

**Bruxelles, le 10 novembre 2022
(OR. en)**

14479/22

COH 106

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Incidences à long terme de la politique de cohésion sur les régions de l'UE = Échange de vues

Sur la base du document de la présidence figurant à l'annexe de la présente note, les ministres chargés de la politique de cohésion sont invités à débattre, lors de la session du Conseil des affaires générales consacrée à la politique de cohésion qui se tiendra le 22 novembre prochain, des principaux objectifs et principes de la politique de cohésion pour l'avenir; des défis auxquels la politique de cohésion sera confrontée à l'avenir et de la meilleure manière de les relever; ainsi que de la valeur ajoutée de la politique de cohésion par rapport à d'autres politiques et instruments de l'UE, et également par rapport aux cadres nationaux, en vue de son adaptabilité possible à ces politiques et instruments.

Document d'information**pour le Conseil des affaires générales consacré à la politique de cohésion**

La politique de cohésion est un levier essentiel pour promouvoir la convergence à long terme au sein de l'Union européenne (UE). Comme indiqué dans le 8^e rapport sur la cohésion, la politique de cohésion a effectivement contribué à combler les écarts économiques entre les régions et les États membres plus développés et moins développés, ce qui est conforme au mandat de l'UE, consacré par le traité sur le fonctionnement de l'UE, de réduire les disparités entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Période de programmation 2007-2013^{1 2 3 4}

Au cours de la période de programmation 2007-2013, 346,5 milliards d'euros ont été investis pour contribuer à réduire les disparités entre les régions, à promouvoir un développement équilibré et durable et à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Ces investissements ont fait une réelle différence pendant la crise économique et financière, lorsque le financement public était limité, y compris pour les petites et moyennes entreprises (PME), et lorsque le financement privé était difficile à trouver et qu'il était difficile de créer des emplois. Ils ont permis de remédier aux disparités régionales et d'augmenter le produit intérieur brut (PIB).

¹ Présentation — [La politique de cohésion procure des avantages aux citoyens](#) — principaux résultats de 2007-2013 (21/12/2016); Commission européenne (direction générale de la politique régionale et urbaine).

² [Neuf manières dont la politique de cohésion aide l'Europe — les principaux résultats de 2007-2013](#) (07/10/2016); Commission européenne (DG Regio).

³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) (Rapport de synthèse sur les résultats de l'évaluation ex post des programmes de la politique de cohésion 2007-2013 financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion); Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine, direction B — Politique, unité B.2 Évaluation et semestre européen; 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine. Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC); WP 2/2021.

Ils ont produit des résultats dans tous les États membres et dans toutes les régions. Selon les estimations, 1 euro investi au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 devrait rapporter 2,74 euros de PIB supplémentaire d'ici 2023. Le retour sur investissement de la dotation totale pour la période 2007-2013 est estimé à 1 000 milliards d'euros de PIB supplémentaire d'ici 2023 et, à long terme, générera un impact positif qui est estimé à environ 4 % par an pour l'ensemble de l'UE. Un million d'emplois ont été créés, ce qui correspond à 1/3 de la création nette d'emplois au cours de cette période. Les investissements au titre de la politique de cohésion au cours de la période 2007-2013 ont été une source essentielle de financement public pour de nombreux États membres, représentant jusqu'à 57 % des investissements en capitaux des pouvoirs publics dans certains d'entre eux. En particulier, grâce à la politique de cohésion, la continuité des investissements publics a pu être assurée, en particulier pendant les années de crise économique, ce qui souligne l'effet stabilisateur à long terme sur les investissements de la programmation pluriannuelle de la politique de cohésion.

En octobre 2021, la Commission européenne a publié un document de travail examinant les effets macroéconomiques des programmes de cohésion pour la période 2007-2013. L'impact de la politique de cohésion est plus important dans les principaux États membres bénéficiaires; cependant, à long terme, l'impact est également positif dans les États membres et les régions plus développés, bien qu'ils soient des contributeurs nets à cette politique. À terme, environ 15 % de l'incidence sur le PIB de l'UE vient de retombées internationales, ce qui suggère que les effets positifs de la politique de cohésion se cumulent et qu'elle génère des échanges bénéfiques entre les économies des États membres. Les retombées sont particulièrement importantes pour les principaux contributeurs à la politique de cohésion et représentent une part importante de son impact total.

Sur le long terme, plus de 45 % de l'incidence positive dans les pays non éligibles au Fonds de cohésion proviennent d'investissements réalisés dans les États membres bénéficiant du Fonds. Pour certains États membres, les retombées indirectes constituent la principale source des avantages liés à la politique de cohésion. Ces constatations apportent des preuves solides que la politique de cohésion apporte des avantages dans l'ensemble de l'UE, conformément aux objectifs du traité.

Les principaux résultats du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion sont les suivants^{5 6}:

⁵ [Document de travail des services de la Commission: Évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2013](#) (en anglais); Bruxelles, SWD(2016) 318 final du 19.9.2016.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Analyse d'impact RHOMOLO de la politique de cohésion dans les régions de l'UE pour la période 2014-2020); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine. Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC); WP 4/2022, 1^{re} édition.

- création brute d'environ 940 000 emplois, dont 41 600 dans la recherche et le développement;
- soutien direct à près de 400 000 PME et création de 322 000 emplois dans les PME;
- augmentation de la capacité de production d'énergie renouvelable de 3 900 mégawatts;
- environnement: raccordement de 5,9 millions de personnes supplémentaires à un approvisionnement en eau potable et raccordement de 6,9 millions de personnes supplémentaires à des installations nouvelles ou modernisées de traitement des eaux usées;
- infrastructures (km de routes/voies ferrées nouvellement construites ou modernisées, connectivité internet, etc.):
 - o 8,4 millions de personnes supplémentaires couvertes par des connexions haut débit;
 - o construction de 4 900 km de routes supplémentaires (principalement d'autoroutes), dont près de la moitié sur le réseau RTE-T, à travers l'Europe;
 - o modernisation de près de 28 600 km de routes, dont deux tiers dans l'UE-12
 - o modernisation de 3 900 km de voies ferrées, dont près de 1 600 km dans l'UE-12.

Les principales réalisations quantitatives du Fonds social européen (FSE) sont les suivantes⁷:

- 98,7 millions de participants à des formations financées par le FSE et à d'autres opérations bénéficiant d'un soutien, réparties à parts égales entre les personnes inactives (36 %), occupées (33 %) et sans emploi (30 %);
- Plus de 30 millions d'effets favorables, pour aider les citoyens à opérer des changements positifs:
 - o 9,4 millions de participants ont trouvé un emploi, dont au moins 300 000 sont des travailleurs indépendants;
 - o 8,7 millions de personnes ont obtenu une qualification/un certificat;
 - o près de 13,7 millions de personnes ont pu améliorer leurs qualifications, acquérir des compétences, accroître leurs chances sur le marché du travail, bénéficier de la formation continue, etc.

⁷ [Document de travail des services de la Commission - Évaluation ex-post des programmes du FSE pour la période 2007-2013](#) (en anglais); Bruxelles, SWD(2016) 452 final du 12.12.2016; page 4.

Période de programmation 2014-2020⁸

Les ressources allouées à la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020 se sont élevées à environ 355 milliards d'euros, ce qui représente une injection de ressources d'environ 0,3 % du PIB de l'UE. En juillet 2022, la Commission européenne a publié un document de travail examinant les effets macroéconomiques des programmes de cohésion pour la période 2014-2020. La simulation fondée sur le modèle RHOMOLO suggère que les interventions au titre de la politique de cohésion sur la période 2014-2020 ont eu une incidence globalement positive sur l'économie de l'UE, qui a augmenté au fil du temps au cours de la période de financement, atteignant un pic en 2021, le PIB de l'UE étant alors supérieur de près de 0,4 % à ce qu'il aurait été en l'absence de soutien.

Au niveau régional, l'impact le plus important se fait sentir dans les principaux États membres bénéficiaires. Dans les États membres et régions plus développés, l'impact de la politique de cohésion est généralement moindre à court terme. De fait, pour bon nombre de ces régions, le soutien au titre de la politique de cohésion est faible par rapport à la taille de leur économie. Toutefois, à long terme, l'impact de cette politique s'accroît, car une fois terminés les programmes ne génèrent plus de coûts mais produisent encore des avantages significatifs. À terme, l'impact sur le PIB devient positif dans toutes les régions. Le fait que toutes les régions de l'UE finissent par bénéficier de la politique de cohésion est en partie dû aux fortes retombées spatiales qu'elle génère: les programmes mis en œuvre dans une région donnée bénéficient également à d'autres régions, notamment celles qui entretiennent des liens commerciaux étroits avec les principaux bénéficiaires.

L'analyse montre que la politique de cohésion a contribué de manière significative à réduire ou à limiter l'augmentation des disparités régionales, tant au niveau de l'UE qu'au sein des États membres.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Analyse d'impact RHOMOLO de la politique de cohésion dans les régions de l'UE pour la période 2014-2020); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Commission européenne, direction générale de la politique régionale et urbaine. Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC); WP 4/2022, 1^{re} édition.

La modélisation macroéconomique réalisée par le Centre commun de recherche (modèle RHOMOLO) concernant le FSE montre également des effets positifs sur l'économie dans son ensemble, en plus des résultats directs pour les participants aux opérations du FSE⁹. L'investissement dans l'emploi et la mobilité jusqu'en 2018 se traduirait par la création de 47 000 emplois à long terme et par une augmentation du PIB de 0,06 % par rapport au scénario de référence (2014). Cela serait dû aux incidences macroéconomiques finales générées par les investissements en capital humain et par l'amélioration de la productivité du travail, ainsi que par les changements structurels qui en découlent. Le soutien du FSE en faveur de l'inclusion sociale devrait augmenter le PIB de l'UE de 0,037 % (soit 4 milliards d'euros) d'ici à 2023 et créer 127 000 emplois supplémentaires, tandis que les opérations en matière d'éducation et de formation devraient augmenter de 0,16 % le PIB (18 milliards d'euros) d'ici 2023 par rapport au scénario de référence et créer environ 170 000 emplois supplémentaires. Toutes les augmentations devraient être à long terme (jusqu'en 2033), étant donné que le PIB et l'emploi devraient encore être plus élevés que dans le scénario de référence.

À long terme, les investissements au titre de la politique de cohésion produisent des rendements positifs importants, avec un multiplicateur du PIB sur 25 ans s'élevant à 2.7, soit un taux de rendement annuel d'environ 4 %.

Principaux résultats pour la politique de cohésion:

- 5,4 millions de personnes ont trouvé un emploi grâce au soutien du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ);
- 236 500 nouveaux emplois ont été créés grâce au soutien du FEDER;
- 3,6 millions d'entreprises bénéficieront de projets retenus pour recevoir un soutien au titre des Fonds structurels et d'investissement européens, dont 3 millions ont déjà bénéficié d'un soutien;
- l'efficacité énergétique de plus de 359 000 ménages a été améliorée;
- 45,5 millions de participants ont bénéficié des projets soutenus par le FSE et l'IEJ;
- 1 544 kilomètres de voies ferrées ont été posés ou modernisés entre 2014 et fin 2020;

Cela confirme que la politique de cohésion donne des résultats sur le terrain.

⁹ [Document de travail des services de la Commission: Évaluation du soutien du FSE 2014-2018 à l'emploi et à la mobilité de la main-d'œuvre, à l'inclusion sociale ainsi qu'à l'éducation et à la formation](#); p. 35, {SWD(2021) 11 final} "Evaluation of ESF support to social inclusion" (Évaluation du soutien du FSE à l'inclusion sociale). Veuillez noter que les données sont fondées sur les données de 2014-2018 et que l'évaluation ex post du FSE 2014-2020 fournira donc des données plus récentes lorsqu'elle sera finalisée. NB: ces calculs ont été effectués en 2019, soit avant les crises actuelles).

Non seulement cette politique a contribué à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'UE, mais elle a également démontré sa capacité d'adaptation, notamment en réorientant 23 milliards d'euros au sein des programmes existants pour faire face aux défis posés par la pandémie, et en ajoutant 50 milliards d'euros de nouveaux financements par l'intermédiaire de REACT-EU afin de soutenir le processus de relance des régions de l'UE, leur permettant d'accroître leur résilience.

Au cours des dernières décennies, la politique de cohésion a également évolué en ce qui concerne l'élaboration des modalités de gouvernance des programmes: la programmation pluriannuelle, les exercices d'évaluation réguliers, la logique d'intervention renforcée associée à des améliorations axées sur les résultats, ainsi qu'un meilleur mode de fonctionnement pour les partenariats et la gouvernance à plusieurs niveaux sont autant d'éléments qui ont permis d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes et des projets. De même, le cadre de la politique de cohésion a été enrichi d'exigences relatives à la création d'une base stratégique et de conditions-cadres appropriées pour les interventions, ainsi que de liens renforcés entre la politique de cohésion et le cadre du Semestre européen.

Perspectives possibles

En ce qui concerne les tendances futures, il est clair que l'UE est confrontée à un certain nombre de défis découlant des changements démographiques et technologiques ainsi que des transitions numérique et écologique qui vont s'imposer. Il en résultera probablement de nouvelles disparités qui, à leur tour, pourraient saper la durabilité et la solidité du modèle de développement de l'UE. À elle seule, la politique de cohésion ne peut garantir qu'aucun territoire ni aucune personne ne soit laissé pour compte, mais elle peut certainement contribuer fortement à la cohésion économique, sociale et territoriale, y compris en assurant la prise en compte des considérations spatiales et territoriales dans les politiques nationales et sectorielles. La conception et la mise en œuvre de la politique de cohésion devraient pouvoir s'appuyer sur une combinaison robuste et efficace de politiques et d'instruments nationaux et de l'UE.

Questions destinées à servir de base au débat des ministres:

- 1. Quels sont les principaux objectifs et principes de la politique de cohésion, sur lesquels il ne saurait être question de transiger pour l'avenir?**

 - 2. Quelle est la valeur ajoutée de la politique de cohésion par rapport aux autres politiques et instruments de l'UE et aux cadres nationaux? La politique de cohésion devrait-elle être adaptée par rapport à d'autres politiques et instruments afin de renforcer encore la réalisation de ses principaux objectifs?**

 - 3. À quels défis peut-on s'attendre que la politique de cohésion soit confrontée à l'avenir, et comment peut-elle être adaptée pour y faire face?**
-