



# La politique de cohésion - Développement et perspectives

Paris, 9 juillet 2024

*Peter Berkowitz,*

*Directeur*

*Direction générale de la politique régionale et du  
développement urbain*

*Commission européenne*



# Politique de cohésion

# Les objectifs de la politique de cohésion

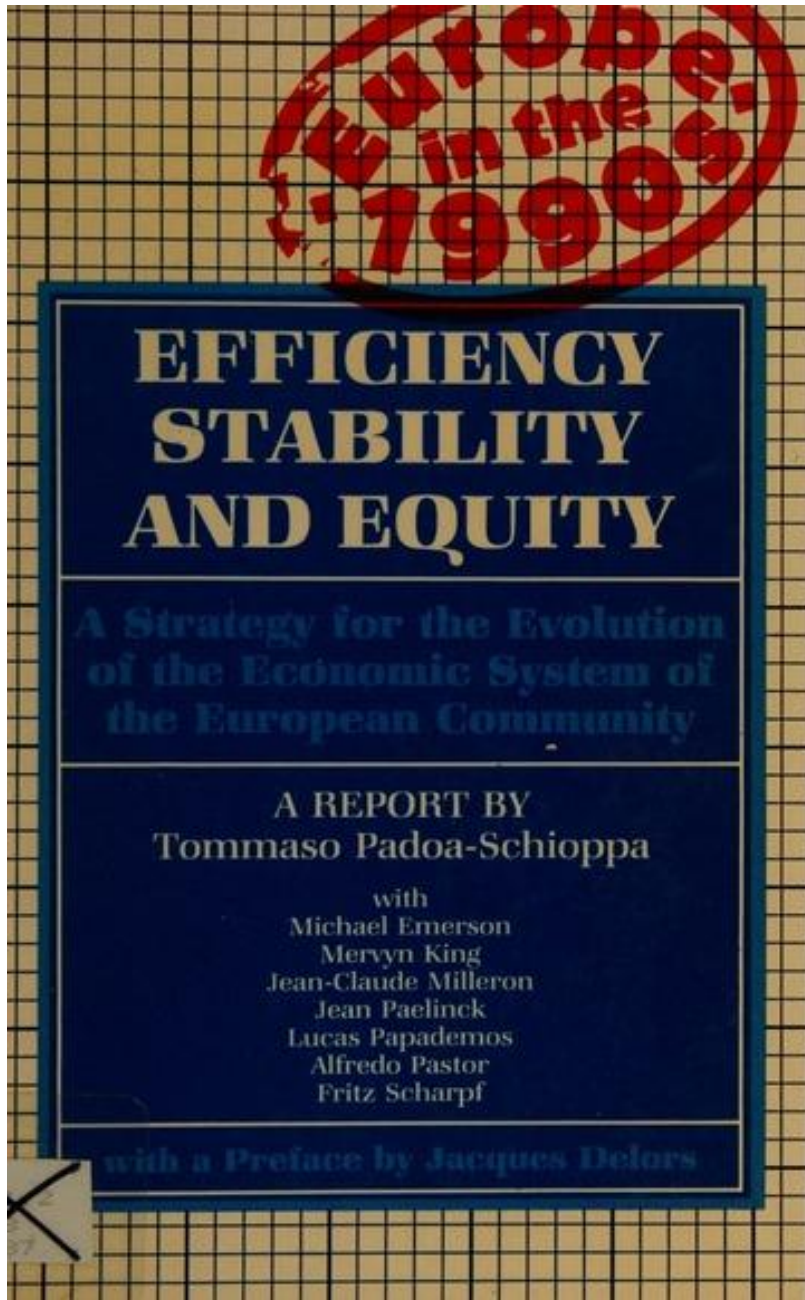
## TRAITÉ DE L'UE

Article 174  
(ex article 158 TCE)

Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.



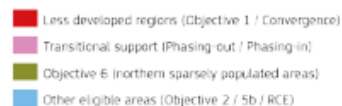
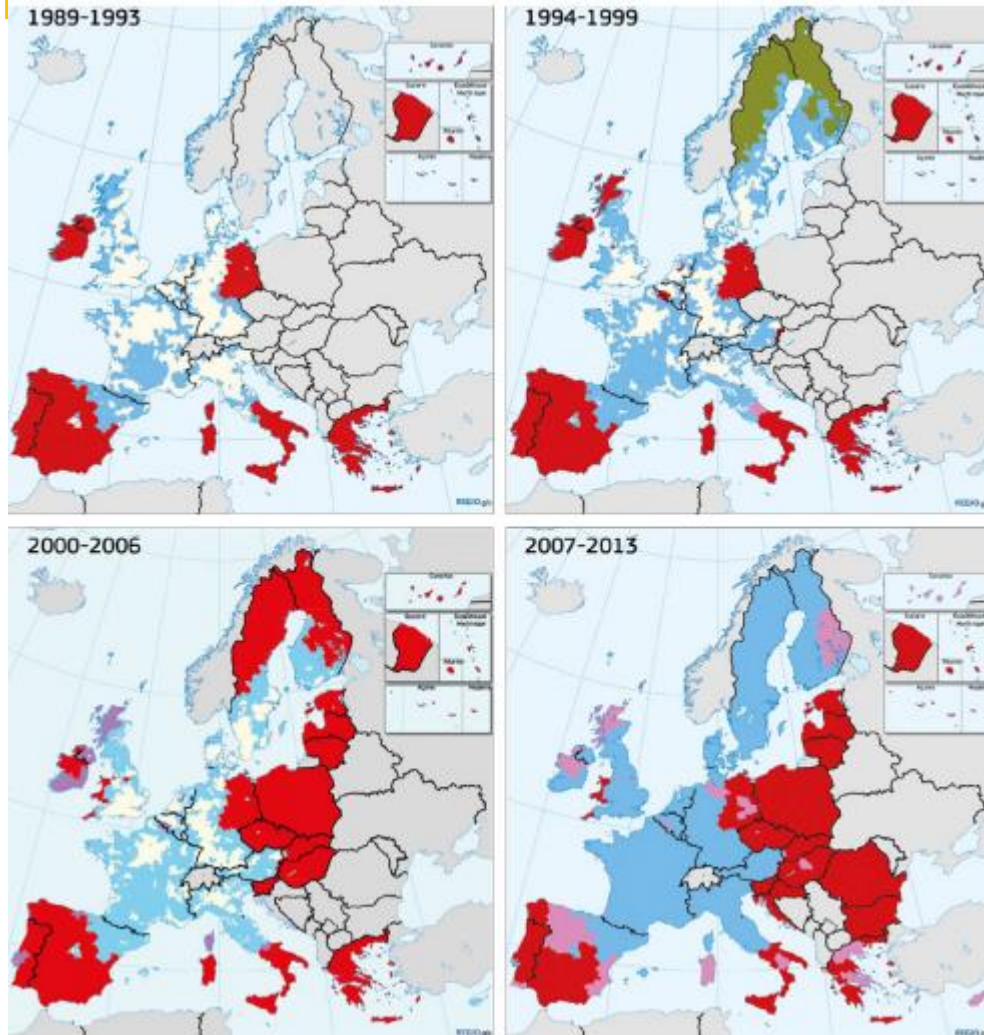
Un triple défi dans l'économie "réelle" va intensifier la nécessité d'une politique régionale adéquate dans la Communauté. Ce triple défi est constitué par le programme du marché intérieur, l'élargissement de la Communauté et les nouvelles tendances des technologies industrielles.

Les régions ne tendent à l'égalisation des revenus par tête du fait de la mobilité du capital et de la main-d'œuvre que dans des conditions sévères et irréalistes, telles que l'absence d'économies d'échelle ou de facteurs de localisation spécifiques influençant la décision d'investissement... ;

La Communauté devrait ... se préoccuper de ses régions les moins développées et des régions industrielles affectées par des changements structurels majeurs dans les conditions de l'offre et de la demande....

Les fonds structurels devraient offrir des incitations à ces catégories de régions pour qu'elles créent ou rétablissent des niveaux élevés de dotation en capital physique et humain, de sorte qu'une croissance plus rapide de la production et de l'emploi puisse être maintenue.....

# Champ d'application géographique et thématique



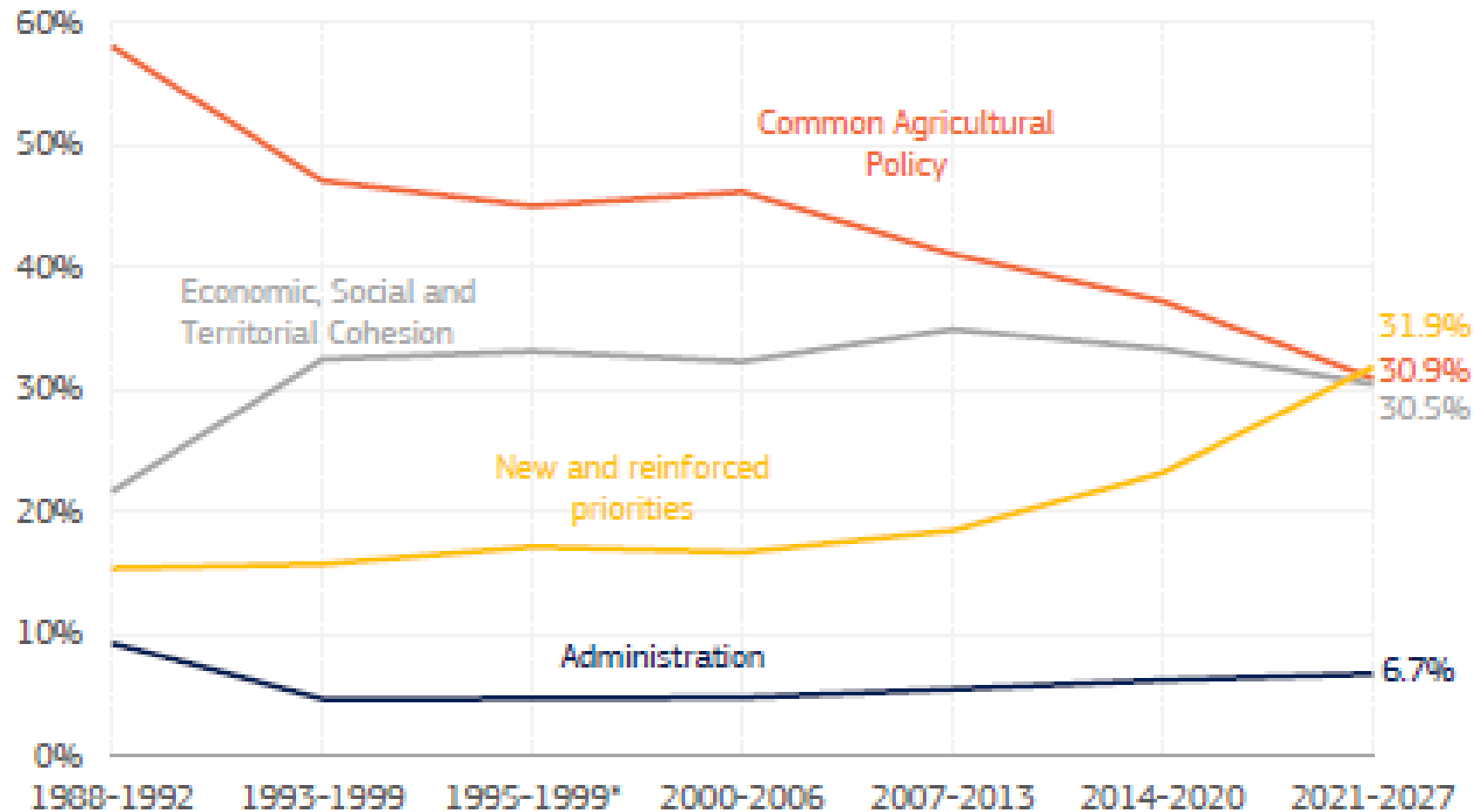
Depuis les années 1990, la couverture géographique de la politique de cohésion est devenue moins ciblée, les priorités de l'UE étant devenues un facteur structurant de l'intervention. Jusqu'au milieu des années 2000

- Les programmes régionaux de la politique de cohésion couvrent 40 à 50 % de la population de l'UE, dont la moitié vit dans les régions dites de l'objectif 1.
- Ces régions ont bénéficié d'environ 80 % des ressources globales des Fonds structurels.
- En dehors des régions de l'objectif 1, la politique de cohésion a soutenu les zones en reconversion socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones déprimées dépendant de la pêche.

Depuis 2007 :

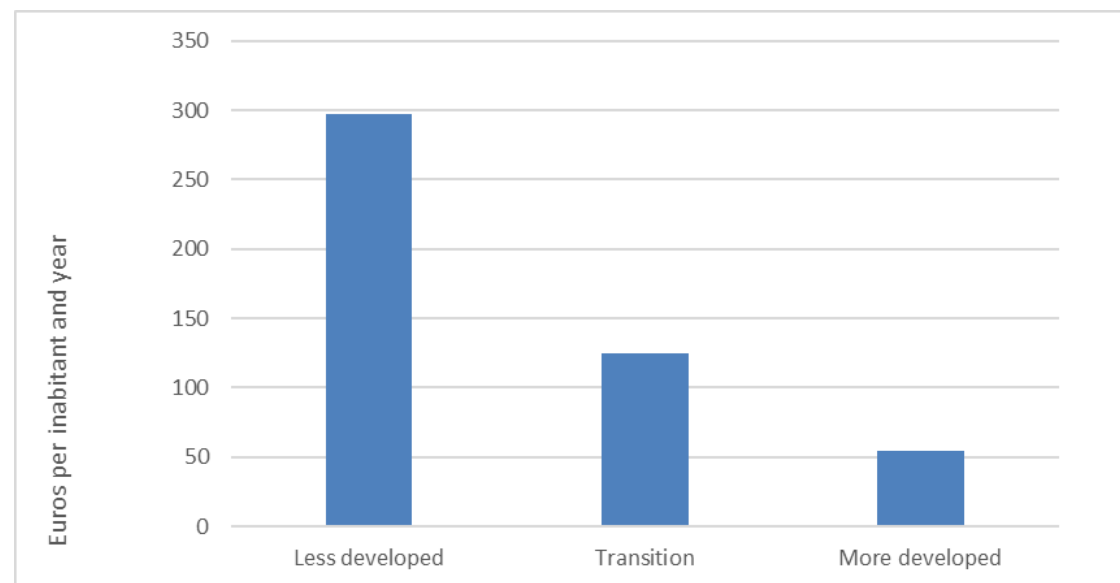
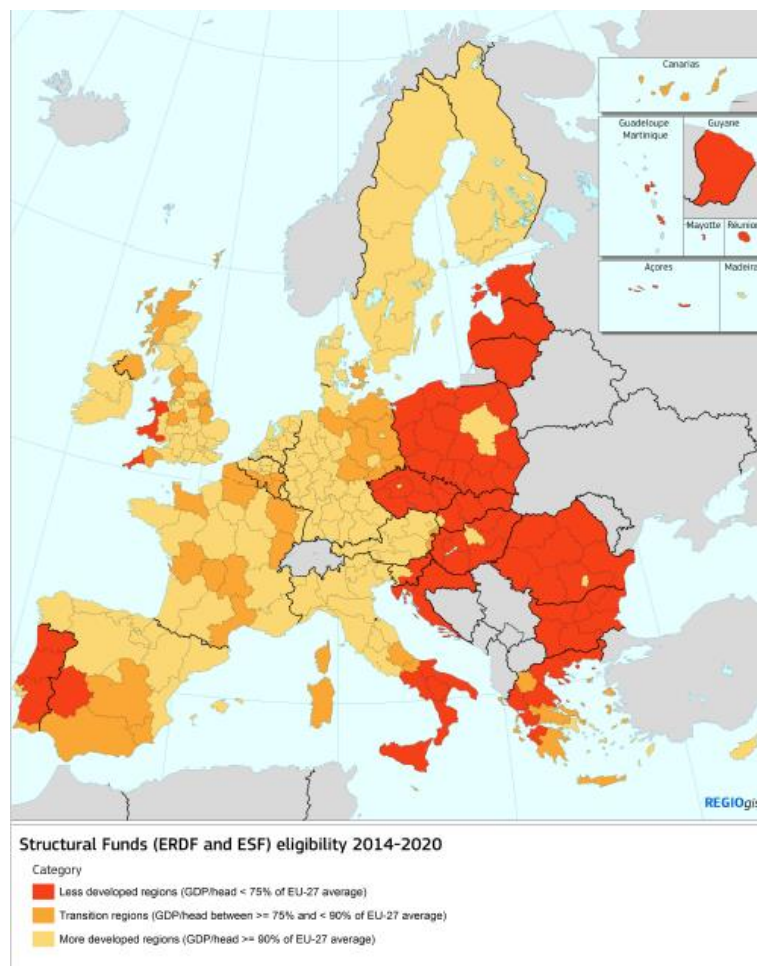
- 2007-2013 - La politique de cohésion couvre l'ensemble du territoire + mécanismes d'affectation des crédits pour garantir des niveaux minimums de dépenses pour les "objectifs de Lisbonne".
- 2014-2020 - Ce système est renforcé pour soutenir les objectifs de la stratégie Europe 2020 (par exemple, R&I, TIC, compétitivité des PME, environnement et économie à faibles émissions de carbone).

# Le budget de la politique de cohésion



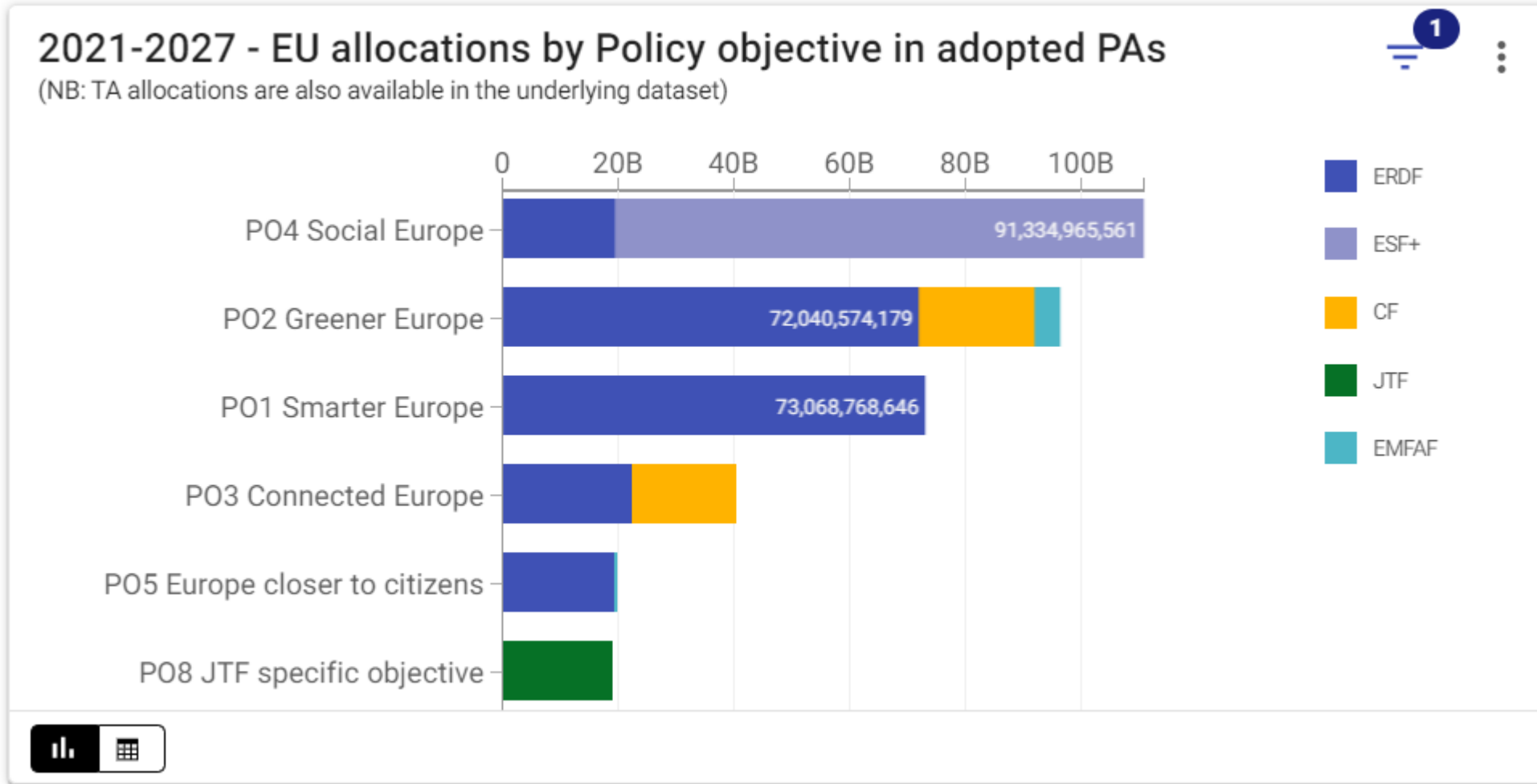


# Les catégories de régions déterminent la répartition



- Les régions moins développées accueillent environ 27 % de la population de l'UE (moyenne 2014-2020), mais se voient attribuer 62,4 % des fonds de la politique de cohésion.
- Les régions plus développées accueillent 60,2 % de la population de l'UE et ne bénéficient que de 25,4 % du financement. Les régions en transition reçoivent 12,2 % des fonds pour 12,7 % de la population de l'UE.

# Allocations par priorité 2021-2027



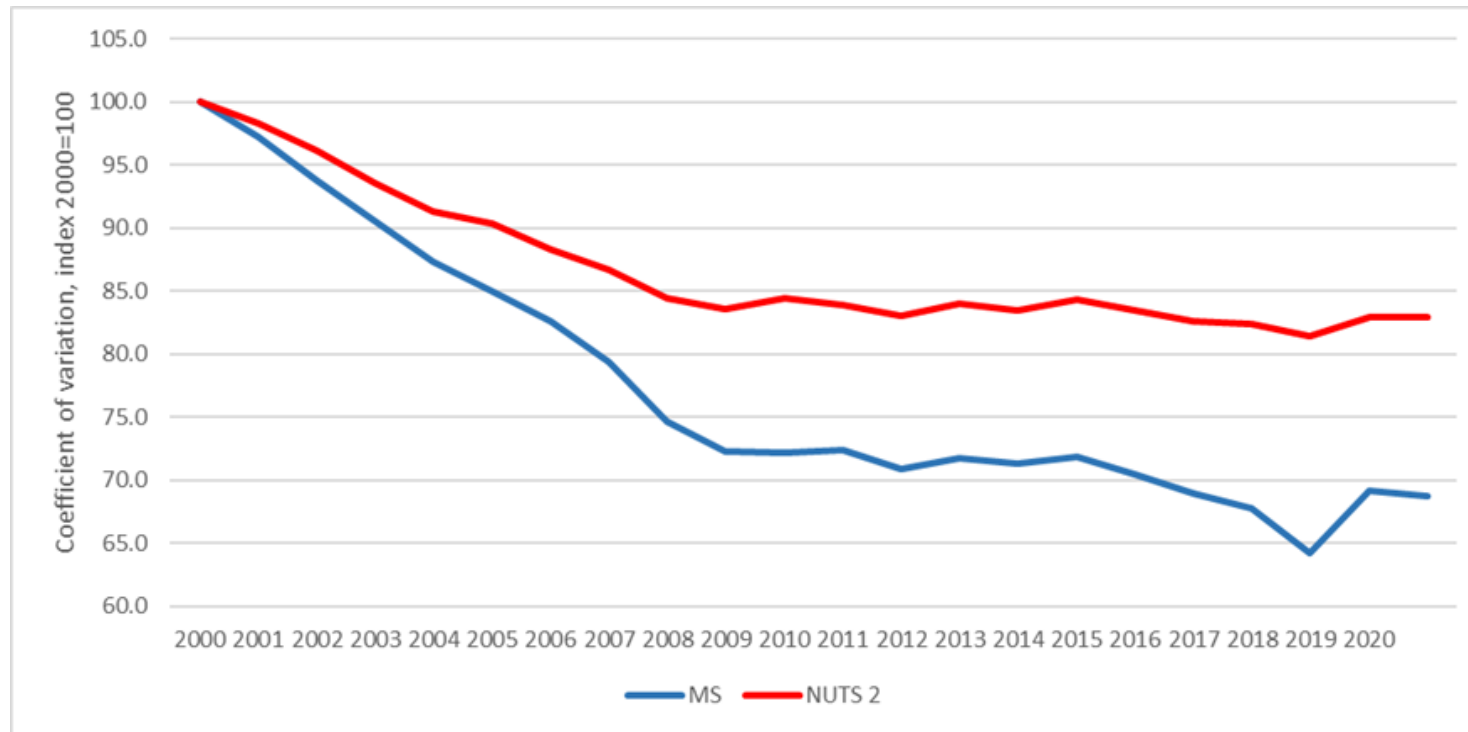




# La cohésion dans l'UE: Disparités économiques, sociales et territoriales

# Évolution des disparités régionales dans l'UE

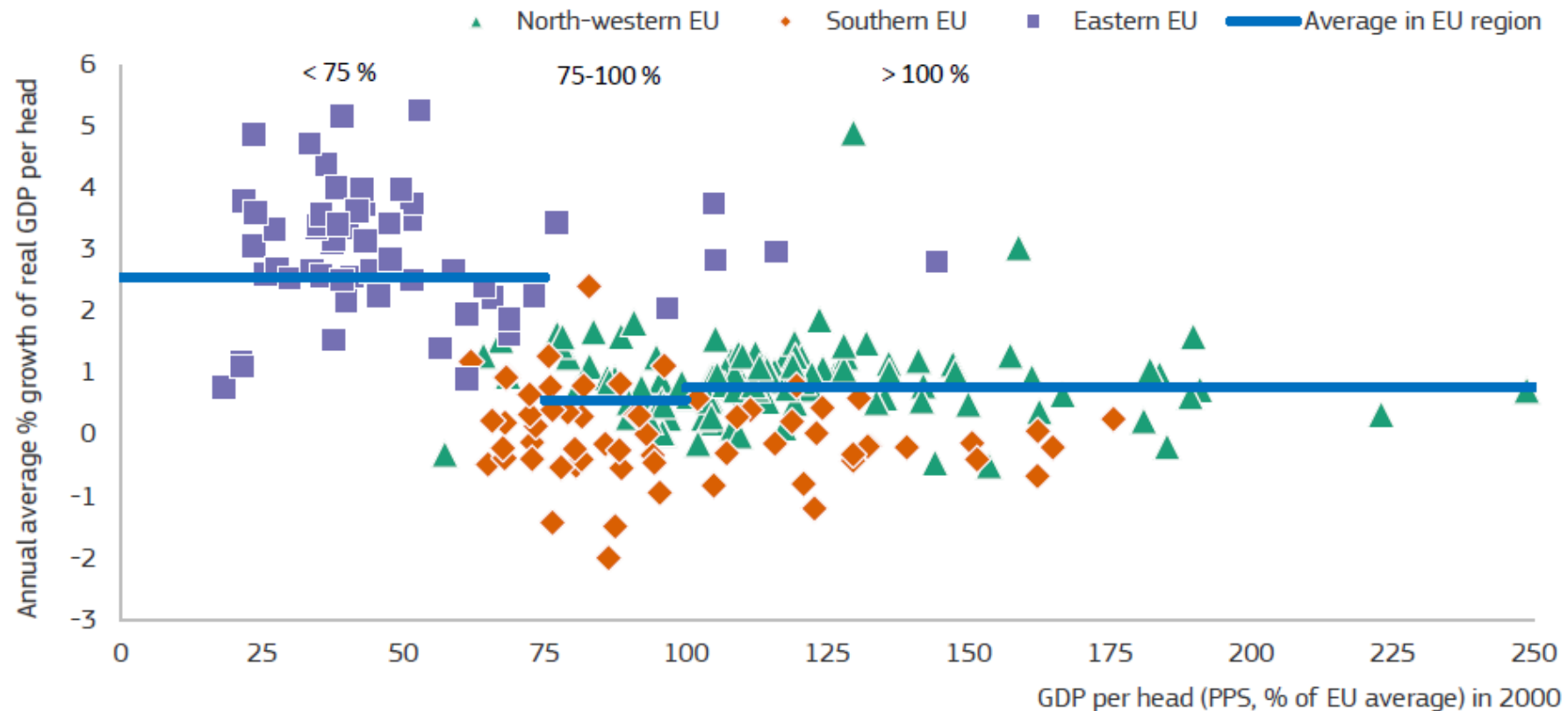
PIB par habitant (SPA), dans les États membres et les régions NUTs II, 2000-2021, 2000=100.



- Les disparités entre les États membres et les régions NUTS 2 ont rapidement diminué avant 2008
- Après la crise économique et financière, ils se sont stabilisés pendant quelques années, puis ont recommencé à baisser à un rythme plus lent.
- L'augmentation en 2020 pourrait s'expliquer par l'impact asymétrique de la crise COVID-19

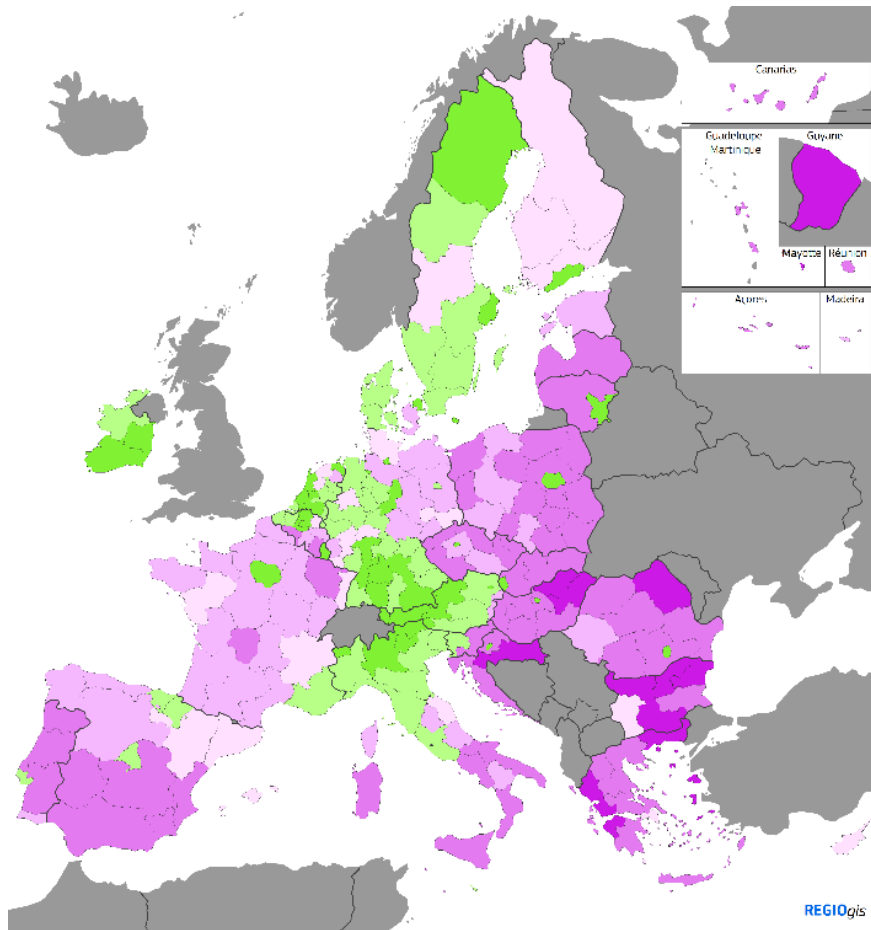
# Une forte convergence conditionnée par des chocs économiques et des faiblesses institutionnelles

Figure 1.1 Annual growth in real GDP per head in EU regions by level of development, 2001–2021



Source: Eurostat [nama\_10r\_2gdp] and DG REGIO calculations.

# L'émergence des pièges du développement



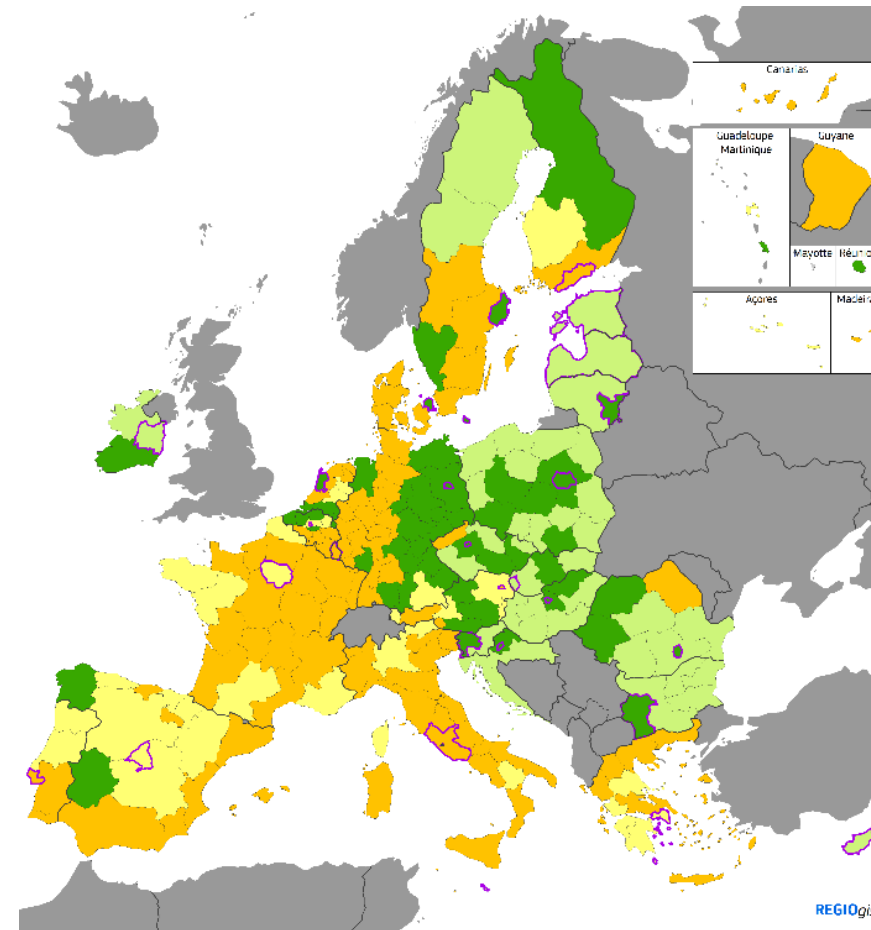
GDP per head (PPS), 2022

- Index, EU-27 = 100
- < 50
  - 50 - 75
  - 75 - 90
  - 90 - 100
  - 100 - 125
  - >= 125

Source: Eurostat (nama\_10r\_2gdpl)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Regional growth of GDP per head compared to growth by Member State and in the EU, 2001-2021

- Category
- above EU average and above Member State average
  - above EU average and below or equal to Member State average
  - below EU average and above Member State average
  - below EU average and below or equal to Member State average
  - no data
  - capital regions

Source: IIG, REGIO based on JRC-ARID CO data

0 500 km

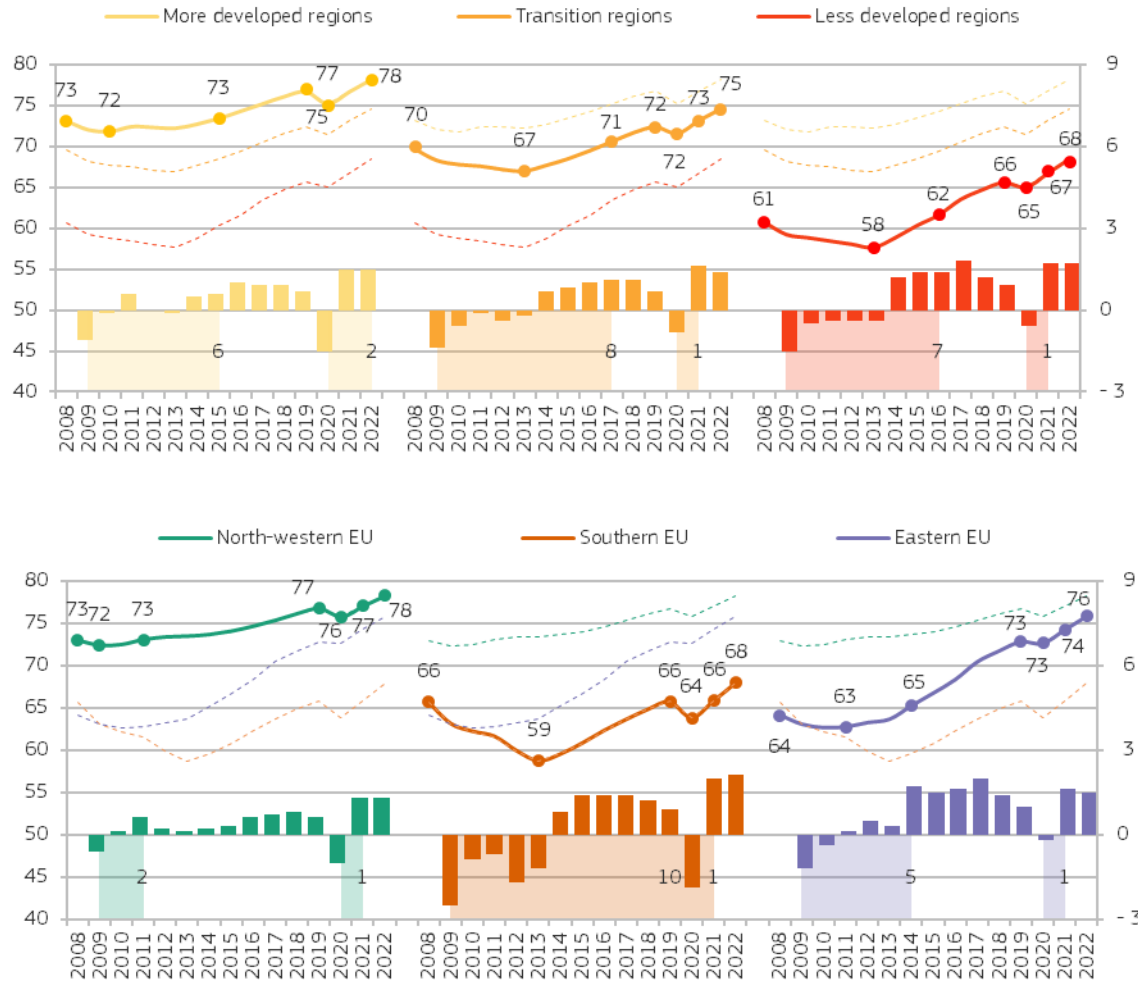
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



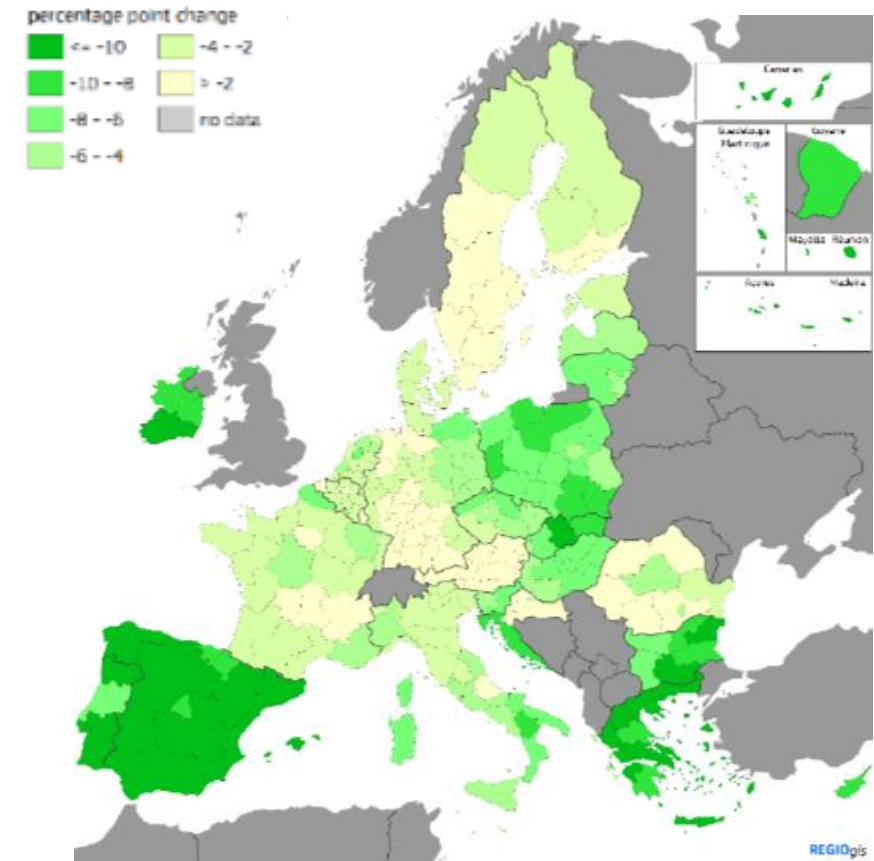
European Commission

# Cohésion sociale – le marché du travail

## Taux d'emploi et évolution

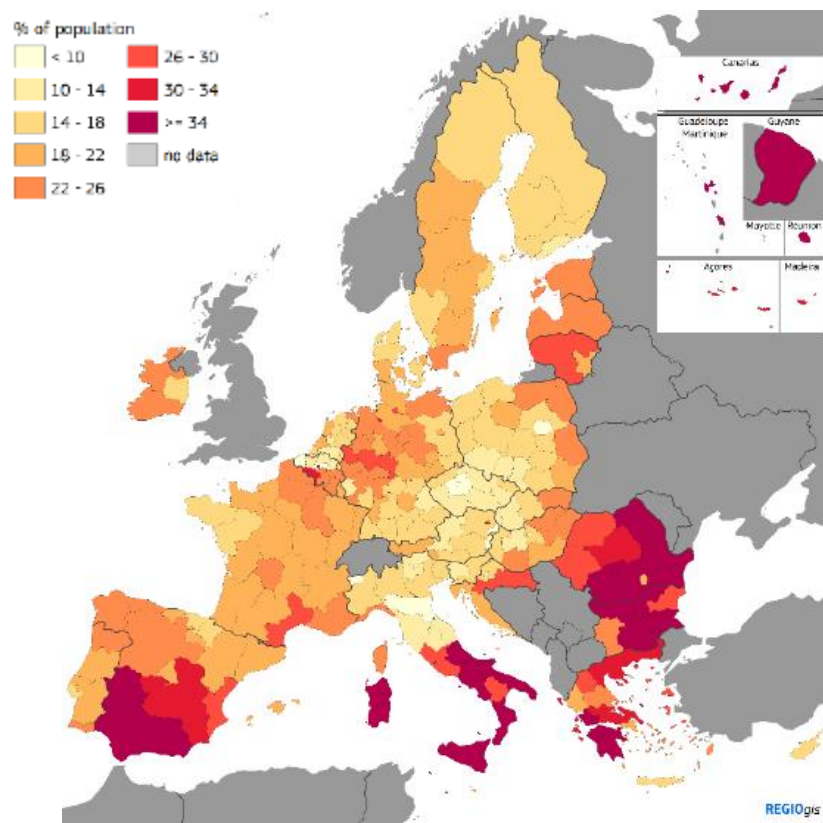


## Évolution des taux de chômage, 2013-2022



# Cohésion sociale

## Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, 2022



	2016	2022	2016 - 2022	Gap to EU
	% of population		pp	pp
EU-27	23.7	21.6	-2.1	
More developed regions	19.4	18.6	-0.8	-3.0
Transition regions	24.0	21.1	-2.9	-0.5
Less developed regions	33.5	27.7	-5.8	6.1
North-western EU	19.8	20.0	+0.2	-1.6
Southern EU	28.3	24.7	-3.5	3.1
Eastern EU	27.1	21.0	-6.1	-0.6
North-western EU - Cities	21.7	23.2	+1.5	1.6
North-western EU - Town and suburbs	17.8	19.2	+1.4	-2.4
North-western EU - Rural areas	16.8	15.9	-0.9	-5.7
Southern EU - Cities	27.3	23.6	-3.7	2.0
Southern EU - Town and suburbs	26.9	25.0	-1.9	3.4
Southern EU - Rural areas	31.6	26.7	-4.9	5.1
Eastern EU - Cities	20.1	14.6	-5.4	-7.0
Eastern EU - Town and suburbs	24.2	19.3	-4.9	-2.3
Eastern EU - Rural areas	34.5	27.9	-6.5	6.3

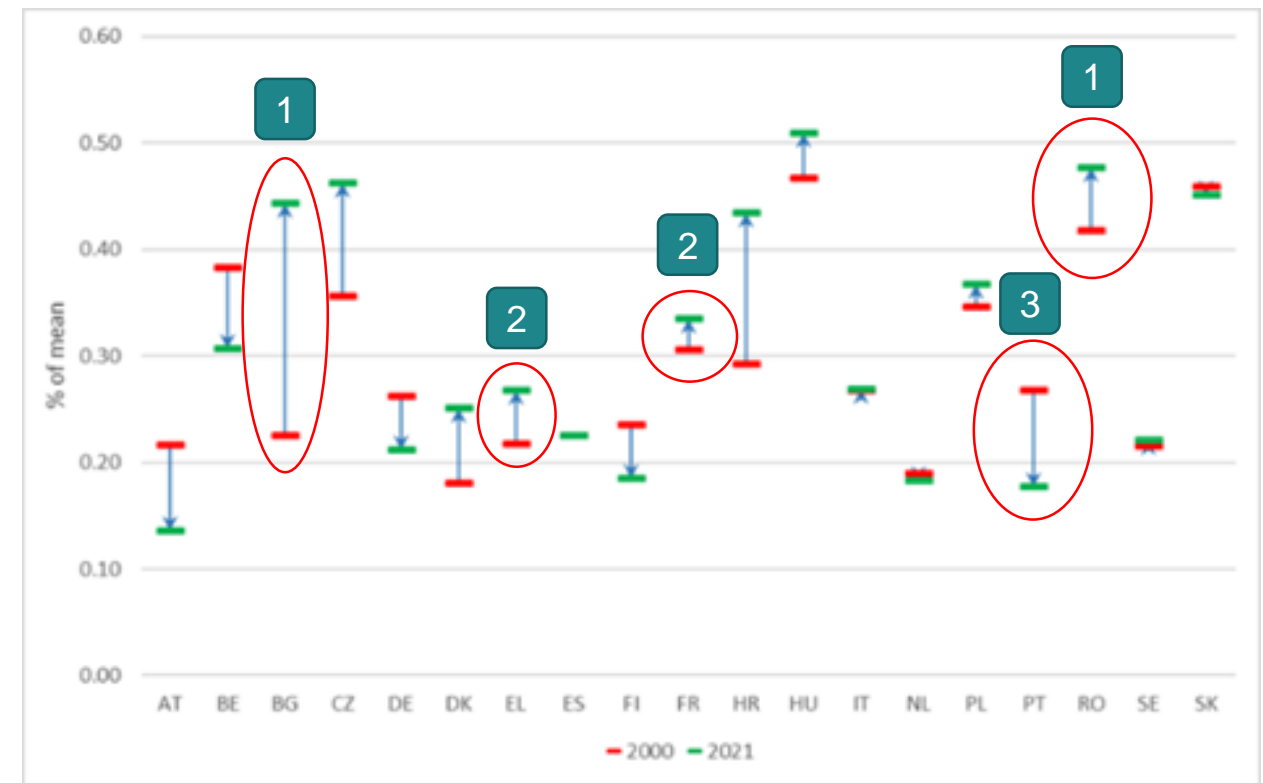
- Pauvreté et exclusion sociale (AROPE) plus faibles qu'il y a dix ans (en particulier dans les pays de l'Est et les zones rurales du Sud)
- Sous-jacente à AROPE 2022 : pauvreté monétaire élevée dans le sud de l'Italie et de l'Espagne ; privation matérielle et sociale élevée en Bulgarie, en Roumanie et dans le sud de la Grèce ; nombre élevé de ménages quasi sans emploi dans le sud de la Belgique et dans l'ouest de l'Allemagne.



# L'évolution des disparités internes présente des schémas différents selon les États membres

- 2000-2021 : En termes de PIB par habitant, certains États membres ont divergé au niveau régional ; d'autres convergent.
- Cas 1 : divergent car les taux de croissance sont très élevés dans les régions les plus riches / les plus développées ; par exemple, la Bulgarie ou la Roumanie.
- Cas 2 : divergence parce que la croissance dans les régions plus pauvres était faible et inférieure à celle de l'UE ; par exemple, la France ou la Grèce.
- Cas 3 : Convergence car rattrapage des régions moins développées, mais aussi stagnation ou sous-performance de certaines régions riches / plus développées, auparavant dynamiques ; par exemple, le Portugal.

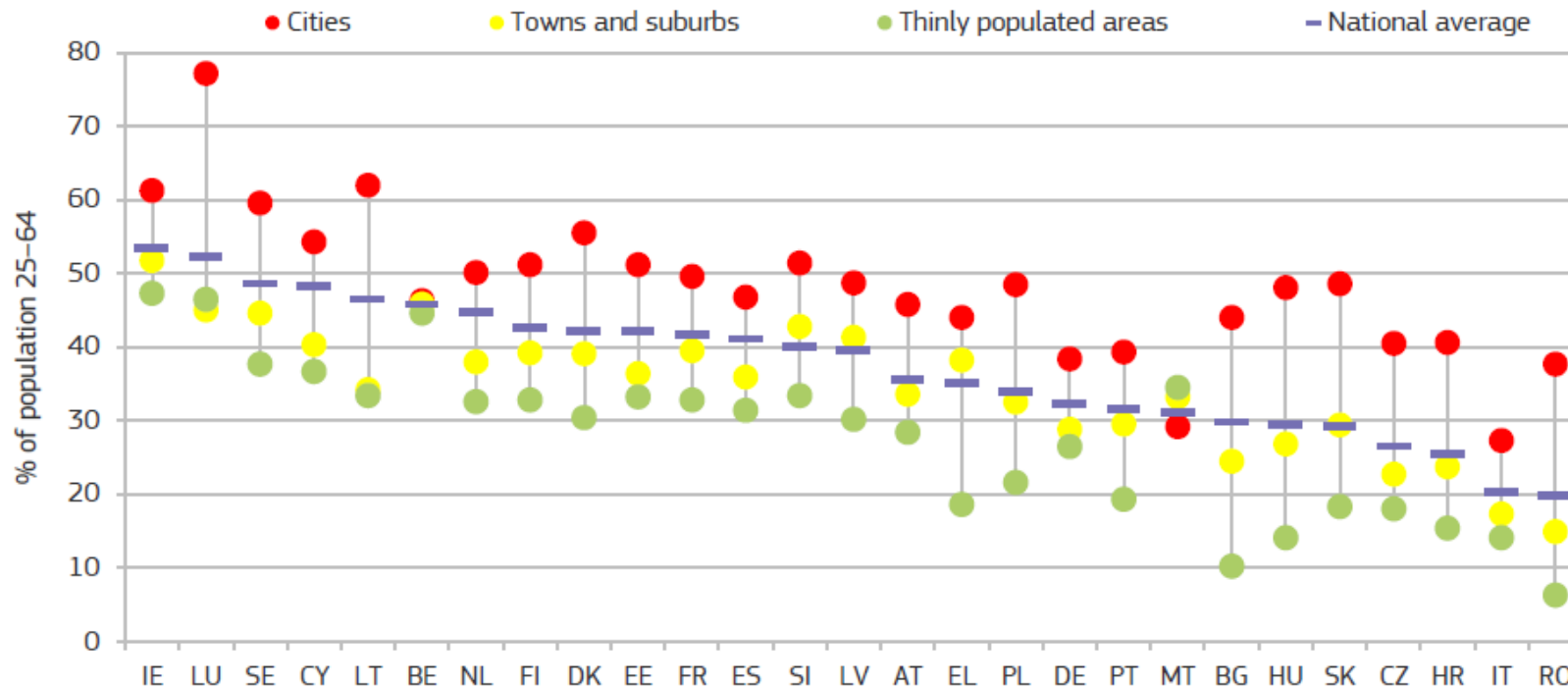
Coefficient de variation au sein de l'EM, PIB par habitant (SPA), régions NUTs II, 2000 et 2021.



Disparités : Coefficient de variation.  
↑ = Divergence. ↓ = Convergence.

# Les niveaux d'enseignement supérieur sont plus élevés dans les villes, en particulier dans les États membres de l'Est

Figure 3.3 Tertiary education attainment by degree of urbanisation in EU Member States, 2022

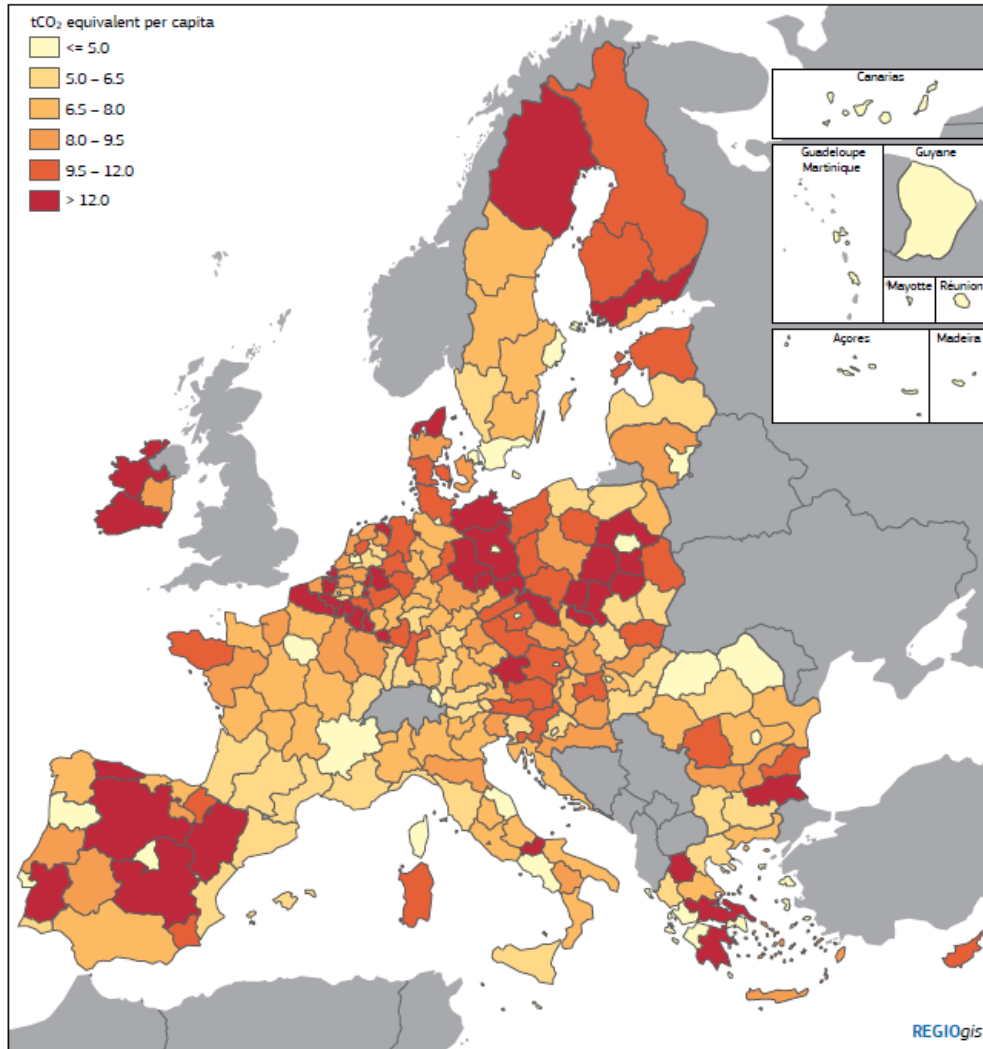


Source: Eurostat [edat\_lfs\_9915].

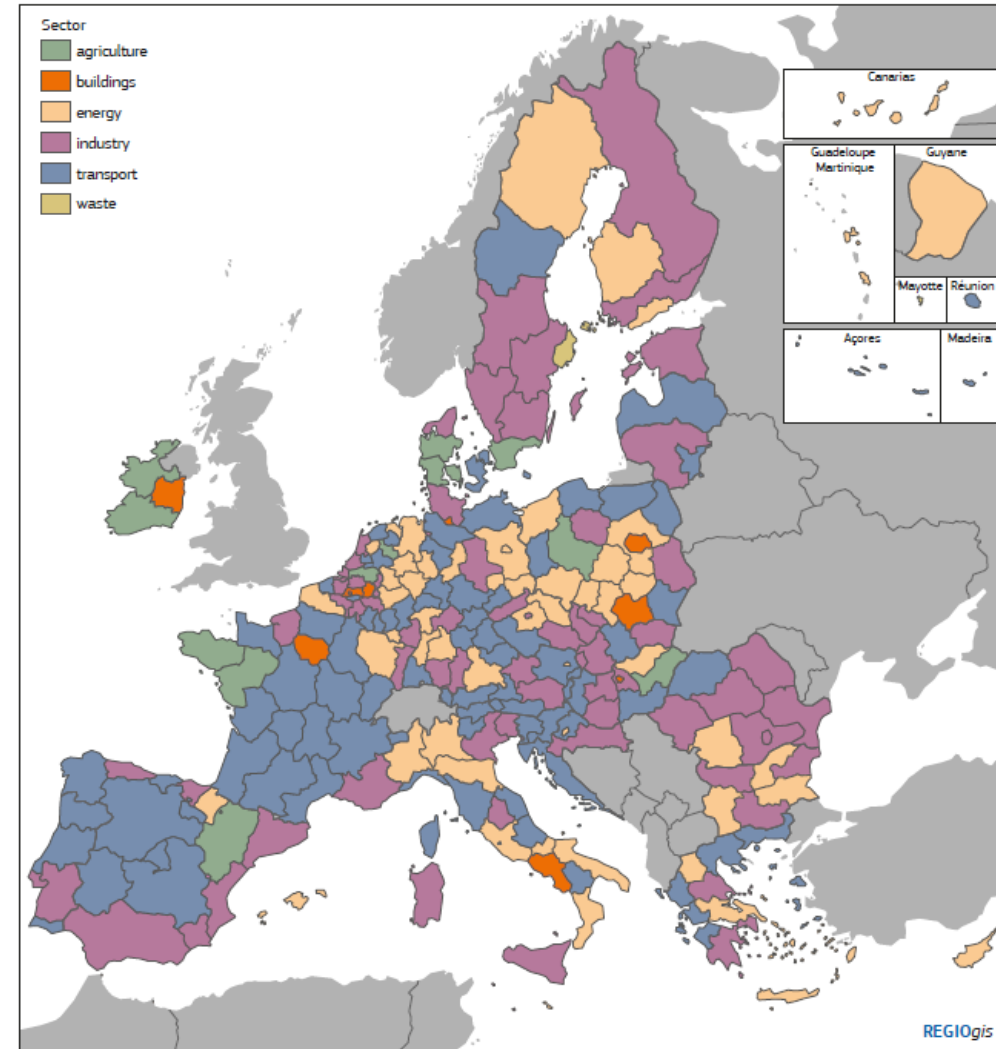


# De nouveaux types de disparités - Climat, numérique, démographique

# Les émissions de gaz à effet de serre et la contribution sectorielle varient fortement selon les régions



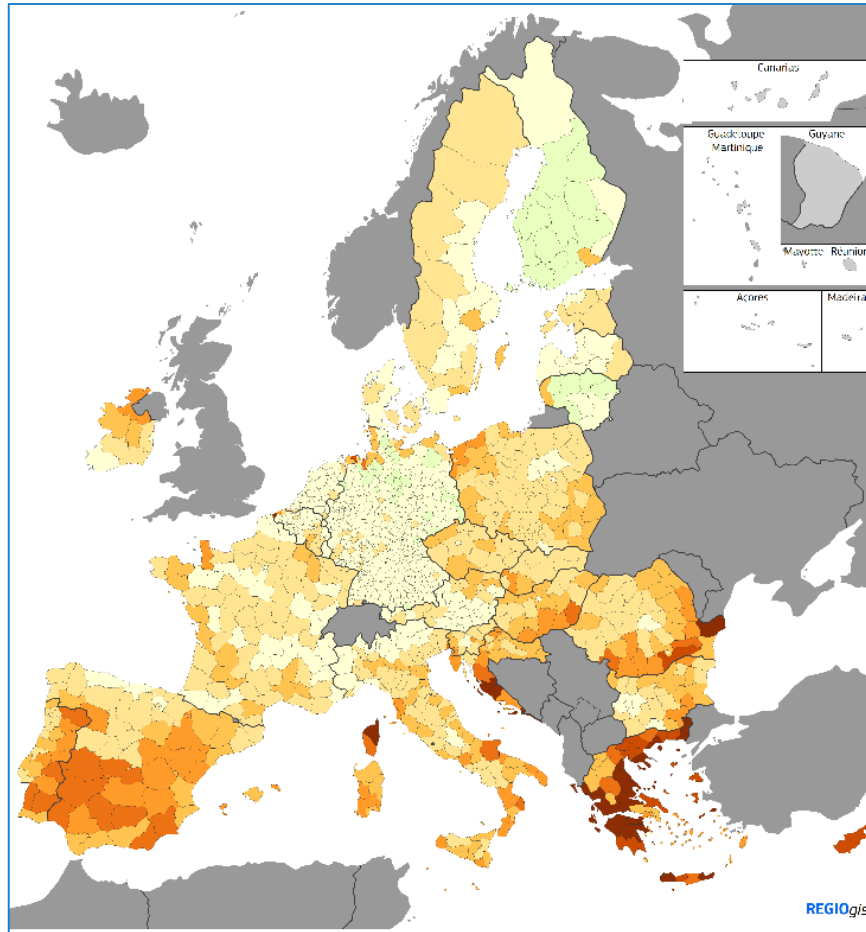
Map 4.2 Greenhouse gas emissions per person by NUTS 2 region, 2022



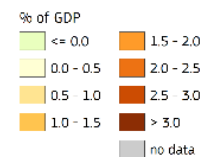
Map 4.3 Sector with the highest contribution to total greenhouse gas emissions, 2022

# Les régions en première ligne de l'adaptation au changement climatique

- Les régions les plus touchées sont celles de la Méditerranée et de l'est de l'UE
- De nombreuses régions moins développées
- Impacts disproportionnés sur l'économie, l'exposition humaine et la mortalité
- La gestion des risques climatiques et l'adaptation sont importantes pour atténuer les coûts des conditions météorologiques extrêmes, des inondations, des incendies de forêt et des pénuries d'eau.



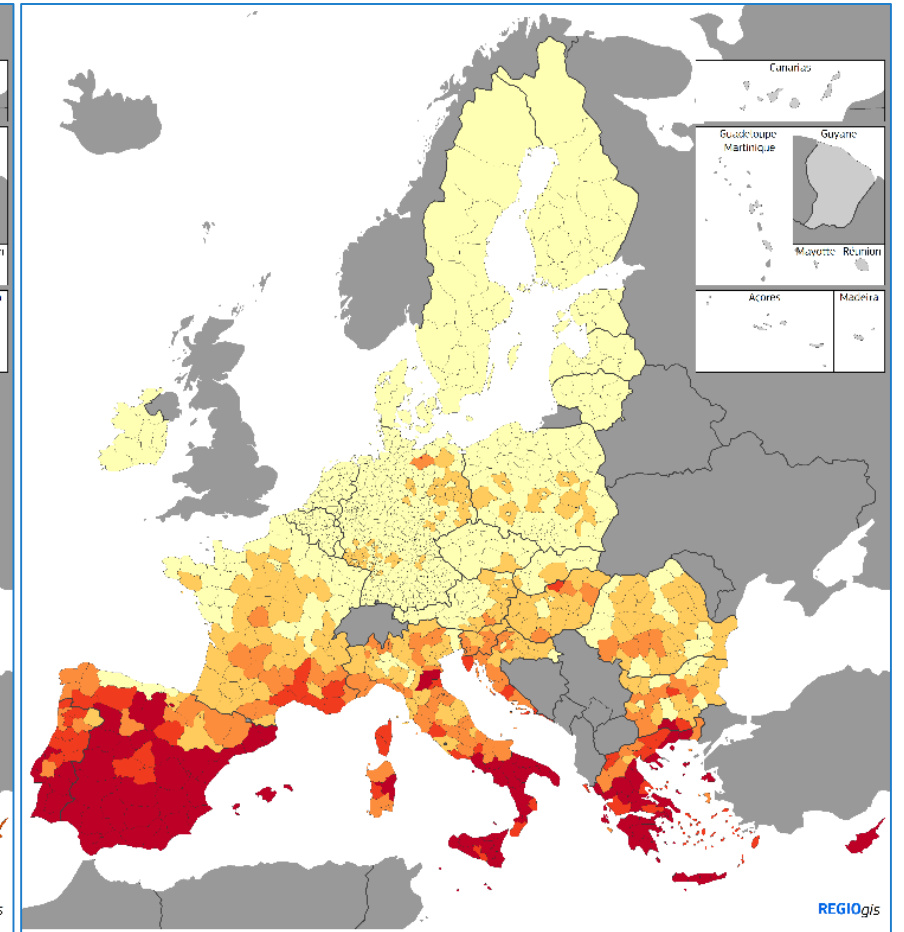
**Additional economic costs from climate change**



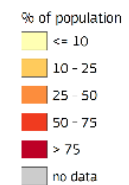
Additional economic costs of a 2°C global warming scenario by 2050 compared to the present-day baseline.  
Source: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



**Human exposure to harmful climate impacts**



Share of the population exposed to river floods, wind storms, coastal flooding, river flooding, water shortage and wildfire danger.  
Source: JRC

0 500 km

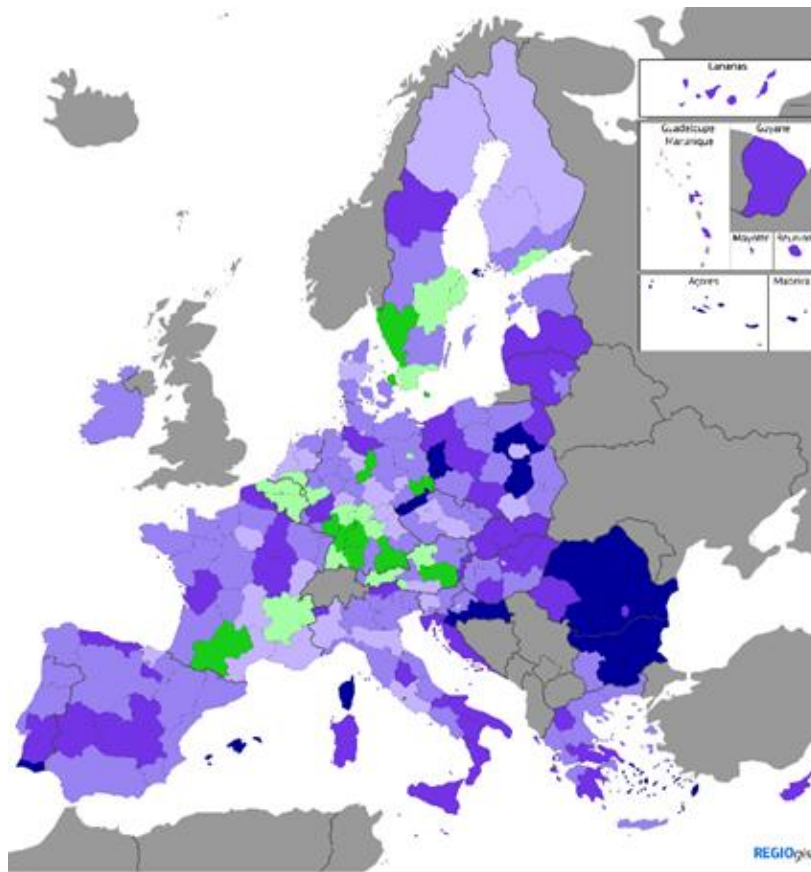
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

# La transition numérique et l'innovation et la compétition internationale

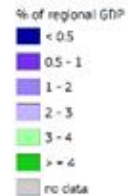
- **La transition numérique** a le potentiel de redéfinir radicalement les processus de production et les chaînes de valeur des entreprises au niveau mondial, avec des implications claires en termes de géographie économique :
  - **La numérisation comporte des risques**, notamment celui de creuser le fossé des compétences numériques et d'aggraver les fractures sociales et régionales.
  - Toutes les régions de l'UE peuvent tirer parti de la transition numérique, mais les régions les plus développées sont mieux équipées.
- **L'innovation est un moteur important de la croissance de la productivité à long terme**, mais le potentiel est inégal, avec un regroupement autour des zones les plus développées, souvent métropolitaines :
  - Le niveau régional peut jouer un rôle central dans le renforcement des écosystèmes régionaux d'innovation et la réduction de la fracture numérique.
  - Nécessité de mettre davantage l'accent sur les liens avec les IDE, les chaînes de valeur et le financement des risques, en particulier dans les régions en stagnation et moins développées



# Dépenses de R&D et brevets conjoints entre pays



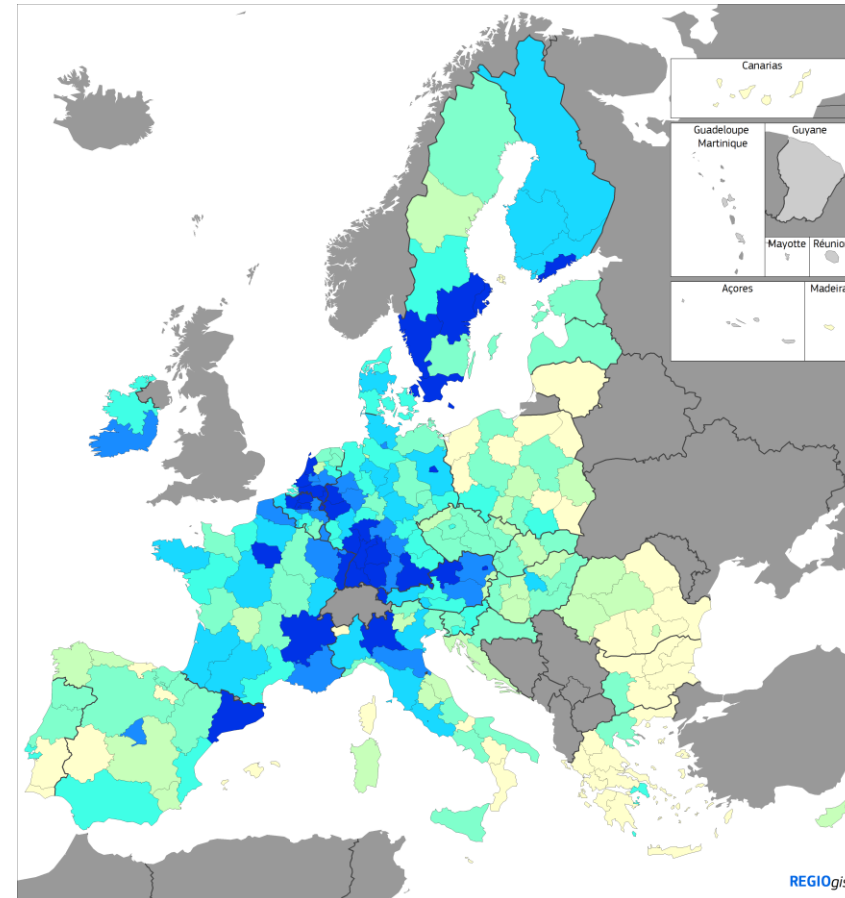
Total expenditure on R&D, 2021



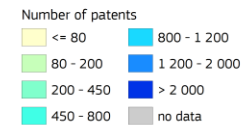
EU-27 = 2.3  
 The EU-2020 target is 3%  
 DK: 2019  
 Source: DG REGIO based on Eurostat data (rd\_e\_perreg)



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Number of inter-countries co-patents by NUTS2 region, 1979-2020



Source: DG Research and Innovation - Common R&I Strategy and Foresight Service Chief Economist Unit based on OECD-REGPAT data

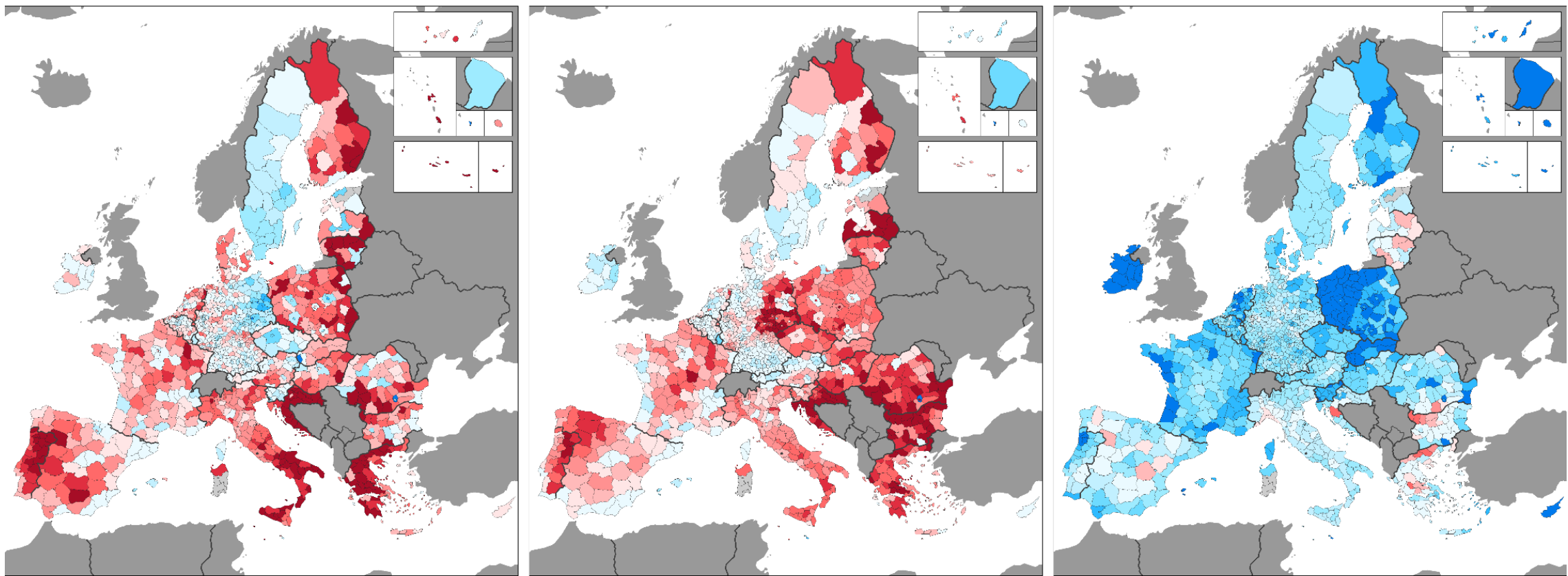


© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

# La transition démographique

- **La croissance démographique de l'UE se ralentit depuis des décennies et la population devrait diminuer dans les années et décennies à venir.** 40 % des habitants de l'UE vivent dans une région qui a perdu de la population au cours de la décennie précédente et cette tendance devrait s'accroître.
- **La proportion de personnes vivant dans une région en déclin est plus élevée dans les régions rurales que dans les régions urbaines.** Dans l'UE, un processus d'urbanisation et de suburbanisation est en cours depuis au moins 1960.
- **La population âgée de 65 ans et plus a augmenté dans pratiquement toutes les régions, tandis que le nombre de personnes en âge de travailler et de jeunes a diminué.** Ces tendances devraient se poursuivre, posant des défis politiques en matière de pénurie de main-d'œuvre, de viabilité budgétaire, de fourniture d'infrastructures et d'accès aux services essentiels et sociaux. Ces défis sont particulièrement aigus dans les zones et régions isolées et rurales.
- **Certaines régions, outre la diminution de la main-d'œuvre, sont affectées par une part faible et stagnante de la population ayant fait des études supérieures ou par une migration vers l'extérieur des jeunes et des personnes bien formées.**

## Change in population by age group, during the years 2014-2021

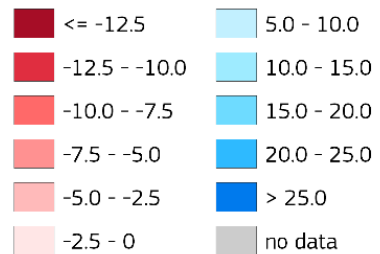


Ages 0-19

Ages 20-64

Ages 65 and more

Total change (%)



EU-27 = -1.2

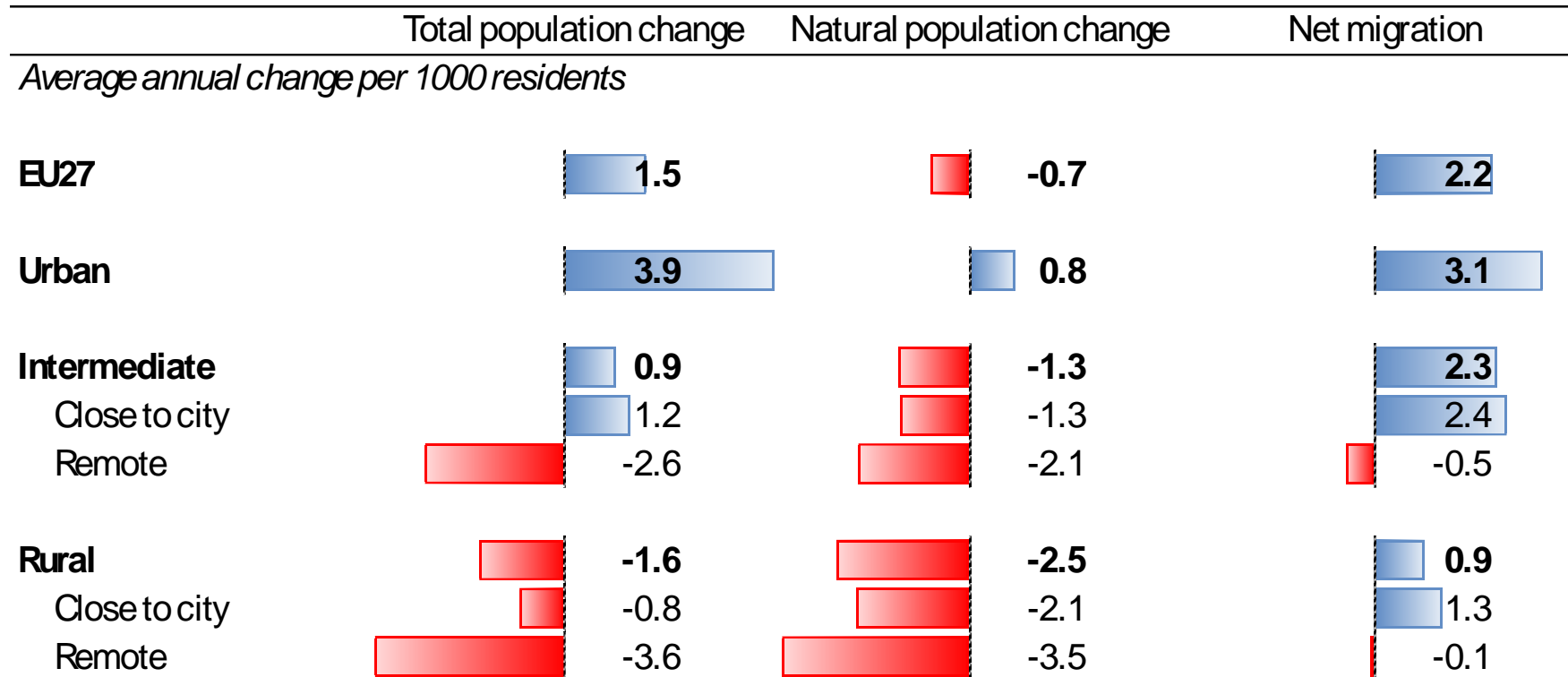
EU-27 = -2.5

EU-27 = 14.0

Source: Eurostat (demo\_r\_pjangrp3),  
DG REGIO calculations

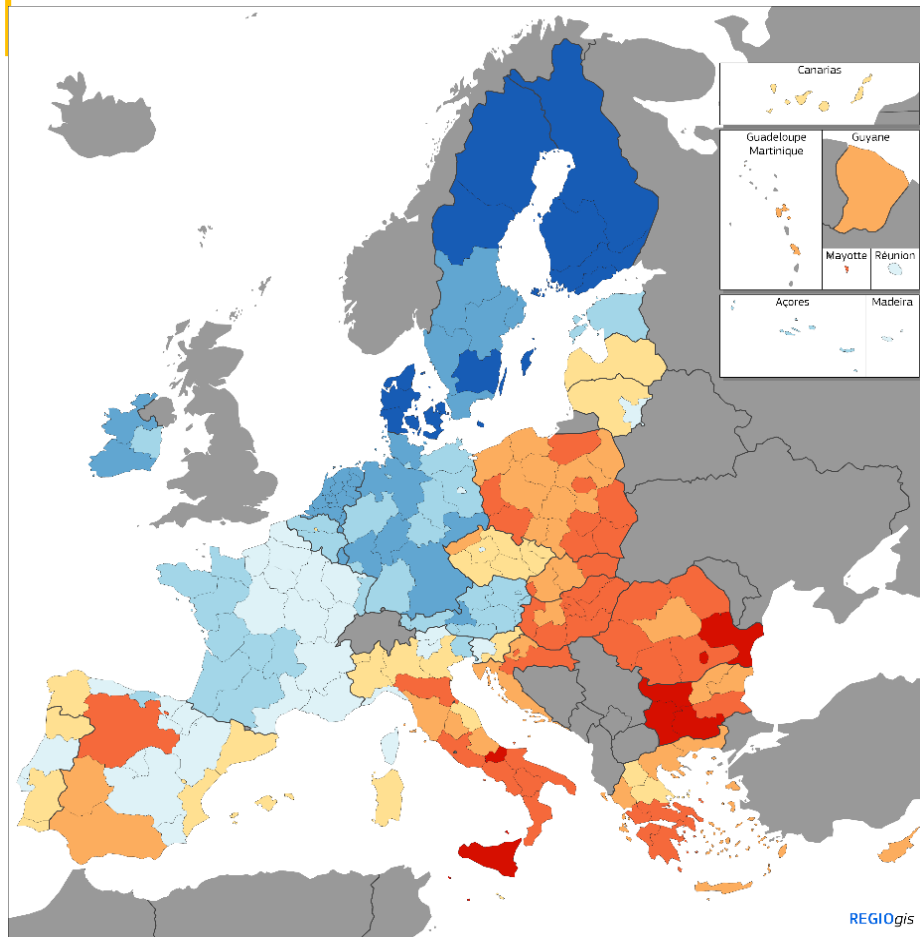
0 1 000 km

# Variation naturelle de la population, solde migratoire et variation totale de la population par typologie régionale urbaine-rurale, y compris la proximité d'une ville, 2010-2021



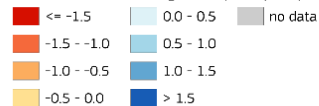
Source : Eurostat [demo\_r\_gind3] : Eurostat [demo\_r\_gind3],  
calculs de la DG REGIO.

# D'autres défis peuvent renforcer les inégalités territoriales



European Quality of Government Index, 2024

Standard deviation, range from poor quality (negative) to high quality (positive)



EU = 0

Source: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg

0 500km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

- Les tensions géopolitiques (agression russe, conflit au Moyen-Orient) ont un impact important sur les régions.
  - Régions frontalières orientales
  - Les régions méridionales confrontées à des problèmes de migration
- Les insuffisances de l'administration publique et des capacités administratives entravent le développement
- La qualité des institutions et de l'État de droit, notamment dans le cadre de l'élargissement.



# Tirer des leçons pour l'avenir



# Les effets positifs de la politique d'intégration et de cohésion

- Forte convergence vers le haut dans les États membres qui ont adhéré depuis 2004
  - 52 % de la moyenne de l'UE en 2004 à 80 % en 2023 - Soutien de la politique de cohésion et intégration dans le marché intérieur
  - Le taux de chômage est passé d'une moyenne de 13 % à 4 %.
- Amélioration générale des qualifications, de l'emploi et de l'inclusion sociale
  - Les différences en matière d'emploi se sont réduites de 5 % entre les régions moins développées et les régions plus développées.
  - Convergence des taux de chômage : Réduire de moitié le taux de chômage dans les régions les moins développées entre 2013 et 2022 pour le ramener à 8 %.
  - Augmentation générale du niveau d'éducation - avec une concentration de diplômés universitaires dans les villes

# Mais de nombreux défis restent à relever

- Les disparités économiques restent importantes : plus d'un citoyen de l'UE sur quatre vit dans des régions moins développées.
- Augmentation des disparités internes dans certains États membres, avec des schémas différents :
  - *Croissance plus forte dans les régions capitales - États membres de l'Est*
  - *Croissance plus faible dans les régions les plus pauvres - par exemple en France et en Grèce*
- Pénurie croissante de travailleurs qualifiés, exacerbée par le déclin démographique
- Problèmes de compétitivité et de productivité internationales
- Les zones rurales isolées sont confrontées à des défis particuliers pour attirer les investissements et les emplois.
- De plus en plus de régions sont touchées par la stagnation ou le déclin économique - risque de piège du développement
- Les nouveaux défis asymétriques - défis écologiques, numériques et démographiques, inégalités infranationales croissantes, géopolitique, gouvernance et État de droit

# Tirer des leçons pour l'avenir - Principes

- Les principes de la politique de cohésion restent très importants, mais nécessitent des ajustements supplémentaires
- Le modèle de politique décrit dans le rapport Padoa-Schioppa, qui s'articule autour de l'intégration dans le marché unique, de l'élargissement et des mutations industrielles, doit être complété par de nouveaux défis :
  - Les différentes dynamiques de croissance territoriale au sein des États membres
  - L'impact asymétrique des transitions verte, numérique et démographique
  - L'émergence des pièges du développement et le mécontentement politique qui en découle
  - Nouvelles pressions géopolitiques
  - Qualité du gouvernement et de l'État de droit
- Le rapport Letta présente une nouvelle vision du processus d'intégration du marché unique, avec une proposition de "liberté de rester"

# Tirer des leçons pour l'avenir - politique

- Des politiques plus ciblées pour répondre aux besoins régionaux spécifiques
- Une meilleure coordination et cohérence avec les mesures nationales visant à promouvoir la cohésion - un objectif commun de l'UE et des États membres
- Un lien plus fort entre l'investissement et les réformes (éducation, services locaux, numérisation, énergies renouvelables)
- Renforcement des capacités administratives aux niveaux national, régional et local, ainsi que des bénéficiaires et des partenaires
- Une mise en œuvre plus efficace et plus simple - davantage axée sur les performances, les leçons tirées du RRF mais adaptées à l'approche régionale et locale de la politique de cohésion.
- Davantage d'expérimentation et d'apprentissage des politiques



Merci beaucoup !