

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.6.2009
COM(2009) 295 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale

{SEC(2009) 828 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	La dimension régionale de la créativité et de l'innovation.....	4
2.1.	La créativité.....	4
2.1.1.	Développer le talent local	4
2.1.2.	Attirer le talent et des visiteurs.....	5
2.1.3.	Faire preuve de tolérance	6
2.2.	L'innovation	7
2.2.1.	Les nouvelles entreprises	8
2.2.2.	Les entreprises existantes	10
2.3.	Conclusion	11
3.	La cohésion territoriale: l'état du débat	12
3.1.	Définition, portée et ampleur de la cohésion territoriale.....	13
3.2.	Une coordination améliorée et de nouveaux partenariats territoriaux	14
3.3.	Une meilleure coopération	15
3.4.	Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale	15

RAPPORT DE LA COMMISSION

Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale Des régions créatives et innovantes

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est axé sur la créativité et l'innovation, car ces deux éléments peuvent aider l'Union à sortir plus vite et plus forte de la crise économique actuelle. Ainsi, le plan européen pour la relance économique, tout comme la politique de cohésion, cible des investissements qui renforcent la compétitivité de l'UE à long terme, notamment dans l'entrepreneuriat, l'accès des PME au financement, le capital humain, les TIC, les technologies vertes et l'efficacité énergétique¹. Ce plan renforce le lien entre la politique de cohésion et la stratégie de Lisbonne et l'importance accrue accordée à l'innovation pour la période 2007-2013, matérialisée par une enveloppe de 85 milliards d'euros². Le cinquième rapport d'étape³ soulignait le rôle essentiel de certains secteurs et de la restructuration économique dans le développement régional. La récession actuelle accélérera la restructuration et touchera durement certains secteurs; les pertes d'emplois seront particulièrement nombreuses dans les secteurs de la finance, de la construction et de l'automobile.

De plus, le présent rapport avance que la créativité et l'innovation comportent une dimension régionale essentielle⁴. Selon l'OCDE⁵, compte tenu de la complexité croissante de l'innovation (modèles d'innovation plus ouverts, innovation de procédé et rôle de l'absorption et de l'adaptation), il est impossible d'encourager l'innovation dans toutes les régions à l'aide d'une politique unique. Les connaissances locales doivent être exploitées afin que les régions élaborent leurs propres systèmes d'innovation et utilisent plus efficacement le savoir et la technologie. Enfin, et ce n'est pas négligeable, l'Année européenne de la créativité et de l'innovation a aussi inspiré le choix du thème du présent rapport.

Le présent rapport vise principalement à mettre en évidence les facteurs susceptibles de stimuler la créativité et l'innovation tant dans les régions développées que dans les régions moins développées. Il porte sur l'innovation technologique, mais aussi sur de nombreuses formes d'innovation qui ne revêtent pas de caractère technologique, comme l'innovation sociale, artistique, culturelle, de procédé et de service.

Les données régionales disponibles pour l'élaboration du présent rapport ne reflètent pas encore la crise. Jusqu'en 2007, les taux de chômage diminuaient et convergeaient rapidement (voir fiche n° 1). Or, ils connaissent maintenant une hausse spectaculaire en Espagne, en Irlande et dans les trois pays baltes, et devraient y atteindre entre 11 et 17 % en 2009, soit plus

¹ COM(2008) 876.

² SEC(2007) 1547.

³ COM(2008) 371.

⁴ MERIT, *tableau de bord régional de l'innovation 2006*.

⁵ Résumé de la réunion ministérielle de l'OCDE de mars 2009 sur le thème «Bâtir des régions innovantes».

du double des taux de 2007⁶. Après une période de croissance soutenue, ces cinq États membres devraient également voir leur économie se ralentir (voir fiche n° 2).

Le présent rapport contient également une synthèse du débat sur la cohésion territoriale qui a eu lieu à la suite de la publication d'un livre vert l'an dernier.

Il est accompagné de onze fiches recensant et analysant les indicateurs essentiels liés à la créativité et l'innovation.

2. LA DIMENSION REGIONALE DE LA CREATIVITE ET DE L'INNOVATION

Dans le présent rapport, on entend par «créativité» la production d'une idée nouvelle et utile⁷ et par «innovation» la mise en pratique d'une telle idée. La notion de «dimension régionale» implique que l'idée doit être nouvelle et utile dans la région considérée. Par conséquent, l'analyse qui suit porte à la fois sur des activités qui repoussent la frontière du savoir et sur des activités qui permettent aux régions de s'approcher de cette frontière.

2.1. La créativité

Comment les idées nouvelles et utiles naissent-elles? En dépit de l'image répandue de l'inventeur solitaire, la plupart des idées nouvelles sont le fruit d'interactions entre plusieurs êtres humains, en particulier entre différentes personnes de talent. C'est l'une des raisons pour lesquelles les demandes de brevet et les activités culturelles sont concentrées dans les villes. Pour favoriser de telles interactions, les régions doivent développer leur propre talent, attirer le talent et faire preuve de tolérance vis-à-vis de la diversité.

2.1.1. Développer le talent local

L'éducation et la formation peuvent aider les citoyens à développer leurs talents et leur créativité. Cependant, les niveaux d'instruction varient encore considérablement d'une région à une autre. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur est plus élevée de presque neuf points de pourcentage dans les régions relevant de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» (CRE) et dans les régions en transition⁸ que dans celles couvertes par l'objectif «Convergence» (voir tableau n° 1). De même, la participation à l'éducation et la formation tout au long de la vie accuse un retard important dans les régions de convergence, où elle est inférieure de moitié à celle enregistrée dans les régions CRE.

L'indice *d'intensité de capital humain* est le résultat de la combinaison pondérée de la proportion de personnes âgées de 25 à 64 ans ayant terminé des études secondaires et de celles ayant terminé des études supérieures (voir fiche n° 3). La plupart des régions du Portugal, de l'Italie, de la Grèce et de l'Espagne méridionale affichent des résultats médiocres en la matière, ce qui implique que la créativité y est peut-être stimulée dans une moindre mesure. L'écart entre les régions de convergence et les régions CRE est important (neuf points), mais il se réduit du fait d'une augmentation plus marquée de la proportion de diplômés de l'enseignement secondaire dans les premières.

⁶ CE, *prévisions économiques*, printemps 2009.

⁷ Ernesto Villalba, *On creativity*, CCR, 2008.

⁸ Les «régions en transition» comprennent à la fois les régions dans lesquelles l'aide est progressivement introduite et celles dans lesquelles l'aide est progressivement supprimée, car ces deux catégories bénéficient d'un soutien transitoire.

Dans l'Union européenne considérée dans son ensemble, l'indice d'intensité de capital humain a connu une hausse importante entre 2000 et 2007. Cette évolution se poursuivra avec l'augmentation du nombre de jeunes bien qualifiés intégrant le marché du travail. Il est de plus en plus fréquent que les femmes acquièrent des qualifications moyennes à élevées. En fait, les jeunes femmes sont souvent plus qualifiées que les jeunes hommes à l'heure actuelle (voir fiche n° 4).

2.1.2. *Attirer le talent et des visiteurs*

Une région peut accroître sa part de talent en incitant des personnes talentueuses à s'y installer ou à y effectuer des visites. Bien que les mouvements intranationaux puissent aider certaines régions et certaines villes, seule l'importation de talents depuis l'étranger gonfle le réservoir national. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur d'origine étrangère n'est que de 2 % dans l'Union, contre 6 % aux États-Unis, un niveau que seules huit régions européennes atteignent. La carte bleue européenne proposée⁹ aidera à attirer davantage de diplômés étrangers.

La proportion de citoyens en âge de travailler nés dans un autre pays suit le même schéma que celui des diplômés étrangers; elle est élevée à Londres, Luxembourg, Bruxelles et Vienne, où plus d'un citoyen sur trois est né à l'étranger (voir fiche n° 5), et souvent très faible dans la plupart des États membres d'Europe centrale et orientale. Elle atteint seulement 3 % dans les régions de convergence, alors qu'elle est quatre fois plus importante dans les régions CRE.

Heureusement pour les pays et les régions qui connaissent une émigration importante, la plupart des émigrés ne coupent pas les liens avec leur pays de naissance. Certains États membres, par exemple, bénéficient de transferts de fonds substantiels des émigrés à leur famille restée au pays. Cela représente des entrées de capitaux considérables, équivalant à un ou plusieurs points de pourcentage du PIB par an¹⁰, mais une diminution pourrait se produire en raison de la crise.

De nombreux citoyens de l'Union originaires des États membres d'Europe centrale et orientale y sont déjà retournés à la suite de l'amélioration des possibilités d'emploi et des salaires, en partie grâce à la politique de cohésion, ainsi que de la hausse du chômage dans certains des principaux États membres de destination. Les transferts de fonds s'en trouvent réduits, mais ces personnes emmènent avec elles leur expérience internationale, leur sens accru des affaires et leurs contacts. Par le passé, l'Irlande et l'Espagne ont vu leur population se réduire en raison d'une émigration supérieure à l'immigration; ces dernières années, cette tendance à la baisse s'est toutefois inversée sous l'effet de la mobilité et de la migration intracommunautaires, grâce à une croissance économique élevée et à une attitude plus ouverte.

Les voyages d'affaires favorisent aussi les interactions et les échanges d'idées. En dépit de la multiplication et de l'amélioration des possibilités de connexion et de coopération en ligne, les rencontres directes restent très prisées. Les conférences professionnelles et scientifiques continuent d'attirer des foules de personnes du monde entier. Les voyages d'affaires représentent une source importante de croissance et d'emploi pour de nombreuses villes et régions. Si les voyages d'agrément n'ont pas pour objectif l'échange d'idées, ils peuvent cependant contribuer à enrichir la vie sociale dans les villes et, partant, à stimuler la créativité.

⁹ COM(2007) 637.

¹⁰ Eurostat, *Remittance flows to and from the EU*, 2007.

L'indicateur relatif au nombre d'arrivées dans les hôtels par habitant (voir fiche n° 6) fait apparaître certaines des destinations les plus prisées pour les voyages d'affaires et le nombre très faible d'arrivées dans les États membres d'Europe centrale et orientale.

2.1.3. Faire preuve de tolérance

La tolérance vis-à-vis des origines différentes et des modes de vie différents non seulement contribue à attirer et retenir le talent, mais crée aussi l'environnement ouvert dans lequel la créativité prospère et la diversité est appréciée. Cependant, les résidents de certains pays se sentent mal à l'aise face à un voisin ou un élu politique haut placé ayant une origine ethnique différente, une religion ou des convictions différentes ou une orientation sexuelle différente, ou souffrant d'un handicap (voir fiche n° 7). La discrimination fondée sur ces motifs est interdite¹¹ dans l'Union européenne. Néanmoins, contrairement aux attitudes prédominantes aux États-Unis et en Islande, dans huit États membres, plus de la moitié des répondants ne voyaient pas d'un très bon œil qu'une personne d'une origine ethnique différente soit élue pour occuper un poste politique des plus élevés, et dans neuf États membres, ils n'étaient pas favorables à ce qu'un homosexuel dirige le pays.

Bien que, dans l'ensemble, les personnes interrogées aient déclaré penser que la discrimination était moins répandue que par le passé dans leur pays, dans dix-sept États membres, au moins un type de discrimination était perçu comme plus fréquent que cinq ans auparavant. Dans presque tous les États membres, il s'agissait notamment de la discrimination ethnique, mais la discrimination fondée sur la religion, l'homosexualité ou le sexe a également été mentionnée. Même si les États membres plus développés ont tendance à être légèrement plus tolérants, certains d'entre eux affichent encore des résultats médiocres, et la hausse du chômage pourrait conduire à la multiplication des actes discriminatoires.

Dans les États membres de l'Union, le taux de chômage des résidents nés à l'étranger est souvent plus élevé; il peut atteindre deux ou trois fois celui des autochtones. Cela est dû en partie à une connaissance insuffisante de la langue locale et à un niveau d'instruction moindre, mais aussi à la discrimination. Étant donné que l'immigration en provenance de pays tiers sera le seul moyen de juguler le déclin démographique dans l'Union, il sera d'autant plus important dans le futur de faire en sorte que les immigrés et leurs enfants puissent trouver un emploi ou créer une entreprise¹². Un meilleur accès à une formation appropriée et à l'enseignement supérieur contribuera à améliorer leur intégration sur le marché du travail¹³.

La classe créative de base (voir fiche n° 8) revêt une importance particulière pour l'économie, car ses membres produisent plus d'idées et sont davantage susceptibles de créer des entreprises et, partant, de la croissance et des emplois¹⁴. Des études montrent qu'aux États-Unis¹⁵, cette classe est attirée par les villes où se mêlent talents, tolérance et technologies de pointe. Les membres de la classe créative de base sont notamment les ingénieurs, les écrivains, les architectes, les scientifiques, les professeurs et les artistes, ainsi que les personnes exerçant d'autres professions qui impliquent la création de nouveaux produits, procédés ou services significatifs.

¹¹ Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹² COM(2008) 394.

¹³ OCDE, *Les migrants et l'emploi*, 2008.

¹⁴ Boschma, R.A., et Fritsch, M., *Creative class and regional growth*, 2007.

¹⁵ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, 2002.

Dans l'Union européenne, la classe créative de base est fortement concentrée dans les régions des capitales et autour de celles-ci ainsi que dans le Benelux et les pays nordiques, en Irlande et au Royaume-Uni. Ces régions accueillent une proportion importante de diplômés de l'enseignement supérieur nés à l'étranger, offrent un accès à large bande et comptent souvent de grandes villes, ce qui confirme les préférences susmentionnées. Ces régions et zones métropolitaines sont de plus en plus reconnues comme de puissants moteurs d'innovation, et de nombreuses villes prennent des mesures pour devenir plus créatives en attirant des personnes créatives très qualifiées et en offrant un environnement favorable aux professions innovantes et à la concrétisation des idées¹⁶. Dans les régions relevant de l'objectif «Convergence», la classe créative de base ne représente que 5 % de la population, contre 8 % dans les régions couvertes par l'objectif «Compétitivité régionale et emploi», ce qui est peut-être dû à la proportion moins importante de diplômés de l'enseignement supérieur et de personnes nées à l'étranger ainsi qu'à l'utilisation moins développée des TIC dans ces premières régions. À titre d'exemple, l'accès à large bande dans les régions de convergence atteignait 32 % en 2008, soit un niveau nettement inférieur à celui enregistré dans les régions CRE (57 %), mais très largement supérieur à celui de 2004 (8 %).

Tableau n° 1: indicateurs de créativité par type de régions

Indicateur	Période	Unité	Convergence	Transition	CRE
Accomplissement d'études supérieures *	2007	% des 25 à 64 ans	17	25	26
Participation des 25 à 64 ans à l'éducation et la formation *	2007	% des 25 à 64 ans	5,1	8,1	11,5
Éducation et la formation * 15 à 64 ans nés dans un autre pays *	2007	% des 15 à 64 ans	2,8	10,3	12,5
Taux de chômage	2007	% de la population active	9,2	8,4	6,1
Évolution du taux de chômage	2000-2007	points de pourcentage	-4,6	-3,0	-0,5
Arrivées dans les hôtels *	2006-07	nombre d'arrivées par habitant	0,7	1,4	1,4
Classe créative de base *	2006-07	% des 15 à 64 ans	5,4	6,9	8,3
Accès à large bande **	2008	% des ménages	32	43	57

* sauf FR9. ** sauf FR9, DE5, DEC, UKD1, UKE1, UKK3 et UKM5.

2.2. L'innovation

Si le présent rapport s'attache à la dimension régionale de l'innovation, cette dernière comporte également une dimension mondiale. Des études¹⁷ indiquent que l'Union européenne a du retard sur les États-Unis, mais commence à le rattraper. L'UE enregistre notamment une croissance plus élevée en ce qui concerne les diplômés de l'enseignement supérieur, les chercheurs, la R&D publique, le capital-risque, l'accès à large bande et l'emploi dans les services à forte intensité de connaissances³, et elle se situe en tête pour ce qui est des diplômés en sciences et ingénierie, des marques, de la balance des paiements technologiques et de l'emploi dans l'industrie manufacturière de moyenne et de haute technologie³.

Une idée nouvelle et utile peut être mise en pratique dans la sphère sociale, culturelle ou économique. L'innovation sociale peut avoir pour objet l'amélioration des systèmes de garde

¹⁶ *Competitiveness of European Metropolitan Regions*, www.acre.socsci.uva.nl/

¹⁷ MERIT, *tableau de bord européen de l'innovation 2008, 2009*.

d'enfants ou de fourniture de soins de santé à domicile, ou la promotion de transports durables. L'innovation culturelle peut déboucher sur de nouvelles formes d'art. Dans le domaine économique, l'innovation peut porter sur la réduction de la consommation énergétique, la rationalisation des processus ou l'amélioration de la conception des produits et des services – des éléments qui ont tous tendance à stimuler la productivité. De nombreuses régions ont vu leur productivité croître de manière significative (voir fiche n° 9). Les régions où la hausse est la plus importante se situent principalement dans les États membres d'Europe centrale et orientale. Depuis 2000, la productivité dans l'industrie et les services a augmenté de 2 % par an dans les régions de convergence – un taux deux fois supérieur à celui des régions CRE. Cette croissance a été favorisée par la progression de l'instruction ainsi que l'amélioration et le développement de l'utilisation des TIC et des entrées d'investissements directs étrangers (IDE).

Les IDE constituent une source essentielle d'investissements pour presque tous les États membres d'Europe centrale et orientale (voir tableau n° 3), où les flux nets d'IDE ont représenté plus de 3 % du PIB par an entre 2005 et 2007. Toutefois, ils ne sont pas nécessairement synonymes de création d'entreprises. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un investisseur étranger acquérant dans une société donnée une participation lui en conférant le contrôle. La forte croissance de la productivité dans les régions relevant de l'objectif «Convergence» est la principale cause de la réduction substantielle de l'écart en matière de PIB par habitant. Pour ce qui est des taux d'emploi, l'écart est resté supérieur à dix points de pourcentage depuis 2000 (voir tableau n° 4). Le PIB par habitant comparé à la moyenne de l'UE a augmenté de six points entre 2000 et 2006: les régions en transition n'étaient alors plus qu'à quatre points de cette moyenne, tandis que les régions de convergence, avec un taux de 59 %, s'étaient rapprochées mais restaient encore bien loin du seuil de 75 % (voir fiche n° 2).

2.2.1. *Les nouvelles entreprises*

Les idées nouvelles sont souvent mises en pratique par de nouvelles entreprises. Ces dernières peuvent être créées par des entrepreneurs locaux ou résulter d'investissements directs étrangers. Elles sont les garantes de l'innovation. De nouvelles entreprises innovantes peuvent conquérir un marché de niche et se développer rapidement (c'est ce que l'on appelle des «gazelles»). Cependant, il n'est pas toujours facile de créer une entreprise. Selon la Banque mondiale¹⁸, il est plus aisé de se lancer dans une telle aventure dans au moins cent pays qu'en Allemagne, en Autriche, en Grèce, en Espagne et en Pologne (voir tableau n° 2). Seuls l'Irlande et le Royaume-Uni se situent parmi les dix premiers du classement.

¹⁸ Banque mondiale, rapport *Doing Business 2009*.

Tableau n° 2: facilité de faire des affaires – classement 2009

Économie	Facilité de faire des affaires	Création d'entreprise
Irlande	7	5
Royaume-Uni	6	8
France	31	14
Danemark	5	16
Finlande	14	16
Belgique	19	20
Estonie	22	23
Roumanie	47	26
Hongrie	41	27
Suède	17	30
Portugal	48	34
Lettonie	29	35
Slovénie	54	41
Slovaquie	36	48
Pays-Bas	26	51
Italie	65	53
Luxembourg	50	69
Lituanie	28	74
Bulgarie	45	81
République tchèque	75	86
Allemagne	25	102
Autriche	27	104
Grèce	96	133
Espagne	49	140
Pologne	76	145

Classement parmi 181 pays.
Source: Banque mondiale, rapport *Doing Business 2009*.

En 2006, le Conseil européen de printemps a défini trois objectifs clairs visant à rendre l'enregistrement d'une nouvelle entreprise plus simple, moins coûteux et plus rapide. Cependant, seuls neuf États membres avaient atteint l'ensemble de ces objectifs en 2008¹⁹.

Une autre manière importante de stimuler l'entrepreneuriat consiste à le mettre en avant comme choix de carrière, en particulier dans les régions où le taux de chômage (des jeunes) est élevé. L'éducation à l'entrepreneuriat pourrait convaincre davantage de jeunes de mettre leurs idées en pratique.

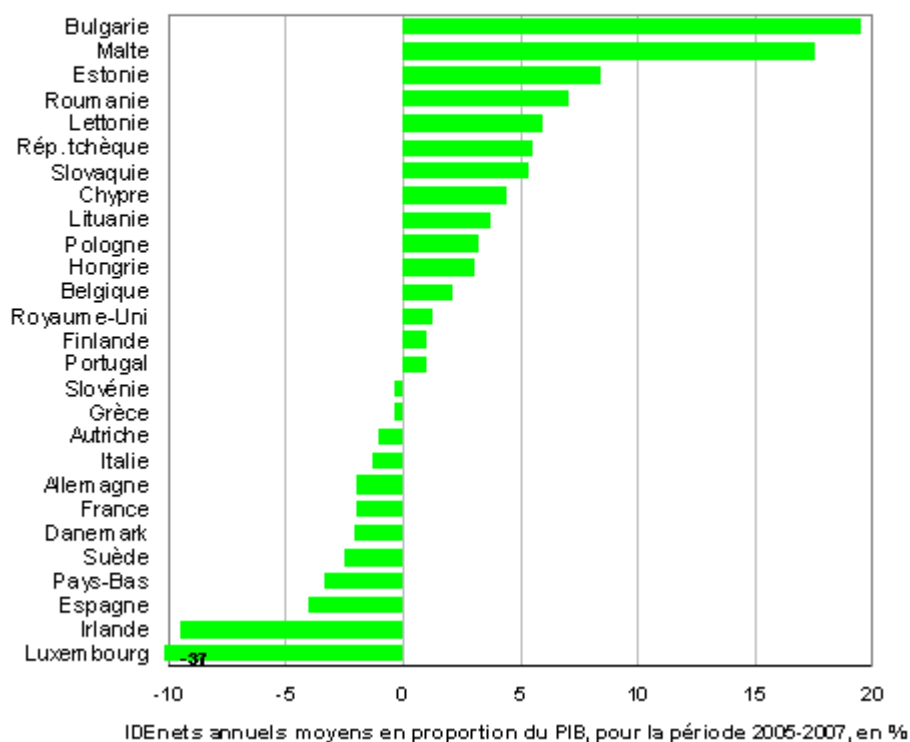
Les nouvelles entreprises étrangères sont souvent concentrées dans les régions des capitales; c'est notamment le cas en République tchèque, en Slovaquie, en Finlande et au Portugal (voir fiche n° 10). De même, elles sont souvent situées dans des régions frontalières, en particulier le long des frontières les plus proches du reste de l'Union, par exemple dans l'ouest de la Pologne et de la Hongrie, le nord-ouest de la Roumanie et l'est de la France. Au cours de la période 2005-2007, les régions de convergence ont dépassé les régions CRE s'agissant du nombre de nouvelles entreprises étrangères par habitant. La crise va entraîner une chute des

¹⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/startups2008.pdf

IDE et une réduction du nombre de nouvelles entreprises étrangères. Des études²⁰ indiquent que les politiques régionales sont plus efficaces que les politiques nationales pour encourager la diffusion de connaissances à partir d'entreprises étrangères.

Tableau n° 3: investissements directs étrangers nets en pourcentage du PIB, 2005-2007

Flux nets d'IDE par État membre, 2005-2007



L'un des objectifs de la directive sur les services consiste à faciliter la création d'entreprises de services dans d'autres États membres d'ici la fin 009. Cela pourrait conduire à une augmentation des IDE, en particulier dans les régions frontalières. Une mise en œuvre rapide et exhaustive de cette directive par les autorités nationales, régionales et locales permettra d'en maximiser les effets sur l'emploi et la création d'entreprises dans toute l'Europe.

2.2.2. Les entreprises existantes

Les entreprises existantes innovent à l'aide de la R&D et d'autres méthodes²¹, comme l'adoption de technologies, l'innovation non technologique et la combinaison inédite de connaissances existantes. Des études²² indiquent que les grandes entreprises investissent plus dans la R&D et innovent davantage en interne, tandis que les PME, dont l'accès au

²⁰ Rapport final du projet DYNREG, 2009, http://www.esri.ie/research/research_areas/international_economics/dynreg

²¹ MERIT, *Neglected Innovators*, 2008.

²² Par ex. *Innobaromètre 2007*, Eurobaromètre Flash 213, 2008, et Uppenbergh, K., *R&D in Europe*, BEI, 2009.

financement est réduit, tendent à innover moins et à confier leurs besoins en la matière à des sociétés extérieures. Les PME à fort potentiel de croissance peuvent toutefois jouer un rôle encore plus important dans l'innovation, mais elles sont susceptibles d'en être empêchées par la protection des marchés et d'autres obstacles.

La R&D est très concentrée, à la fois dans certains secteurs – l'industrie manufacturière représente 80 % à elle seule – et dans certaines régions – par exemple, 30 % des dépenses de R&D des entreprises (voir fiche n° 11) sont regroupées dans seulement dix régions. Les régions dans lesquelles les entreprises investissent plus de 2 % du PIB dans la R&D ne sont qu'au nombre de vingt-neuf. Ailleurs, ce pourcentage est le plus souvent inférieur à 1 %. Dans l'ensemble, l'Union européenne dépense beaucoup moins en R&D que les États-Unis, bien que certains États membres atteignent le niveau de ces derniers dans certains secteurs de l'industrie manufacturière. La R&D ne représente néanmoins qu'une petite partie des dépenses liées à l'innovation.

Dans les régions CRE, les dépenses de R&D des entreprises s'établissent à 1,3 %, soit un niveau quatre fois plus élevé que celui des régions de convergence. Dans les régions moins développées, la diffusion des technologies a tendance à jouer un rôle plus déterminant, comme le montre l'écart important pour ce qui est du nombre de brevets par habitant, avec treize fois plus de demandes de brevet dans les régions CRE que dans les régions de convergence.

Tableau n° 4: indicateurs d'innovation par type de régions

Indicateur	Période	Unité	Convergence	Transition	CRE
Productivité dans l'industrie et les services (SPA)	2006	indice UE27=100	63	90	113
Évolution de la productivité dans l'industrie et les services	2000 - 2006	croissance réelle annuelle moyenne de la productivité	1,9	1,3	0,9
Taux d'emploi	2007	% des 15 à 64 ans	59	64	69
PIB/habitant (SPA)	2006	indice UE27=100	59	95	122
Évolution du PIB/habitant (SPA)	2000 - 2006	points d'indice	5,4	5,9	-4,4
Nouvelles entreprises étrangères par million d'habitants	2005-07	nombre total de nouvelles entreprises étrangères par million d'habitants	268	62	225
Évolution du nombre de nouvelles entreprises étrangères par million d'habitants	2001-03 - 2005-07	nombre total de nouvelles entreprises étrangères par million d'habitants	118	-34	-18
Dépenses de R&D des entreprises	2006 *	% du PIB	0,36	0,42	1,36
* sauf UK16 et UK16b.					

2.3. Conclusion

La crise financière et la récession renforcent le rôle de la créativité et de l'innovation. L'analyse qui précède montre que ces deux éléments comportent une dimension régionale indéniable. Pour la plupart des indicateurs, les régions CRE obtiennent de bons résultats; c'est notamment le cas en ce qui concerne la classe créative de base, la R&D et l'intensité de capital

humain. Pour d'autres, comme les IDE et la croissance de la productivité, les régions de convergence sont toutefois en tête. Quelles conclusions peut-on tirer de ces tendances?

Les régions relevant de l'objectif «Convergence» pourraient retirer plus d'avantages des entreprises étrangères en les ancrant dans leur économie régionale et en améliorant leur capacité d'absorption. L'établissement de liens étroits entre les entreprises étrangères et les fournisseurs locaux accroît l'efficacité, l'emploi local et les transferts de connaissances. Ces régions devraient faire progresser les niveaux d'instruction et de participation à la formation, ce qui renforcera leur capacité d'absorption d'idées et de pratiques nouvelles et les aidera à maintenir leur forte croissance de la productivité.

En outre, elles devraient augmenter leur attrait pour les voyageurs d'agrément et d'affaires, par exemple en stimulant les activités culturelles et créatives. Cela favoriserait les échanges d'idées nouvelles et inciterait peut-être de nouveaux résidents et d'anciens émigrés à s'y (ré)installer.

Les régions en transition rattrapent leur retard sur les régions CRE, mais obtiennent encore des résultats inférieurs pour bon nombre des indicateurs économiques, dont la productivité et l'emploi. S'agissant des indicateurs liés à l'innovation comme la R&D, les brevets et le capital humain, elles sont encore assez loin derrière. Pour cesser de s'attacher essentiellement au rapport coût-efficacité et passer à une économie mue par l'innovation²³, ces régions devront améliorer l'environnement qu'elles offrent aux entreprises et investir davantage dans la R&D, l'éducation et la formation et le développement des compétences créatives fondamentales.

Les régions relevant de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» devraient veiller à retirer un maximum d'avantages du grand nombre de leurs résidents nés dans un autre pays, en faisant en sorte que ceux-ci soient intégrés sur le marché du travail et puissent plus facilement créer leur propre entreprise. Pour rester compétitives à l'échelle mondiale, ces régions doivent accroître leurs investissements dans la créativité et l'innovation et accélérer la transition entre l'apparition d'une nouvelle idée et celle d'un nouveau produit, service ou procédé.

La créativité et l'innovation prospèrent dans un environnement où les idées et les approches nouvelles sont acceptées et encouragées. Une région dans laquelle certaines personnes sont victimes de discrimination en raison de leur origine ethnique, de leurs convictions, de leur sexe, de leur handicap, de leur âge ou de leur orientation sexuelle ne sera pas seulement moins équitable, mais aussi moins compétitive. C'est pourquoi toutes les régions devraient s'efforcer de réduire la discrimination et de promouvoir le dialogue interculturel et une plus grande ouverture à l'égard des personnes ayant une origine ou un mode de vie différent.

3. LA COHESION TERRITORIALE: L'ETAT DU DEBAT

L'article 3 du traité de Lisbonne fait de la cohésion territoriale un objectif explicite de la politique de cohésion pour le futur. De plus, la crise actuelle et ses effets asymétriques sur les différents territoires ont accru l'importance de la cohésion territoriale dans l'UE, et la discussion à ce sujet est passée à la vitesse supérieure.

²³ Forum économique mondial, *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008.

En octobre 2008, la Commission européenne a adopté un livre vert sur «la cohésion territoriale»²⁴ ouvrant un large débat public concernant ladite cohésion et ses implications stratégiques. À sa grande satisfaction, elle a reçu 391 réponses²⁵, dont des contributions de tous les États membres, de près de 100 autorités régionales, de plus de 150 associations régionales et locales ainsi que de villes, de partenaires économiques et sociaux, d'organisations de la société civile, d'institutions de recherche et de particuliers. Le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social européen ont chacun adopté un avis relatif au livre vert sur la cohésion territoriale.

Les principaux résultats de la consultation sont résumés ci-dessous.

3.1. Définition, portée et ampleur de la cohésion territoriale

Le livre vert sur la cohésion territoriale ne proposait pas de définition; il en demandait une. Le Parlement européen, dans sa réaction, a exprimé des préoccupations quant à la difficulté d'examiner les implications stratégiques sans «définition [...] approuvée, partagée et comprise». Certains répondants partageaient ces préoccupations, tandis que d'autres pensaient plutôt qu'exiger une définition précise retarderait inutilement les discussions. Heureusement, un vaste accord concernant l'objectif et les éléments fondamentaux de la cohésion territoriale est ressorti de ce débat.

L'objectif de la cohésion territoriale consiste à encourager le développement harmonieux et durable de l'ensemble des territoires en tirant parti de leurs caractéristiques et de leurs ressources.

Les trois éléments fondamentaux proposés pour atteindre cet objectif ont été largement acceptés:

- la concentration (atteindre une masse critique tout en luttant contre les facteurs externes négatifs);
- la connexion (insister sur l'importance de connexions efficaces entre les zones en retard de développement et les centres de croissance au moyen d'infrastructures et de possibilités d'accès aux services);
- la coopération (travailler ensemble indépendamment des découpages administratifs pour créer des synergies).

Les répondants ont souligné que la cohésion territoriale complétait et renforçait la cohésion économique et sociale et que ces trois éléments fondamentaux étaient déjà présents implicitement dans la politique de cohésion. Pour certains, la cohésion territoriale sert essentiellement les intérêts de la cohésion sociale et économique, mais pour la majorité, il s'agit d'une notion horizontale plus large sous-tendant tous les domaines d'action à tous les niveaux administratifs.

De nombreux intervenants ont mis l'accent sur la dimension solidaire de la cohésion territoriale; certains voient en cette dernière une dimension territoriale du modèle social

²⁴ COM(2008) 616.

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_fr.htm

européen. Cela implique que les disparités économiques et sociales entre les territoires à tous les niveaux (de l'échelon communautaire aux échelons régional et local) doivent être prises en considération. L'importance fondamentale d'une bonne qualité de vie, de l'égalité des chances et de l'accès aux services d'intérêt général dans tous les territoires, tant pour la solidarité que pour la compétitivité, a été soulignée dans de nombreuses réponses.

Une minorité de répondants ont suggéré de relier la cohésion territoriale à un petit nombre de caractéristiques géographiques susceptibles d'avoir une influence sur le développement des territoires. Ils ont également proposé la mise en place de politiques et d'aides financières communautaires spécifiques, voire de stratégies communautaires globales en faveur des territoires concernés. Cependant, la majorité des intervenants, y compris une vaste majorité d'États membres, ont avancé que ces caractéristiques ne déterminaient pas en soi la réussite ou l'échec et ne tenaient pas compte de la capacité des États membres et des régions à apporter des réponses stratégiques appropriées, et n'appelaient donc pas un traitement spécifique, et encore moins une compensation. Ces réactions confirment que les interventions devraient être décidées et les politiques élaborées en fonction de la situation socio-économique des territoires. En outre, il a été souligné que la politique de cohésion était déjà suffisamment souple pour s'attaquer aux problèmes différents rencontrés par les différents territoires.

De nombreux répondants ont indiqué que certains problèmes (par exemple l'exclusion sociale ou l'étalement urbain, l'accessibilité des services ou le risque d'inondation) nécessitaient des réponses stratégiques à différents niveaux territoriaux. Il peut s'agir de banlieues pauvres ou de zones métropolitaines, de bassins fluviaux ou de régions montagneuses. La nécessité d'une aide européenne et la flexibilité souhaitée pour résoudre les problèmes de manière fonctionnelle devraient être examinées à la lumière du principe de subsidiarité.

3.2. Une coordination améliorée et de nouveaux partenariats territoriaux

Dans la majorité des contributions, la cohésion territoriale a été associée aux notions d'approche intégrée, de gouvernance à plusieurs niveaux et de partenariat – trois éléments appréciés de la politique de cohésion. En particulier, des initiatives communautaires comme URBAN, et LEADER dans le domaine du développement rural, ont été mentionnées comme étant positives. Cependant, de nombreux répondants ont affirmé que la cohésion territoriale devait conduire à une amélioration de la dimension territoriale de l'élaboration et de l'application des politiques communautaires. Par exemple, beaucoup ont réclamé une coordination et une cohérence améliorées entre les différents instruments et Fonds de l'Union.

Tous se sont clairement accordés sur le fait que les incidences territoriales des politiques des pouvoirs publics aux différents niveaux devaient être prises en considération pour éviter des effets contradictoires. Cela s'applique particulièrement aux politiques européennes ayant des conséquences territoriales, comme les politiques en matière de cohésion, de transport, d'énergie, d'agriculture, d'environnement, d'emploi, de concurrence et de recherche. La nécessité de tenir compte de la dimension territoriale des stratégies de Lisbonne et de Göteborg a également été soulignée dans plusieurs contributions. La prise en considération des effets territoriaux durant la phase de formulation des politiques améliorerait les synergies et l'efficacité. C'est pourquoi il est nécessaire de mieux comprendre les incidences territoriales des politiques des pouvoirs publics. La plupart des intervenants ont demandé que l'Union européenne joue un rôle essentiel à cet égard, par exemple en expérimentant des moyens de renforcer la dimension territoriale des analyses d'impact existantes.

Tous les répondants se sont accordés sur le fait que la coordination pouvait également être améliorée par le recours accru à une gouvernance à plusieurs niveaux. Dans l'ensemble, cela n'implique pas de modification de la répartition des compétences, en particulier pour ce qui est de l'aménagement du territoire. Le rôle important des acteurs régionaux et locaux – y compris des représentants des villes, du secteur privé et de la société civile – dans la formulation, l'application et l'évaluation des politiques a été souligné dans de nombreuses réponses. Les répondants ont invité l'Union européenne à faciliter la gouvernance territoriale transfrontalière (par exemple des partenariats entre zones urbaines et rurales, des villes-régions, des réseaux de villes) afin d'atteindre une masse critique pour la fourniture des services publics ou de mettre au point des projets d'intérêt commun. Un certain nombre d'intervenants ont indiqué que l'UE devait soutenir la capacité institutionnelle à différents niveaux territoriaux au moyen de la politique de cohésion, qui accroît également l'efficacité des politiques qui ne sont pas financées par l'Union.

3.3. Une meilleure coopération

Les trois volets de la coopération territoriale sont reconnus presque unanimement comme des éléments essentiels pour la cohésion territoriale et des exemples clairs de valeur ajoutée européenne. Nombreux sont ceux qui souhaitent que l'on renforce la coopération territoriale en la rendant plus stratégique, mais aussi plus souple et plus simple. À cet égard, le groupement européen de coopération territoriale (GECT) est perçu comme positif et son potentiel est reconnu.

Les régions transfrontalières sont considérées comme les laboratoires de l'intégration européenne. Des acteurs d'agglomérations ou de zones naturelles transfrontalières pourraient par exemple expérimenter des plans de développement intégré et des systèmes de prestation intégrée de services.

La majorité des répondants soulignent l'importance de coordonner les stratégies, les réglementations et les aides financières nationales et régionales en faveur du développement durable de zones transnationales tout entières, comme cela a été fait dans la stratégie pour la mer Baltique.

L'Union européenne devrait faciliter les échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Beaucoup souhaitent que la coopération interrégionale soit renforcée (en particulier INTERREG C et URBACT), notamment par le travail en réseau et la recherche comparative des meilleures méthodes pour résoudre les problèmes indépendamment des frontières administratives.

Enfin, les répondants réclament l'amélioration de la coordination entre les politiques extérieure et de cohésion, le renforcement de la politique européenne de voisinage et l'utilisation du GECT aux frontières extérieures également.

3.4. Améliorer la compréhension de la cohésion territoriale

Tous les répondants se sont accordés sur la nécessité de disposer d'outils d'analyse territoriale et d'indicateurs améliorés pour comprendre les tendances en la matière. Une meilleure analyse au niveau NUTS3, la réalisation d'analyses thématiques sur la migration ou le changement climatique et le perfectionnement des instruments d'analyse des incidences territoriales sont

autant d'éléments susceptibles d'améliorer la conception des politiques. Le programme ORATE et l'audit urbain sont considérés comme des atouts majeurs à cet égard.

La Commission est invitée à compléter, à des fins analytiques, le PIB par habitant par d'autres indicateurs de qualité de vie (par exemple le développement humain, la durabilité, la vulnérabilité, l'accessibilité des services).