



Bruxelles, le 23.7.2014
COM(2014) 473 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour
l'emploi et la croissance**

{SWD(2014) 242 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

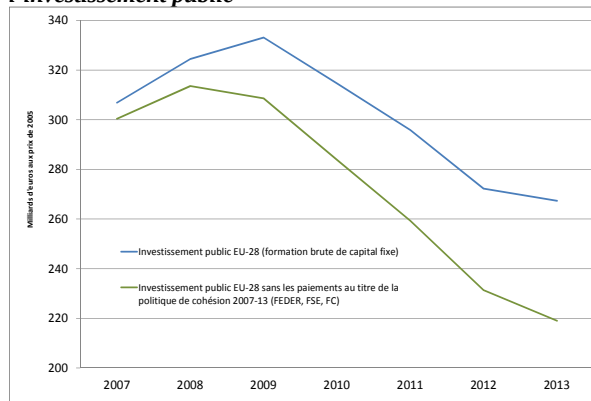
Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale: investissement pour l'emploi et la croissance

1. INTRODUCTION

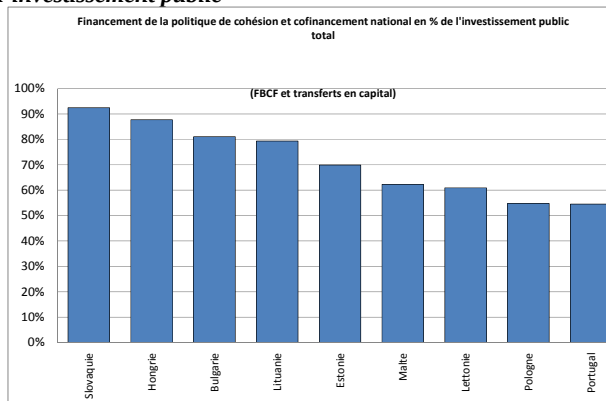
Bien que les gouvernements aient dû réduire leurs dépenses ces dernières années afin d'équilibrer leurs budgets et que le financement privé se soit tari à cause de la crise économique et financière, les fonds de la politique de cohésion ont continué à parvenir aux États membres et aux régions, afin de contribuer aux investissements essentiels dans la croissance et l'emploi.

La crise a eu une incidence profonde sur les budgets nationaux et régionaux, en limitant les fonds disponibles dans tous les secteurs d'investissement. Dans l'ensemble de l'Union européenne, l'investissement public a diminué de 20 % en termes réels entre 2008 et 2013. En Grèce, en Espagne et en Irlande, cette diminution était d'environ 60 %. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, où le financement de la politique de cohésion revêt une importance particulière, l'investissement public (mesuré en formation brute de capital fixe) a reculé d'un tiers. Sans la politique de cohésion, les investissements dans les États membres les plus touchés par la crise auraient connu une baisse supplémentaire de 50 %. Les fonds de cohésion représentent actuellement plus de 60 % du budget d'investissement dans ces pays.

Graphique 1: Incidence de la politique de cohésion sur l'investissement public



Graphique 2: Part de la politique de cohésion dans l'investissement public



La crise économique a inversé une tendance de longue date marquée par un PIB et un taux de chômage convergents au sein de l'Union, en particulier dans les régions du sud de l'Europe. La crise a aussi entraîné une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale, compliquant à son tour la réalisation de plusieurs objectifs de la stratégie Europe 2020.

Par exemple, dans 210 des 277 régions de l'Union, le chômage a augmenté entre 2007 et 2012. Dans 50 de ces régions, ce taux a plus que doublé. La situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes puisque, en 2012, dans près de la moitié des régions, le taux de chômage des jeunes était supérieur à 20 %. En conséquence, de nombreuses régions n'ont pas encore été en mesure de contribuer à la réalisation de l'objectif principal d'Europe 2020 visant à ce que 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ait un emploi d'ici 2020.

Tout en maintenant l'accent sur la lutte contre les obstacles structurels à long terme au développement, la Commission et les États membres ont répondu à la crise en réorientant certains investissements dans la cohésion vers des secteurs dans lesquels l'incidence sur l'activité économique et l'emploi serait directe et immédiate. En conséquence, plus de 45 millions d'euros (soit 13 % du total des fonds) avaient été réaffectés fin 2013. Ce transfert de fonds a permis d'appuyer des mesures d'atténuation du chômage et de l'exclusion sociale croissantes et de soutenir l'investissement dans l'innovation et la recherche et le développement (R&D), l'aide aux entreprises, les énergies durables, ainsi que les infrastructures sociales et d'éducation.

La Commission a également proposé des mesures visant à améliorer la liquidité pour les États membres les plus touchés par la crise. L'adoption de ces mesures par le Parlement européen et le Conseil a permis de réduire les contributions nationales, et a entraîné le versement de plus de 7 milliards d'euros d'avances supplémentaires. Une nouvelle réduction du cofinancement national, de près de 2,1 milliards d'euros, a aussi été approuvée.

Les données montrent que les investissements de la politique de cohésion ont eu une incidence significative.

Entre 2007 et 2012, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a permis de créer près de 600 000 emplois. Cela représente près de 20 % du nombre estimé de pertes d'emplois au cours de la même période, depuis le début de la crise financière. Il a investi dans 200 000 projets de petites et moyennes entreprises (PME) et dans 80 000 jeunes entreprises, financé 22 000 projets comprenant une coopération entre la recherche et les entreprises, offert une couverture haut débit à 5 millions de personnes et connecté 5,5 millions de personnes au réseau de traitement des eaux usées. Par ailleurs, les investissements de l'Union européenne au titre de la politique de cohésion ont permis de construire 3 000 km de réseaux européens de transport essentiels (15 % du réseau RTE-T total) et de doubler le volume du financement public en faveur de la R&D dans les États membres moins développés.

Entre 2007 et 2012, le Fonds social européen (FSE) a soutenu 68 millions de participations à des projets. Après avoir reçu une aide du FSE, 5,7 millions de personnes sans emploi ou inactives ont trouvé un emploi, et près de 8,6 millions de qualifications ont été obtenues grâce à l'aide du FSE. Plus de 400 000 cas de nouvelles jeunes entreprises et de personnes devenues travailleurs indépendants ont été signalés. Tout cela a contribué soit à limiter la chute du PIB dans de nombreux pays, soit à prévenir de nouvelles augmentations du chômage.

Les effets de ces investissements se multiplieront encore au cours des prochaines années, étant donné que les États membres ont jusqu'à la fin de l'année 2015 pour utiliser les fonds des programmes 2007-2013 et qu'il y a un délai entre le moment où un investissement est réalisé et le moment où son effet peut être mesuré.

Avec un budget total de plus de 450 milliards d'euros (cofinancement national inclus) pour la période de programmation 2014-2020, la politique de cohésion sera le principal outil d'investissement de l'Union européenne. Elle apportera la plus grande contribution au soutien aux PME, à la R&D et à l'innovation, à l'éducation, à l'économie à faible intensité de carbone, à l'environnement, à la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, au développement d'infrastructures en vue de connecter les citoyens européens et à la modernisation des administrations publiques. Ses investissements, combinés aux réformes structurelles, joueront un rôle essentiel dans le soutien à la croissance et à la création d'emplois et dans la réalisation des objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive de la stratégie Europe 2020.

La difficulté est de garantir que ces ressources sont utilisées de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible, afin de maximiser leur effet, de consolider la reprise et d'aider l'Union européenne à sortir de la crise plus forte et plus compétitive qu'avant.

La nouvelle politique de cohésion cadre parfaitement avec la stratégie Europe 2020 et ses principaux objectifs en matière d'emploi, de recherche et de développement, de climat et d'énergie, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et est liée au semestre européen et au processus de gouvernance économique de l'Union. Dès lors, les investissements au titre de la politique de cohésion serviront également à soutenir les politiques mises en œuvre par les États membres au titre des lignes directrices intégrées et des programmes nationaux de réforme, ainsi qu'à suivre les recommandations par pays (RPP) émises par le Conseil. La Commission peut aussi demander aux États membres de modifier leurs accords de partenariat et leurs programmes opérationnels afin de relever les nouveaux défis mis en évidence dans les RPP.

La présente communication résume les réalisations du financement de cohésion au cours de la période de programmation précédente. Elle décrit les principaux éléments de la réforme de la politique de cohésion introduits pour la période 2014-2020¹ et les tendances qui émergent des négociations en cours sur le programme entre la Commission et les États membres. Elle est accompagnée d'un document de travail des services de la Commission qui analyse les défis socioéconomiques et de gouvernance auxquels les États membres et les régions sont confrontés et qui apprécie l'incidence de la politique de cohésion et de l'investissement public sur les disparités économiques et sociales.

2. UNE POLITIQUE EN ÉVOLUTION: INVESTIR DANS LA COMPÉTITIVITÉ DES RÉGIONS POUR AMÉLIORER LA VIE DE LA POPULATION

Le traité de l'Union européenne fixe comme objectif pour la politique de cohésion de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales en apportant un soutien particulier aux régions moins développées.

Au fil du temps, la politique a contribué à améliorer le niveau de vie et les possibilités économiques dans les régions de l'Union en améliorant les compétences et l'employabilité, en favorisant l'accès aux régions, en soutenant le renforcement des capacités administratives, en établissant des liens entre les instituts de recherche, les universités et le milieu des affaires, et en fournissant des services aux petites et moyennes entreprises. En soutenant les principaux moteurs de la croissance économique, la politique de cohésion aide les régions de l'Union à connaître une croissance plus rapide.

Tout en restant fidèle à ses racines, la politique de cohésion s'est développée et a progressé. À ses débuts, la politique avait une orientation purement nationale et finançait des projets déterminés au préalable dans les États membres, avec peu d'influence au niveau européen. Au fil du temps, des principes essentiels ont été introduits, tels que la programmation pluriannuelle, un investissement plus stratégique et une plus grande participation des partenaires régionaux et locaux.

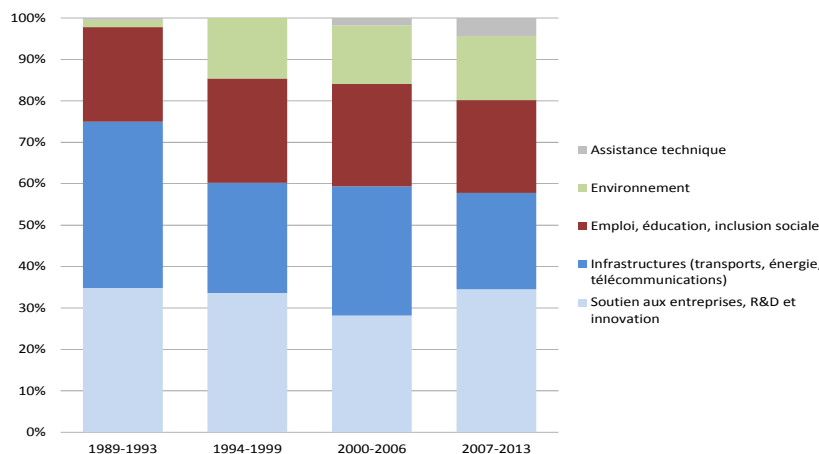
L'essentiel du soutien financier au titre de la politique a toujours été axé sur les régions et les États membres moins développés. L'investissement a toutefois été réorienté des infrastructures vers le soutien aux PME, à l'innovation, et à des politiques sociales et de l'emploi plus innovantes. Cette réorientation a été rendue possible grâce au développement des infrastructures dans les États membres (ceux qui sont entrés dans l'Union après 2004 et

¹ Voir le JO L 347 du 20 décembre 2013.

les «anciens» États membres), soutenu au titre de la politique de cohésion au cours des périodes précédentes.

Le graphique 3 montre l'évolution de la composition de l'investissement depuis 1989.

Graphique 3: Composition de l'investissement de la politique de cohésion dans les régions moins développées (1989-2013)



La proportion de l'investissement consacrée aux infrastructures lourdes (les transports, en particulier) était élevée lors du lancement de la politique et après l'élargissement de 2004, lorsque les pays qui manquaient clairement d'infrastructures ont rejoint l'Union. Avec la création du Fonds de cohésion (FC) dans les années 1990, l'investissement environnemental a pris de plus en plus d'importance, et a aidé les États membres et les régions à se conformer aux directives et aux règlements de l'Union dans ce domaine. L'investissement dans le secteur de la production, et dans les PME en particulier, est resté relativement stable.

L'investissement dans les personnes (éducation, emploi et inclusion sociale) a toutefois légèrement reculé en termes relatifs. Néanmoins, le rôle du FSE en tant qu'instrument d'investissement dans le capital humain s'est considérablement renforcé, plus récemment en raison de l'effet dramatique de la crise économique sur les marchés du travail des États membres. À titre de nouvelle mesure pour y remédier, le cadre réglementaire pour 2014-2020 affecte une part minimale (23,1 %) du budget de la politique de cohésion au FSE. Ceci est important afin de garantir le volume des investissements dans le capital humain, l'emploi, l'inclusion sociale, la réforme de l'administration publique et le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020.

Pour la première fois, la politique de cohésion (en particulier via le FSE) a, au cours de la période 2007-2013, apporté une aide à la modernisation et à la réforme des administrations publiques et des systèmes judiciaires dans les pays convergents. Cette aide vise à améliorer le fonctionnement, l'accessibilité et la qualité des services publics, à faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et à mettre les politiques en œuvre conjointement avec les partenaires sociaux et la société civile.

Enfin, la proportion des ressources consacrée à l'assistance technique a augmenté de manière significative depuis 2000-2006, ce qui montre que des institutions fonctionnelles revêtent une importance cruciale pour la gestion efficace des programmes de la politique de cohésion.

En adaptant les investissements aux niveaux de développement économique, la politique de cohésion a pu s'adapter aux besoins variables de chaque région avec le temps. Cependant, l'évolution de la politique n'a pas été aussi décisive qu'escompté. Les données montrent par exemple que l'introduction, en 2007-2013, de l'affectation obligatoire d'une partie des fonds

aux priorités de l'Union a été une avancée, mais que les résultats ont été mitigés et que les fonds sont encore trop dispersés.

Il est aussi apparu de plus en plus clairement que l'efficacité de la politique de cohésion dépend de politiques macroéconomiques solides, d'un environnement favorable pour les entreprises et d'institutions fortes. Dans certains cas, des politiques inadéquates et des faiblesses administratives et institutionnelles ont limité l'efficacité des fonds. Des lacunes subsistent également dans la transposition de la législation européenne en droit national dans les domaines directement liés à la politique de cohésion. Bien que l'on ait tenté de définir les cadres stratégiques, institutionnels et administratifs en place, leur application est restée discrétionnaire et non systématique.

Enfin, la mise en œuvre des fonds s'est davantage concentrée sur les dépenses et le respect des règles de gestion que sur la réalisation des objectifs. Les objectifs du programme ont parfois été vagues, ce qui a rendu le suivi et l'évaluation des performances difficiles. La définition des objectifs est complexe et certains États membres ont fixé des objectifs qui n'étaient pas suffisamment ambitieux. Cela a limité la capacité d'évaluer les effets des interventions et de comprendre quelles mesures étaient les plus efficaces et pourquoi.

3. LA RÉALISATION DES OBJECTIFS EST AU CENTRE DE LA NOUVELLE POLITIQUE DE COHÉSION

Les résultats des négociations sur la réforme de la politique de cohésion, qui ont pris fin en décembre 2013, abordent ces lacunes.

La réforme est axée sur la mise en œuvre d'une politique d'investissement. Les objectifs de la politique de cohésion ont été harmonisés avec la stratégie Europe 2020, et les RPP pertinentes sont systématiquement prises en considération lors de la planification des investissements. Le mode de fonctionnement de la politique de cohésion a aussi été réformé, sur la base de cinq idées principales.

3.1. Les programmes de la politique de cohésion ont besoin d'un environnement propice

La nouvelle politique de cohésion est liée au processus de gouvernance économique de l'Union et au «semestre européen», car un investissement au titre de la politique de cohésion ne peut être considéré en dehors du contexte économique dans lequel il est entrepris.

Afin d'éviter les politiques budgétaires ou économiques non durables qui compromettent l'efficacité du soutien de l'Union au cours de la période 2014-2020, le financement peut être suspendu si un État membre ne se conforme pas aux recommandations qu'il a reçues dans le cadre du processus de gouvernance économique de l'Union.

L'efficacité de l'investissement ne doit pas être compromise par des politiques peu judicieuses ou des entraves réglementaires, administratives ou institutionnelles. Les États membres et les régions doivent donc remplir une série de conditions préalables. Celles-ci sont destinées à garantir que l'investissement s'inscrit dans un cadre stratégique clair permettant la transposition rapide du droit de l'Union relatif à la mise en œuvre des fonds de cohésion, que les capacités administratives sont suffisantes, et que le respect des exigences minimales en matière, par exemple, de non-discrimination, d'égalité entre les hommes et les femmes, de handicap, de marchés publics et d'aides d'État est assuré.

Chaque secteur d'investissement doit notamment disposer d'une stratégie bien définie. Par exemple, aucun investissement dans les transports ne peut être réalisé tant qu'une stratégie nationale ou régionale globale en matière de transports n'est pas en place. De même,

l'investissement dans le domaine de la R&D et de l'innovation doit s'inscrire dans une «stratégie de spécialisation intelligente», qui implique d'élaborer un cadre conceptuel, de dégager un avantage concurrentiel, de définir des priorités stratégiques et d'utiliser des politiques intelligentes afin de maximiser le potentiel de chaque région à un développement fondé sur la connaissance. En résumé, les projets doivent suivre les stratégies et non l'inverse.

3.2. Les programmes de la politique de cohésion doivent concentrer les ressources sur un petit nombre de priorités et maximiser leur valeur ajoutée

Les États membres et les régions doivent concentrer le financement sur un nombre limité de domaines qui présentent un intérêt pour l'Union. Une part importante du FEDER sera affectée aux quatre priorités qui constituent le cœur de la stratégie Europe 2020: l'innovation et la recherche, l'agenda numérique, le soutien aux PME et l'économie à faible intensité de carbone.

Le FSE se concentrera sur un maximum de cinq priorités d'investissement contribuant ainsi à consolider les réalisations et les résultats au niveau européen. Cela garantira également un lien plus clair avec la stratégie européenne pour l'emploi et les lignes directrices intégrées pour l'emploi. Au moins 20 % du budget du FSE sera affecté pour soutenir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination.

Compte tenu du besoin urgent de lutter contre le chômage des jeunes, une initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) bénéficiant d'un budget de 6 milliards d'euros a été lancée. Celle-ci prévoit un financement spécifique pour soutenir la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans toute l'Union. Elle garantit que chaque jeune se voit offrir une formation ou un emploi adéquat dans les quatre mois qui suivent la fin de sa scolarité ou son inscription au chômage. Le financement de l'IEJ sera concentré sur les régions qui affichent des taux de chômage des jeunes particulièrement élevés.

Les régions et les États membres doivent poser des choix clairs concernant leurs objectifs. Cela permettra d'atteindre une masse critique de ressources, afin d'assurer un effet significatif et de garantir que les investissements sont réalisés dans les domaines qui ont une incidence directe et immédiate sur la croissance et l'emploi.

3.3. Les programmes de la politique de cohésion doivent définir des objectifs et des résultats clairs

Le succès de la politique de cohésion sera mesuré en fonction de ses résultats et de son incidence. Les réformes s'attèlent donc à garantir que l'accent soit davantage mis sur les résultats grâce à de meilleurs indicateurs de performance, un meilleur compte rendu et une meilleure évaluation.

Lorsqu'ils conçoivent les programmes, les États membres et les régions doivent définir les résultats qu'ils entendent obtenir au terme de la période de programmation. Les programmes devront décrire comment les actions proposées contribueront à atteindre ces objectifs et établiront des indicateurs de performance avec des points de référence et des objectifs clairs afin de mesurer les progrès accomplis. Chaque programme disposera d'un cadre de performance afin de renforcer la transparence et la responsabilité.

À titre de mesure d'encouragement supplémentaire, environ 20 milliards d'euros (soit 6 % du budget de la politique de cohésion) ont été mis de côté afin d'être affectés en 2019 aux programmes qui montrent qu'ils sont en bonne voie d'atteindre leurs objectifs.

3.4. Les programmes de la politique de cohésion doivent donner plus de poids aux villes

Les villes peuvent jouer un rôle essentiel dans la politique de cohésion et dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Plus de deux tiers des Européens vivent en ville. Les villes sont productives et innovantes, et elles peuvent ouvrir la voie de la croissance intelligente. Elles peuvent utiliser les ressources de manière plus efficiente (par exemple en limitant l'occupation des terres, l'imperméabilisation et la consommation d'énergie) et participer à la réalisation d'une croissance durable, par exemple grâce aux infrastructures vertes. Compte tenu des différences de richesse, de la concentration des exclus sociaux et de la concentration de la pauvreté dans les villes, elles ont un rôle essentiel à jouer pour relever le défi de la croissance inclusive.

C'est la raison pour laquelle environ la moitié du FEDER devrait être dépensé dans les villes en 2014-2020. La nouvelle politique de cohésion vise aussi à doter les villes des moyens nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des politiques qui contribuent à atteindre les objectifs d'Europe 2020, en fixant un montant minimal (5 % du FEDER) à consacrer à l'investissement intégré dans le développement urbain durable, et en garantissant que les villes jouent le rôle principal dans la sélection des projets.

La Commission va aussi lancer des appels à projets au titre du nouveau programme dédié aux actions urbaines innovantes, afin de soutenir les villes qui souhaitent tester de nouvelles idées en matière de développement urbain.

3.5. Les programmes de la politique de cohésion doivent mieux associer les partenaires à tous les niveaux

Le cadre de la politique 2014-2020 repose sur le principe que tous les partenaires aux niveaux national, régional et local, dont les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, dans le respect des principes de la gouvernance multiniveaux, participeront à toutes les étapes de la programmation. Pour la première fois au niveau européen, le code de conduite européen sur le partenariat² guide les États membres en vue de nouer le dialogue avec ces partenaires et de les mobiliser lors de l'élaboration des programmes, tout au long de leur mise en œuvre et au cours du suivi et de l'évaluation. Les partenariats pourraient aussi s'avérer particulièrement efficaces dans la mise en œuvre de stratégies de développement local mené par les acteurs locaux. Des mesures de renforcement des capacités des partenaires sociaux et de la société civile figurent aussi dans la nouvelle réglementation.

4. DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE: NOUVELLES DONNÉES TIRÉES DES NÉGOCIATIONS

À l'heure d'adopter la présente communication, la Commission avait reçu l'ensemble des 28 accords de partenariat (AP) et environ 150 programmes opérationnels (PO)³. Les négociations avec les États membres et les régions sont en cours. Ce qui suit ne constitue donc qu'une indication de la mesure dans laquelle les principaux éléments de la réforme ont été intégrés aux nouvelles stratégies et aux nouveaux programmes.

Les informations disponibles montrent des tendances très encourageantes et quelques difficultés.

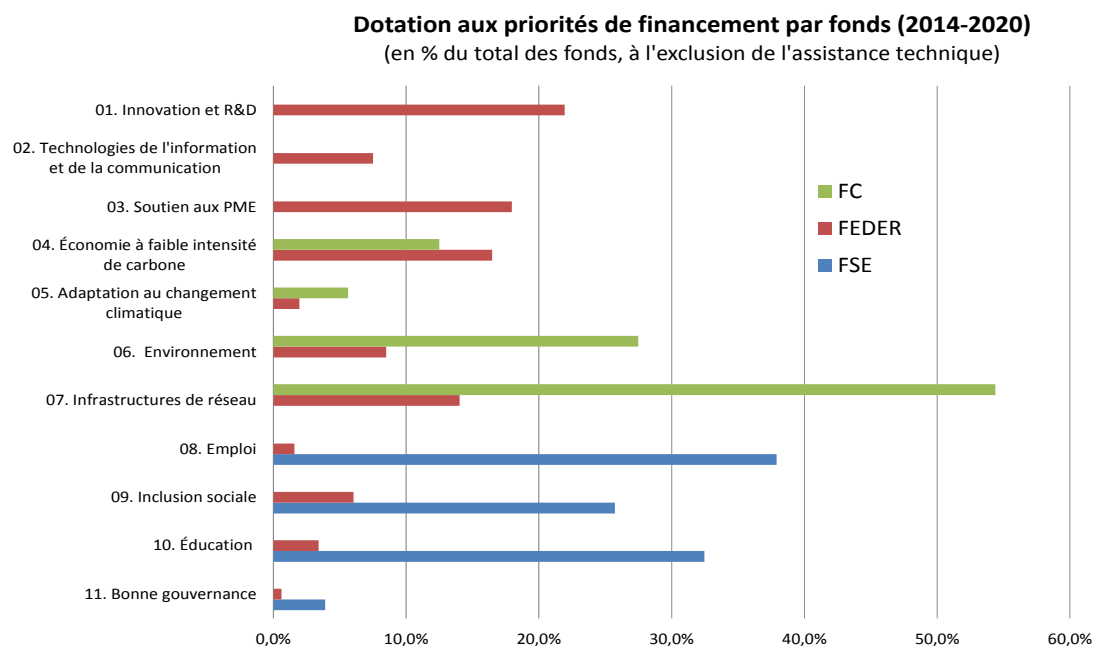
Au total, quelque 336 milliards d'euros sont affectés aux programmes nationaux et régionaux au titre de l'objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi (ICE). Les ressources sont réparties comme suit: 187,5 milliards d'euros au FEDER, 63 milliards d'euros au Fonds de

² Voir le règlement délégué de la Commission du 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

³ La Commission a déjà adopté quatre AP.

cohésion, et 85 milliards d’euros au FSE, soit un montant supérieur à l’enveloppe minimale de 80 milliards d’euros qui est légalement requise pour le FSE⁴.

Graphique 4: Dotation aux priorités de financement par fonds (2014-2020), en % du total des fonds



Quelque 124 milliards d’euros sont affectés à la R&D et à l’innovation, aux TIC, aux PME et à l’économie à faible intensité de carbone. Cela représente une hausse de près de 22 % par rapport à 2007-2013. Cette somme est en grande partie financée par le FEDER (116,5 milliards d’euros) et le reste, par le Fonds de cohésion.

Une somme de 98 milliards d’euros sera investie dans les mesures pour l’emploi, l’inclusion sociale et l’éducation. Cette somme est en grande partie financée par le FSE: emploi (30,7 milliards d’euros), inclusion sociale (20,9 milliards d’euros), et éducation (26,3 milliards d’euros).

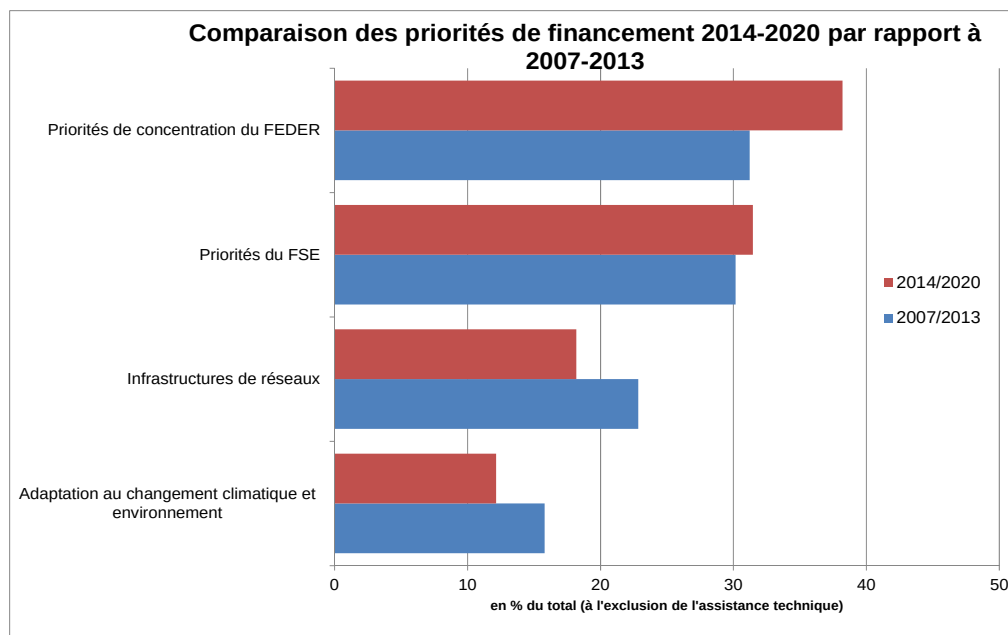
Un budget de 59 milliards d’euros est affecté aux infrastructures des réseaux de transport et d’énergie, ce qui représente une diminution de 21 % par rapport à 2007-2013.

Près de 4,3 milliards d’euros seront investis dans le renforcement des capacités institutionnelles des autorités publiques et dans l’efficacité des administrations et des services publics («bonne gouvernance»). Cela représente une augmentation de 72 % par rapport à la dernière période.

La nouvelle période de programmation s’accompagne donc d’une réorientation claire des priorités de financement par rapport à 2007-2013. Les États membres et les régions investiront davantage dans les priorités du FEDER (R&D et innovation, TIC, PME et économie à faible intensité de carbone) et dans les priorités du FSE (emploi, inclusion sociale, éducation et gouvernance). Un budget moindre sera pour sa part investi dans les infrastructures de réseaux et les infrastructures environnementales. La diminution de l’investissement dans les infrastructures est particulièrement marquée dans les États membres plus développés.

⁴ Les ressources financières pour l'objectif ICE incluent le FEDER (à l'exclusion du soutien à la coopération territoriale européenne), le FSE et le Fonds de cohésion. Les chiffres reflètent la situation au 1^{er} juin et sont sujets à modification dans le contexte des négociations du programme.

Graphique 5: Dotation aux priorités de financement 2014-2020 par rapport à 2007-2013, en % du total



L'accent particulier que la Commission a mis sur l'économie à faible intensité de carbone a entraîné une augmentation visible de ce type d'investissement: plus de 38 milliards d'euros contribueront à la transition vers une économie à faible intensité de carbone et résiliente sur le plan climatique. Plusieurs pays ont particulièrement insisté sur l'efficacité énergétique ou le développement des énergies renouvelables. Dans certains cas, cependant, il convient de préciser le lien entre l'investissement et les résultats escomptés concernant les objectifs liés au changement climatique.

Compte tenu des défis que constituent le taux de chômage élevé et la pauvreté croissante, certains AP pourraient mettre davantage l'accent sur la croissance inclusive. La Commission est aussi d'avis que le financement affecté à l'éducation n'est actuellement pas suffisant pour mettre en œuvre les priorités définies. Dans certains AP, la priorité accordée aux mesures actives pour l'inclusion sociale est faible. Afin de garantir de meilleurs résultats sociaux et des investissements qui répondent mieux au changement social, la réforme de la politique sociale doit être mieux intégrée dans la programmation.

De plus, concernant l'IEJ, les informations utiles dans certains AP et PO sont plutôt générales et ne décrivent pas comment cette nouvelle initiative sera mise en œuvre ni comment elle contribuera à la mise en œuvre des programmes de la garantie pour la jeunesse, ou si elle y contribuera. Dans certains programmes, les actions soutenues par l'IEJ doivent être davantage axées sur l'aide à la création d'emplois.

Nonobstant l'existence d'une RPP sur l'intégration de la minorité rom, certains États membres ne prévoient pas de priorité spécialement consacrée aux communautés marginalisées; il est dès lors plus difficile d'évaluer la part du financement qui sera affectée à ce domaine d'action. Certains États membres ne répondent pas suffisamment aux besoins de ce groupe cible ou doivent développer davantage leur stratégie et leur logique d'intervention.

La modernisation administrative et la qualité de la justice sont reconnues comme des facteurs essentiels pour la compétitivité et la croissance inclusive. De nombreux États membres prévoient des mesures en vue de renforcer leurs institutions publiques et d'améliorer leur capacité de mettre en œuvre des politiques plus efficaces, de meilleurs services administratifs, des procédures judiciaires plus rapides, une transparence accrue et une plus grande intégrité des institutions publiques, et une participation publique accrue dans les différentes phases de

l'élaboration des politiques. Pourtant, dans plusieurs États membres où la réforme de l'administration publique est considérée comme un défi, une stratégie claire fait défaut et les objectifs sont incomplets et mal définis, alors qu'une telle réforme est indispensable pour soutenir l'emploi, la croissance et la compétitivité. Par ailleurs, certains États membres manquent d'un engagement politique clair envers cette réforme.

Il apparaît clairement que la nécessité de se préparer à l'investissement en remplissant des conditions avant la mise en œuvre des programmes a été prise au sérieux. Le processus n'a pas été facile et, dans de nombreux cas, la Commission devra adopter des plans d'action afin de garantir la pleine conformité avec les exigences dans des délais bien définis. Les conditions que les États membres ont jugées particulièrement difficiles à remplir concernent des domaines dans lesquels les directives européennes doivent être transposées ou dans lesquels les règlements européens doivent être appliqués efficacement.

Des stratégies de spécialisation intelligentes ont été conçues aux niveaux national et régional afin d'accélérer la transformation économique et de combler les lacunes dans les connaissances. L'accent doit davantage être mis sur les formes douces de soutien, sur le soutien à la recherche dictée par le marché et à la coopération avec les entreprises. Il y a un risque qu'une routine s'installe dans l'aide aux PME, au lieu d'adapter l'aide à leurs besoins et à leur potentiel de croissance afin de garantir un effet de levier élevé et une utilisation rapide.

Certains États membres ont également conçu des programmes qui établissent des liens clairs entre l'économie numérique et l'innovation. Cet élément est important, car des investissements dans le haut débit à large bande et les TIC sont nécessaires pour surmonter certains obstacles et pour encourager les solutions fondées sur le marché. Il est par exemple essentiel d'axer l'investissement dans le haut débit sur les réseaux de nouvelle génération afin de garantir que les régions moins développées n'accusent pas un retard encore plus important. Les synergies entre la politique de cohésion, Horizon 2020 et d'autres programmes européens sont aussi cruciales dans le contexte des stratégies de spécialisation intelligentes aux niveaux national et régional.

En 2014-2020, quelque 88 programmes dans 16 pays seront des programmes plurifonds, qui combinent les ressources du FEDER, du FC et du FSE. Cela devrait encourager l'adoption d'une approche intégrée conjuguant différentes politiques, différents fonds et différentes priorités.

Afin d'améliorer l'efficacité de la politique et de l'orienter davantage sur les résultats et les performances, les États membres et les régions devront définir des objectifs et des cibles détaillés. Il est essentiel que les programmes n'expriment pas leurs objectifs de manière trop générale, en incluant un grand nombre d'actions possibles pour maintenir un maximum de flexibilité dans la sélection des projets à un stade ultérieur. Ce point est crucial: si les objectifs et les cibles ne sont pas suffisamment ambitieux et détaillés, il sera très difficile d'évaluer la politique et de tenir un débat public utile à ce sujet. Au cours du processus de négociation, la Commission se concentrera sur ces risques.

Les accords de partenariat ont dans une large mesure été élaborés dans le cadre d'un dialogue raisonnable avec les partenaires, bien qu'il semble que, dans certains cas, ce dialogue ait été insuffisant, d'importants partenaires n'ayant pas été invités ou des commentaires n'ayant pas été repris dans les versions ultérieures des documents. La Commission examinera très attentivement la manière dont les États membres ont appliqué le code de conduite sur le partenariat afin de garantir une véritable participation des partenaires.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, la nouvelle période nécessite des mécanismes de gouvernance et de coordination forts aux niveaux national et régional afin de garantir la cohérence entre les programmes, le soutien à Europe 2020 et aux RPP, et d'éviter les chevauchements et les lacunes. Ceci est particulièrement important au vu de l'augmentation générale du nombre de programmes régionaux (pour les programmes du FSE, cette augmentation est de près de 60 % par rapport à 2007-2013).

5. CONCLUSION

Au cours de la période 2014-2020, la politique de cohésion guidera l'investissement d'un tiers du budget de l'Union européenne afin de contribuer à atteindre les objectifs paneuropéens de croissance et d'emploi et de réduire les disparités économiques et sociales. C'est aussi le plus grand instrument d'investissement au niveau de l'Union en vue d'atteindre les objectifs d'Europe 2020. Elle fournit la contribution la plus importante dans plusieurs domaines, dont le soutien aux PME, la R&D et l'innovation, l'investissement dans une main-d'œuvre qualifiée et compétitive, la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, le changement climatique et l'environnement.

Des modèles économiques donnent une indication de son incidence macroéconomique. Par exemple, dans les principaux pays bénéficiaires, grâce à la politique de cohésion, le PIB devrait augmenter en moyenne de 2 % et l'emploi de 1 % au cours de la période de mise en œuvre.

Cependant, les effets positifs de la politique de cohésion sur la productivité continuent de se manifester après la fin des programmes. D'ici 2030, on estime que le PIB de ces pays sera plus de 3 % supérieur au niveau escompté en l'absence de politique. Cela signifie qu'au cours de la période 2014-2030, pour chaque euro dépensé dans les principaux pays bénéficiaires, le PIB devrait s'élever de plus de trois euros.

Toutefois, pour que ces effets se concrétisent, il est essentiel que les États membres et les régions mettent les réformes en œuvre et utilisent la politique comme un outil d'investissement efficace. L'issue des négociations en cours, visant à élaborer des stratégies solides, à mettre en évidence un petit nombre de priorités d'investissement essentielles, à définir des objectifs ambitieux et à garantir que les conditions micro- et macroéconomiques portent à son maximum l'incidence de l'investissement cofinancé au titre de la politique de cohésion, sera par conséquent cruciale.

La Commission présentera un premier rapport d'avancement sur les programmes au Parlement européen et au Conseil en 2017. Celui-ci donnera un aperçu de l'avancée des États membres et des régions sur la voie de la réalisation des objectifs fixés dans leurs programmes, en indiquant s'ils obtiennent ou non les résultats escomptés.