orientations stratégiques communautaires 2007-2013", COM(2005) 299, p. 8.

8 "Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération" (février 2004), p. XIX.

9 "Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : Un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération" (février 2004), p. XIV.

développement, etc.). Le mécanisme de financement des programmes innovants par la BEI génère également un effet de levier allant d'un rapport de 1:3 à 1:6.

4.7 Il nous faut également souligner – et ceci n'en est pas le point le plus négligeable – que la politique structurelle non seulement aide les régions et pays de l'UE à exploiter leur potentiel de développement en investissant dans le capital physique, le capital humain et les technologies pour surmonter les éventuelles difficultés liées à une forte intégration économique, voire monétaire (taux d'intérêt et de changes uniques, libéralisation, concurrence accrue, ainsi que les restructurations et licenciements qui en résultent) mais soutient en même temps le marché intérieur grâce aux flux commerciaux et à l'emploi générés par la conception et la mise en œuvre des projets éligibles aux fonds structurels qui, de plus, n'auraient bien souvent pas vu le jour sans le rôle de catalyseur joué par l'intervention européenne.

4.8 Outre ces considérations sur l'aspect financier des politiques structurelles, nous ne pouvons passer sous silence deux autres effets de la politique de cohésion:

- la définition d'un cadre financier pour une période de sept années qui assure une certaine stabilité et permet la programmation;
- le partenariat sur le terrain qui accompagne les projets éligibles aux fonds structurels, même si ce partenariat est perfectible¹⁰;
- la discipline des administrations locales encouragée par la gestion des projets partiellement subventionnés par l'Union;
- la visibilité de l'Union auprès des citoyens et citoyennes au travers des projets réalisés, même si les gouvernements ne jouent pas toujours le jeu en "oubliant" de mentionner l'origine européenne (du moins en partie) des projets qui ont vu le jour.

5. **Un modèle inadapté dans une Europe extensible?**

5.1 Si durant ce dernier demi-siècle, le projet européen a poursuivi son cours en subissant des ajustements à la marge, l'Europe de 1957 n'a plus rien à voir avec l'Europe actuelle.

5.2 En l'espace d'une cinquantaine d'années, plus d'une vingtaine de pays ont montré leur intérêt pour ce projet – souvent méconnu et dévalorisé par ceux qui en font déjà partie – à tel point qu'ils ont demandé à s'y rallier. Ainsi, au fil des adhésions, la superficie géographique de l'UE a plus que triplé et sa population a doublé. Son homogénéité d'origine (en termes de niveau de développement socioéconomique et de couverture territoriale) a été diluée, sa cohésion sociale, économique et territoriale a été mise à mal à la suite des élargissements à des pays en général moins riches.

¹⁰ Avis du CESE sur "Le rôle des organisations de la société civile et la politique de cohésion", JO C 309 du 16 décembre 2006, p.126, et Avis CESE sur les "Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)", JO C 185 du 8 août 2006, p.52.

| | année des adhésions | superficie du territoire européen | | densité moyenne de population des nouveaux membres | différence de PIB par tête en standards de pouvoir d'achat (SPA) entre le groupe des pays déjà membres et celui des nouveaux États membres (en %) | changement (en %) amené par les nouvelles adhésions pour un PIB moyen par tête en SPA de 100 à la veille de l'élargissement |
|-------|---------------------|-----------------------------------|--|--|---|---|
| | | en milliers de km ² | changement par rapport à l'élargissement précédent (%) | | | |
| UE-6 | 1957 | 1.284 | - | 241,3 | - | - |
| UE-9 | 1973 | 1.641 | 27,7 | 143,7 | -17,2 | -5,72 |
| UE-10 | 1980 | 1.773 | 8,0 | 84,0 | -25,0 | -2,50 |
| UE-12 | 1986 | 2.371 | 33,7 | 99,5 | -37,4 | -6,23 |
| UE-15 | 1995 | 3.243 | 36,8 | 53,8 | 2,5 | 0,50 |
| UE-25 | 2004 | 4.297 | 32,5 | 204,8 | -49,2 | -19,68 |
| UE-27 | 2007 | 4.646 | 8,1 | 80,5 | -65,5 | -4,85 |
| UE-29 | ??? | 5.486 | 18,1 | 87,0 | ??? (dépendra de la date d'adhésion) | |

NB: UE-29 = UE-27 + Turquie + Croatie

Sources:

- données économique: Amec (pour le PIB par tête en SPA)
- données géographiques et démographique: United Nations World Population Prospects, 2004
- calculs propres

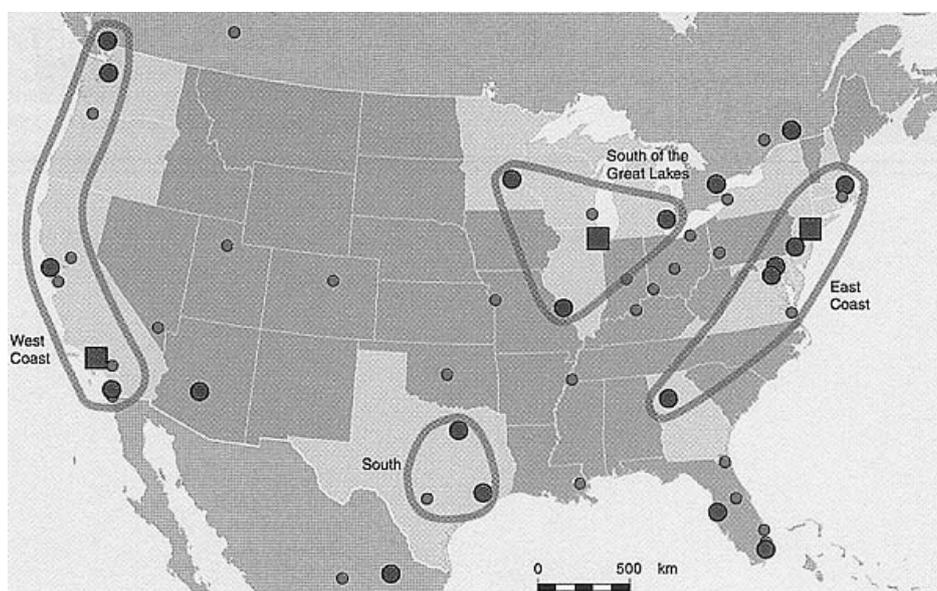
5.3 Par l'effet de certaines dynamiques et grâce à un "héritage historique", un pentagone de croissance comprenant Londres, Hambourg, Munich, Milan et Paris a émergé comme un pôle qui concentre 20% de la surface communautaire des Quinze, rassemble 40% de leur population totale et génère 50% de leur richesse. Cette dorsale regrouperait les sept dixièmes du pouvoir décisionnel européen et des villes présentant à plus de 85% des interconnexions réussies¹¹. Cette dorsale est désignée sous le terme de "polygone".

¹¹

G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, pp. 160-161.



Europe - Le polygone



États-Unis - Les 4 zones d'intégration économique

Cartes tirées de "European Spatial Planning" édité par Andreas Faludi, 2002 et disponible sur le site http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

- 5.4 Si le poids économique des pays qui ont rejoints l'UE en 2004 n'excède pas 5% de l'UE, la superficie du territoire européen s'est accrue de 33%. Dans ce nouveau contexte, le polygone ne suffira pas à "tirer" les régions périphériques. "La concentration de l'activité économique dans les régions relativement fortes peut, à court terme, favoriser la production économique dans l'UE. Mais à long terme, ce phénomène risque de détériorer le potentiel productif des régions les plus faibles et de réduire leur capacité d'exploiter leurs avantages comparatifs. Une trop grande concentration des entreprises et de la population dans certaines régions va également à l'encontre de l'objectif d'un développement durable. Elle est en effet, pour ces régions, source d'encombrement et de congestion potentiels, de pressions fortes sur l'environnement, mais aussi, pour d'autres régions, source de déclin et de dépeuplement¹²" (voir également 4.5). À l'instar des États-Unis où plusieurs zones motrices se sont développées, il convient aujourd'hui de promouvoir l'émergence de pareilles zones mieux réparties sur l'intégralité de l'espace européen, ce que les spécialistes appellent le "polycentrisme".
- 5.5 Par ailleurs, le progrès technologique, la mondialisation et la mobilité ont donné naissance, à travers toute l'Europe, à un nombre croissant de villes-régions et zones métropolitaines qui se situent en dehors du pentagone classique tout en lui étant analogues: on peut notamment citer les exemples de Copenhague-Malmö, Dublin, Madrid, Vienne-Bratislava ou encore Katowice. Cette mutation du paysage européen favorise également l'émergence, entre les différentes régions, d'ambitions et de d'émulations nouvelles, qui contribueront, du moins peut-on l'espérer, à infléchir progressivement les points de vue et les politiques de l'Union européenne¹³.
- 5.6 Bien que l'aménagement du territoire ne relève pas des compétences de l'UE et que le principe de subsidiarité prévaut en la matière, on ne peut nier que la gestion du territoire européen constitue une responsabilité commune. Partant de ce principe, les Quinze et la Commission ont élaboré un Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), qui a été adopté lors d'un Conseil des ministres du 11 mai 1999 à Potsdam et qu'ils ont assorti à Tampere de la même année d'un programme de douze actions¹⁴.
- 5.7 Dans l'esprit de l'article 159, le SDEC a pour ambition d'améliorer la coordination des politiques communautaires qui ont un impact significatif sur le territoire, telles que la politique régionale ou certaines politiques sectorielles (agriculture, transports, etc.).

¹² DATAR, "Le schéma de développement de l'espace communautaire", 2002.

¹³ Voir également l'avis adopté par le CESE en juillet 2004 sur "Les aires métropolitaines: implications socioéconomiques pour l'avenir de l'Europe" (JO C 302, du 7 décembre 2004, p. 101).

¹⁴ Dont faut-il le souligner, certaines – et non des moindres – n'ont jamais vu le jour, telles que les études d'impact territoriales, et d'autres n'ont pas été encouragées à leur juste mesure comme le soutien de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (Interreg dont les crédits budgétaires ont été revus à la baisse lors de la conclusion de l'accord sur les perspectives financières). Heureusement, certaines comme la création de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) ont été concrétisées même si ces travaux restent sous-estimés.

5.8 Il ne rentre pas dans le cadre du présent avis d'identifier les zones où les relations entre les villes, entre le centre et la périphérie, etc. devraient être raffermies. Cependant, il incombe au Comité d'insister sur l'importance d'aborder sérieusement cette problématique, faute de quoi l'Europe est condamnée à l'anémie et à la dislocation de son territoire.

6. **La clé du succès: des infrastructures modernes parsemant tout l'espace européen**¹⁵

6.1 Bien entendu, une telle organisation polycentrique de l'espace européen (émergence de grands pôles régionaux faisant progresser les zones qui les bordent, raffermissement du lien entre zones rurales et zones urbaines), garante d'une cohésion renouvelée et plus forte, ne sera possible qu'au prix d'une amélioration des infrastructures de transport, d'énergie, de télécommunications, etc.

6.2 Les retards pris dans la réalisation des quatorze projets prioritaires identifiés à Essen (1994), en particulier sur les tronçons transfrontaliers, et la réduction à une peau de chagrin de la rubrique "réseaux transeuropéens" des perspectives financières 2007-2013¹⁶ sont de mauvais augure pour assurer un développement durable de l'Union, y compris sa cohésion territoriale.

6.3 Pourtant, l'efficacité des fonds structurels pour remettre à niveau les infrastructures des pays de la cohésion et des régions les moins prospères et les connecter aux autres afin de profiter pleinement des possibilités offertes par le marché intérieur n'est plus à remettre en question.

6.3.1 Dans les quatre pays de la cohésion, la densité du réseau autoroutier est passée d'un niveau inférieur de 20% à la moyenne de l'UE-15 en 1991 à un niveau supérieur de 10% à celle-ci en 2001. Des progrès (mais de moindre ampleur) ont également été enregistrés dans les autres régions de l'objectif 1.

6.3.2 Au cours de la dernière décennie, une certaine modernisation du réseau ferré est intervenue dans l'Union mais le taux d'électrification des lignes et de conversion vers des lignes à double voie a été quasiment le même dans les parties en retard de l'UE que dans les autres, si bien que l'écart reste important.

6.4 D'autre part, afin de consolider la réunification européenne opérée en 2004 et en 2007, il sera impératif de veiller à ce que suffisamment de ressources soient affectées aux infrastructures liant anciens et nouveaux États membres et ce, pour quatre raisons:

¹⁵ Par souci de simplicité, on commettra un abus de langage en incluant le cas échéant le fonds de cohésion dans les Fonds structurels.

¹⁶ Les 20 milliards d'euros proposés par la Commission ont fondu à un peu plus de 8 milliards alors que le coût total de l'achèvement des 30 axes prioritaires d'ici à 2020 était en 2004 estimé à 225 milliards d'euros.

- même si la BEI, la Banque mondiale et la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) ont prêté 21 milliards dans le but d'aligner les infrastructures sur les normes des Quinze entre 1990 et 2001, les besoins d'investissement dans les seules infrastructures de communication (routes et voies ferrées) restent élevés. Ils ont été estimés à pas moins de 90 milliards d'euros (en prix de 1999)¹⁷;
- les nouveaux États membres connaissent une croissance plus vigoureuse qu'une majorité des anciens États membres et en raison de l'intensification des échanges commerciaux, leur croissance alimente celle, plus atone, d'anciens États membres;
- en retour, une meilleure accessibilité du marché intérieur rejaillira sur les nouveaux États membres;
- "dans les régions et les pays les moins développés [en particulier les nouveaux États membres], les liaisons internationales et interrégionales peuvent, à long terme, offrir des taux de rendement plus élevés en termes de compétitivité accrue des entreprises et faciliter également la mobilité de la main-d'œuvre"¹⁸.

6.5 Le redéploiement et la mise à niveau des ces infrastructures constituent un enjeu particulièrement important dans les nouveaux États membres, d'une part parce que durant l'existence du Comecon, l'essentiel de leurs infrastructures convergeaient vers Moscou et qu'entre 1993 et 2003, les échanges avec les Quinze se sont multipliés par trois, si bien qu'ils réalisent la plus grande partie de leur commerce avec les Quinze et, d'autre part, parce que le niveau de ces infrastructures est inférieur à celui de l'UE-15.

6.6 Il va sans dire que sur le plan énergétique¹⁹, il importe aussi de remédier à "l'insuffisance des investissements au vu de l'accroissement de la demande et des distances de transport. L'interconnexion des réseaux électriques et gaziers en Europe a progressé mais il subsiste d'importants goulots d'étranglement structurels entre les États membres". À cet égard, l'Observatoire européen des marchés de l'énergie qui sera mis sur pied en 2007 pourrait fournir de précieuses indications et orientations à l'avenir.

6.6.1 Pour ne citer que le secteur de l'électricité, "la période de surcapacité touche à sa fin et des investissements seront nécessaires pour augmenter de 600 à 750 gigawatts les capacités de production d'ici à 2030 afin de répondre à la croissance de la consommation d'électricité ainsi que remplacer les infrastructures vieillissantes. Le besoin d'investissement pour des capacités supplémentaires, notamment pour répondre aux pics de la demande, pourrait être partiellement comblé par l'interconnexion complète des réseaux".

¹⁷ L'investissement requis pour mener à bien les RTE-T représentera, dans les années à venir, environ 1,5% du PIB prévu de la région. Les niveaux actuels d'investissement, de 2 à 3 milliards d'euros par an, devront être portés à quelque 10 milliards d'euros d'ici 2005-2010 pour répondre à la pression de la demande et fournir dans la Communauté des services correspondant à la croissance économique. À plus long terme, la Commission a estimé à 258 milliards d'euros le montant nécessaire pour amener les réseaux de transport à un niveau de qualité acceptable. (BEI, "Le développement des RTE perspectives", 2001).

¹⁸ "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: Orientations stratégiques communautaires 2007-2013", COM(2005) 299, p. 15.

¹⁹ Avis CESE sur "L'approvisionnement énergétique de l'UE – Stratégie d'optimalisation" (avis exploratoire) (TEN/227) JO C ...

- 6.7 De manière générale, la modernisation des infrastructures pose un défi en termes de durabilité environnementale. À ce titre, le CESE rappelle que de son point de vue, l'éligibilité des projets aux fonds structurels ainsi que leur évaluation ex post devrait intégrer les critères du développement durable dans toutes ses facettes. Il rappelle²⁰ également son soutien à l'objectif de fonder des "communautés durables", reposant sur le principe de durabilité (accord de Bristol²¹).
- 6.8 La contrainte budgétaire imposée par le pacte de stabilité et de croissance ainsi que les efforts constants demandés pour participer à l'UEM compliquent la réalisation de ces investissements, la majeure partie émanant des gouvernements nationaux et une plus faible partie provenant des fonds structurels ou de la BEI.
- 6.9 Si 78% de la population européenne réside aujourd'hui dans des villes ou agglomérations urbaines, il importe de ne pas perdre de vue les besoins spécifiques des zones rurales et d'éviter leur décrochage.
- 6.10 L'UE s'efforce de les soutenir par des programmes ad hoc. Elle a consacré au développement rural plus de 60 milliards d'euro entre 2000 et 2006. Cependant, l'utilisation de ces fonds est loin d'être optimale ainsi que la note la Cour des Comptes²². Celle-ci relève que les programmes ne prennent pas suffisamment en compte les caractéristiques de la zone géographique bénéficiaire. La Cour pointe également les lacunes concernant la sélection et le ciblage des projets ainsi qu'une évaluation déficientes de leurs résultats.

7. Renforcer les liens entre centres urbains et zones rurales

- 7.1 Les zones reculées souffrent particulièrement du vieillissement de la population dans la mesure où leur éloignement des centres d'activité amène les jeunes et les travailleurs qualifiés à rejoindre les villes. Cet exode rural risque d'accélérer le déclin de ces territoires. Par ailleurs, les grandes villes où s'agglutinent l'essentiel des forces vives rencontrent des difficultés particulières et enregistrent des disparités en leur sein même, entre leurs quartiers ou entre les catégories sociales. "La quasi-totalité des villes qui enregistrent un taux de chômage égal ou supérieur à 10% comptent certaines zones dans lesquelles ce pourcentage est au moins deux fois plus élevé que la moyenne de la ville²³." La Commission identifie à juste titre quatre dimensions auxquelles il convient de prêter une grande attention : transports, accessibilité et

20 Avis CESE sur la "Stratégie thématique pour l'environnement urbain" (NAT/308), JO C ...

21 L'accord de Bristol, décembre 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). L'accord de Bristol définit huit caractéristiques fondamentales de la communauté durable: 1) active, inclusive et sûre; 2) bonne gouvernance; 3) bonne liaisons; 4) bonnes infrastructures de services; 5) sensible à l'environnement; 6) attractive; 7) bien conçue et bien construite; 8) accueillante pour tous.

22 Voir le communiqué de presse ECA/06/20.

23 COM(2006) 385 final, p.11.

mobilité; accès aux services et aux équipements; environnement naturel et physique; secteur culturel²⁴.

- 7.2 Le Comité saisit la présente occasion pour rappeler le rôle capital que jouent les services d'intérêt général et, en particulier, les services sociaux d'intérêt général pour garantir la cohésion économique, sociale, territoriale et intergénérationnelle. Il réitère sa demande que soit élaborée une directive-cadre qui organise ces services et soit complémentaires aux directives sectorielles²⁵.

8. **L'indispensable participation de la société civile pour adhérer aux projets développés**

- 8.1 Si la Commission reconnaît la nécessité d'associer les acteurs socioprofessionnels aux politiques structurelles, soulignant que cette association participe de façon décisive à une meilleure appropriation de cette politique sur le terrain, le CESE a regretté qu'elle ne présente pas, pour en organiser les modalités, de propositions qui seraient assorties d'un effet contraignant pour les États membres.

- 8.2 Le Comité souhaite que soient établis, pour l'avenir, des indicateurs concernant le processus de consultation sur les documents de stratégie et de programmation qui sont élaborés au sein des États membres.

- 8.3 Le Comité estime que les États membres devraient expliquer comment ils organisent le retour d'information sur la manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre pour les comités de suivi.

- 8.4 Le Comité a la conviction que les États membres, ainsi que les pouvoirs régionaux, devraient exploiter dans une plus large mesure le potentiel que recèlent les organisations de la société civile et les associer à l'élaboration des plans de promotion, ainsi que soutenir les initiatives qui émanent de la base, en affectant à cette fin des moyens financiers adéquats, disponibles pour les actions de promotion et d'information concernant les fonds structurels.

- 8.5 Il serait également opportun de promouvoir, dans le cas de programmes transfrontaliers ou interrégionaux, des consultations conjointes et des partenariats socioprofessionnels qui soient eux aussi transfrontaliers ou interrégionaux.

9. **Un financement futur innovant**

- 9.1 Étant donné, d'une part, les défis à relever dans une Union plus nombreuse, aux frontières extérieures repoussées et plus hétérogène au regard des caractéristiques et des performances de ses régions et d'autre part, l'insuffisance manifeste de l'enveloppe budgétaire, que rien ne

²⁴ Commission européenne, "La politique de cohésion et les villes: la contribution des villes et des agglomérations à la croissance et à l'emploi au sein des régions", COM(2006) 385 final.

²⁵ Voir l'avis du CESE sur les "Services dans le marché intérieur", JO C 221 du 8 septembre 2005, p. 113, ainsi que l'avis sur L'"avenir des services d'intérêt général", JO C 309 du 16 décembre 2006, p. 135, avec de plus amples précisions dans l'avis en cours d'élaboration sur "Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne".

justifie, et l'influence croissante de la mondialisation, il faudra imaginer des mécanismes plus performants et plus modernes pour financer notre modèle économique et social et redonner confiance aux Européens (entrepreneurs, travailleurs, sans-emploi, etc.) quant à la capacité de l'Union à reprendre son destin en main. Les récentes initiatives Jaspers, Jessica et Jérémie sont à ce titre, un pas dans la bonne direction.

9.2 Les fonds structurels sont à l'heure actuelle essentiellement limité à l'octroi de subventions. Dans un précédent avis²⁶, le Comité avait suggéré de repenser leur mode d'ingénierie afin de démultiplier leur effet grâce au concours du Fonds européen d'investissement et de la BEI. Il proposait de convertir ces subventions en produits financiers de manière à créer un effet de levier: un euro provisionné pour garantir un prêt de capital à risque permettrait de financer cinq à dix euros d'investissement d'une PME par exemple. Les avantages de ce système sont triples:

- on encouragerait un partage public-privé du financement d'investissements qui sont considérés à risque par les partenaires financiers traditionnels;
- on responsabilise davantage les bénéficiaires que lorsqu'ils reçoivent des subventions non remboursables;
- on élargit leur nombre alors que le budget demeure limité.

9.3 Il serait également intéressant de réfléchir à la possibilité d'utiliser les crédits non exécutés du budget européen, qui est déjà maigre, plutôt que de les ristourner aux États membres. Ces crédits ne représentent qu'un très faible pourcentage du budget annuel. Pourtant, en procédant de la sorte, on aurait pu affecter au cours de la première mi-temps de Lisbonne près de 45 milliards supplémentaires à des projets d'intérêts communs.

| Excédents du budget de l'UE (en millions d'euros) | |
|---|--------|
| 2000 | 11 613 |
| 2001 | 15 003 |
| 2002 | 7 413 |
| 2003 | 5 470 |
| 2004 | 2 737 |
| 2005 | 2 410 |
| Total 2000-2005 | 44 646 |

Note: les excédents incluent les crédits non utilisés du budget (dont les réserves spéciales) mais aussi les recettes supplémentaires.

Source: Commission européenne, IP/06/494

9.3.1 Il ressort comme une évidence des paragraphes précédents qu'une fraction de ces crédits pourrait accélérer la réalisation des chaînons manquants, véritable talon d'Achille des réseaux transeuropéens, qui permettent de connecter les pays entre eux, de venir à bout des goulets

²⁶ Avis CESE sur les "Orientations stratégiques de la politique de cohésion (2007-2013)", JO C 185 du 8 août 2006.

d'étranglement et d'accélérer l'intégration européenne et de promouvoir davantage l'intermodalité.

- 9.3.2 Une autre partie pourrait gonfler l'enveloppe du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FAM). Cet instrument qui n'est lui-même pas budgété entend soutenir les travailleurs licenciés "victimes de la mondialisation" et compléter l'action des fonds structurels. À la différence de ceux-ci, qui nécessitent de longues périodes de programmation pour des projets s'inscrivant le plus souvent dans la durée, le FAM est un instrument de court terme. Si le Conseil l'a approuvé, il a réduit de moitié les crédits initiaux proposés par la Commission (le FAM s'élève à 500 millions d'euros). Dans ces circonstances, il est dur de croire en l'efficacité de ce dispositif que beaucoup dépeignent comme un "instrument de marketing". Parallèlement, il conviendrait de revoir les critères d'éligibilité en abaissant le nombre de travailleurs licenciés requis pour que ce fonds intervienne: en le calquant sur le modèle américain du Programme d'aide à l'ajustement des échanges (Trade Adjustment Assistance Programme), qui remonte à 1962, ses concepteurs ont oublié que contrairement aux États-Unis qui sont une économie de grandes entreprises, l'UE est une économie fondée sur les PME)²⁷.
- 9.3.3 Cette révision est d'autant plus importante qu'une plus intégration plus poussée des parties de l'espace européen risque d'accentuer la concurrence entre les territoires et de donner lieu à des restructurations et donc, à des destructions d'emplois qui pourraient donner l'impression à l'homme de la rue que l'Europe est l'ennemie de l'emploi.

Bruxelles, le 7 décembre 2006.

Le Président
de la section spécialisée "Union économique et
monétaire, cohésion économique et sociale"

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI

²⁷

Ainsi, les 100 plus grandes entreprises génèrent 74% du PIB aux États-Unis et seulement 34% en Europe. Dans l'économie marchande non financière, les PME (moins de 250 travailleurs) représentent 99,8% des entreprises (91,5% pour les micro-entreprises de moins de 9 personnes!) et 67,1% de l'emploi total.