



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.11.2011  
COM(2011) 776 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Septième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale**

{SEC(2011) 1372 final}

## TABLE DES MATIÈRES

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | Introduction .....  | 3  |
| 2.   | Une croissance intelligente .....                           | 4  |
| 2.1. | Éducation et formation .....                                | 4  |
| 2.2. | Recherche et innovation .....                               | 5  |
| 2.3. | Société numérique .....                                     | 6  |
| 2.4. | Villes créatives: des plateformes d'innovation .....        | 7  |
| 3.   | Une croissance durable .....                                | 8  |
| 3.1. | Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources ..... | 8  |
| 3.2. | Des villes durables .....                                   | 9  |
| 4.   | Une croissance inclusive .....                              | 10 |
| 4.1. | Emploi .....  | 11 |
| 4.2. | Pauvreté et exclusion .....                                 | 11 |
| 4.3. | Des villes inclusives: le paradoxe urbain .....             | 12 |
| 5.   | Conclusion .....  | 13 |

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Septième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale

### 1. INTRODUCTION

En juin 2010, le Conseil européen a approuvé la stratégie Europe 2020, la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Les autorités régionales et locales peuvent apporter une contribution majeure à cette stratégie au travers des actions qui relèvent de leur responsabilité. Cela revêt une importance toute particulière dans les États membres plus décentralisés ou fédéraux.

Faire intervenir les autorités régionales dans les politiques européennes peut accroître l'efficacité de ces politiques, ainsi que le soulignent un certain nombre d'études récentes<sup>1</sup>. Une approche régionale ou locale intégrée peut être plus efficace pour les politiques caractérisées par des externalités marquées et dans les pays présentant des disparités internes substantielles. Elle nécessite toutefois une solide capacité administrative et institutionnelle ainsi que les conditions-cadres nationales appropriées. Dans le cinquième rapport sur la cohésion<sup>2</sup>, la Commission a proposé de renforcer encore la dimension régionale et urbaine de la politique de cohésion et son principe du partenariat. Dans le débat public qui a suivi, ces changements ont suscité une adhésion manifeste<sup>3</sup>. Les règlements que la Commission a présentés le 6 octobre 2011 pour la période 2014-2020 montrent la manière dont ces changements seront introduits<sup>4</sup>.

La politique de cohésion constitue un mécanisme clé pour la concrétisation des objectifs de la stratégie Europe 2020<sup>5</sup>; elle contribue depuis longtemps à la conception et à la mise en œuvre de programmes régionaux et urbains intégrés en partenariat avec les autorités régionales et locales, les agents économiques, les partenaires sociaux et la société civile. Elle peut apporter à la stratégie Europe 2020 le soutien actif des autorités régionales et locales dont celle-ci a besoin pour aboutir.

Le présent rapport d'étape évalue comment, dans le contexte de la politique de cohésion, les régions et les villes peuvent contribuer aux trois dimensions de la croissance voulue par la stratégie Europe 2020. Il montre où se situent les villes et les régions par rapport aux objectifs nationaux pour 2020 qui sont proposés dans les programmes nationaux de réforme (PNR). L'écart ainsi mesuré dépend des disparités par rapport au pays, du degré d'ambition du PNR et de la rapidité prévue du changement.

---

<sup>1</sup> *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, F. Barca, 2009.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_fr.htm) et *The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States*.

<sup>2</sup> Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 2011.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm)

<sup>3</sup> SEC(2011) 590 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/5cr/pdf/5cr\\_result\\_sec2011590.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf)

<sup>4</sup> Voir COM(2011) 615 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1)

<sup>5</sup> Voir: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_fr.htm)

Cette analyse ne sous-entend pas que toutes les régions peuvent ou devraient atteindre l'ensemble de leurs objectifs nationaux ou des objectifs de l'Union. Pour certaines régions, l'écart est tout simplement trop grand. De plus, dans certains domaines, il n'est pas réaliste ou souhaitable que toutes les régions atteignent le même objectif. La R&D, par exemple, est très concentrée du fait, notamment, des avantages que présente le regroupement des activités de recherche. La concentration de la pauvreté et de l'exclusion, toutefois, a de nombreux effets négatifs.

En résumé, les programmes relevant de la politique de cohésion devraient sélectionner leurs priorités d'investissement en fonction de la situation de départ d'une région ou d'une ville par rapport aux objectifs nationaux pour 2020 et déterminer les concentrations à promouvoir et celles contre lesquelles lutter.

## **2. UNE CROISSANCE INTELLIGENTE**

L'objectif de croissance intelligente consiste à améliorer l'éducation, à promouvoir la R&D et l'innovation et à passer à une société numérique. Grâce à des investissements dans l'éducation, la formation, la recherche et l'innovation, l'économie de l'Union peut devenir plus productive et maintenir ou accroître sa part du marché mondial, ce qui peut alors contribuer à multiplier le nombre d'emplois et à améliorer leur qualité.

### **2.1. Éducation et formation**

Le capital humain est l'un des facteurs clés de la croissance régionale<sup>6</sup>. Un haut niveau d'instruction favorise l'innovation en ce qu'il facilite la diffusion et l'absorption rapides des connaissances et techniques nouvelles. Le développement régional est par conséquent étroitement lié à la capacité de former, de retenir et d'attirer le capital humain, lequel dépend de la qualité des établissements d'enseignement et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. L'investissement dans l'éducation et la formation devrait s'accompagner de réformes politiques, à l'instar de celles qui figurent dans la stratégie «Éducation et formation 2020».

Développer et attirer des talents (d'entrepreneurs)<sup>7</sup> est devenu une source essentielle de croissance capable de dynamiser le milieu de l'innovation et de conduire à l'implantation d'un nombre accru d'entreprises innovantes et à forte croissance<sup>8</sup> dans une région.

L'objectif de la stratégie Europe 2020 est de porter la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 30 à 34 ans à 40 % d'ici à 2020. Actuellement, seule une région de l'Union sur cinq a atteint cet objectif. Les États membres se sont fixé des objectifs compris entre 26 % et 60 %. Les régions admissibles au titre de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» (CRE) affichent le meilleur résultat

---

<sup>6</sup> Voir *Regional Outlook*, Paris, OCDE, 2011.

<sup>7</sup> Voir le sixième rapport d'étape: Des régions créatives et innovantes. COM(2009) 295.

<sup>8</sup> Il s'agit du nouvel indicateur d'innovation de la stratégie Europe 2020.

(une sur trois), les régions en transition<sup>9</sup> enregistrent un résultat moyen (une sur quatre), tandis que les régions couvertes par l'objectif «convergence» obtiennent un résultat médiocre (une sur vingt).

La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur tend à être plus élevée dans les capitales et les régions limitrophes; certaines d'entre elles ont d'ailleurs déjà atteint l'objectif prévu dans la stratégie Europe 2020. L'écart par rapport à l'objectif national est significatif pour de nombreuses régions au Portugal, en Slovaquie et en Allemagne (voir fiche n° 1).

Les différences de capital humain entre les régions d'un État membre sont souvent plus importantes qu'entre les États membres. Par conséquent, les stratégies nationales doivent être assorties de politiques régionales. Un récent rapport semble indiquer qu'il peut être plus efficace de déléguer aux régions<sup>10</sup> davantage de décisions concernant le développement du capital humain.

La stratégie Europe 2020 vise à ramener la proportion de jeunes quittant prématurément l'école à moins de 10 %. La proportion est nettement plus élevée dans la plupart des régions du sud de l'Europe. Elle est en revanche beaucoup plus faible en Pologne, en Slovénie, en Slovaquie, en Autriche et en République tchèque. L'écart par rapport à l'objectif national est le plus grand dans les régions espagnoles et portugaises et dans certaines régions de Grèce, d'Italie et de Bulgarie. Pour cet objectif, les régions de convergence font mieux que les autres régions: près de la moitié d'entre elles atteignent cet objectif, contre seulement un quart des régions relevant de l'objectif CRE et de celles en transition (voir fiche n° 2).

## 2.2. Recherche et innovation

L'initiative phare «Une Union pour l'innovation» souligne l'importance de la recherche et de l'innovation pour la création d'emplois et la croissance économique. Les régions jouent un rôle plus important dans la politique d'innovation, et ce, pour deux raisons qui tiennent, d'une part, à la prise en compte des dimensions régionales et locales dans les stratégies d'innovation nationales et, d'autre part, à l'importance croissante de l'innovation dans les stratégies de développement régional.

La recherche et l'innovation sont en général concentrées dans quelques régions économiquement prospères, mais de multiples possibilités de développement existent dans toute l'Europe. De même, les cadres institutionnels applicables aux politiques d'innovation sont extrêmement variés pour ce qui est des compétences des gouvernements régionaux, de l'adéquation entre régions administratives et fonctionnelles et des relations interrégionales.

Certaines politiques d'innovation régionales se focalisent de manière trop étroite sur la science et la technologie, lesquelles requièrent une certaine envergure ou une masse critique d'activités qui n'existent pas dans toutes les régions. L'innovation va

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> *Human Capital Leading Indicators*. Lisbon Council Policy Brief, Vol. V, No. 1, P. Ederer et al., Bruxelles, 2011. <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/64-leadingindicators.html>

toutefois bien au-delà de la science et de la technologie et comprend également l'innovation en matière d'organisation et de procédés, la créativité et la conception.

Une stratégie d'innovation régionale devrait s'accompagner d'une évaluation rigoureuse des forces et des faiblesses d'une région ainsi que d'une comparaison des performances avec d'autres régions similaires. La stratégie devrait couvrir l'ensemble des dimensions de l'innovation et associer des acteurs régionaux clés à la définition des objectifs et à l'élaboration de la combinaison appropriée de mesures. Le capital humain est une source essentielle d'innovation.

Le niveau d'innovation technologique et la rapidité de diffusion et d'absorption de celle-ci varient fortement d'une région à l'autre de l'Union<sup>11</sup>. Les régions présentant le potentiel d'innovation le plus élevé se trouvent dans le nord de l'Europe, en général dans les pays les plus innovants. Toutefois, quelques régions se situent au-dessus du niveau national dans des pays moins développés, ce qui témoigne d'une forte concentration des capacités technologiques dans un nombre réduit de régions d'Europe.

L'objectif de la stratégie Europe 2020 est d'investir 3 % du PIB dans la R&D; les États membres ont d'ailleurs défini des objectifs nationaux pour les investissements dans ce domaine. En 2009, les dépenses de R&D ont représenté 2 % du PIB dans l'UE-27. La R&D est généralement concentrée dans les zones stratégiques telles que les capitales et les régions métropolitaines. En 2008, les dépenses ont dépassé l'objectif de la stratégie Europe 2020 dans 24 régions CRE sur 159, mais dans seulement une région de convergence sur 84 et dans aucune des régions en transition. En moyenne, les dépenses de R&D des régions de convergence ne représentent que 0,9 % de leur PIB (voir tableau n° 1). Les régions CRE dépassant l'objectif de la stratégie sont situées pour la plupart dans les pays d'Europe septentrionale (Allemagne, Royaume-Uni, Suède et Finlande), en Autriche et dans les régions-capitales comme Hovedstaden (Copenhague) et l'Île-de-France (Paris). En 2008, dans toute l'Europe, seules 16 régions ont atteint les objectifs nationaux fixés pour 2020. Par conséquent, des efforts significatifs sont nécessaires dans tous les États membres pour tenir les objectifs nationaux en la matière (voir fiche n° 3).

### 2.3. Société numérique

La «stratégie numérique pour l'Europe»<sup>12</sup> promeut le développement rapide des technologies numériques ainsi qu'une société numérique inclusive. La disponibilité de réseaux à haut débit est un facteur clé pour la compétitivité en ce qu'elle détermine la capacité des régions de faire face à la concurrence au niveau mondial dans les domaines de l'économie, de la technologie et du marché de la connaissance et d'en tirer profit.

Selon le tableau de bord de la stratégie numérique de 2011, la couverture en haut débit (DSL) était accessible à 95 % de la population totale en 2010. Dans les zones rurales, la couverture est sensiblement inférieure (83 %) et constitue un défi pour un certain nombre de pays où moins de 60 % de la population rurale a accès au haut

---

<sup>11</sup> Voir *The regional impact of technological change in 2020* (R. Wintjes et H. Hollanders), 2010. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/studies/index\\_fr.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_fr.cfm#1)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/publications/index_en.htm)

débit (Bulgarie, Slovaquie, Pologne et Roumanie). Cependant, l'écart entre zones urbaines et rurales<sup>13</sup> s'est resserré ces dernières années (en Roumanie et à Chypre, par exemple). D'autres investissements demeurent néanmoins nécessaires pour atteindre les objectifs qui ont été fixés concernant le haut débit.

L'utilisation des réseaux pour les services électroniques privés et publics progresse également, mais ne concerne toujours qu'une proportion relativement limitée de la population européenne. En 2010, seuls 41 % de la population ont interagi en ligne avec les autorités publiques et seuls 40 % ont commandé des biens ou des services en ligne. Le pourcentage du chiffre d'affaires que les entreprises génèrent en ligne est passé de 8,6 % en 2004 à près de 14 % en 2010, confirmant une tendance de croissance de plus en plus dynamique dans ce domaine. Toutefois, d'importants obstacles au marché unique du numérique doivent encore être surmontés.

#### **2.4. Villes créatives: des plateformes d'innovation**

Les villes ont toujours été des centres de spécialisation et d'innovation. On constate, par exemple, une forte concentration de l'activité de brevetage dans quelques régions métropolitaines<sup>14</sup> (voir fiche n° 4). Étant donné la forte concentration d'activités innovantes dans les villes, la pleine exploitation de leur potentiel représente l'un des principaux moyens de soutenir l'innovation régionale à la fois dans les régions de convergence et les régions CRE. Dans la quasi-totalité des États membres, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 25 à 64 ans est plus élevée dans les villes que dans d'autres régions. Dans 22 États membres, la proportion est supérieure de 10 à 25 points de pourcentage dans les villes (voir tableau n° 1).

La couverture et l'utilisation de l'internet à haut débit sont en général plus importantes dans les zones urbaines<sup>15</sup> que dans les zones rurales; dans les pays largement couverts par le haut débit, cet écart a toutefois quasiment disparu. De même, les réseaux d'accès ultrarapides de la prochaine génération devraient être déployés d'abord dans les grandes villes.

La capacité d'innovation des villes peut aussi être démontrée par leur productivité. Dans l'Union, trois zones métropolitaines sur quatre affichent un niveau de productivité supérieur à celui des autres régions du même État membre. Une productivité supérieure ne doit cependant pas être assimilée à une croissance supérieure de la productivité. Entre 2000 et 2008, seules deux zones métropolitaines sur cinq ont connu une croissance de la productivité supérieure à celle des autres régions du même État membre.

---

<sup>13</sup> Dans l'Union, 47 % de la population vivent dans des zones urbaines ou des grandes villes, 25 % dans des villes ou des banlieues et 28 % dans des zones rurales (classement établi en fonction du degré d'urbanisation).

<sup>14</sup> Les régions métropolitaines constituent une ou plusieurs régions NUTS 3 représentant une agglomération de plus de 250 000 habitants. Pour plus de détails, voir Focus régional 01/2011. L. Dijkstra et H. Poelman, 2011.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/focus/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/focus/index_fr.cfm)

Voir Annuaire régional d'Eurostat 2011, chapitre 16.

L'avantage comparatif des régions métropolitaines est le plus marqué dans les États membres d'Europe centrale et orientale, où ces régions ont souvent un niveau de productivité supérieur de plus de 50 % à celui du reste du pays. Toutefois, cette constatation ne vaut souvent que pour la région-capitale, alors que l'écart entre les pôles de croissance secondaires<sup>16</sup> et la région-capitale est plus grand que dans des États membres plus développés.

### **3. UNE CROISSANCE DURABLE**

L'objectif de croissance durable vise à faire en sorte que les ressources soient utilisées plus efficacement<sup>17</sup> et à aider l'Union européenne à prospérer dans un monde à faibles émissions de carbone tout en prévenant la dégradation de l'environnement et la diminution de la biodiversité, ainsi qu'à renforcer la compétitivité de l'économie. Il tend à une utilisation plus efficace de l'eau et à la transformation des déchets en ressource. Il a également trait à la lutte contre le changement climatique et au renforcement de la résilience de nos territoires aux risques climatiques, notamment par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la promotion des énergies renouvelables et la mise en place de systèmes plus efficaces d'approvisionnement en énergie.

#### **3.1. Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources**

La stratégie Europe 2020 vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % (30 % si les conditions sont favorables) par rapport à 1990 et à accroître de 20 % l'efficacité énergétique ainsi que la consommation d'énergies renouvelables.

Dans la «décision relative à la répartition de l'effort»<sup>18</sup>, les États membres ont adopté à la fois des objectifs de réduction des émissions et des limites au-delà desquelles les émissions ne peuvent pas augmenter (voir fiche n° 5). Certains ont déjà atteint leur objectif et doivent seulement maintenir leurs émissions à ce niveau inférieur. La Grèce, par exemple, qui s'est engagée à réduire ses émissions de 4 % par rapport à 2005, enregistre déjà une baisse de près de 7 % en 2009. D'autres se sont engagés à limiter l'augmentation de leurs émissions mais les ont en fait réduites, comme la Slovaquie, qui avait accepté de plafonner l'augmentation à 13 % mais est finalement parvenue à une diminution de 12 %.

En revanche, d'autres États membres devront faire en sorte que leurs émissions de gaz à effet de serre diminuent nettement. Par exemple, l'Irlande, le Danemark et le

---

<sup>16</sup> Voir rapport intermédiaire de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE) sur les pôles de croissance secondaires

<sup>17</sup> Voir la feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571.

<sup>18</sup> Dans le contexte du train de mesures sur le climat et l'énergie, l'objectif global de réduction des émissions sera réalisé au moyen 1) du système européen d'échange de droits d'émission et 2) de la décision relative à la répartition de l'effort. Cette décision établit pour la période 2013-2020, avec 2005 comme année de référence, des objectifs nationaux annuels contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre pour les secteurs qui ne font pas partie du système d'échange de droits d'émission, comme ceux des transports, des bâtiments, de l'agriculture et des déchets. Les actions menées au titre de la politique de cohésion peuvent contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans ces secteurs, mais ne devraient pas consister à subventionner des réductions d'émissions déjà couvertes par le système d'échange de droits d'émission.

Luxembourg doivent encore réduire leurs émissions de plus de 10 points de pourcentage pour atteindre leur objectif.

La situation est similaire pour ce qui est de la consommation d'énergies renouvelables (voir fiche n° 6). La part de ces énergies dans la consommation d'énergie finale brute varie de 44 % en Suède à 0,2 % à Malte. Tous les États membres à l'exception de la Lettonie et de la Slovaquie ont accru leur consommation d'énergies renouvelables, l'augmentation étant particulièrement importante en Autriche, en Estonie et en Roumanie.

Certains États membres sont proches de l'objectif qu'ils s'étaient fixé dans le contexte du train de mesures sur le climat et l'énergie. Par exemple, la Suède ne doit plus accroître la part des énergies renouvelables que de 4,6 points de pourcentage pour atteindre sa valeur cible, soit 49 %, pour 2020. D'autres sont beaucoup plus loin de leur objectif et devront déployer des efforts supplémentaires pour l'atteindre dans les délais. Le Royaume-Uni et l'Irlande, par exemple, doivent augmenter la part des énergies renouvelables de 13 et de 12 points de pourcentage d'ici 2020.

La croissance durable comporte une importante dimension régionale. Les caractéristiques régionales déterminent directement la mesure dans laquelle les régions de l'Union peuvent produire des énergies renouvelables. La production d'énergie solaire et éolienne dépend ainsi fortement de la situation géographique. Les régions côtières présentent généralement un potentiel élevé pour ce qui est de l'énergie éolienne, tandis que les régions méridionales et leur ensoleillement plus important sont davantage à même de produire de l'énergie solaire. Transférer les énergies renouvelables des régions à haut potentiel vers les régions à forte demande nécessitera de concevoir de meilleurs réseaux d'énergie, fonctionnant plus intelligemment.

Les régions peuvent réduire les émissions de gaz à effet de serre en favorisant des modes de transport public plus propres et en passant à des modes de transport plus durables. Les initiatives visant à promouvoir des transports plus propres et plus efficaces dans l'utilisation des ressources doivent être adaptées au contexte local: l'accent doit être mis sur les infrastructures dans les régions où elles restent insuffisantes et sur l'attrait des modes de transport durables et la gestion de la demande dans les autres régions.

Les régions peuvent jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de l'efficacité énergétique. Cela vaut particulièrement pour les bâtiments, concernant lesquels les actions doivent être adaptées au contexte et au climat locaux. Ces actions seront probablement différentes selon le caractère urbain ou rural de la zone ou l'âge des bâtiments qu'elle abrite. L'objectif demeure toutefois identique: améliorer la performance énergétique conformément à la législation de l'Union européenne.

### **3.2. Des villes durables**

Les villes sont en première ligne dans la lutte contre le changement climatique, non seulement parce qu'elles accueillent une part importante de la population et une part encore plus importante des activités économiques, mais parce que travailler et vivre en ville permet d'utiliser les ressources plus efficacement. Les citoyens parcourent des distances moindres pour se rendre à leur travail et la probabilité qu'ils se déplacent à pied, à vélo ou en transports en commun est plus élevée. Dans l'UE, par

exemple, la proportion de ménages utilisant uniquement les transports publics, la marche ou le vélo pour leurs déplacements est trois fois supérieure dans les zones urbaines (voir figure n° 2). Les ménages établis dans des zones urbaines vivent généralement dans des appartements ou dans des maisons de ville qui nécessitent un apport énergétique moindre pour le chauffage et la climatisation. En outre, les systèmes de chauffage urbain sont plus efficaces dans les quartiers denses.

Dans l'Union européenne, la demande énergétique finale par personne est 40 % plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines<sup>19</sup>. Cette différence provient en grande partie du fait que les villes se caractérisent par une utilisation plus efficace des ressources<sup>20</sup>. De ce point de vue, il conviendrait de développer les politiques tendant à renforcer l'attrait de la vie et du travail en ville.

Étant donné qu'une part importante des émissions de CO<sub>2</sub> provient des villes, il faudrait y améliorer davantage encore l'utilisation des ressources. Il est donc essentiel que les villes fassent partie intégrante de la solution adoptée dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Les politiques devraient viser à réduire les embouteillages, à promouvoir les transports non motorisés et à améliorer la performance énergétique des bâtiments<sup>21</sup>. La qualité de l'air, qui est inférieure dans les villes, et la santé des citoyens s'en trouveraient améliorées. Il convient toutefois de veiller à ce que ces mesures ne conduisent pas à un étalement urbain par le déplacement des emplois et des logements vers la périphérie des villes.

Dans le pacte des maires, signé par plus de 2 500 maires d'Europe représentant plus de 125 millions d'habitants, les villes se sont engagées à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de plus de 20 % pour 2020. L'initiative «Villes et communautés intelligentes», qui se fonde notamment sur ce pacte, permettra d'aborder les défis urbains en matière d'énergie, de transports et de technologies de l'information et de la communication selon une approche plus globale.

#### 4. UNE CROISSANCE INCLUSIVE

La stratégie Europe 2020 met fortement l'accent sur la création d'emplois, les compétences et la réforme du marché du travail et vise expressément une réduction de la pauvreté et de l'exclusion. Elle vise à augmenter les taux d'emploi et la qualité des emplois, en particulier des femmes, des jeunes et des travailleurs âgés. Elle a également pour objectif de mieux intégrer les migrants dans la population active. En outre, elle aidera les citoyens à anticiper et gérer les changements grâce à des investissements dans les compétences et la formation et à une modernisation des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

---

<sup>19</sup> *World Energy Outlook 2008*, AIE, Paris, 2008.

<sup>20</sup> Pour le reste, la différence peut s'expliquer par la proportion plus grande d'industries manufacturières à forte intensité énergétique dans les zones rurales.

<sup>21</sup> *The green metropolis*, D. Owen, Riverhead, 2009. *Triumph of the City*, E. Glaeser, The Penguin Press, 2011.

## 4.1. Emploi

La stratégie Europe 2020 vise à porter le taux d'emploi des 20 à 64 ans à 75 % d'ici 2020. Les États membres se sont fixé des objectifs nationaux allant de 62,9 % pour Malte à 80 % pour le Danemark et la Suède.

L'idée n'est pas que les régions atteignent toutes l'objectif européen ou national en matière d'emploi, car leurs situations de départ respectives sont très différentes. Dans les régions de convergence, le taux d'emploi n'était que de 63 % en 2010, après un recul dû à la crise économique. Seules deux régions de convergence étaient parvenues à l'objectif défini pour l'UE, soit 75 %, en 2010. Si l'on voulait atteindre l'objectif fixé pour 2020 dans toutes les régions de convergence, 11 millions de personnes<sup>22</sup> devraient trouver un emploi. Les régions en transition présentent également un faible taux d'emploi (64 %) et auraient besoin de 3 millions d'emplois pour atteindre toutes l'objectif applicable à l'UE. Les régions CRE affichent un taux d'emploi nettement plus élevé (72 %); cependant, étant donné que 60 % de la population de l'Union en âge de travailler vit dans ces régions, 9,4 millions d'emplois seraient tout de même nécessaires pour que l'objectif soit atteint dans chacune d'elle<sup>23</sup>.

Des taux d'emploi inférieurs à 60 % sont enregistrés dans des régions du Sud de l'Espagne et de l'Italie ainsi que dans certaines régions de Roumanie et de Hongrie (voir fiche n° 7). En Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède et en Autriche, de nombreuses régions ont déjà atteint la barre des 75 %. Pour que l'Union européenne y parvienne d'ici 2020, les pays et régions qui affichent actuellement de faibles taux d'emploi devront engranger des progrès considérables, mais la contribution des pays et régions qui sont déjà proches ou au-delà des 75 % sera également nécessaire.

La crise récente a aussi entraîné une hausse rapide des taux de chômage (voir fiche n° 8). Dans les trois États baltes et sept régions espagnoles, le taux de chômage a augmenté dans une proportion se situant entre 10 et 18 points de pourcentage. C'est dans les régions CRE qu'il a connu la hausse la plus modérée (1,8 point de pourcentage). Les régions de convergence ont dû faire face à une augmentation plus substantielle (2,8 points de pourcentage). La progression la plus forte a toutefois été enregistrée dans les régions en transition (6,4 points de pourcentage). En dépit de la tendance globale à la hausse, le chômage a diminué dans 52 régions, situées surtout en Allemagne mais aussi en Pologne, en France, en Finlande et en Autriche.

## 4.2. Pauvreté et exclusion

La stratégie Europe 2020 vise à réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion de 20 millions d'ici 2020, c'est-à-dire à faire passer leur

---

<sup>22</sup> Ces chiffres renvoient au nombre d'emplois nécessaires pour que toutes les régions de convergence affichent un taux d'emploi supérieur ou égal à 75 %. Le nombre d'emplois requis pour atteindre 75 % dans toutes les régions de l'UE s'élève à 23 millions. Le nombre d'emplois nécessaires pour atteindre cet objectif au niveau de l'Union est inférieur (17,6 millions), car les régions présentant un taux d'emploi supérieur à 75 % peuvent contrebalancer celles qui enregistrent un taux plus faible.

<sup>23</sup> Estimations fondées sur le nombre actuel d'emplois et les prévisions démographiques régionales d'Eurostat.

proportion de 23 % de la population de l'Union à 19 %. La part de la population menacée de pauvreté ou d'exclusion est supérieure à 50 % dans trois régions bulgares et atteint 49 % en Sicile (voir fiche n° 9). Les taux les plus faibles (10 % ou moins) concernent les régions d'Åland, de Trente, de Navarre et de Prague.

Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion est fondé sur trois indicateurs: 1) revenu inférieur au seuil national de pauvreté après transferts sociaux, 2) dénuement matériel extrême, et 3) ménage à faible intensité de travail (voir fiche n° 9 pour la définition complète). Le premier indicateur est un indicateur de pauvreté relative, car il mesure la part de la population ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national. Par conséquent, une personne considérée comme étant menacée de pauvreté au Royaume-Uni ne serait probablement pas considérée comme pauvre en Bulgarie à revenu égal. Le deuxième indicateur est une mesure absolue de la pauvreté, car il examine l'accès à neuf produits de base de la même manière dans tous les États membres. Cet indicateur est étroitement lié au niveau de développement d'un pays. En 2009, sa valeur allait de 32 % en Roumanie à 1 % au Luxembourg. Le dernier indicateur mesure l'exclusion du marché du travail. Il n'est pas lié au PIB par habitant ni au taux d'emploi. En 2009, c'était en Irlande et au Royaume-Uni que sa valeur était la plus élevée, et en Estonie et à Chypre qu'elle était la plus basse.

Le taux de risque de pauvreté présente une importante dimension régionale qui ne peut pas s'expliquer par des caractéristiques personnelles telles que l'éducation, le statut professionnel, le type de ménage et l'âge. Estimer la pauvreté régionale sur la base de ces éléments revient à sous-estimer considérablement les variations régionales de la pauvreté. En d'autres termes, le taux de risque de pauvreté dépend non seulement de l'éducation ou du statut professionnel d'une personne, mais aussi de l'endroit où elle vit (effet de localisation).

Malheureusement, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion n'est pas disponible au niveau régional NUTS 2 ou NUTS 1 dans plusieurs grands États membres. Puisque la politique de cohésion vise à apporter une contribution substantielle à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion, en particulier dans les régions les moins développées, il sera essentiel de disposer d'un point de référence régional pour suivre et évaluer ses effets. Selon les estimations, les régions de convergence et les régions en transition enregistrent des résultats nettement moins bons que ceux des régions CRE concernant le risque de pauvreté et d'exclusion et deux de ses trois dimensions (voir tableau n° 1).

#### **4.3. Des villes inclusives: le paradoxe urbain**

La dimension urbaine de la croissance inclusive est inversement proportionnelle au niveau de développement économique: dans les États membres plus développés, les villes sont généralement moins inclusives.

Dans les États membres plus développés, les zones urbaines comptent souvent des proportions sensiblement supérieures de personnes vivant dans des ménages sans emploi (voir figure n° 3). De même, les taux de chômage sont plus élevés et les taux d'emploi plus faibles dans les zones urbaines dans ces États membres. Au Royaume-

Uni, au Portugal, en France, en Autriche et en Belgique, les taux de chômage urbain sont de 3 à 5 points de pourcentage supérieurs<sup>24</sup>.

La proportion considérable de personnes déconnectées du marché du travail dans les zones où la concentration physique de possibilités d'emploi est la plus forte (c'est-à-dire les villes) a été mise en évidence en tant que paradoxe urbain dans les deux rapports sur l'état des villes européennes<sup>25</sup>.

Le dénuement matériel extrême et le taux de risque de pauvreté<sup>26</sup> (voir figures n<sup>os</sup> 4 et 5) sont généralement plus importants dans les zones urbaines dans bon nombre des États membres plus développés, en dépit des revenus moyens supérieurs dans ces zones. En Belgique, en Autriche et au Royaume-Uni, le dénuement matériel extrême est de 3 à 5 points de pourcentage plus élevé dans les zones urbaines que dans le reste du pays. Des travaux de recherche<sup>27</sup> ont révélé l'existence de disparités importantes (et croissantes) en matière de revenus dans les villes.

En revanche, dans les États membres moins développés, il est plus avantageux de vivre dans une zone urbaine que dans une zone rurale ou dans une petite ville. Dans ces États membres, les zones urbaines affichent généralement des taux d'emploi supérieurs et des proportions moindres de ménages sans emploi, de personnes vivant dans un dénuement matériel extrême et de personnes menacées de pauvreté. En outre, les revenus moyens y sont nettement plus élevés. Par exemple, en Lettonie, en Bulgarie, en Pologne et en Roumanie, les revenus moyens dans les zones urbaines dépassent de 40 à 70 % ceux du reste du pays. Ces chiffres montrent que la pauvreté est concentrée dans les zones rurales, où elle est souvent aggravée par les problèmes d'accès aux services<sup>28</sup>.

## 5. CONCLUSION

Le présent rapport met en relief la dimension régionale et urbaine de la stratégie Europe 2020. Il montre que des efforts et des investissements considérables doivent être consentis dans toutes les régions d'Europe pour atteindre les objectifs de croissance intelligente, durable et inclusive. Il indique que les besoins varient d'une région et d'une ville à l'autre et que les politiques devraient en tenir compte.

Compte tenu du rôle essentiel de la politique de cohésion dans la stratégie Europe 2020, une attention particulière doit être accordée aux régions de convergence, mais des améliorations sont également nécessaires dans les régions en transition et les régions CRE.

---

<sup>24</sup> L'audit urbain montre que ces taux de chômage supérieurs ne se répartissent pas de manière équitable entre toutes les villes mais touchent certaines villes et certains quartiers beaucoup plus que d'autres.

<sup>25</sup> Rapport sur l'état des villes européennes, Commission, 2007 et 2010.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/activity/urban/audit/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_fr.cfm)

<sup>26</sup> Ce phénomène est particulièrement frappant, car le taux de risque de pauvreté ne tient pas compte du coût plus élevé de la vie dans les zones urbaines, ce qui signifie que ce taux est probablement sous-estimé dans les villes.

<sup>27</sup> Voir par exemple l'étude FOCI de l'ORATE.  
[http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/foci.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html)

<sup>28</sup> Voir aussi *Poverty and social exclusion in rural areas*, Commission européenne, 2008.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en>

Les régions de convergence affichent des résultats médiocres sur le front de la croissance intelligente, avec de faibles niveaux de recherche et développement, de faibles proportions de diplômés de l'enseignement supérieur et une faible productivité. Bon nombre d'entre elles présentent également de faibles niveaux d'emploi et des niveaux élevés de chômage. De même, le risque de pauvreté et d'exclusion est supérieur dans les régions de convergence.

Bien que les régions en transition et les régions CRE s'en sortent mieux dans ces domaines, elles doivent aussi améliorer leurs résultats pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. La crise a réduit les taux d'emploi dans les régions CRE et mis au jour un manque de compétitivité dans certaines d'entre elles. Le taux de chômage a augmenté dans plus de 100 régions CRE et dépasse la moyenne de l'Union dans 36 d'entre elles.

La croissance durable est un défi dans toutes les régions. L'efficacité énergétique des bâtiments existants et nouveaux doit être améliorée partout. Le développement des énergies renouvelables nécessitera des investissements accrus dans les lieux où les ressources sont utilisées efficacement ainsi que dans le réseau reliant l'offre à la demande.

Les villes devraient participer activement à la conception des stratégies de croissance régionales. Elles se trouvent dans une position idéale pour promouvoir l'innovation en offrant aux entreprises de toutes tailles l'environnement dynamique dont elles ont besoin pour réussir. Elles sont en première ligne de la lutte contre le changement climatique, créant de nouveaux modèles de développement urbain caractérisés par une utilisation encore plus efficace des ressources. Enfin, élément non moins important, elles supportent une part disproportionnée des problèmes sociaux et de la pauvreté. Puisque les objectifs de la stratégie Europe 2020 visent à accroître l'emploi et à réduire la pauvreté et l'exclusion, les villes doivent s'attaquer à la misère urbaine et à la rupture avec le marché du travail, en particulier dans l'UE-15.

Le présent rapport constitue une contribution importante à l'heure de l'élaboration de stratégies en vue des futurs programmes de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. En substance, il décrit la situation initiale par rapport à laquelle il convient d'agir dans le contexte des objectifs de la stratégie UE 2020 et la distance à parcourir pour atteindre les objectifs nationaux. Les futurs programmes de la politique de cohésion devront indiquer les modalités concrètes de leur contribution à ce processus de rattrapage. Comment les programmes d'investissement contribueront-ils à faire changer la valeur des indicateurs concernés? Existe-t-il des étapes intermédiaires ou des indicateurs capables de rendre compte des avancées? Les programmes de la politique de cohésion permettent de concevoir des stratégies de manière intégrée – en mettant l'accent sur les besoins spécifiques de chaque territoire – et de refléter les arbitrages et les synergies entre les différents types d'investissements.

**Tableau 1: Indicateurs par type de régions**

| Indicateur  | Année     | Convergence | Transition | CRE  | UE  |
|---|-----------|-------------|------------|------|-----|
| Diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 30 à 34 ans, en %      | 2007-10   | 25          | 33         | 37   | 32  |
| Jeunes ayant quitté l'école prématurément parmi les 18 à 24 ans, en % | 2008-10   | 13          | 18         | 14   | 14  |
| Recherche et développement, en % du PIB                               | 2008      | 0,9         | 1,0        | 2,0  | 1,9 |
| Taux d'emploi des 20 à 64 ans, en %                                   | 2010      | 63          | 64         | 72   | 69  |
| Taux de chômage, en %   | 2010      | 12          | 15         | 7,9  | 9,7 |
| Personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion*, en %                  | 2009      | 31          | 25         | 19   | 23  |
| Dénouement matériel extrême*, en %                                    | 2009      | 16          | 7,5        | 4,3  | 8,1 |
| Risque de pauvreté**, en %  | 2009      | 21          | 18         | 14   | 16  |
| Faible intensité de travail*, en %                                    | 2009      | 6,7         | 7,3        | 7,0  | 9,0 |
| Indice du PIB par habitant (en SPA)                                   | 2008      | 62          | 93         | 120  | 100 |
| Variation de l'indice du PIB par habitant                             | 2000-2008 | 8,6         | 4,7        | -6,1 | 0   |

\* DE, FR, NL, PT, RO, UK: seuls les chiffres au niveau national étaient disponibles. BE, EL, HU: seuls les chiffres au niveau NUTS 1 étaient disponibles.

\*\* Pour le Portugal, les chiffres au niveau NUTS 2 de l'année 2005 ont été utilisés.