COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.2.2022
COM(2022) 34 final

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

sur le 8e rapport sur la cohésion: la cohésion en Europe à l'horizon 2050

{SWD(2022) 24 final}

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

sur le 8e rapport sur la cohésion: la cohésion en Europe à l'horizon 2050

1. INTRODUCTION

Sur la base de l'analyse du 8e rapport sur la cohésion, la présente communication expose les principales évolutions que les disparités territoriales ont connues au cours de la dernière décennie et la manière dont les politiques ont influencé ces disparités. Elle met en évidence le potentiel des transitions écologique et numérique en tant que nouveaux moteurs de croissance de l'Union européenne, mais indique que, en l'absence de mesure stratégique appropriée, de nouvelles disparités économiques, sociales et territoriales pourraient survenir. Enfin, elle amorce une réflexion sur l'évolution que la politique de cohésion devrait poursuivre pour résoudre ces problèmes et, en particulier, sur la manière de garantir que les démarches territorialisées, multiniveaux et axées sur le partenariat continuent à renforcer la cohésion, tout en permettant l'exploitation de synergies et l'intégration des objectifs de cohésion à d'autres stratégies et instruments.

2. LA COHESION DANS L'UNION EUROPEENNE S'EST RENFORCEE, MAIS DES DISPARITES SUBSISTENT

Le rapport sur la cohésion analyse l'évolution à long terme des disparités régionales, mais traite également brièvement des graves conséquences que la pandémie de COVID-19 a eues à court terme. Cette dernière s'est répercutée de manière asymétrique sur les régions de l'UE, faisant ainsi apparaître des différences régionales sur le plan des capacités en matière de soins de santé, des restrictions et des structures économiques. La COVID-19 a déjà provoqué une hausse du taux de mortalité de l'UE de 13 % (chapitre 1[1]), mais les répercussions qu'elle a eues jusqu'à présent sont plus fortes dans les régions moins développées, où le taux de mortalité a augmenté de 17 %[2]. La pandémie a entraîné la plus grande récession depuis 1945, touchant notamment les secteurs qui dépendent des interactions personnelles, comme le tourisme, et a radicalement modifié nos emplois, nos établissements scolaires et nos échanges sociaux, tandis que les restrictions des déplacements ont eu une incidence disproportionnée sur les régions frontalières.

---

[1] Les chapitres indiqués dans la présente communication sont ceux du document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

[2] Les régions moins développées enregistrent un PIB dont le niveau est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, celui des régions en transition se situe entre 75 % et 100 %, et celui des régions plus développées à plus de 100 %.

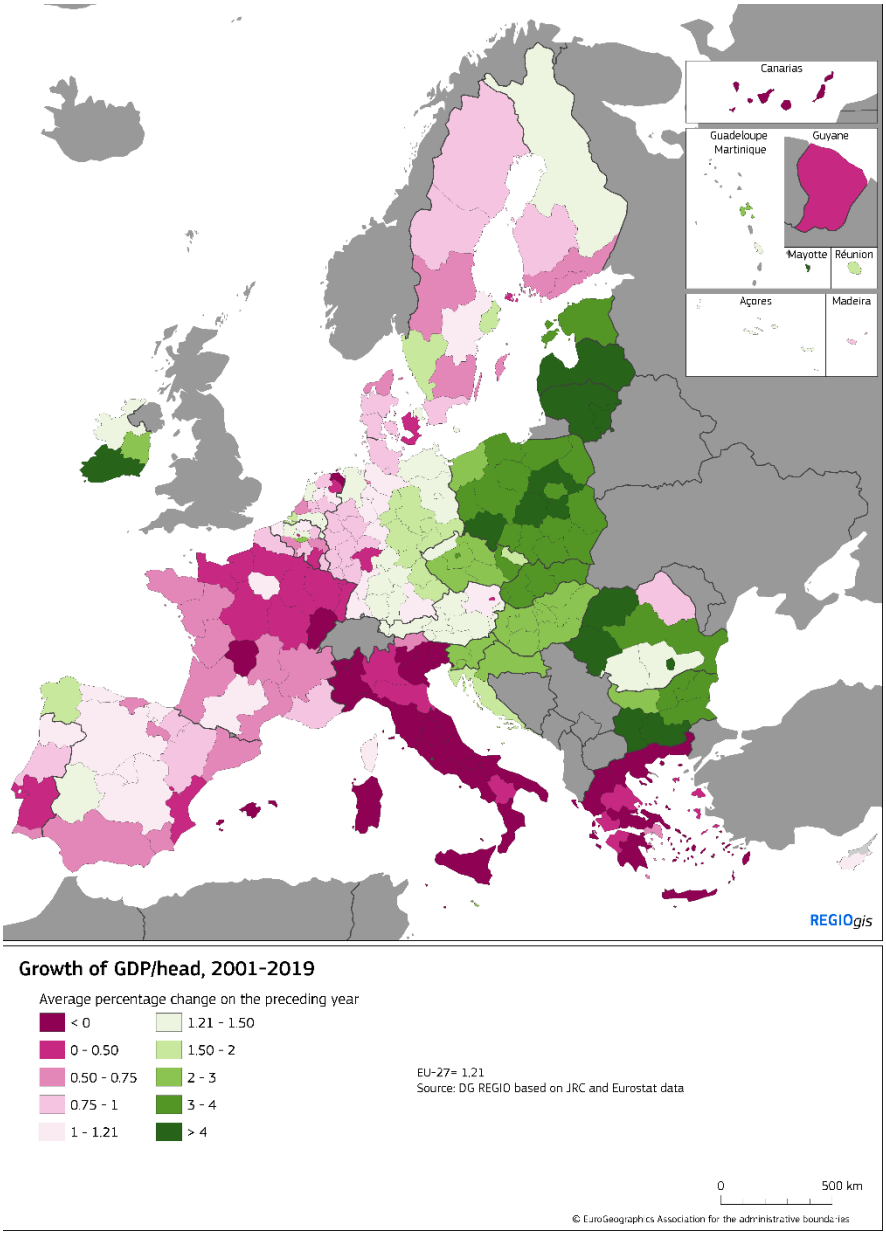
La convergence a été favorisée par une forte croissance dans les régions moins développées, mais les avantages qu'elles tirent de coûts peu élevés et les retours sur leurs investissements risquent de diminuer au fil du temps.

Depuis 2001, les régions moins développées de l'est de l'UE rattrapent le reste de l'UE, ce qui se traduit par une réduction substantielle de l'écart de PIB par habitant (carte nº 1). La hausse de leurs taux de croissance s'accélère grâce à des transformations structurelles, notamment à un transfert de l'emploi de l'agriculture vers des secteurs à plus forte valeur ajoutée. Certaines de ces régions tablent sur des investissements dans les infrastructures et de faibles coûts pour favoriser la croissance. Toutefois, les retours sur les investissements dans les infrastructures baisseront, et les avantages liés aux coûts moins élevés diminueront si les salaires réels augmentent plus rapidement que la productivité, et ce, notamment dans les secteurs marchands. Pour éviter d'être à l'avenir prises au piège de la croissance, les régions moins développées devront stimuler l'éducation et la formation, accroître les investissements dans la recherche et l'innovation et améliorer la qualité de leurs institutions.

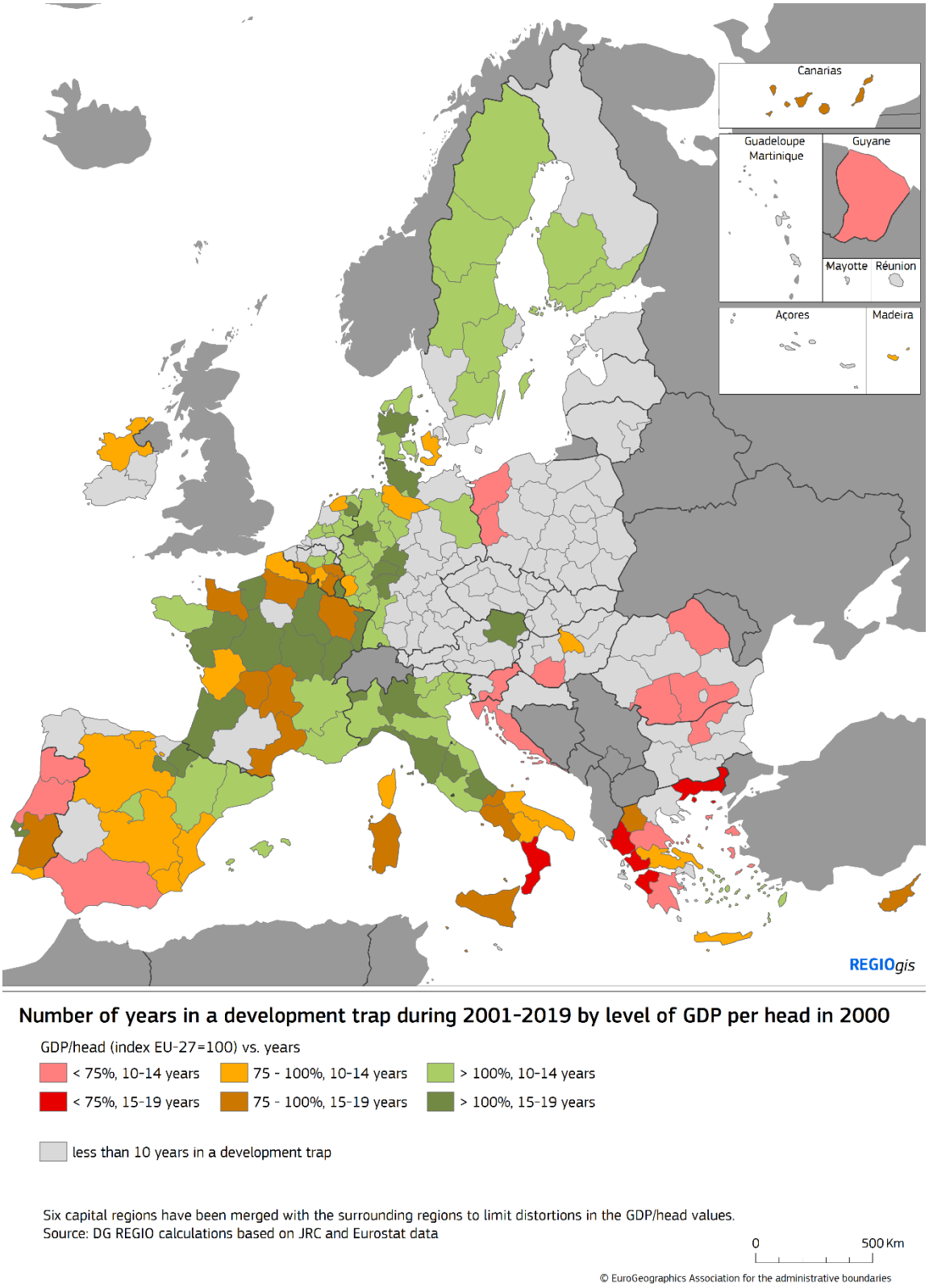
Plusieurs régions à revenu intermédiaire et moins développées, notamment dans le sud de l'UE, subissent une stagnation ou un déclin de l'activité économique (carte nº 1), ce qui porte à croire qu'elles sont prises au piège de la croissance[3] (carte nº 2). Nombre d'entre elles ont été frappées par la crise économique et financière de 2008 et éprouvent des difficultés à se rétablir depuis. La croissance à long terme nécessitera des réformes du secteur public, un perfectionnement professionnel de la main-d'œuvre et un renforcement de la capacité d'innovation.

[3] Une région est considérée comme prise au piège si sa croissance ralentit et est inférieure à celle enregistrée dans l'UE ou à l'échelle nationale. La carte nº 2 montre les régions essentiellement ou fréquemment prises au piège entre 2000 et 2019. Les régions grisées avaient essentiellement échappé au piège.

Carte nº 1


Canarias
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Mayotte
Réunion
Açores
Madeira
REGIOgis
Growth of GDP/head, 2001-2019
Average percentage change on the preceding year
< 0
0 - 0.50
0.50 - 0.75
0.75 - 1
1 - 1.21
1.21 - 1.50
1.50 - 2
2 - 3
3 - 4
> 4
EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data
0
500 km
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Carte nº 2



Les régions métropolitaines des capitales obtiennent de meilleurs résultats que les autres régions. Entre 2001 et 2019, le PIB réel par habitant des régions métropolitaines a augmenté plus rapidement que dans les autres régions de l'UE (chapitre 2). Dans le sud et l'est de l'UE, tant les régions capitales que d'autres régions métropolitaines ont connu une croissance du PIB et de l'emploi par habitant plus forte, ce qui a abouti à une

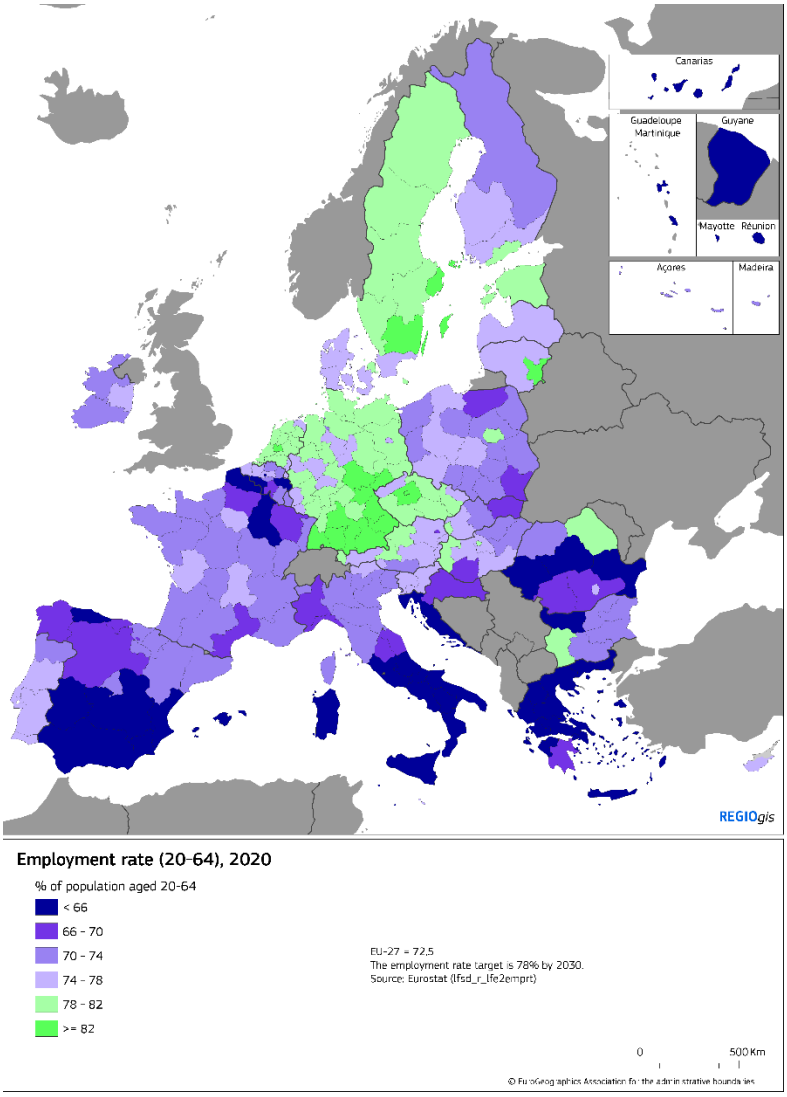
concentration accrue de l'activité économique et de l'emploi dans ces régions. Dans le nord-ouest de l'UE, cependant, les régions métropolitaines et d'autres régions se sont développées à un rythme similaire, tandis que seules les régions des capitales ont enregistré une croissance légèrement plus rapide.

Des progrès considérables ont été accomplis en matière d'amélioration de l'emploi et de l'inclusion sociale[4], mais d'importants problèmes structurels subsistent.

L'emploi augmente, mais les disparités régionales restent plus fortes qu'avant 2008 (chapitre 5). La crise économique de 2008 a entraîné une nette accentuation des disparités régionales à la fois dans les taux d'emploi et de chômage. À l'échelle de l'UE, le taux d'emploi s'est pleinement rétabli de la crise et a atteint sa valeur la plus élevée en 2019, soit 73 % des personnes âgées de 20 à 64 ans. Les disparités régionales se résorbent depuis 2008, mais demeurent plus fortes qu'avant la crise économique. Les taux d'emploi dans les régions moins développées restent très inférieurs à ceux observés dans les régions plus développées (carte nº 3).

[4] Voir la dimension régionale du tableau de bord social https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region

Carte nº 3

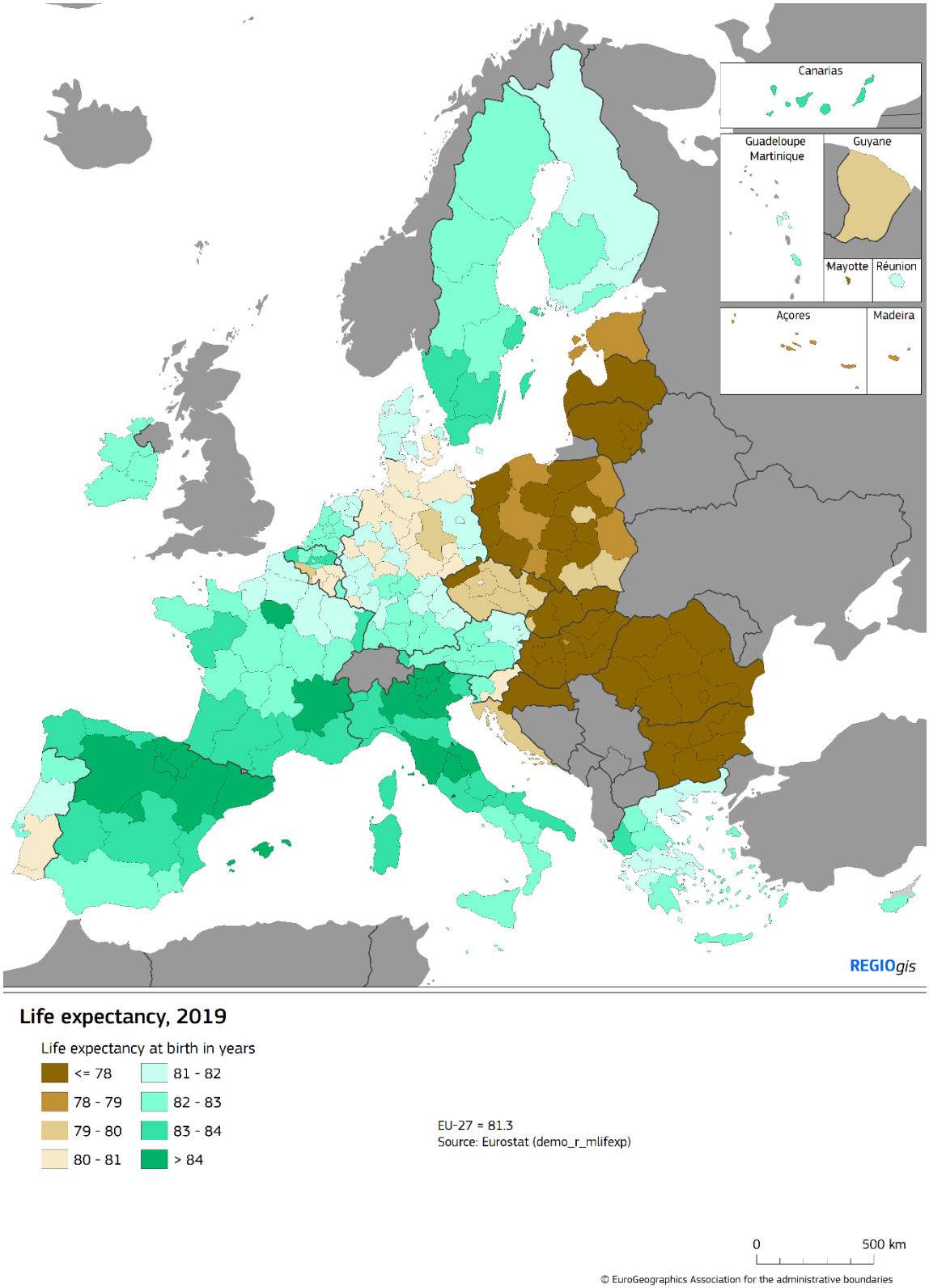

Canarias
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Mayotte
Réunion
Açores
Madeira
REGIOgis
Employment rate (20-64), 2020
% of population aged 20-64
< 66
66 - 70
70 - 74
74 - 78
78 - 82
>= 82
EU-27 = 72,5
The employment rate target is 78% by 2030.
Source: Eurostat (lfsd_r_lfe2emprt)
0
500 Km
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La diminution des disparités régionales en matière d'emploi nécessite de stimuler la croissance de l'emploi et de réduire l'écart entre les sexes. Dans les régions moins développées, l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'emploi est presque deux fois plus grand que dans les régions plus développées (17 contre 9 points de pourcentage). Dans l'ensemble, les femmes des régions moins développées sont plus susceptibles d'être défavorisées par rapport aux hommes de la même région, et moins susceptibles d'afficher un taux de réussite élevé par rapport aux femmes d'autres régions.

Le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale a diminué de 17 millions entre 2012 et 2019, principalement grâce à la baisse du nombre de personnes en situation de privation matérielle sévère dans les États membres de l'est. Pour atteindre l'objectif de l'UE pour 2030 qui consiste à réduire d'au moins 15 millions le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, il est nécessaire de maintenir le taux actuel de réduction de la pauvreté au cours de la prochaine décennie. Cependant, la pandémie a entraîné une augmentation de 5 millions du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale en 2020.

Les disparités en matière de santé se sont réduites. Au cours de la dernière décennie, l'espérance de vie a augmenté plus rapidement dans les régions moins développées que dans d'autres régions. Néanmoins, elle reste faible par rapport à la moyenne de l'UE dans de nombreuses régions de l'est (carte nº 4). La pandémie a réduit l'espérance de vie en 2020 dans la quasi-totalité des États membres, mais ce phénomène devrait être temporaire (chapitre 1). Elle a également mis en évidence les différences régionales en matière de capacités de soins de santé.

Carte nº 4

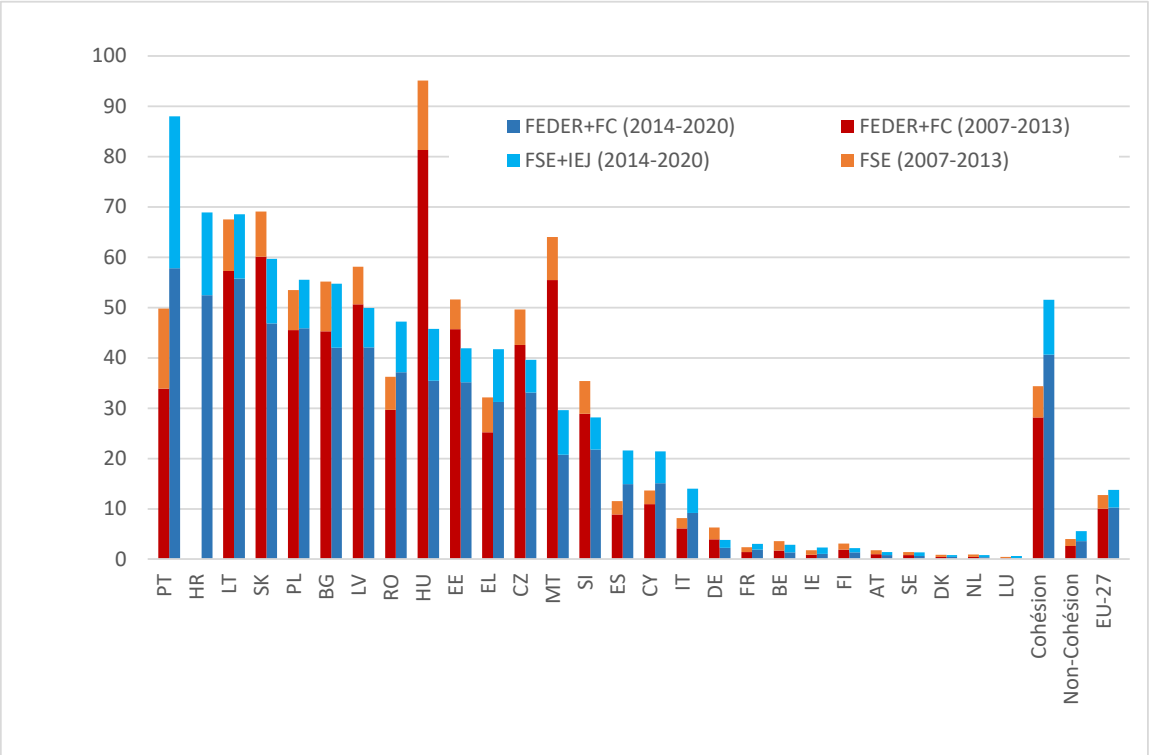

Canarias
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Mayotte
Réunion
Açores
Madeira
REGIOgis
Life expectancy, 2019
Life expectancy at birth in years
<= 78
78 - 79
79 - 80
80 - 81
81 - 82
82 - 83
83 - 84
> 84
EU-27 = 81.3
Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)
0
500 km
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La politique de cohésion a contribué à réduire les disparités.

La modélisation économique indique qu'en 2023, le PIB par habitant augmentera de 2,6 % dans les régions moins développées grâce au soutien apporté au titre de la politique de cohésion entre 2014 et 2020. Ce modèle montre également que l'écart entre le PIB par habitant des régions représentant les déciles supérieur et inférieur diminuera de 3,5 % (chapitre 9).

À la suite de la contraction des investissements publics nationaux causée par la crise économique et financière, **la politique de cohésion est devenue une source plus importante d'investissements** (chapitre 8), Dans les pays de la cohésion, le Fonds de cohésion est passé de l'équivalent de 34 % des investissements publics totaux au cours de la période de programmation 2007-2013 à l'équivalent de 52 % de ces investissements au cours de la période de programmation 2014-2020 (graphique 1). Sans la politique de cohésion, la baisse des investissements publics aurait été encore plus substantielle dans ces pays.

Graphique 1: allocations de la politique de cohésion par rapport aux investissements publics, de 2007 à 2013 et de 2014 à 2020



La politique de cohésion a permis de réagir rapidement **à la crise de la COVID-19 en mobilisant des fonds supplémentaires, en rendant éligibles les dépenses liées à la lutte contre la crise et en autorisant des taux de cofinancement plus élevés**. Elle a aidé les États membres et les régions à faire face à la crise. Cependant, la politique de cohésion devrait maintenant poursuivre son objectif principal, qui est de réduire les disparités régionales et de favoriser le développement régional à long terme.

3. LES MOTEURS DE CROISSANCE REGIONALE TENDENT A RENFORCER LA COHESION

Les investissements dans les infrastructures, les compétences, l'innovation et la gouvernance ont continué à favoriser la convergence au cours des dernières années. Néanmoins, des lacunes subsistent et de nombreux moteurs de croissance restent concentrés dans les régions plus développées et les zones urbaines. Des recherches récentes montrent que l'efficacité de ces investissements dépend d'un portefeuille d'investissements approprié qui soit propre à la région et d'un bon cadre institutionnel et macroéconomique.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, près de la moitié des investissements réalisés au titre de la politique de cohésion a servi à renforcer des infrastructures, en grande partie en raison des besoins dans l'est de l'UE. Cela a permis de réduire l'écart de performance du transport routier dans l'est de l'UE et de **le combler dans le sud** (chapitre 4). Ces investissements ont également permis d'améliorer les performances ferroviaires dans le sud et l'est de l'UE. Cependant, des investissements supplémentaires sont encore nécessaires dans l'est de l'UE, en particulier pour faciliter la transition vers une économie neutre en carbone.

L'accès au haut débit classique est presque universel dans l'UE, mais les connexions à très haut débit ne sont accessibles qu'à deux citadins sur trois et à un habitant des zones rurales sur six (chapitre 4). À eux seuls, les investissements dans les infrastructures de transport et les infrastructures informatiques ne débouchent pas automatiquement sur une hausse des taux de croissance. Ils doivent aller de pair avec d'autres stratégies qui créent un environnement favorable permettant aux entreprises de se développer et aux travailleurs d'accéder à de nouvelles possibilités d'emploi dans toutes les régions.

Des investissements suffisants dans la protection de l'environnement, l'énergie propre et la fourniture de services associés sont essentiels pour garantir la durabilité, la compétitivité et la qualité de vie à long terme. **La pollution de l'air et de l'eau diminue, mais reste encore trop forte dans de nombreuses régions moins développées.** La pollution atmosphérique causée par les particules fines est élevée dans de nombreuses régions de l'est. Selon les estimations, elle est à l'origine de 400 000 décès prématurés par an au sein de l'UE. Les concentrations en ozone restent trop élevées dans de nombreuses régions du sud. Le traitement des eaux usées s'est amélioré dans toute l'UE, mais des investissements supplémentaires sont encore nécessaires dans de nombreuses régions moins développées et en transition pour préserver et améliorer la qualité de l'eau (chapitre 3).

Les dotations de compétences sont inégalement réparties et concentrées dans les régions plus développées, et plus particulièrement dans les régions capitales. Les régions moins développées sont loin derrière les régions en transition et les régions plus développées en matière d'enseignement supérieur, de formation tout au long de la vie et de compétences numériques. Malgré des améliorations à l'échelle de l'UE, les disparités entre les régions restent béantes. Lorsque de nombreux travailleurs n'ont pas suivi d'enseignement secondaire, il devient plus difficile de combler l'écart de productivité. Le

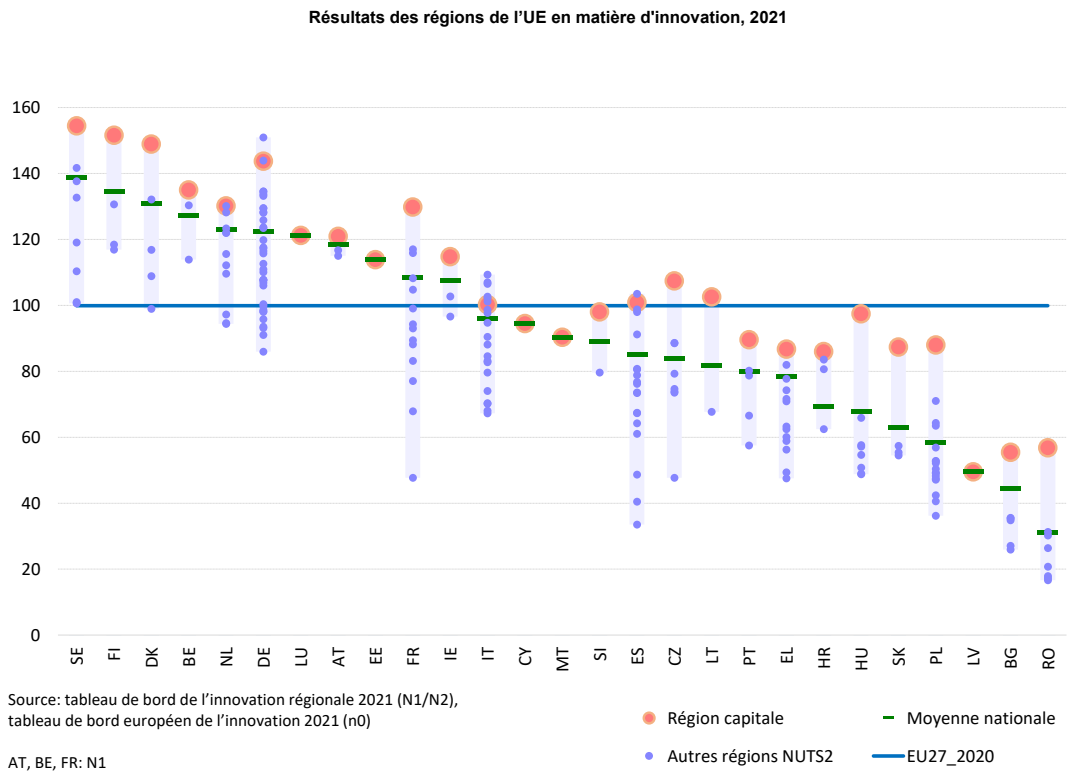
niveau d'éducation et les compétences se caractérisent également par un large écart entre les villes et les zones rurales. Les citadins sont plus susceptibles de détenir un diplôme universitaire, de participer à des formations et de posséder de solides compétences numériques que les habitants des zones rurales.

L'entrepreneuriat est essentiel à la croissance, mais il tend à se concentrer dans les villes plus grandes. Les nouvelles entreprises sont particulièrement importantes pour diversifier les activités économiques et créer des emplois dans les régions à faible croissance. La recommandation concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE)[5] à la suite de la crise de la COVID-19 met en évidence la manière dont le perfectionnement et la reconversion professionnels ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat peuvent favoriser des transitions inclusives d'un emploi à un autre, tout en tenant compte du contexte régional.

L'innovation est le principal facteur de croissance économique régionale à long terme, mais **l'écart régional en matière d'innovation s'est creusé en Europe**. Bien que certains États membres accomplissent des progrès considérables pour rattraper leur retard, de nombreuses régions, y compris dans les États membres plus développés, restent à la traîne (graphique 2). Cela découle non seulement d'un manque d'investissements dans la recherche et le développement, mais également de défaillances dans les écosystèmes d'innovation régionaux. Une meilleure diffusion de l'innovation aux échelons national et régional peut aider les régions moins développées et en transition à rattraper leur retard. Les stratégies de spécialisation intelligente, introduites dans la politique de cohésion pour la période 2014-2020, peuvent contribuer à gommer cet écart, mais devront être davantage axées sur le potentiel des régions.

[5] Recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE) à la suite de la crise de la COVID-19 – C(2021) 1372, 4.3.2021;

Graphique 2: l'écart régional en matière d'innovation en Europe en 2021

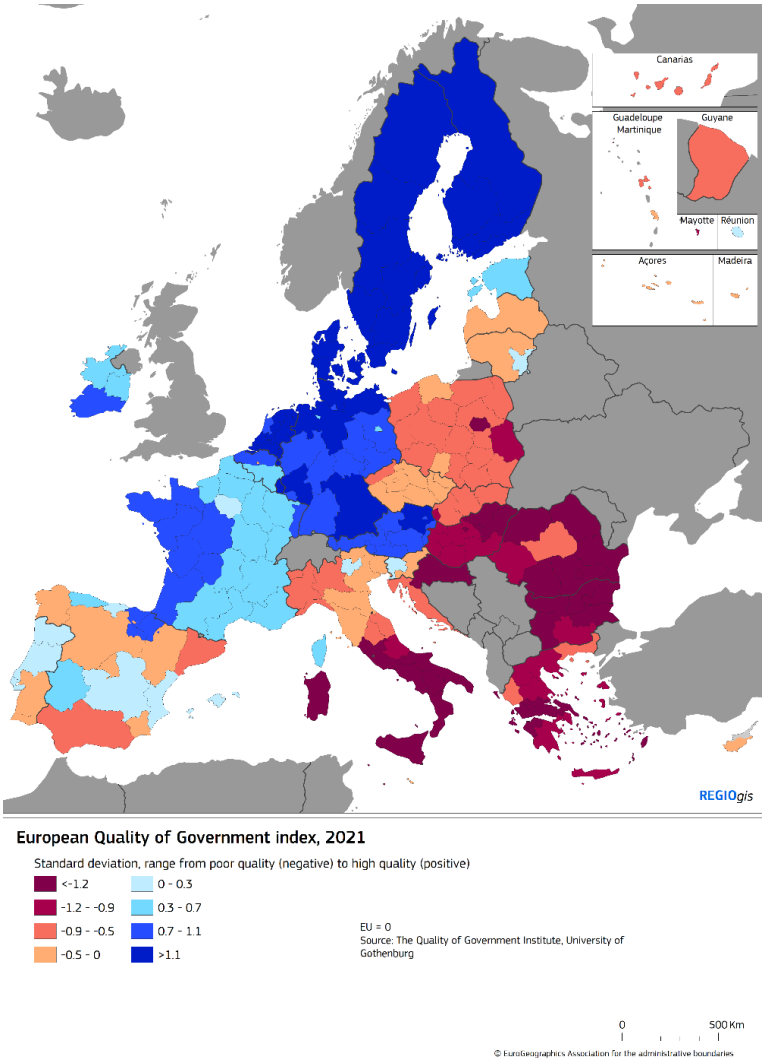


Cet écart en matière d'innovation est exacerbé par une **faible innovation et les effets limités des liens commerciaux et des chaînes de valeur internationaux sur le capital humain** dans de nombreuses régions moins développées et en transition. Malgré des investissements étrangers directs (IED) et des exportations souvent importants, de nombreuses régions ne parviennent pas à en tirer parti au profit des entreprises et des travailleurs locaux. L'adoption insuffisante de technologies numériques, de pratiques managériales et de technologies de l'industrie 4.0 dans les entreprises et le secteur public a pour conséquence que de nombreuses régions ne sont pas préparées à tirer avantage des nouvelles perspectives et sont vulnérables à d'éventuelles relocalisations à mesure que les chaînes de valeur évoluent.

La gouvernance dans l'UE s'améliore dans l'ensemble, mais des disparités subsistent entre les États membres et au sein de ceux-ci (carte nº 5[6]) (chapitre 7). L'amélioration des institutions peut contribuer à renforcer l'efficacité des investissements et à augmenter les degrés d'innovation et d'entrepreneuriat, qui sont essentiels à la croissance économique à long terme. Tous les États membres ont amélioré l'environnement de leurs entreprises, mais des variations considérables persistent. L'efficacité du système judiciaire varie également d'un État membre à l'autre et, dans quelques-uns d'entre eux, l'état de droit s'est détérioré au fil du temps.

6 L'indice repose sur une enquête régionale qui mesure la qualité des services de la police locale, de l'éducation et des soins de santé, ainsi que la corruption, le népotisme et la discrimination dans le cadre de la prestation de ces services.

Carte nº 5



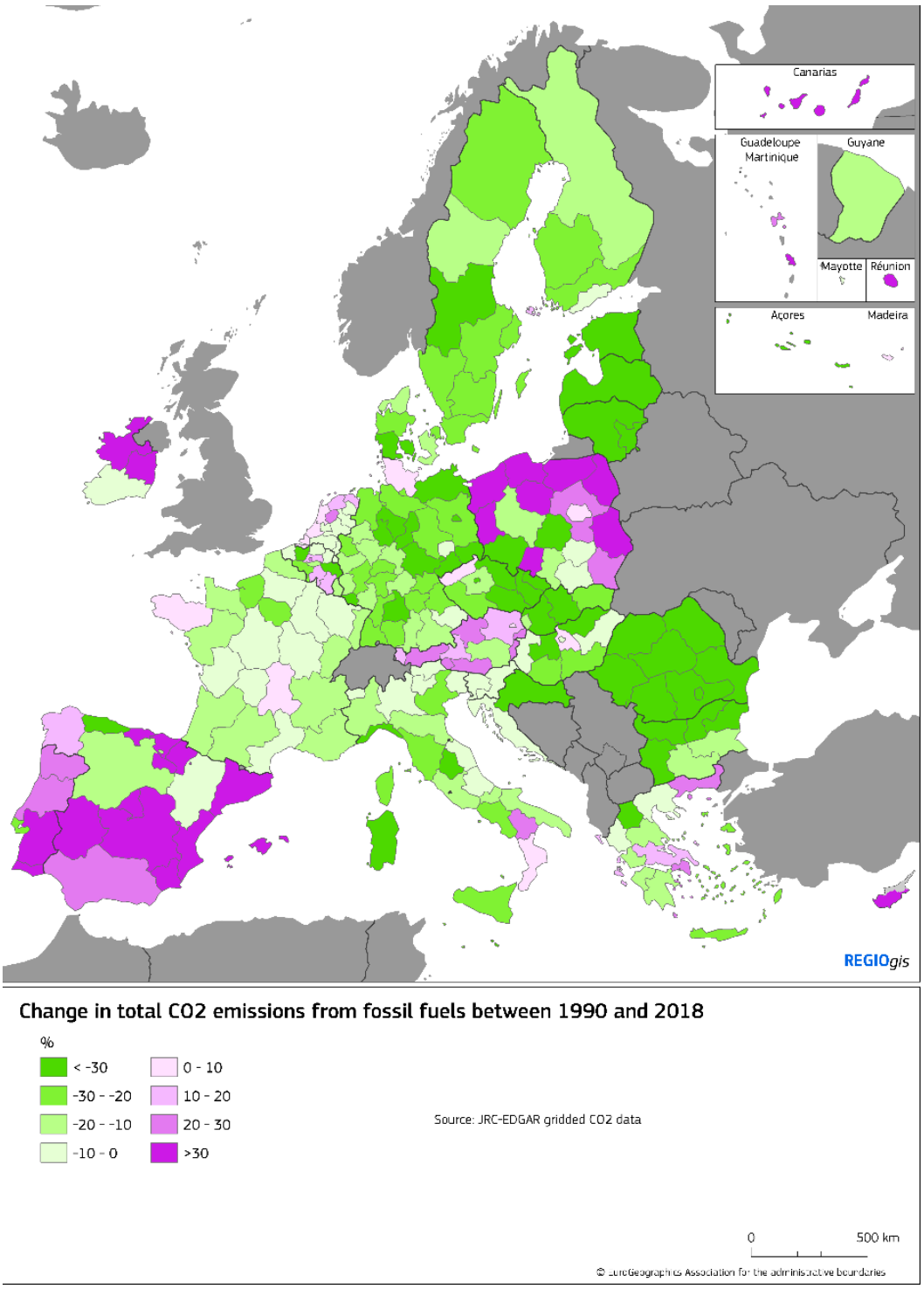
Le rôle et les capacités des gouvernements infranationaux en matière de développement économique demeurent inégaux, bien que ces gouvernements réalisent la plupart des investissements publics, notamment dans le cadre de la transition énergétique et de l'adaptation au changement climatique (chapitre 8). Les stratégies territorialisées revêtent une importance particulière dans les pays présentant de fortes disparités économiques internes. Si, au cours des dernières décennies, l'autonomie aux échelons local et régional s'est lentement renforcée dans les pays de la cohésion, elle reste inférieure à celle dont jouit le reste de l'UE. Étant donné que la gestion des programmes de la politique de cohésion pose problème aux régions peu autonomes et moins expérimentées dans la réalisation d'investissements publics, la politique de cohésion contribue à renforcer les capacités administratives et la mise en œuvre des stratégies de développement régional, notamment grâce aux instruments territoriaux et à la coopération au sein des zones fonctionnelles.

4. NOUVELLES PERSPECTIVES DE CROISSANCE, MAIS RISQUES DE NOUVELLES DISPARITES

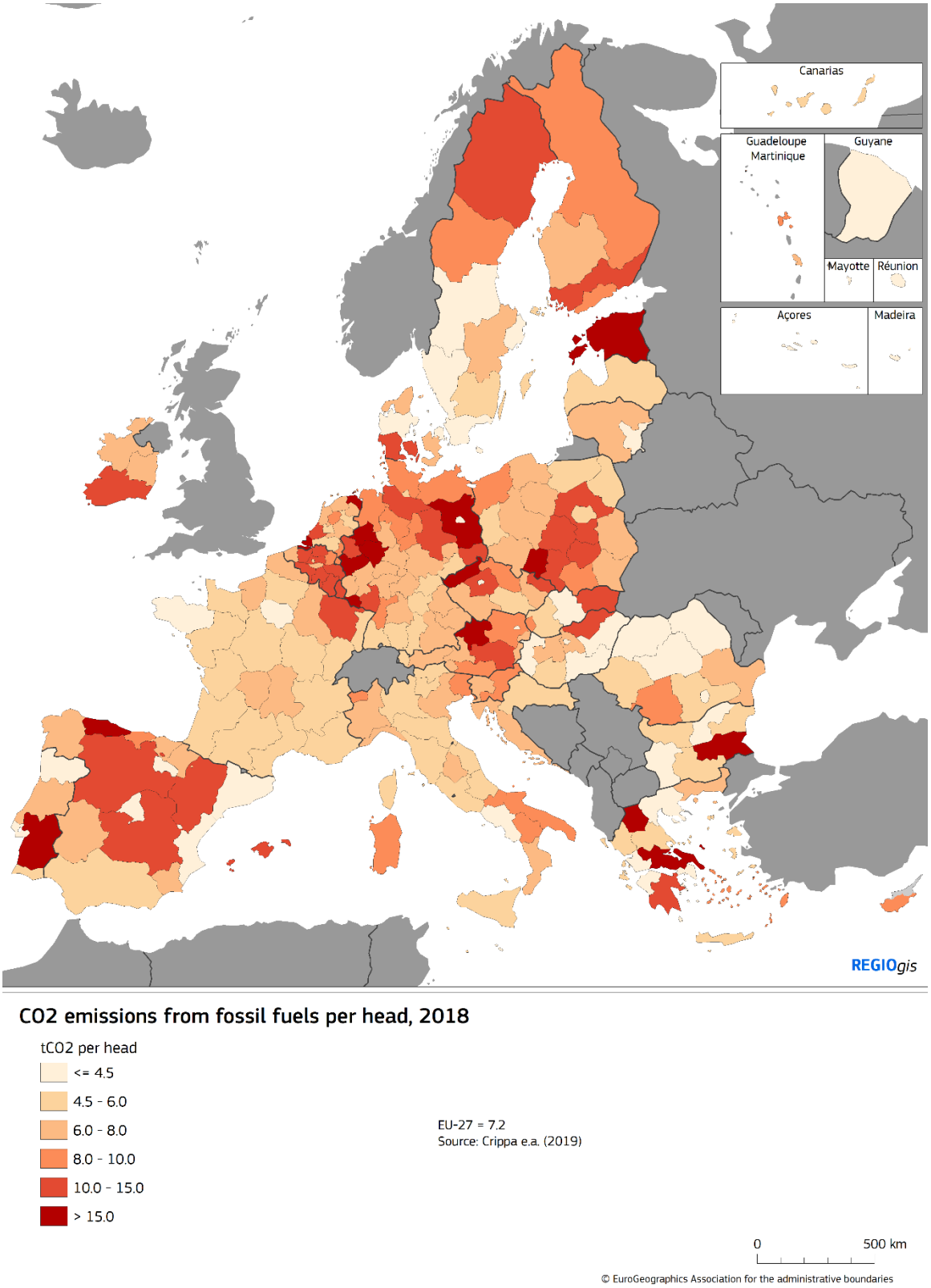
Au cours des 30 prochaines années, la croissance de l'UE sera stimulée par les transitions écologique et numérique. Celles-ci ouvriront de nouveaux débouchés, mais nécessiteront des changements structurels majeurs qui risquent de créer de nouvelles disparités régionales. Si elle est ignorée, la transition démographique peut nuire à la cohésion et à la croissance. Le mode de gestion de ces transitions déterminera si l'ensemble des régions et des citoyens, où qu'ils vivent, seront en mesure d'en bénéficier. Sans vision territoriale claire de la manière de gérer ces processus et sans mise en œuvre ambitieuse du socle européen des droits sociaux, un nombre croissant de personnes pourraient avoir le sentiment de ne pas être écoutées et que l'incidence sur leurs communautés n'est pas prise en considération, ce qui pourrait attiser un mécontentement à l'égard de la démocratie. Pour que l'Europe soit prête à surmonter ces obstacles, il est essentiel de favoriser les transitions entre emplois vers les secteurs écologiques et numériques et la réduction des pénuries de compétences qui en découlent, comme cela est proposé dans la recommandation EASE.

La transition écologique et notamment les objectifs d'une économie neutre en carbone et circulaire vont transformer nos économies. Ils stimuleront l'emploi dans des secteurs tels que ceux des énergies renouvelables, du recyclage, de la conception, de la rénovation et des services écosystémiques, mais pourraient se répercuter négativement sur les secteurs qui doivent réduire leurs émissions et les régions dans lesquelles ils se situent (cartes n°s 6 et 7). Le capital naturel des régions rurales peut stimuler l'emploi dans la gestion des services écosystémiques et des énergies renouvelables. Ainsi, l'incidence sociale de l'objectif de l'UE consistant à atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 sera différente d'une région à l'autre et pourrait être plus forte dans celles où le taux de pauvreté est élevé. Il s'avéra donc nécessaire d'apporter un soutien grâce à des instruments stratégiques tels que le Fonds pour une transition juste.

Carte nº 6


Canarias
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Mayotte
Réunion
Açores
Madeira
REGIOgis
Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018
%
< -30
-30 - -20
-20 - -10
-10 - 0
0 - 10
10 - 20
20 - 30
>30
Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data
0
500 km
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Carte nº 7


Canarias
Guadeloupe
Martinique
Guyane
Mayotte
Réunion
Açores
Madeira
REGIOgis
CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018
tCO2 per head
<= 4.5
4.5 - 6.0
6.0 - 8.0
8.0 - 10.0
10.0 - 15.0
> 15.0
EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)
0
500 km
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La transition numérique progresse à des rythmes différents en Europe. Pour l'achever, il faudra étendre l'accès à l'internet à très haut débit, renforcer les compétences numériques et investir dans les équipements informatiques. Ces mesures profiteront aux zones rurales, étant donné que leurs connexions internet sont habituellement lentes et leurs compétences numériques inférieures à la moyenne. Un accès internet plus rapide permettra à davantage de personnes de travailler depuis leur domicile et améliorera l'accès aux services en ligne, notamment à la formation, à la santé et au commerce électronique. Il pourrait en outre inciter davantage de prestataires de services à se délocaliser hors des grands centres urbains. Les États membres moins développés profiteront davantage de cette transition puisque leurs entreprises accusent un retard dans l'utilisation des technologies numériques, du commerce électronique et des pratiques qui sont liées à ce dernier.

L'évolution démographique, notamment le vieillissement, touchera toutes les régions, mais les régions rurales en premier lieu. Au cours de la prochaine décennie, la population âgée de 65 ans et plus devrait augmenter de plus de 25 % dans une région sur cinq. La population en âge de travailler devrait diminuer de plus de 10 % dans une région sur quatre. La population de moins de 20 ans devrait diminuer de plus de 10 % dans une région sur trois. Dans l'ensemble, le taux de la population vivant dans une région en recul devrait passer de 34 % à 51 % entre 2020 et 2040 (chapitre 6). Les régions rurales sont particulièrement touchées, car elles enregistrent déjà un recul (graphique 3). Ces évolutions risquent de se répercuter sur le potentiel de croissance, le renforcement des compétences et l'accès aux services.

Graphique 3: évolution naturelle de la population, solde migratoire et variation de la population totale par typologie régionale urbaine-rurale et par type de région métropolitaine, au cours des années 2010-2019

Variation annuelle moyenne pour 1 000 résidents	Croissance naturelle de la population	Solde migratoire	Croissance totale de la population
Nord-ouest			
Urbaine	2.5	4.1	6.6
Intermédiaire	0.1	3.8	3.9
Rurale	-1.3	2.5	1.2
Sud			
Urbaine	0.0	2.5	2.6
Intermédiaire	-1.7	1.9	0.2
Rurale	-4.7	1.0	-3.7
Est			
Urbaine	-0.5	2.7	2.2
Intermédiaire	-1.9	-0.4	-2.3
Rurale	-1.9	-2.3	-4.2
UE			
Urbaine	1.2	3.3	4.5
Intermédiaire	-0.9	2.1	1.2
Rurale	-2.0	0.4	-1.6

Variation annuelle moyenne pour 1 000 résidents	Natural population change	Solde migratoire	Croissance totale de la population
Nord-ouest			
métro + capitale	5.1	3.3	8.4
autre métropolitaine	0.5	4.5	5.0
non métropolitaine	-0.8	2.7	1.8
Sud			
métro + capitale	1.0	2.7	3.7
autre métropolitaine	-0.5	2.5	2.0
non métropolitaine	-2.5	1.5	-1.0
Est			
métro + capitale	-0.3	4.7	4.5
autre métropolitaine	-1.0	0.2	-0.7
non métropolitaine	-2.4	-2.3	-4.7
UE			
métro + capitale	2.7	3.5	6.2
autre métropolitaine	0.0	3.2	3.2
non métropolitaine	-1.8	0.8	-1.0

Au cours des dernières années, certaines régions d'Europe ont connu une stagnation ou une baisse des débouchés économiques, de la mobilité sociale et de la qualité de vie. Ce déclin économique à long terme alimente un mécontentement croissant parmi les citoyens. Les enquêtes Eurobaromètre montrent que les habitants des zones rurales sont

plus susceptibles de penser qu'ils ne sont pas écoutés et de se méfier de l'UE. Cependant, les citoyens ont davantage confiance dans les gouvernements régionaux et locaux que dans les autorités nationales ou celles de l'UE. Pour répondre à ces préoccupations, les transitions écologique et numérique doivent être équitables et justes, gérées de manière inclusive et développées en partenariat avec les gouvernements régionaux et locaux.

5. ENJEUX DE LA POLITIQUE DE COHESION

Le rapport de prospective stratégique[7] met évidence le changement climatique et les autres défis environnementaux, l'hyperconnectivité numérique et les mutations technologiques, les pressions exercées sur la démocratie, les évolutions de l'ordre mondial et de la démographie en tant que tendances majeures. Au cours des deux dernières décennies, la politique de cohésion a permis de réduire les disparités économiques, sociales et territoriales. Pourtant, les transitions écologique, numérique et démographique majeures risquent de créer de nouvelles disparités, d'accroître les exigences à l'égard des autorités nationales et locales, de nourrir le mécontentement populaire et de mettre nos démocraties sous pression. Ces difficultés toucheront également d'autres pays développés. Des échanges stratégiques avec d'autres pays intéressés pourraient davantage alimenter notre débat sur la politique à mener.

Comment la politique de cohésion peut-elle, conjointement avec d'autres stratégies de l'UE, résoudre ces difficultés? Les citoyens européens doivent avoir confiance en leur avenir, où qu'ils vivent. La politique de cohésion peut rassurer les Européens de trois manières: premièrement, en leur offrant une perspective économique positive pour leur région; deuxièmement, en répondant à leurs préoccupations concernant la qualité de leur vie, les possibilités d'emploi et l'inclusion sociale; et troisièmement, en garantissant que les coûts et les avantages liés à la résolution des nouveaux problèmes sont répartis de manière équitable. Cela peut se faire en définissant les meilleures réponses à ces nouveaux facteurs de disparités, en renforçant le rôle des régions et en tenant compte de l'incidence territoriale des politiques horizontales de l'UE. Conformément à l'objectif de convergence sociale vers le haut du socle européen des droits sociaux, un vaste débat stratégique doit être lancé sur ces thèmes afin d'éclairer le développement de la politique après 2027.

Tenir compte des nouveaux facteurs de disparités en:

- **assurant une transition juste.** Le passage à une économie circulaire et neutre sur le plan climatique, la protection de notre environnement, la restauration de la nature et la réduction de la pollution généreront de nombreux avantages, mais leurs coûts doivent être répartis équitablement. Le mécanisme pour une transition juste pourrait être étendu de sorte à supporter les coûts sociaux liés à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci et aux autres défis environnementaux,

[7] https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

notamment par une meilleure anticipation des changements structurels, la lutte contre la pauvreté, l'investissement dans les compétences et une collaboration étroite avec les partenaires sociaux et les acteurs de la société civile à tous les niveaux territoriaux;

- **renforçant la résilience et la réactivité aux chocs asymétriques.** La pandémie souligne la nécessité pour la politique de cohésion de permettre une réaction à des chocs inattendus, liés notamment à la mondialisation et aux évolutions technologiques. Les régions fortement dépendantes d'un petit nombre d'étroits secteurs marchands de fabrication ou de services sont particulièrement vulnérables. La diversification de l'activité économique, notamment dans le cadre de la transition numérique, combinée à des politiques territorialisées, telles que les stratégies de spécialisation intelligente, peut aider les régions à devenir plus productives et moins vulnérables aux chocs;

- **aidant les régions à faire face à l'évolution démographique.** Les entreprises devront s'adapter à la diminution de la main-d'œuvre en recrutant davantage parmi les groupes à plus faible taux d'emploi, tels que les jeunes, les femmes et les migrants de pays tiers, et en investissant davantage dans l'innovation, les technologies permettant d'économiser et d'augmenter la main-d'œuvre, ainsi que dans la formation des adultes, en particulier des travailleurs plus âgés et peu qualifiés, ce qui contribuerait à atteindre les objectifs fixés lors du sommet de Porto[8]. L'enseignement primaire et secondaire devra s'adapter à la baisse du nombre d'élèves, tandis que les autres services publics et les soins de santé devront être assurés auprès d'un nombre croissant de résidents âgés;

- **faisant face à la pression sur la démocratie et ses valeurs.** Les instruments territoriaux visant à mobiliser les acteurs locaux des villes, des zones rurales, des régions côtières et des îles ainsi que le principe de partenariat consacré par la politique de cohésion peuvent contribuer à faire face à la pression exercée sur la démocratie en permettant une plus grande appropriation des politiques européennes. La coopération territoriale débouche sur la création de nouvelles communautés d'intérêt commun et favorise la fourniture visible de biens publics à différents échelons territoriaux.

Renforcer le rôle des régions dans la construction de l'avenir de l'Europe en:

- **créant de nouvelles perspectives économiques pour les régions moins développées et périphériques.** Les régions moins développées et les régions périphériques peuvent avoir besoin d'un nouveau modèle de développement. Ce modèle devrait tenir compte des possibilités qui se créent, des liens internationaux, de la répartition territoriale des besoins et des dotations particuliers, et de la fourniture

[8] Dont l'objectif de faire participer au moins 60 % des adultes à des activités de formation chaque année. https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf

de biens publics tels que les ressources stratégiques, la biodiversité, les énergies renouvelables et les équipements;

- **intégrant l'innovation dans toutes les régions.** En comblant les lacunes en matière de diffusion et d'adoption de nouvelles idées et technologies et en encourageant l'innovation à grande échelle, toutes les régions pourront tirer parti d'une économie de plus en plus fondée sur la connaissance;

- **consolidant la coopération transfrontalière et internationale.** La pandémie a mis en évidence les difficultés liées à la nécessité de traverser une frontière nationale pour travailler, s'instruire et bénéficier de soins de santé et d'autres services. Les performances des transports routiers et ferroviaires sont plus faibles dans les régions frontalières. Pour résoudre ces problèmes, il est impératif d'améliorer la gouvernance des zones frontalières fonctionnelles, de renforcer la coordination des services, des infrastructures et des investissements et de procéder à un échange d'expériences favorisé par la recherche paneuropéenne;

- **renforçant les liens entre les zones urbaines et rurales et le rôle des villes plus petites dans le soutien aux zones rurales.** Les grandes villes et leurs régions métropolitaines sont souvent les moteurs du développement économique. Certaines villes plus petites et certains villages donnent accès à un large éventail de services publics et privés. Dès lors qu'ils jouent un rôle de centres régionaux, ils représentent un point d'ancrage pour la région au sens large. Le renforcement de leur rôle pourrait stimuler le développement économique et améliorer la qualité de vie. Tandis que les zones urbaines rencontrent d'autres problèmes, le fait de davantage renforcer les liens au sein des zones fonctionnelles pourrait profiter aux résidents tant urbains et que ruraux. La vision à long terme pour les zones rurales[9] fournit un cadre permettant de relever les défis auxquels elles sont confrontées;

- **répondant aux besoins des lieux laissés pour compte.** Certaines régions doivent supporter le fardeau de changements structurels qui ont amenuisé les sources traditionnelles d'emploi et ainsi entraîné une inadéquation des compétences et une dégradation de l'environnement, ce qui a donné naissance à des pièges de la croissance. Ces régions se situent souvent dans des pays ou régions à revenu intermédiaire. Elles ont besoin de politiques ciblées pour intégrer ces communautés dans l'économie régionale et nationale au sens large, conformément aux principes du socle européen des droits sociaux.

Développer les outils pour assurer la cohésion à l'horizon 2050 en:

- **améliorant l'efficacité des stratégies territorialisées.** La nécessité de compléter les politiques structurelles nationales par des stratégies territorialisées est de plus en plus

[9] COM(2021) 345 final, 30.6.2021.

reconnue. La spécialisation intelligente montre comment s'appuyer sur les atouts locaux pour renforcer la compétitivité et l'écosystème d'innovation. Les plans territoriaux pour une transition juste localement ciblés permettent de diriger le soutien européen vers les entreprises, les travailleurs et les communautés les plus touchés par les changements structurels liés au climat. Cette approche devrait être renforcée en vue d'autres objectifs stratégiques clés de la politique de cohésion, notamment des transitions écologique et numérique. En outre, l'approche intégrée du développement territorial et l'objectif stratégique spécial d'«Une Europe plus proche des citoyens» devraient être pleinement exploités;

- **en simplifiant davantage la mise en œuvre de la politique de cohésion au profit des bénéficiaires.** En fonction des simplifications et de la flexibilité déjà apportées lors de la période de programmation 2021-2027, dans le cadre tant de la politique de cohésion que d'autres fonds d'investissement applicables, il conviendrait d'envisager d'autres améliorations favorables aux bénéficiaires aux fins de la mise en œuvre de la politique. Parallèlement, il y conviendrait de renforcer les principes clés d'une mise en œuvre territorialisée et participative, tels que la gouvernance multiniveaux et le principe de partenariat;

- **en renforçant le rôle de la politique de cohésion pour débloquer des investissements publics et privés dans les transitions écologique, numérique et démographique.** La politique de cohésion peut jouer un rôle plus important en encourageant les investissements aux échelons régional, municipal et local, en mobilisant les ressources du secteur privé et en favorisant les adaptations institutionnelles nécessaires. Cela implique de veiller à ce que les acteurs publics et privés au niveau approprié possèdent les capacités nécessaires pour soutenir ces investissements grâce à des recettes fiscales, des droits d'usage, de redevances et d'autres sources de revenus à long terme. Ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre du soutien de la Commission pour renforcer les conditions-cadres de la finance durable;

- **en intensifiant les investissements dans le capital humain tout au long de la vie.** Pour garantir la compétitivité et la cohésion de l'Europe à l'avenir, il sera nécessaire d'investir davantage et mieux dans l'éducation et la formation des personnes, notamment dans leurs compétences, leur créativité et leur potentiel de création d'entreprises et d'innovation. Cette démarche sera essentielle pour mener à bien les transitions technologique, écologique et numérique qui nous attendent. Pour renforcer sa cohésion sociale et répondre aux besoins des groupes laissés pour compte, l'Europe doit investir dans des mesures d'activation et d'inclusion sociale ciblées, tout en continuant à encourager les réformes des politiques visant à un développement inclusif;

- **en renforçant les complémentarités dans le cadre d'autres stratégies de l'UE.** L'approche actuelle des synergies dans le budget de l'UE, laquelle est axée sur les intrants et les flux financiers, doit se concentrer davantage sur les véritables complémentarités entre les stratégies. Il convient d'accorder une attention régionale

spéciale aux nouveaux domaines d'action – tels que les interdépendances stratégiques, la politique climatique sociale, les alliances industrielles européennes – dans lesquels la politique de cohésion pourrait présenter un intérêt particulier. Les analyses d'impact territorial et les tests ruraux doivent être renforcés afin de mieux tenir compte des besoins et spécificités des différents territoires de l'UE. Le principe de «ne pas nuire à la cohésion», à savoir qu'aucune action ne doit entraver le processus de convergence ou contribuer aux disparités régionales, doit être développé et intégré au processus décisionnel.

- La facilité pour la reprise et la résilience de l'UE fournira jusqu'à 724 milliards d'EUR aux États membres. Sur l'ensemble de ces fonds, 37 % doivent financer l'action climatique et 20 % la transition numérique. La garantie que ces ressources **contribuent à la cohésion** de manière coordonnée représentera un enjeu crucial.

Le Forum sur la cohésion de 2022 amorcera un débat entre les parties prenantes sur les enseignements à tirer de la crise récente et une réflexion sur les enjeux futurs de la politique de cohésion, en veillant à ce qu'aucun territoire ne soit laissé pour compte.