

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le  
COM(2008) 876/3

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

**Politique de cohésion: investir dans l'économie réelle**

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

## Politique de cohésion: investir dans l'économie réelle

### 1. INTRODUCTION

Dans le contexte de crise financière mondiale et de ralentissement de l'activité économique que nous connaissons actuellement, la politique de cohésion menée par l'Union européenne contribue dans une mesure importante à la réalisation du plan européen pour la relance économique<sup>1</sup>. Première source d'investissements communautaires dans l'économie réelle, la politique de cohésion apporte un soutien considérable aux investissements publics, y compris aux investissements réalisés aux échelons régional et local. Elle est la principale expression de la solidarité européenne et vise à aider les citoyens les plus modestes de l'Union. Entre 2007 et 2013, la politique de cohésion investira 347 milliards d'euros afin de stimuler la croissance et de contribuer à la cohésion économique et sociale.

La conception même de la politique de cohésion garantit la pertinence des investissements. Plus de 65 % de l'enveloppe totale, soit 230 milliards d'euros, sont «affectés» aux investissements<sup>2</sup> orientés vers l'un des quatre domaines prioritaires de la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et de l'emploi (personnes, entreprises, infrastructures et énergie, ainsi que recherche et innovation). La politique de cohésion favorise l'élaboration de stratégies de développement cohérentes et contribue à la croissance économique et au progrès social à moyen terme. Elle représente aussi une source stable, sûre et ciblée de financement qui peut être utilisée pour stimuler la relance économique. Cette sélectivité et cette stabilité sont essentielles à l'établissement d'un climat de confiance ou à la restauration de la confiance et à la facilitation des investissements.

Même si l'ampleur de la récession n'est pas encore totalement connue, il est probable que ses effets seront considérables. Dans certains États membres, le chômage augmente déjà et les indicateurs économiques témoignent d'une évolution négative marquée. Étant donné que la crise aura des répercussions différentes d'un État membre à l'autre et d'une région à l'autre, ses effets sur les individus seront inégaux. Dans les périodes d'adversité économique, les plus vulnérables, tels que les exclus sociaux et les chômeurs, sont ceux qui souffrent le plus.

Dans ces périodes, le secteur public a un rôle essentiel à jouer en garantissant la solidarité et en restaurant la confiance, notamment en réalisant les investissements publics si nécessaires pour renforcer la demande intérieure à court terme et placer l'économie sur la voie du développement durable à moyen terme. C'est à ce niveau que la politique de cohésion peut jouer un rôle important. Étant donné que les difficultés budgétaires rencontrées par les États peuvent freiner la réalisation des programmes d'investissements, l'intervention des fonds de la politique de cohésion et la concrétisation des priorités définies dans le cadre de cette politique

---

<sup>1</sup> COM(2008) 800 du 26.11.2008, Un plan européen pour la relance économique.

<sup>2</sup> COM(2007) 798 du 11.12.2007, Les États membres et les régions concrétisent la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi grâce à la politique de cohésion communautaire 2007-2013.

devraient être accélérées et même concentrées en début de période afin de dynamiser l'économie en temps opportun et d'apporter un soutien aux personnes touchées par la crise. Le potentiel et la flexibilité des programmes relevant de la politique de cohésion leur permettent d'apporter une aide ciblée qui répond immédiatement aux besoins prioritaires et accélère le rythme des dépenses dans les domaines présentant le potentiel de croissance le plus important.

La stabilité macroéconomique et les réformes structurelles, de même qu'un cadre institutionnel adéquat, sont indispensables au succès de la politique de cohésion. Le total des investissements publics planifiés pour la période 2007-2013 s'élève en moyenne à presque 6 % du PIB prévu<sup>3</sup>. Dans certains États membres, la contribution relative de la politique de cohésion au total des investissements publics dépassera 50 %. Une modulation adéquate dans le temps du financement accordé au titre de la politique de cohésion permettrait que soient injectés à court terme des moyens financiers considérables dans l'économie, sans qu'il faille pour autant renoncer à privilégier la capacité de développement à moyen et long terme des économies des États membres.

Les États membres et les régions qui parviennent à atteindre rapidement les objectifs des programmes sont en mesure d'atténuer le ralentissement de l'économie. Cela vaut en particulier pour les régions relevant de l'objectif de convergence qui bénéficient des niveaux d'aide les plus élevés. Quels que soient les programmes, le fait de garder les priorités approuvées en matière de croissance et d'emploi peut contribuer à accélérer la reprise lorsque le choc économique actuel s'estompera. Eu égard à la complémentarité existant entre les priorités de la politique de cohésion et les objectifs des politiques sectorielles de l'Union, l'application rapide des programmes revêt une importance accrue pour la compétitivité à long terme.

Destinée à appuyer le plan européen de relance économique, la présente communication vise à souligner l'importance, pour l'économie réelle, des investissements planifiés dans le contexte de la politique de cohésion et à énoncer une série de propositions de mesures tendant à accélérer les effets des investissements réalisés au titre de la politique de cohésion.

## **2. INVESTIR DANS L'ÉCONOMIE RÉELLE AU TITRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION: UNE NÉCESSITÉ PRESSANTE**

Dans la conjoncture actuelle, les investissements peuvent dynamiser l'économie à court terme tout en continuant de porter essentiellement sur les domaines qui revêtent une importance persistante pour l'économie réelle, à savoir les infrastructures prioritaires et l'énergie, la capacité de production des entreprises et le potentiel du capital humain. Il reste essentiel de maintenir les investissements durables au nombre des priorités.

### **2.1. Les personnes**

Le plan de relance préconise une vaste «initiative européenne en faveur de l'emploi» et il propose une simplification des critères de soutien du Fonds social européen (FSE) et une accélération de l'octroi des avances dès le début de l'année 2009. En cas d'accord, les États membres auront plus rapidement accès à une enveloppe pouvant atteindre 1,8 milliard d'euros pour concrétiser les priorités à court terme décrites ci-après. Selon les estimations, ces moyens

---

<sup>3</sup> Voir la prochaine communication de la Commission concernant l'évaluation ex ante du principe d'additionnalité 2007-2013.

disponibles dans un bref délai permettraient de venir plus rapidement en aide à environ un million et demi de chômeurs.

- Activation et intégration active dans le cadre de stratégies de flexicurité: la flexicurité est motivée principalement par la volonté de protéger l'emploi et l'employabilité à long terme plutôt que des emplois particuliers. Les principaux objectifs qui sous-tendent cette notion, à savoir l'adaptation au changement et la facilitation de la transition entre deux emplois, acquièrent une valeur particulière dans la conjoncture actuelle. Plusieurs États membres mettent déjà en place des stratégies de flexicurité et tous se sont engagés à exploiter les instruments de la politique de cohésion pour améliorer l'employabilité.

La combinaison de la flexibilité contractuelle et de politiques actives du marché du travail renforcées peut constituer une réponse politique rapide. Les travailleurs les plus défavorisés sont souvent les premiers à subir les effets d'un ralentissement de l'activité économique et ceux qui auront le plus de peine à retrouver un emploi. Les décideurs politiques doivent renforcer les mesures actives et préventives du marché du travail afin d'écartier la menace de chômage de longue durée, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables, c'est-à-dire, surtout, aux travailleurs âgés, aux personnes peu qualifiées et aux membres de minorités. Le FSE peut intervenir rapidement afin de faciliter les périodes de transition en soutenant une formation spécialisée, un accompagnement personnalisé, un programme d'apprentissage, un emploi subventionné ainsi que des aides et de petits crédits destinés aux travailleurs indépendants et aux jeunes pousses (*start-ups*). Une enveloppe de 21,7 milliards d'euros est d'ores et déjà disponible pour l'amélioration de l'accès à l'emploi dans ce cadre et s'ajoute aux 10 milliards d'euros prévus pour l'amélioration de l'intégration active des personnes défavorisées. Le FSE pourrait intervenir en tout premier lieu en faveur des actions d'aide aux personnes défavorisées afin d'atténuer les effets de la crise et de promouvoir l'intégration sociale.

La réussite de la transition après une perte d'emploi dépend aussi de la rapidité et de la qualité de l'intervention des services de l'emploi. La contribution au renforcement des institutions du marché du travail accordée au titre de la politique de cohésion atteint 2,2 milliards d'euros, mais il pourrait être nécessaire d'augmenter ce montant prochainement. Lorsque les prévisions en matière d'emploi sont mauvaises, les États membres devraient renforcer le rôle de leurs services publics de l'emploi, qui sont des acteurs essentiels pour ce qui concerne le ciblage correct des mesures actives du marché du travail et l'amélioration de l'adéquation entre les compétences et les emplois.

Toute action visant à faire face aux répercussions sociales et aux effets en matière d'emploi de la crise requiert, pour être efficace, la participation active des partenaires sociaux. Il en va de même pour la mise en œuvre efficace des réformes du marché du travail motivées par la flexicurité. Le FSE soutient financièrement le renforcement du dialogue social et les actions menées conjointement par les partenaires sociaux.

- Faire correspondre les compétences aux besoins du marché du travail: l'inadéquation des compétences sur le marché du travail constitue un problème croissant dans la plupart des États membres et les turbulences financières aggraveront cette discordance à bref délai. Même s'il convient de ne pas négliger les objectifs à moyen et long terme dans ce domaine, il importe de s'atteler aussi à l'amélioration immédiate des compétences, en particulier dans les secteurs confrontés à des pénuries de main-d'œuvre. L'acquisition de nouvelles compétences peut constituer un moyen proactif important de préserver et d'accroître la

sécurité de l'emploi ainsi que de renforcer la protection des travailleurs contre les pertes d'emploi.

Il sera essentiel d'accomplir un effort considérable d'amélioration des compétences à tous les niveaux de qualification, de développer le capital humain et d'investir utilement dans l'éducation pour permettre à l'Union européenne de retrouver le chemin du redressement, de faire face à l'évolution démographique et de tirer parti de la transition vers une économie à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de carbone. Eu égard à la rentabilité économique élevée des investissements réalisés dans l'éducation, les ressources du FSE affectées à l'amélioration du capital humain au cours de la période de programmation 2007-2013 ont été portées à quelque 25 milliards d'euros. En outre, 13,5 milliards d'euros, dégagés dans le cadre de la politique de cohésion, serviront au renforcement de la capacité d'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise, ce qui implique le développement de systèmes d'anticipation des changements économiques et des besoins en termes d'emplois et de compétences. Cette anticipation des besoins de compétences est fondamentale, notamment pour préparer le redressement économique. L'initiative «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux»<sup>4</sup> contribuera à la réalisation de cet objectif.

**Les États membres sont par conséquent encouragés:**

- à investir dans les éléments de flexicurité utiles, notamment dans le contexte des dispositifs d'activation renforcés visant à assurer la réinsertion professionnelle rapide des travailleurs licenciés;
- à réorienter, au besoin, les programmes du FSE en faveur des groupes les plus sévèrement touchés par la crise;
- à continuer d'investir dans l'amélioration de la qualité de l'éducation et le relèvement des niveaux généraux de compétence, notamment en faveur des groupes peu qualifiés et défavorisés;
- à utiliser les instruments de la politique de cohésion pour améliorer les mécanismes d'anticipation des besoins de compétences et d'harmonisation de celles-ci avec les offres d'emploi existantes ou prévues.

## **2.2. Les entreprises**

Le fait d'assurer l'existence d'entreprises saines, innovantes et dynamiques est évidemment indispensable au redressement économique et constitue l'un des principaux défis à relever dans l'économie mondiale actuelle. Les PME sont des plus vulnérables, car l'accès au crédit diminue. La raréfaction du crédit peut s'expliquer dans un premier temps par la crise du secteur bancaire, mais, élément plus important, elle sera amplifiée par l'aversion accrue pour le risque des établissements de crédit. La diminution de la demande incitera les entreprises à réduire leurs activités et à investir moins, en particulier dans le domaine de l'innovation, qui requiert surtout des investissements «immatériels» de longue durée.

- L'accès au financement est évidemment capital à un moment où les entreprises, en particulier les jeunes pousses et les PME, ont de plus en plus de difficulté à obtenir des

---

<sup>4</sup> COM(2008) 868 du 16.12.2008.

fonds dans un environnement financier devenu allergique au risque. La Commission a activement soutenu une utilisation complémentaire des instruments renouvelables comme l'emprunt, les actions et les garanties dans le contexte, à la fois, du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et de la politique de cohésion. Afin d'accroître l'incidence des investissements communautaires pour la période de programmation en cours, la Commission et le Fonds européen d'investissement (FEI) ont créé JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* - Ressources européennes communes pour les microentreprises et les PME), qui est une initiative orientée vers la création d'entreprises et l'expansion des PME. Étant donné, par ailleurs, que la crise financière et le ralentissement économique limitent les ressources budgétaires publiques, il est nécessaire, aujourd'hui plus que jamais, de se détourner des modèles de financement traditionnels fondés uniquement sur l'octroi de subventions au profit d'instruments remboursables.

- Microcrédit: la Commission s'est montrée de plus en plus attentive au rôle essentiel que jouent les microentreprises et aux formes de financement adaptées à leurs besoins<sup>5</sup>. Le 10 septembre 2008, la Commission et le groupe BEI ont lancé JASMINE (*Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe* - Action commune pour soutenir les institutions de micro-finances en Europe) afin de proposer diverses formes d'assistance technique et financière aux institutions de microfinancement non bancaires, de manière à leur permettre d'améliorer la qualité de leurs opérations, de se développer et d'assurer leur viabilité. Le projet comprendra une phase préparatoire de trois ans (2009-2011) et sera doté d'un budget total estimé à quelque 50 millions d'euros.
- Mesures de soutien aux entreprises: le montant attribué, au cours de la période 2007-2013, au soutien aux entreprises dans le cadre de la politique de cohésion s'élève à quelque 55 milliards d'euros; une grande partie de cette somme servira à soutenir directement l'innovation dans les PME ainsi que la formation de pôles. Un grand nombre d'actions programmées sont compatibles avec les actions plus immédiates qu'il est nécessaire de mener pour faire face à la conjoncture actuelle, car elles portent en particulier sur des problèmes majeurs qui se posent à long terme aux entreprises dans l'économie réelle. Ces actions prioritaires concernent, entre autres, l'exploitation du potentiel des applications TIC, des technologies à faibles émissions de carbone, des produits respectueux de l'environnement, des techniques de production et des processus à haut rendement énergétique.
- Développement des capacités: pour être efficaces, les politiques publiques doivent être appliquées par une administration compétente, performante, impartiale et qui a le souci de l'utilisateur. Le renforcement des capacités institutionnelles et administratives, motivé par la création d'un environnement stable pour les entreprises, soutiendra les ajustements structurels et favorisera la croissance et l'emploi, surtout en période de ralentissement de l'activité économique. L'allègement des charges réglementaires et administratives pesant sur les entreprises contribue à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité. Le FSE accorde une aide de 2 milliards d'euros au renforcement des capacités institutionnelles et à la réforme administrative. Les actions menées dans ce domaine peuvent réduire sensiblement les charges administratives pesant sur les entreprises et aider davantage de personnes à entreprendre. Il convient entre autres de veiller, dans ce contexte, à ce qu'une

---

<sup>5</sup> COM(2007) 708 du 13.11.2007, «Initiative européenne pour un développement du microcrédit en faveur de la croissance et de l'emploi».

entreprise puisse être créée n'importe où dans l'Union en trois jours et sans frais et à ce que les formalités y afférentes puissent être effectuées via une interface unique.

**Les États membres sont par conséquent encouragés:**

- à veiller à ce que les investissements bénéficiant à la compétitivité à long terme des entreprises, en particulier des PME, ne soient pas remis en cause et à ce qu'ils soient accélérés lorsque c'est possible;
- à renforcer leur soutien aux personnes qui perdent leur emploi en cette période de crise, notamment en leur accordant des subventions ou des crédits pour qu'elles créent leur propre entreprise et en leur faisant acquérir des compétences entrepreneuriales et des compétences de base en gestion;
- à accroître rapidement le recours à l'initiative JEREMIE et à accélérer sa mise en œuvre par la signature d'accords sur les fonds de placement avec le FEI et/ou d'autres institutions financières;
- à tirer parti des synergies entre les instruments financiers pour les PME financés par la politique de cohésion et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation.
- à améliorer l'environnement national pour permettre le développement d'initiatives de microcrédit et à tirer parti de l'assistance technique proposée aux initiatives de microcrédit dans le contexte de l'action JASMINE;
- à tenir leurs engagements en matière de renforcement des capacités institutionnelles, car cela aura une incidence positive sur la création d'un environnement favorable aux entreprises et à accélérer la modernisation de leurs administrations publiques.

**La Commission:**

- augmentera considérablement, avec le FEI, la disponibilité de l'aide financière et technique afin de contribuer à rendre les instruments de financement plus accessibles;
- a proposé de modifier certaines dispositions réglementaires afin d'améliorer l'environnement dans lequel sont créés des instruments tels que JEREMIE.

**2.3. Les infrastructures et l'énergie**

Face à la perspective d'une récession, il est d'autant plus important de continuer à investir dans les infrastructures et les réseaux dans les secteurs de l'énergie, des transports et des TIC. Prendre du retard sur les programmes d'investissements dans ce domaine aurait des répercussions économiques négatives à court terme et risquerait de compromettre les perspectives de croissance à long terme. La récession pourrait, par exemple, aggraver le handicap des régions dont les infrastructures dans le secteur énergétique sont peu développées et les risques en matière de sécurité d'approvisionnement dans les régions se trouvant déjà dans une situation précaire. Le fait de mener une bonne politique en matière d'infrastructures et d'accorder de l'importance à l'amélioration de l'efficacité énergétique, à la production d'énergies renouvelables et aux transports durables aidera l'Europe à surmonter la crise

économique actuelle. L'Europe s'emploie aussi à relever d'autres défis: réduire les émissions de gaz à effet de serre, protéger l'industrie et les consommateurs contre la volatilité des prix des combustibles et améliorer les environnements locaux. Le soutien apporté dans ces domaines permet également de garantir l'emploi en protégeant les postes de travail et les entreprises.

- Transports: afin de favoriser le développement d'infrastructures de transport durables, la politique de cohésion consacra quelque 38 milliards d'euros à des projets de réseaux transeuropéens (RTE-T) sur la période 2007-2013 et contribuera au financement de connexions secondaires destinées à faciliter l'accès aux RTE-T. Les programmes relevant de la politique de cohésion prévoient également d'investir dans des systèmes de transport plus respectueux de l'environnement, dont des transports urbains propres.
- Énergie: comme le souligne le plan européen de relance économique, la crise économique actuelle accroît la nécessité de moderniser le secteur énergétique européen et de diversifier les sources d'approvisionnement pour garantir une énergie disponible en quantités suffisantes et à des prix abordables dans un marché mondial instable. La mauvaise interconnexion énergétique entre l'est et l'ouest et entre le nord et le sud dont a hérité l'Union élargie est préjudiciable à la sécurité de l'approvisionnement et à la solidarité sur l'ensemble du marché intérieur de l'énergie. Pour remédier à ce problème, la politique de cohésion apportera 675 millions d'euros à des projets de RTE-E prioritaires sur la période 2007-2013 et consacra 4,8 milliards d'euros au développement des énergies renouvelables, y compris à l'appui de la décentralisation de la production énergétique et du chauffage urbain. Les 4 milliards d'euros du plan européen de relance économique destinés à être investis dans les interconnexions énergétiques seront apportés en plus et en complément des fonds alloués au titre de la politique de cohésion.
- L'amélioration de l'efficacité énergétique revêt un caractère déterminant pour la compétitivité de l'Europe et constitue une mesure favorable en tout état de cause dans la lutte contre le changement climatique. L'investissement dans des mesures en faveur de l'efficacité énergétique produit des bénéfices immédiats: la réduction des coûts pour les ménages et les entreprises, la création de croissance et d'emplois, ainsi qu'une incitation à la transition vers une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Quelque 4,2 milliards d'euros ont déjà été débloqués au titre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 en faveur de nombreux projets d'amélioration de l'efficacité énergétique.
- L'internet à haut débit pour tous les citoyens de l'Union: dans les programmes correspondants de la politique de cohésion, 2,2 milliards d'euros ont déjà été alloués aux infrastructures informatiques pour la période 2007-2013, que viendra compléter le milliard d'euros consacré à l'internet à haut débit par le plan de relance.
- Des compétences pour une économie à faibles émissions de CO<sub>2</sub>: la transition vers une société produisant peu de gaz carbonique devra nécessairement s'accompagner de la détermination et l'apport de compétences nouvelles pour de nouveaux emplois, y compris des emplois «verts». Les composantes des programmes de la politique de cohésion dédiées au capital humain devraient être utilisées pour soutenir les efforts des États membres à cet égard.

Pour améliorer et accélérer la préparation, dans le cadre de la politique de cohésion, de projets majeurs dans ces domaines prioritaires, parmi d'autres, la Commission et la Banque

européenne d'investissement ont élaboré un dispositif d'assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes appelé JASPERS («*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*»<sup>6</sup>). Ce dispositif apporte son assistance aux autorités de gestion dans l'UE 12 en vue de la préparation de grands projets relevant des priorités d'investissement dans les infrastructures de l'Union.

Une initiative distincte de la Commission, de la BEI et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), appelée JESSICA («*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*»), est conçue pour accélérer et renforcer l'investissement durable dans l'efficacité énergétique, les transports urbains, les infrastructures TIC, la réhabilitation, etc., dans le contexte urbain.

– **Concernant les infrastructures et l'énergie, les États membres sont par conséquent encouragés:**

- à optimiser l'utilisation des programmes nationaux et régionaux pour assurer une progression durable de l'exploitation des sources d'énergies renouvelables;
- à optimiser l'utilisation des programmes nationaux et régionaux pour que la conception des nouveaux bâtiments et la mise à niveau du parc immobilier existant, y compris pour les ménages les plus modestes, garantissent une grande efficacité énergétique;
- à utiliser les financements pour la reconversion et le perfectionnement des travailleurs dans la perspective des nouveaux emplois de l'économie à faibles émissions de gaz carbonique;
- à exploiter pleinement le dispositif JASPERS pour la préparation d'infrastructures stratégiques et à utiliser au mieux l'assistance au titre de la politique de cohésion à l'appui de projets majeurs;
- à tirer pleinement parti des possibilités offertes par JESSICA à l'égard du financement du développement urbain intégré;
- à exploiter les synergies dans l'élaboration de diverses infrastructures et entre les différentes sources de financement de la Communauté (politique de cohésion, RTE-T, RTE-E, 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement technologique, programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation, BEI) et de la BERD.

**La Commission propose:**

- d'augmenter de 25 % les capacités d'assistance technique de JASPERS à partir de 2009. Une telle mesure contribuerait de façon sensible à l'accélération de la préparation de projets majeurs. Pour faciliter ce renforcement des capacités, la Commission collaborera étroitement avec d'autres partenaires au sein du dispositif JASPERS;

---

<sup>6</sup> JASPERS est un dispositif d'assistance technique associant la Commission, la BEI, la BERD et la KfW qui peut intervenir à tous les stades de la préparation de projets.

- de modifier le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour pouvoir subventionner l'amélioration de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans l'immobilier pour les ménages les plus modestes dans tous les États membres;
- de modifier les dispositions réglementaires pour faciliter les contributions nationales en nature pour le financement des instruments JESSICA.

#### **2.4. Recherche et innovation**

Les investissements prévus dans l'économie de la connaissance au titre de la politique de cohésion, dont le montant est estimé à 86 milliards d'euros, soit 25 % du budget total<sup>7</sup>, devraient rester une priorité malgré l'actuel ralentissement de l'économie. Les investissements privés dans la R-D étant étroitement liés aux performances générales de l'économie, il est d'autant plus important de préserver la stabilité des dépenses publiques et de créer un espace européen de la recherche solide pour garantir que l'économie accorde suffisamment d'importance à la recherche, qui jette les fondements de la croissance à long terme. L'Europe ne peut se permettre de faire preuve de frilosité à l'égard de l'investissement dans la production de nouvelles connaissances et l'innovation, surtout à l'heure actuelle.

De solides performances en matière de R-D et d'innovation, dans tous les secteurs, contribueront de façon déterminante à atteindre les objectifs de Lisbonne en matière de croissance et d'emploi et à trouver des solutions durables aux problèmes environnementaux urgents comme le changement climatique, ainsi qu'aux questions énergétiques. La politique de cohésion a établi des conditions stables pour pérenniser le financement des stratégies de R-D et d'innovation. Eu égard au rôle essentiel d'un investissement accru dans la R-D et des priorités définies par les orientations stratégiques de la politique de cohésion, les investissements dans ce domaine au titre de la politique de cohésion devraient progresser sensiblement en 2007-2013, pour tous les États membres.

L'expérience a clairement montré que les mesures en matière de recherche et d'innovation ne peuvent atteindre leur but que si elles sont axées sur des actions prioritaires précises et qu'elles sont mises en œuvre de manière cohérente. Le maintien du niveau d'investissement prévu est indispensable si l'Europe veut réussir à améliorer sa capacité d'innovation, au sens le plus large, y compris pour ce qui est de la commercialisation de nouveaux produits et services. Même s'il peut sembler difficile, avec l'assèchement du crédit et le resserrement des dépenses publiques, de tenir les engagements pris au niveau national en faveur de la R-D et de l'innovation, les pouvoirs publics doivent prendre le rôle de chef de file pour garantir un climat favorable à l'investissement dans ces domaines et se préparer au mieux à la prochaine reprise.

#### **Les États membres sont donc invités:**

- à continuer de soutenir, par l'intermédiaire des programmes relevant de la politique de cohésion, les investissements en faveur du renforcement des capacités de R-D, des infrastructures de recherche, des petites infrastructures de R-D d'entreprises privées actives dans des secteurs à forte intensité de connaissances, ainsi que du capital humain, dans les domaines disposant d'un fort potentiel de croissance (comme les TIC, l'efficacité énergétique et les technologies énergétiques à faibles émissions de gaz carbonique);

<sup>7</sup> «Regions delivering innovation through Cohesion Policy» (SEC(2007)1547 du 14.11.2007)

– à exploiter pleinement les synergies entre les différentes sources communautaires, publiques et privées de financement des activités de recherche et d'innovation, afin de garantir que les projets prioritaires dans ces domaines continuent de bénéficier de fonds.

### 3. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Le vaste plan européen de relance économique proposé par la Commission plaide en faveur d'importantes incitations financières combinant des mesures nationales et communautaires. Eu égard au fait que la situation économique actuelle devrait peser lourdement sur les financements privés comme les budgets publics, une série de mesures liées à l'accélération des investissements au titre de la politique de cohésion a été mise en avant pour tirer parti de la ligne d'action et de la stabilité de cette politique. Ces mesures combinent des propositions législatives de la Commission, qui devraient être adoptées rapidement par les institutions compétentes, et des initiatives destinées à exploiter pleinement les instruments existants.

Les propositions de modification ciblée de la législation<sup>8</sup> portent sur les points suivants:

- l'amélioration du flux de trésorerie des pouvoirs publics chargés de la réalisation des programmes nationaux et régionaux. Les mesures à cet effet sont notamment l'ajout d'une tranche de préfinancement en 2009, ainsi que des mesures susceptibles d'accélérer le remboursement des dépenses engagées dans le cadre de grands projets et de régimes d'aides d'État;
- la clarification des dispositions facilitant le lancement d'instruments d'ingénierie financière, en vue d'accélérer l'accès à des dispositifs de financement;
- une simplification visant à accroître le recours aux taux et montants forfaitaires pour les coûts afin que les pouvoirs publics puissent accélérer la préparation des projets et mesures;
- l'extension des possibilités d'aide à l'investissement dans l'amélioration de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans l'immobilier pour les ménages aux revenus modestes dans l'Union des 27.

En complément de ces modifications de la législation, la Commission propose les mesures et principes suivants pour aider les États membres à exploiter pleinement les possibilités existantes et les préparer à tirer parti des modifications de la législation qui ont été proposées.

- **Axer les mesures sur les investissements pertinents:** dans les circonstances exceptionnelles actuelles, les États membres et la Commission pourraient envisager de modifier les objectifs et priorités des programmes opérationnels afin d'accroître encore l'importance accordée aux investissements dans les domaines qui disposent d'un potentiel de croissance immédiat et/ou qui sont dans une situation d'urgence. On peut citer, à titre d'exemple, l'investissement dans l'efficacité énergétique, les technologies propres, les services environnementaux, les infrastructures et interconnexions, les réseaux à haut débit, l'anticipation des besoins et l'adéquation des compétences avec la demande future du

---

<sup>8</sup> Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) N°1083/2006 sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion (COM(2008) 803).

Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) N°1080/2006 sur le FEDER (COM(2008) 838).  
Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) N°1081/2006 sur le FSE (COM(2008) 813).

marché, ou encore le déblocage de fonds pour les PME (à savoir des entreprises innovantes et à forte intensité de recherche). Dans le cadre des programmes existants, les États membres sont invités, en étroite collaboration avec la Commission, à donner une priorité immédiate à de tels investissements en faveur de la productivité.

- **Exploiter les possibilités de financement innovantes pour les PME:** le potentiel des instruments du type JEREMIE, qui permettent aux PME d'accéder à des capitaux, doit être pleinement exploité. Les États membres sont invités à participer activement à la plateforme de mise en réseau que la Commission lancera en 2009 en coopération avec le FIE.
- **Exploiter les possibilités existantes:** la démarche stratégique et la grande étendue des programmes existants offrent déjà une marge de manœuvre importante. En principe, les gestionnaires de programme peuvent ajuster le rythme relatif des dépenses et de la mise en œuvre en fonction des différentes priorités et catégories de bénéficiaires, ou remplacer des interventions par des mesures complémentaires. La Commission fera tout ce qui est en son pouvoir pour aider les États membres et les inciter à exploiter pleinement la latitude offerte dans les limites du cadre juridique.
- **Accélérer la réalisation des programmes:** pour accélérer la réalisation des programmes, la Commission encourage les États membres à finaliser leurs dispositifs nationaux de gestion et de contrôle conformément aux dispositions réglementaires et principes pertinents. Les transactions financières intermédiaires en général pourront ainsi se faire plus rapidement, dans le respect du principe de bonne gestion financière.
- **Maintenir le niveau d'investissement public:** eu égard aux difficultés des États membres à assurer le cofinancement de projets, ceux-ci peuvent, au sein d'un programme, moduler les contributions communautaires et nationales pour des projets particuliers: certaines opérations, par exemple, pourraient être financées à 100 % par la politique de cohésion en 2009. Une telle concentration des dépenses au début de la période de programmation devrait être compensée par des opérations financées uniquement par des capitaux nationaux vers la fin de la période.

– **Les États membres sont encouragés:**

- à exploiter toutes les possibilités pour accélérer les interventions nécessaires relevant des objectifs convenus des programmes;
- à mobiliser les avances déjà prévues et les avances supplémentaires proposées en 2009 pour le préfinancement des interventions prioritaires et un démarrage rapide des programmes 2007-2013;
- à déterminer si la modification en urgence des programmes est nécessaire, au-delà de la marge de manœuvre existante, pour hâter la réalisation des projets;
- à utiliser leur rapport stratégique national<sup>9</sup>, qui doit être remis fin 2009, pour communiquer les premiers résultats de la mise en œuvre du nouveau cycle de programmation. Ces

<sup>9</sup> Conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1083/2006, ces rapports traitent de questions comme la contribution des programmes à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion et de l'objectif en matière de promotion de la compétitivité et de création d'emplois, ainsi que de la situation socio-économique.

rapports revêtent une importance d'autant plus grande dans les circonstances économiques actuelles. Ils pourraient, s'il y a lieu, formuler des propositions plus approfondies pour la révision stratégique des programmes et de leurs objectifs à la lumière des répercussions de la récession.

#### **La Commission collaborera avec les États membres:**

- pour examiner l'éventualité d'une modification anticipée des programmes opérationnels afin de répondre à de nouveaux besoins, simplifier leur mise en œuvre et accélérer la réalisation des priorités établies;
- pour examiner l'éventualité d'une modification anticipée des programmes opérationnels en vue de l'introduction, dans les programmes pour l'UE-15, de moyens de financement de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans l'immobilier, et du renforcement des investissements de ce type dans l'UE-12;
- enfin, la Commission examinera rapidement les demandes en faveur d'une courte prolongation du délai de clôture des programmes 2000-2006, afin de maximiser l'utilisation des engagements déjà effectués et d'atténuer les difficultés liées à la levée de capitaux à la fin de 2008.

#### **4. CONCLUSION**

La politique de cohésion contribue de façon sensible à l'économie réelle en produisant de la croissance et en créant des emplois dans l'Union, ainsi qu'en établissant des programmes pour le développement durable. Grâce à d'importants investissements financiers et à une gestion décentralisée axée sur l'amélioration de l'action des pouvoirs publics, la responsabilisation et le contrôle, la politique de cohésion apporte un soutien déterminant à la croissance et l'emploi au niveau local et régional, où les effets de la crise économique et financière seront ressentis par les citoyens de l'Union. La politique de cohésion est déjà axée sur l'aide aux États membres et régions en difficulté afin de réduire les inégalités, favoriser la croissance et renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union.

Dans le contexte du ralentissement économique, la mise en place des mesures législatives et des autres mesures exposées dans la présente communication apportera une contribution notable au plan européen de relance de l'économie. L'accélération des investissements au titre de la politique de cohésion et leur concentration au début de la période de programmation peuvent avoir une incidence positive du point de vue de la création de demande dans des secteurs clés et pourraient donner une impulsion financière importante à court terme, tout en portant assistance à ceux qui sont directement touchés. Il est essentiel de préserver la place centrale des investissements «affectés» aux objectifs de Lisbonne, car ils peuvent contribuer à accélérer la reprise et à répondre à des enjeux à long terme tels que l'amélioration de la compétitivité et l'adaptation à une économie à faibles émissions de carbone.

La réalisation rapide de ces mesures nécessitera une coopération étroite entre la Commission et les autres institutions européennes, les États membres, ainsi que les parties prenantes des programmes.