

Chapitre 8

L'impact social de la politique de cohésion de l'UE

Paolo Graziano et Laura Polverari

Introduction

La politique de cohésion de l'UE est au menu de la politique européenne depuis plus de quarante ans, si l'on considère la création en 1975 du Fonds européen de développement régional (FEDER) comme point de départ. Alors que le traité de Rome fixait à ses pays signataires l'objectif de « renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées », les trois instruments qu'il prévoyait à cette fin — le Fonds social européen, la Banque européenne d'investissement et la section « Orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole — étaient de faible ampleur. Le Fonds social européen (FSE), en particulier, constituait à l'époque un outil visant principalement à soutenir la mobilité de la main-d'œuvre par le biais de mesures d'éducation et de formation destinées aux travailleurs des zones en déclin industriel (Brunazzo 2016 : 18).

Au cours des quatre décennies écoulées depuis 1975, plusieurs modifications ont été apportées à cette politique. La plus importante est la réforme de 1988, qui a augmenté les fonds disponibles, introduit des principes politiques spécifiques et fait de la politique de cohésion le deuxième poste budgétaire de l'UE, après l'agriculture. Au fil des ans, la politique de cohésion de l'Union européenne a gagné en importance, parallèlement à l'élargissement de l'Union européenne. Elle est devenue une politique « phare » pour l'attractivité du projet politique de l'Union européenne — les pays adhérents (en particulier les pays d'Europe centrale et orientale ayant rejoint l'Union européenne entre 2004 et 2007) identifiant ces fonds comme l'une des principales raisons de leur adhésion (Grabbe 2002). Dans le sillage de la montée récente des discours eurosceptiques, la politique de cohésion est de plus en plus considérée comme un outil politique essentiel en vue de créer et renforcer une identité européenne (Borz *et al.* 2018 ; Capello et Perucca 2019 et 2017), et comme un moyen de lutte contre la montée de l'euroscepticisme (Bachtler *et al.* 2019).

Quels sont les résultats de la politique de cohésion de l'UE après quarante ans ? Au cours des dernières décennies, plusieurs tentatives ont été menées pour évaluer l'impact de cette politique (pour un aperçu général, voir Davies 2017 et Fiaschi *et al.* 2018). Cependant, la plupart des études ont analysé son impact en termes de croissance économique régionale, plutôt que son impact social direct (par exemple en termes

de réduction du chômage, de promotion de l'emploi, de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale). Nous examinerons ces aspects dans les sections suivantes.

Depuis le début des années 1990, les fonds ont été alloués en fonction de l'identification de faiblesses en matière de structure de l'emploi. C'est le cas, par exemple, des régions de l'objectif 2 au cours des périodes 1994-1999 et 2000-2006, désignées comme zones de « déclin industriel » ou de « difficultés structurelles », notamment en raison de leur taux de chômage. En d'autres termes, le renforcement de l'enracinement social (c'est-à-dire l'accroissement de la pertinence sociale) de la politique de cohésion est devenu incontestable.

Au fil du temps, des fonctionnaires européens, des praticiens et des experts ont souligné la nécessité d'une convergence et d'une coordination politiques plus poussées entre les nouveaux objectifs de l'UE en matière sociale et d'emploi (qui revêtent une importance grandissante depuis le lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997) et la politique de cohésion. Par exemple, le Fonds social européen (FSE) est devenu l'interface la plus visible entre la politique de développement régional et la politique multiniveaux de formation professionnelle. À ce jour, toutefois, seul un nombre limité de chercheurs ont essayé d'évaluer l'impact direct de la politique de cohésion sur l'emploi et la réduction de la pauvreté. Bien que nous disposions d'une estimation de l'impact global de la politique quant au nombre d'emplois bruts créés, on en sait peu sur la création d'emplois indirects et nets ; de plus, il n'existe pratiquement aucune donnée agrégée sur l'impact en termes de réduction de la pauvreté — en particulier d'un point de vue diachronique —, en partie parce que ce n'est que depuis 2010 que les indicateurs de pauvreté sont utilisés de manière systématique au niveau de l'UE. Les évaluations passées ont également apporté des preuves d'impact de la politique de cohésion en matière d'infrastructures sociales (par exemple, Applica *et al.* 2016). Toutefois, même lors des exercices d'évaluation *ex post*, la collecte et l'analyse de données tendent à être principalement axées sur l'impact économique de la politique de cohésion et moins sur ses impacts sociaux (directs et indirects). Au vu de ces lacunes, l'objectif de ce chapitre est de faire la lumière (d'un point de vue également historique) sur l'impact social de la politique de cohésion, sur les lacunes en matière de données qui entravent son évaluation et sur les enseignements à tirer pour la prochaine période de programmation, pour faire en sorte que la politique de cohésion puisse effectivement devenir un outil essentiel au service d'une Europe plus sociale.

La suite du chapitre est structurée comme suit. La section 1 présente brièvement la politique de cohésion et son importance dans le cadre global des politiques publiques de l'Union européenne. La section 2 porte sur son impact économique, tandis que la section 3 examine son impact (direct) sur l'emploi et son impact social. La section 4 se clôture par quelques recommandations politiques ainsi que des réflexions sur l'avenir de la politique de cohésion.

1. La politique de cohésion : de quoi s'agit-il ?

La politique de cohésion est l'une des politiques les plus importantes de l'UE en termes de portée, de financement et d'ambition. Si, historiquement, ses objectifs étaient principalement liés à la croissance économique, elle peut également être considérée comme ce qu'il y a de plus proche d'une politique sociale et d'une politique active d'emploi dans la mesure où « le FSE a été et demeure l'instrument financier le plus important [à cette fin] » (Graziano 2013 : 109).

1.1. Objectifs

L'objectif principal de la politique de cohésion est de soutenir la croissance et le rattrapage des régions en retard et, par là même, de parvenir à un « développement harmonieux » au sein l'Union. À l'époque du traité de Rome¹, les efforts de la Communauté en faveur de la cohésion économique et sociale demeuraient limités. Les gouvernements nationaux hésitaient à abandonner leurs compétences dans un domaine politique qui touchait à la relation délicate entre l'État et l'économie et se conformaient dans l'ensemble à une vision libérale orthodoxe, persuadés que le commerce entre les régions finirait par aplanir les déséquilibres entre économies régionales (Manzella et Mendez 2009 ; Brunazzo 2016). Cependant, au fil du temps, la politique s'est progressivement étendue à la suite des élargissements successifs² et de l'approfondissement progressif de l'intégration européenne. Dans le sillage de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en janvier 1986, l'Acte unique européen (AUE)³ a introduit l'objectif de cohésion sociale et économique en contrepoids du futur marché unique, ce qui a ouvert la voie, en 1988, à la première réforme historique de la politique. Cette réforme a considérablement accru les ressources affectées à la politique de cohésion, les amenant, pour la période 1989-1993, à environ un tiers du budget communautaire, un critère qui continue de s'appliquer *de facto* jusqu'à ce jour. Le tableau 1 ci-dessous montre les dotations financières des trois fonds de la politique de cohésion, à savoir le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC) — de 1989 à aujourd'hui⁴.

1. Communauté économique européenne, 25 mars 1957.
2. Notamment l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, de la Grèce et des pays de la péninsule ibérique en 1981 et 1986, et du bloc de l'Est en 2004-2007.
3. JO L 169 du 29 juin 1987, 1-28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=FR>
4. Le FSE soutient l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre, l'éducation, les compétences et l'apprentissage tout au long de la vie, s'attaque à la pauvreté et à l'exclusion sociale et investit dans des mesures visant à renforcer les capacités institutionnelles. Le FEDER encourage le développement équilibré des régions de l'UE en investissant de manière approfondie dans l'innovation et la recherche, dans l'agenda numérique, la compétitivité des PME et une économie sobre en carbone. Le Fonds de cohésion, opérationnel depuis 1993, promeut le développement durable dans les États membres dont le revenu national brut (RNB) est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Pour la période 2014-2020, ces pays sont la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Tableau 1 **Ressources allouées à la politique de cohésion 1989-2020**
(en milliards d'euros, aux prix de 2011)

Période de programmation	FSE	FEDER	Fonds de cohésion	Total de la politique de cohésion*
1989-1993	24,0	39,0	2,2	65,2
1994-1999	67,0	119,0	20,0	206,0
2000-2006	79,0	150,0	32,0	261,0
2007-2013	78,0	205,0	71,0	354,0
2014-2020	71,0	181,0	56,0	308,0
Total 1989-2020	319,0	694,0	181,2	1194,2

Note : * Ce total n'inclut pas les fonds ruraux et de la pêche qui, lors des périodes de programmation précédentes, faisaient partie de la politique de cohésion.

Source : Commission européenne (2014 : 188).

La réforme de 1988 a également établi certains principes clés — concentration, programmation pluriannuelle, partenariat et additionnalité. Ces principes demeurent au cœur de la politique de cohésion actuelle (Piattoni et Polverari à paraître; Brunazzo 2016; Manzella et Mendez 2009; voir l'encadré 1 ci-dessous).⁵

Encadré 1 Les principes clés de la politique de cohésion de l'UE⁵

Concentration : les investissements sont concentrés dans les régions et les pays les moins développés (70 % sur la période 2014-2020) et dans certaines priorités d'investissement (en 2014-2020, les onze objectifs thématiques provenant de la stratégie Europe 2020, examinés plus loin dans cette section).

Programmation : un soutien est fourni par le biais de programmes pluriannuels basés sur des analyses *ex ante* des besoins, une planification stratégique et une évaluation.

Additionnalité : les fonds de l'UE ne doivent pas remplacer les financements nationaux. Les États membres conviennent avec la Commission européenne du niveau des dépenses publiques (ou équivalentes) éligibles à maintenir tout au long de la période de programmation. Le respect de ce principe est vérifié par la Commission au milieu (2018) et à la fin (2022) de la période.

Partenariat : l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sont entreprises avec la participation active des autorités publiques de différents niveaux de gouvernement, des partenaires sociaux et économiques et d'organisations de la société civile.

Source : Commission européenne, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/

Si le volume financier (par rapport au budget de l'UE) et les principes fondamentaux sont restés essentiellement stables au fil du temps, de nombreux ajustements ont néanmoins été apportés aux objectifs et au fonctionnement de la politique au cours des décennies. Introduites au début de chaque cycle de programmation de sept ans, ces réformes ont marqué une extension progressive du champ de la cohésion (Begg 2010).

5. D'autres principes concernent la mise en œuvre, tels que le principe dit de « gestion partagée », selon lequel la mise en œuvre de la politique est partagée entre la Commission européenne et les autorités des États membres (voir https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/s/shared-management), ainsi que le caractère sain et transparent de la gestion financière (principes généraux qui s'appliquent au budget de l'UE dans son ensemble).

La dernière réforme de ce type, en 2013, introduite suite à la crise économique était particulièrement significative en ce qu'elle visait à aligner la politique de cohésion sur les objectifs de la Stratégie Europe 2020, tout en renforçant les liens avec les programmes nationaux de réforme des États membres définis dans le cadre du Semestre européen⁶ (Huguenot-Noel *et al.* 2018). À ce jour, la politique de cohésion vise à atteindre les onze « objectifs thématiques » (OT) :

- le Fonds européen de développement régional cible principalement les OT 1 à 4 (innovation et recherche, technologies de l'information et de la communication, compétitivité des PME et économie à faibles émissions de carbone) ;
- le Fonds social européen se concentre principalement sur les OT 8 à 11 (emploi et mobilité de la main-d'œuvre, inclusion sociale, y compris la lutte contre la pauvreté, capital humain et efficacité de l'administration publique) ;
- le Fonds de cohésion soutient principalement des projets d'infrastructures de transport et de protection de l'environnement (OT 5 à 7)⁷.

1.2. Structure et mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique de cohésion est assurée par la « gestion partagée » entre la Commission européenne et les États membres, la responsabilité de la gestion et de l'utilisation des fonds incombant principalement à ces derniers. Ils sont invités à établir des stratégies nationales globales, convenues avec la Commission (appelées « accords de partenariat ») et, sur la base de celles-ci, des programmes régionaux ou nationaux. Tant les accords de partenariat que les programmes individuels doivent faire preuve de cohérence et de synergie avec les autres politiques européennes et avec les politiques nationales des États membres.

La dernière réforme, pour la période de programmation 2014-2020, a également été l'occasion d'introduire d'importantes innovations opérationnelles visant à renforcer l'efficacité et la cohérence stratégique de la politique et à « déplacer l'attention en matière de programmation et de gestion des programmes depuis l'absorption financière vers la réalisation de résultats » (Bachtler *et al.* 2016b : 20). Parmi les changements apportés, citons l'introduction de « conditionnalités *ex ante* » pour garantir la mise en place des conditions nécessaires à la réussite de l'exécution des programmes ; un nouveau cadre de performance en vertu duquel les programmes sont tenus de créer des « jalons » intermédiaires mesurables et des objectifs de fin de période ; le renforcement des dispositifs d'évaluation et des systèmes de gestion ; et, comme déjà mentionné, l'amélioration de la cohérence stratégique avec la stratégie Europe 2020 par le biais

6. Le lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen devrait être encore renforcé au cours de la période de programmation 2021-2027, dans la mesure où la Commission européenne, dans ses rapports par pays 2019, a ajouté une nouvelle annexe consacrée aux « Orientations en matière d'investissement pour le financement de la politique de cohésion 2021-2027 », qui donne un premier aperçu du point de vue des services de la Commission sur les domaines d'investissement prioritaires et les conditions-cadres pour une mise en œuvre efficace de la politique de cohésion 2021-2027 dans chaque État membre.

7. Pour la période 2014-2020, le FEDER bénéficie d'une enveloppe totale de 278,9 milliards d'euros, le FSE de 120,7 milliards d'euros (et l'Initiative pour l'emploi des jeunes de 10,3 milliards d'euros supplémentaires) et le Fonds de cohésion de 74,8 milliards d'euros. Source : <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds>

d'un cadre stratégique commun convenu au niveau de l'UE, de notes de synthèse par pays produites par la Commission (en vue de guider la préparation des accords de partenariat), ainsi que la cohérence avec les recommandations par pays applicables et programmes nationaux de réforme (Bachtler *et al.* 2016b).

1.3. Le renforcement de la dimension sociale

La dernière réforme a également marqué un élargissement du « champ social » de la politique de cohésion. La crise économique a exacerbé les disparités non seulement interrégionales, mais également interpersonnelles (disparités entre individus et groupes d'individus plutôt qu'entre régions), ce qui a permis de prendre conscience que la croissance ne suffit pas, en soi, pour lutter contre la pauvreté et la marginalisation. En outre, il a été reconnu que ces dernières peuvent être en elles-mêmes porteuses de conséquences politiques préjudiciables à l'UE et à ses États membres. En réponse (voir ci-dessous), le cadre de la politique de cohésion 2014-2020 a davantage mis en avant les objectifs d'inclusion sociale par rapport aux périodes de programmation antérieures. Au cours des cycles politiques précédents, les objectifs sociaux se limitaient en effet uniquement à la réduction du chômage et au développement du capital humain (Fargion et Profeti 2016), aspects quelque peu secondaires par rapport aux objectifs de compétitivité économique et de croissance (Begg 2010).

Le règlement de 2013 portant dispositions communes⁸ a renforcé la dimension sociale de plusieurs manières. Premièrement, comme déjà évoqué, il a introduit un objectif thématique consacré explicitement à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté et la discrimination (OT 9). Deuxièmement, 20 % du FSE (au minimum) ont été affectés à des initiatives d'inclusion sociale. Troisièmement, il énonçait des conditions *ex ante* spécifiques en matière de pauvreté, de soins de santé, d'intégration des Roms et de décrochage scolaire, qui obligeaient les États membres à adopter des cadres stratégiques nationaux ou régionaux sur ces thèmes⁹. Enfin, il comprenait des instruments nouveaux (ou réformés) tels que l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)¹⁰. Une plus grande attention a également été accordée à l'intégration des groupes vulnérables, en particulier des migrants, en synergie avec le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) — le FAMI visant à répondre aux besoins à court terme des migrants et des demandeurs d'asile (par

8. La réforme pour la période 2014-2020 repose sur un certain nombre de règlements de l'UE. Le règlement portant dispositions communes est le principal (Règlement [UE] n° 1303/2013). En outre, il existe également un règlement pour chaque fonds et des règlements supplémentaires sur la coopération territoriale européenne et le groupement européen de coopération territoriale (voir Règlement [UE] n° 1301/2013 couvrant le FEDER; Règlement [UE] n° 1304/2013 couvrant le FSE; Règlement [UE] n° 1300/2013 couvrant le Fonds de cohésion; Règlement [UE] n° 1299/2013 sur la coopération territoriale européenne et le Règlement [UE] n° 1302/2013 sur le groupement européen de coopération territoriale).

9. Cela s'ajoute aux « conditions générales *ex ante* » relatives à la création des capacités administratives nécessaires pour appliquer la législation applicable en matière de lutte contre la discrimination, de handicap et d'égalité des sexes (voir annexe XI, partie 2, Règlement portant dispositions communes).

10. Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été créé en 2014 pour soutenir les mesures des pays de l'UE relatives à la fourniture d'une aide alimentaire et/ou matérielle de base aux plus démunis. Pour plus de détails, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>

exemple, l'accueil) et les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI) visant à leur inclusion sociale et économique à long terme (Commission européenne 2015; Polverari 2019¹¹).

La question du succès de ces réformes récentes n'est pas encore tranchée. Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation (2021-2027) semblent néanmoins se poursuivre sur la voie tracée en 2013 : un nouveau FSE+ encore plus aligné sur le Semestre européen ; un renforcement de l'affectation à des mesures favorisant l'inclusion sociale (25 %) ; et des seuils minimum d'investissement pour des actions en faveur de l'emploi des jeunes et de leur activation (10 % dans les États membres qui connaissent un nombre important de jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni dans l'enseignement, ni dans la formation, communément appelés NEET) et pour les personnes les plus vulnérables (4 %). Le renforcement de la cohérence stratégique est également visé par la fusion des instruments précédemment séparés – notamment le FSE, IEJ, EaSI et FEAD, ainsi que le programme de l'UE pour la santé – dans le nouveau FSE+ (Lecerc 2019 ; Commission européenne 2018b¹²).

2. L'impact économique de la politique de cohésion

Tous les trois ans, la Commission européenne publie un rapport qui dresse le bilan des principales réalisations de la politique de cohésion, en mettant particulièrement l'accent sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif du traité concernant la réalisation de la cohésion économique et sociale. Le dernier rapport, publié en 2017, examine l'impact de la politique sur trois dimensions essentielles : a) l'objectif du traité, mentionné ci-dessus, visant à réduire les disparités régionales ; b) la création de « biens publics européens » (par exemple, différents types d'infrastructures, l'amélioration des niveaux d'éducation et de compétences, la protection de l'environnement, la réduction des risques de catastrophe et les investissements sociaux) ; et c) les retombées positives générées par l'intensification des programmes de coopération commerciale et territoriale (Commission européenne 2017a : xxiii).

La Commission fonde ses évaluations périodiques sur des études et évaluations qui sont généralement sous-traitées auprès d'experts indépendants, notamment les évaluations *ex post* entreprises à la fin de chaque cycle de programmation. La dernière évaluation de ce type, achevée en 2016, portait sur la période de programmation 2007-2013. L'évaluation du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion (Applica *et al.* 2016 ; Commission européenne 2016a) souligne en particulier l'ampleur des réalisations de la politique au cours de cette période en termes de :

11. Le FAMI comporte quatre volets : renforcement d'un système d'asile commun ; migration légale et intégration ; stratégies de retour ; actions spécifiques et assistance d'urgence. Dans le cadre du volet intégration, qui doit représenter au moins un cinquième de la dotation FAMI de chaque pays, le Fonds se concentre particulièrement sur les mesures d'intégration à court terme et vise explicitement à créer une synergie avec les Fonds ESI, en particulier avec le Fonds social européen.
12. La fusion du FSE avec une série d'instruments préalablement distincts (IEJ, EaSI, FEAD et le programme Santé de l'UE) a été considérée comme la meilleure option parmi différents scénarios possibles afin de maximiser l'utilité du soutien provenant de l'UE et d'améliorer les synergies entre instruments, notamment « dans le but de mieux respecter les principes du socle européen des droits sociaux » (Commission européenne 2018b : 10).

- *création d'emplois* : plus d'un million dans l'ensemble de l'UE ;
- *croissance* : 2,74 euros de PIB supplémentaire pour chaque euro dépensé d'ici la fin de 2023 (soit environ 950 milliards d'euros) — l'impact le plus important étant situé dans l'UE12, mais un effet positif et significatif, bien que moindre, est également observé dans les pays contributeurs nets ;
- *surcroît d'investissements public* : +6,5 % des dépenses d'investissement des administrations publiques en moyenne (UE), avec des valeurs supérieures à 50 % dans certains pays de l'UE12 ; ceci a été particulièrement crucial au cours de la crise économique récente pour permettre aux États membres de poursuivre leurs programmes d'investissement malgré une réduction des financements publics ;
- *des domaines variés d'intervention* : la modernisation et la création de différents types d'infrastructures, l'amélioration de l'environnement urbain et de la qualité de la vie en ville, les investissements dans l'environnement et l'énergie durable, les emplois dans la R&D, la création de nouvelles entreprises et bien d'autres (Commission européenne 2016a).

L'évaluation *ex post* du FSE montre quant à elle que 9,4 millions de bénéficiaires ont trouvé un emploi au cours de la période 2007-2013, 8,7 millions de personnes ont acquis de nouvelles qualifications et 13,7 millions ont bénéficié d'autres résultats positifs comme l'amélioration de leurs aptitudes et compétences (Panteia *et al.* 2016 : 50).

L'impact en termes de disparités régionales est beaucoup plus faible par rapport aux périodes précédentes, en raison des effets de la crise économique. Selon la Commission, la politique de cohésion a abouti à « un processus de convergence régulier » sur les périodes 1994-1999 et 2000-2006. Bien que la convergence ait été beaucoup moins marquée en 2007-2013, l'idée est défendue que « sans la politique de cohésion, il y aurait eu divergence » (Commission européenne 2016a : 4).

Il existe certes d'autres études que celles entreprises par ou pour la Commission européenne : la littérature sur l'impact de la politique de cohésion est vaste¹³ et les conclusions varient tellement que « l'un des principaux défis pour la politique de cohésion de l'UE est qu'après 25 ans de mise en œuvre de la politique, les preuves de son efficacité soient si peu concluantes » (Bachtler *et al.* 2016a : 11). Ces études adoptent différentes approches pour évaluer les résultats de la politique de cohésion. Les évaluations peuvent porter sur le niveau d'intervention micro, soit sur des destinataires tels que les entreprises aidées ou les personnes formées ; au niveau méso, c'est-à-dire l'impact de la politique dans une région bénéficiaire donnée (sur la croissance, l'emploi et des domaines politiques spécifiques), et au niveau macroéconomique soit la croissance à l'échelle de l'UE, l'emploi et le rattrapage régional.

Comme l'illustre une recherche qui constitue probablement la méta-évaluation la plus complète à ce jour (Davies 2017), les méthodes et les techniques varient quant à leurs

13. Pour une revue complète de cette littérature, voir Davies 2017 et Fiaschi *et al.* 2018.

niveaux d'observation et objets de recherche, de même qu'en termes de conclusions : les études macro et microéconomiques tendent à converger pour accorder à la politique un impact positif ; les études économétriques présentent une grande diversité de résultats, en grande partie en fonction des choix techniques opérés et des données utilisées¹⁴.

Bien que la politique de cohésion semble avoir permis d'améliorer les indicateurs clés et la qualité de la vie dans les régions bénéficiaires, elle n'a pas toujours aidé efficacement les régions dans leur transformation économique. Les processus de restructuration sont souvent incomplets, la fourniture d'infrastructures est parfois entravée par un manque de ressources pour les coûts de fonctionnement et de maintenance, et la création d'emplois est parfois transitoire, notamment parce que le soutien aux entreprises a permis à certaines de rester économiquement viables à court terme plutôt que d'innover à long terme (Bachtler *et al.* 2016a). La littérature la plus récente porte maintenant son attention sur les transformations structurelles, la productivité et les écosystèmes, sur la nécessité pour la politique de cohésion de tenir compte des lieux où elle s'applique et des conditions contextuelles susceptibles d'aider les politiques de développement régional à atteindre leurs objectifs (Bachtler *et al.* 2019 ; Commission européenne 2017a ; Rodríguez-Pose 2017).

3. L'impact de la politique de cohésion sur l'emploi et l'inclusion sociale

Comme indiqué dans la section précédente, la plupart des études menées au cours des dernières années sur les effets (controversés) de la politique de cohésion ont porté sur le développement économique régional et local, la dimension sociale étant rarement étudiée de manière autonome. En outre, au-delà du simple constat que la politique de cohésion de l'UE a créé des emplois, son impact sur les sous-catégories de personnes sans emploi et économiquement défavorisées n'avait jusqu'à récemment suscité que peu d'attention particulière.

Avant de commencer à analyser des sous-ensembles spécifiques de chômeurs, il convient de rappeler que la politique de cohésion découle d'une vision globale selon laquelle l'emploi et le développement économique vont de pair. La croissance économique sans emploi (c'est-à-dire une croissance économique non soutenue par une croissance similaire de l'emploi) était considérée comme très rare, voire impossible. L'attention portée aux questions sociales depuis la création du Fonds social européen (FSE) l'avait toujours été dans le contexte de la logique globale de la politique de cohésion, à savoir la réduction des disparités régionales. Le FSE visait principalement à améliorer le fonctionnement des « marchés régionaux » et à faciliter l'employabilité. Au fil des

14. Les évaluations de la croissance ou de la convergence dans ce type d'études vont de positives et statistiquement significatives (par exemple Di Cataldo et Monastiriotes 2018 ; Becker *et al.* 2010 ; Mohl et Hagen 2010) à positives, mais très faibles ou statistiquement non significatives (par exemple Esposti et Bussoletti 2008 ; Rodríguez-Pose et Fratesi 2004) et statistiquement non significatives (par exemple Breidenbach *et al.* 2016 ; Dall'erba et Le Gallo 2008 ; Boldrin et Canova 2001), ou encore conditionnées à des facteurs tels que le contexte local, la qualité institutionnelle, le type de région, la structure géographique et économique (Bachtrögler *et al.* 2019 ; Percoco 2016 ; Rodríguez-Pose et Di Cataldo 2015 ; Rodríguez-Pose et Garcilazo 2015 ; Rodríguez-Pose et Novak 2013).

années, parallèlement à l'élargissement des fonds structurels (voir section 1), le FSE s'est également développé, devenant de plus en plus important pour la politique de l'emploi aux niveaux national, régional et local. En fait, il est devenu une référence financière majeure en termes de formation professionnelle et d'aide à la recherche d'emploi pour les pays de l'UE, certaines ressources du FSE étant disponibles pour tous les États membres (dans des proportions différentes). Plus encore en 2010, à la suite de la crise économique et financière de 2008, les politiques européennes ont commencé à suivre un principe transversal de « croissance inclusive », nommée comme telle et défendue dans une communication de la Commission (Commission européenne 2010). Cela s'appliquait également à la politique de cohésion qui, à l'époque, se situait au milieu de sa période de programmation 2007-2013.

3.1. Impact substantiel

Au cours de la période de programmation 2014-2020, l'impact de la crise se faisait encore fortement sentir et faisait l'objet de nombreux débats, ce qui a conduit à des appels à une plus grande implication des ressources européennes (notamment le Fonds social européen) en faveur de la « croissance inclusive ». Comme souligné précédemment, le FSE était explicitement lié à trois objectifs thématiques : promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre ; promouvoir l'inclusion sociale, lutter contre la pauvreté et toute discrimination ; et investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie¹⁵. Les trois objectifs étaient plus spécifiques que les précédents et prolongeaient « l'approche stratégique » déjà adoptée lors de la période de programmation précédente (2007-2013). Tous les pays étaient censés se focaliser plus spécifiquement sur les objectifs susmentionnés, avec des exercices d'évaluation à mi-parcours conduits dans plusieurs d'entre eux. Néanmoins, la plupart des évaluations ont principalement porté sur les « taux d'absorption », c'est-à-dire la capacité des pays/régions à dépenser les fonds de l'UE, et ont accordé moins d'attention à la capacité réelle de créer de nouveaux emplois (en particulier de manière indirecte) et aux types d'emplois susceptibles d'être créés.

Si l'on se base sur les données fournies par la Commission européenne, les chiffres sont impressionnants : environ 1,5 million d'emplois ont été créés entre 2007 et 2015 (en tenant compte des projets FEDER et FSE, à supposer que ces projets ne soient pas identiques), tandis que 100 millions de personnes ont participé à des activités financées par le FSE (Commission européenne 2016a ; Panteia *et al.* 2016).

Les chiffres varient clairement d'un pays à l'autre, mais le problème le plus préoccupant ne réside pas dans la *variabilité* des données, mais plutôt leur *fiabilité*. À cet égard, bien que la Commission européenne fournisse de nombreuses « données brutes », il est plus difficile de trouver des recherches fiables capables de vérifier si et comment l'interprétation quelque peu triomphaliste de la Commission peut être contestée – ou rendue plus triomphaliste encore.

15. Outre l'OT 11, qui concerne l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques.

Se concentrant sur les données de la Commission, l'étude d'évaluation *ex post* consacrée au thème inclusion sociale du FSE (Commission européenne 2016b) fournit les résultats suivants pour la période de programmation 2007-2013 :

- 6,1 millions de « participations¹⁶ » ont été signalées, dont 53 % de femmes et 53 % avec un faible niveau d'instruction (CITE 1-2) ;
- 47 % des participants étaient au chômage – dont 22 % étaient des chômeurs de longue durée et 34 % des inactifs ;
- 24 % étaient des jeunes, 11 % étaient catégorisés comme migrants, 9 % comme issus de minorités, 16 % comme handicapés et 21 % comme souffrant d'« autres désavantages » (catégorie qui reprend un large éventail de désavantages définis au niveau national/régional) ;
- calculée en pourcentage de la population totale des groupes défavorisés dans l'UE, la couverture de cette population dans les zones prioritaires du FSE pour l'inclusion sociale variait de 2,1 % pour les chômeurs de longue durée à 0,3 % pour les personnes handicapées ;
- au moins 1,3 million de résultats positifs avaient été signalés pour des activités d'inclusion sociale du FSE menées dans les 27 États membres jusqu'en décembre 2013. Sur ce nombre, 499.000 ont obtenu un emploi et 244.000 ont obtenu un diplôme, tandis que 557.000 ont obtenu d'autres résultats positifs.

En ce qui concerne la recherche académique, l'une des études les plus intéressantes visant à évaluer l'impact des fonds structurels de l'UE sur le chômage est axée sur le chômage des jeunes (Tosun *et al.* 2017). Les auteurs étaient particulièrement intéressés par la compréhension de l'impact net de l'absorption des fonds de l'UE (en particulier du FSE et du FEDER) sur les taux de chômage des jeunes. Leurs conclusions, bien qu'exploratoires, présentent un grand intérêt, car elles « montrent que l'absorption cumulative des fonds structurels — que ce soit le FSE, le FEDER ou les fonds structurels dans leur ensemble — a effectivement un effet significatif sur le chômage des jeunes » et, intéressant à noter, qu'« en termes d'ampleur, l'effet de l'absorption du FSE est supérieur à celui du FEDER et de l'absorption des fonds dans leur ensemble » (Tosun *et al.* 2017 : 159).

Le chômage des jeunes — qui revêt une importance particulière depuis le lancement de l'Initiative pour l'emploi des jeunes en 2014 (par exemple, Cour des comptes européenne 2017) — a également été étudié par d'autres chercheurs. Cependant, l'accent y est mis sur des pays individuels et, par conséquent, bien que détaillées et informatives, ces études ne nous sont guère utiles pour tirer des conclusions générales. Par exemple, une analyse réalisée au Royaume-Uni (Sanderson *et al.* 2016) a montré qu'au niveau individuel, un système de chômage des jeunes (Talent Match) n'avait que partiellement

16. C'est le libellé utilisé par les évaluateurs pour indiquer qu'une personne aurait pu participer à plus d'une initiative financée par le FSE.

atteint les résultats escomptés. Il est clair que le chômage des jeunes est un problème extrêmement complexe dans tous les pays de l'UE et il semble particulièrement ardu d'évaluer l'impact spécifique de l'intervention de l'UE, car elle est étroitement liée à celles des gouvernements nationaux, régionaux et même locaux, ce qui rend très difficile toute évaluation.

Du point de vue méthodologique, les études les plus novatrices sont celles qui se concentrent sur le raisonnement contre-factuel — une méthodologie fortement soutenue par le Centre de recherche sur l'évaluation de l'impact de la Commission européenne (CRIE – Centre for Research on Impact Evaluation) qui fait partie du Centre de recherche commun (Joint Research Centre). Dans l'une des premières études soutenues par le Centre, huit projets pilotes ont été sélectionnés en 2013 pour une analyse contrefactuelle. Les cas sélectionnés se trouvaient dans différents pays européens où les conditions sociales étaient particulièrement problématiques — Portugal, Italie, Espagne, Estonie et Lituanie. Bien qu'assez inégaux, les résultats présentés dans le rapport de synthèse (Elia *et al.* 2015) ont montré à quel point les résultats des activités financées¹⁷ dépendaient de conditions telles que la coordination et l'intégration des politiques, la création de réseaux et la durée du programme.

3.2. Impact procédural

Jusqu'à présent, nous nous sommes principalement concentrés sur les effets *substantiels* en termes de création ou d'activation d'emplois. À l'instar d'autres domaines de recherche sur les politiques de l'emploi de l'UE (tels que la méthode ouverte de coordination — voir Zeitlin et Pochet 2005), il convient de souligner que certains des défis les plus importants sont *procéduraux*, c'est-à-dire liés à la prise de décision aux niveaux national, régional et local et — plus généralement — à la gouvernance multiniveaux de la politique de l'emploi. Catalano *et al.* (2015) montrent, par exemple, qu'en Italie l'impact limité des projets financés par le FSE au niveau local était dû au manque de capacité administrative et à la politique de « compartimentalisation » caractéristique du contexte institutionnel italien. Dans un article de recherche comparatif consacré à des exemples locaux allemands et italiens, Aurich-Beerheide *et al.* (2015) montrent que l'intégration des politiques (c'est-à-dire les liens organisationnels entre différents domaines politiques) est inégalement présente et que les échecs en matière de gouvernance sont plus nombreux en Italie qu'en Allemagne.

De manière générale, il semble que les conclusions concernant le FSE et l'impact de la politique de cohésion de l'UE sur les politiques nationales et régionales d'emploi soient conformes aux conclusions plus générales concernant l'impact de la politique de cohésion de l'UE dans son ensemble. D'après Fratesi et Wishlade (2017), celles-ci mettent en évidence « l'importance du contexte dans la détermination de l'impact de

17. Cours de formation professionnelle postsecondaire en Italie, activités de formation pour l'emploi en Espagne, activités de formation professionnelle pour adultes en Estonie, incitations à l'embauche en Italie, mesures actives du marché du travail au Portugal, vaste programme d'activation au Portugal, activité indépendante et études supérieures en Slovaquie.

la politique de cohésion, en particulier en ce qui concerne la structure économique et géographique, ainsi que la capacité administrative. De telles évaluations, qui lient l'impact de la politique de cohésion à des déterminants spécifiques, sont plus utiles que celles qui se limitent à la quantification des impacts » (Fratesi et Wislade 2017 : 820).

Enfin, si l'on considère les effets de la politique de cohésion de l'Union européenne sur la pauvreté, il est encore plus difficile d'évaluer la situation, car, à notre connaissance, aucune étude n'a été explicitement consacrée à son impact sur le taux de pauvreté. La raison peut en être l'hypothèse commune selon laquelle, si la croissance est garantie et les disparités régionales réduites grâce à la politique de cohésion de l'UE, les taux de pauvreté devraient également baisser. Mais il n'existe pratiquement aucune preuve empirique qui puisse être invoquée pour valider cette affirmation.

Une des raisons de cette lacune en matière de recherche est qu'en tant que telle, la pauvreté n'est devenue centrale qu'à la suite du lancement de la Méthode ouverte de coordination concernant l'inclusion sociale (fin des années 1990) ; ce n'est que dans la communication de la Commission européenne (2010) sur Europe 2020 que les objectifs de lutte contre la pauvreté — mesurés en termes de risque de pauvreté (*at risk of poverty* — AROPE) — ont été inclus dans la stratégie globale 2010-2020. Un des objectifs de la stratégie Europe 2020 consistait à réduire la pauvreté de 20 %, alors que les données les plus récentes montrent que la situation ne s'est pas améliorée depuis 2010 et qu'elle est au mieux demeurée inchangée (avec environ 118 millions de personnes en risque de pauvreté en 2016 et 113 millions de personnes en 2017).

En examinant de plus près les données nationales fournies par Eurostat (2019), on constate que certains des pays bénéficiant le plus de la politique de cohésion de l'UE figurent également parmi ceux où la pauvreté est particulièrement élevée (comme la Bulgarie et la Roumanie, mais aussi l'Italie). Il en va de même lorsque l'on compare les régions de l'UE par rapport à leurs performances en termes de « progrès social » mesuré par le récent indice IPS-UE¹⁸ : « le progrès social dans l'UE est le plus élevé dans les régions nordiques et néerlandaises et le plus faible dans les régions roumaines et bulgares » et semble être, en termes très généraux (et avec des exceptions), inversement proportionnel au statut d'éligibilité à la politique de cohésion des régions (Commission européenne 2017a : 91-94). Cela n'est pas surprenant, vu que la politique de cohésion de l'UE se concentre sur les pays considérés comme « pauvres » en fonction du PIB par habitant. Néanmoins, ce qui semble particulièrement frappant, c'est qu'au cours des dix dernières années, la pauvreté n'a diminué que dans une mesure limitée. Selon toute probabilité, l'objectif Europe 2020 ne sera pas atteint (Atkinson *et al.* 2017), et la politique de cohésion actuelle de l'UE semble insuffisante en elle-même pour obtenir des résultats substantiels, même dans les pays et régions particulièrement ciblés par les fonds de l'UE — comme la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie et l'Italie. En d'autres termes, bien que les liens entre politique de cohésion et réduction de la pauvreté nécessitent encore une analyse systématique, les données limitées dont nous disposons

18. L'IPS-UE est un indice conçu pour mesurer le progrès social plutôt que la performance économique, sur la base d'un score pour différents aspects liés à trois dimensions : les besoins humains fondamentaux, les fondements du bien-être et les opportunités (voir Commission européenne 2017a : 91-94).

actuellement (Commission européenne 2017a : 192-194) laissent penser que, jusqu'à présent, la politique de l'UE n'a eu qu'un impact négligeable sur la réduction de la pauvreté. Enfin, de nouvelles analyses spatiales de la pauvreté mettent à disposition des décideurs un certain nombre d'instruments innovants, permettant une cartographie beaucoup plus précise de celle-ci — comme le soulignent la récente publication de la Banque mondiale (Simler 2016) et ses cartes de pauvreté monétaire. Celles-ci favorisent la connaissance et l'action politique visant à réduire la pauvreté ; elles vont « au-delà des moyennes » et permettent de localiser géographiquement la pauvreté.

La relation entre la politique de cohésion et l'inclusion sociale ou la réduction de la pauvreté devrait revêtir une importance particulière dans les années à venir et nécessite par conséquent une plus grande attention. Des recherches plus ciblées sont nécessaires sur cet impact dans un avenir proche.

Conclusion

La politique de cohésion est sans doute la manifestation la plus tangible de solidarité entre les régions européennes et les États membres (et, là où ses investissements sont concentrés, elle est également reconnue et valorisée par les citoyens européens¹⁹). En ce sens, et comme indiqué précédemment, elle est également de plus en plus considérée, comme un outil politique essentiel en vue de créer et renforcer une identité européenne face à la mondialisation (Borz *et al.* 2018 ; Capello et Perucca 2019, 2017) et se voit de plus en plus envisagée comme l'un des principaux leviers pour contrer la montée de l'eurosepticisme (Bachtler *et al.* 2019).

Les études sur l'impact de la politique de cohésion, qui ont principalement porté sur la croissance régionale, ont montré des impacts généralement positifs. Il en va de même pour la création d'emplois, mais son impact direct sur l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté doit encore être clarifié. C'est pour cette raison que les institutions européennes et nationales, ainsi que les universitaires, devraient y accorder une attention plus spécifique en termes d'évaluation.

Enfin, si l'on examine les analyses d'impact, il apparaît particulièrement difficile de procéder à une évaluation globale, car les évaluations *ex post* sont entreprises de manière segmentée, en distinguant l'impact du FEDER/Fonds de cohésion et celui du FSE. À l'avenir, il conviendrait d'encourager des formes d'évaluation plus complètes en vue de broser un tableau plus général de l'impact économique et social de la politique de cohésion de l'UE. La collecte de données plus spécifiques sur l'impact de la lutte contre la pauvreté devrait également être encouragée.

19. Plus d'un tiers des citoyens de l'UE ont entendu parler de cette politique, avec des pics de 80 % et près de 70 % en Pologne et en République tchèque, respectivement. Ceux qui en ont entendu parler considèrent dans leur grande majorité qu'elle a eu un impact positif sur le développement des villes ou des régions (78 %) (Commission européenne 2017b).

En ce qui concerne l'avenir, la proposition de la Commission européenne pour la période de programmation 2021-2027 met davantage l'accent sur l'« Europe sociale » puisqu'un des cinq nouveaux objectifs politiques consiste à soutenir la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (Commission européenne 2018a : 7²⁰). Pour obtenir un impact social plus important, il convient néanmoins de consacrer de manière directe davantage de ressources en vue de financer systématiquement des mesures d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté (systèmes de revenu de base ou de revenu minimum soigneusement conçus ou garantie européenne pour les enfants vulnérables préconisée par le Parlement européen²¹). Il conviendrait également de mettre davantage l'accent sur la « croissance inclusive », en renforçant les capacités administratives des institutions nationales et régionales afin d'accroître les taux d'absorption, la rapidité de la mise en œuvre des politiques et, surtout, l'orientation vers les résultats. La dimension sociale ne peut — et ne doit — bien entendu pas se limiter à la politique de cohésion : de nombreuses autres politiques peuvent être favorables ou préjudiciables (telles que les « plans d'austérité », c'est-à-dire des politiques visant à imposer de lourdes contraintes budgétaires aux États membres de l'UE) à l'inclusion sociale. Dans un avenir proche les fonds de la politique de cohésion de l'UE pourraient — et devraient — devenir un facteur financier important dans la réorientation des politiques de l'UE vers une « Europe sociale ».

Références

- Applica, ISMERI Europa et Cambridge Econometric Associates (2016) Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), WP1: Synthesis Report.
- Atkinson A., Guio A.C. et Marlier E. (dir.) (2017) Monitoring social inclusion in Europe, Édition 2017, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Aurich-Berheide P., Catalano S.L., Graziano P.R. et Zimmermann K. (2015) Stakeholder Participation and Policy Integration in Local Social and Employment Policies: Germany and Italy Compared, *Journal of European Social Policy*, 25 (4), 379–392.
- Bachtler J., Oliveira Martins J., Wostner P. et Zuber P. (2019) Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth, *Regional Studies Policy Impact Books*, 1/2019.
- Bachtler J., Begg I., Charles D. et Polverari L. (2016a) EU Cohesion Policy in Practice: What does it Achieve? New York, Rowman and Littlefield International.
- Bachtler J., Mendez C. et Polverari L. (2016b) Ideas and Options for Cohesion Policy post 2020, IQ-Net Thematic Paper 38(2).
- Bachtrögl J., Fratesi U. et Perucca G. (2019) The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy, *Regional Studies* (Preview ahead of print: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1551615>).
- Becker S., Egger P. et von Ehrlich M. (2010) Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics* 94 (9-10), 578–590.

20. Pour une discussion récente, voir Sabato *et al.* (2019).

21. Pour plus de détails et de documentation sur cette nouvelle initiative, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=fr>

- Begg I. (2010) Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives, *Journal of European Integration*, 32(1), 77–96.
- Boldrin M. et Canova F. (2001) Europe's regions: Income disparities and regional policies, *Economic Policy*, 32, 207–253.
- Borz G., Brandenburg H. et Mendez C. (2018) The Impact of EU Cohesion Policy on European Identity: Results from the COHESIFY Citizen Survey, Research Paper 14, Glasgow, COHESIFY.
- Breidenbach P., Mitze T. et Schmidt C. M. (2016) EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A sobering experience, *Economic Papers*, 608, Essen, RWI.
- Brunazzo M. (2016) The history and evolution of Cohesion policy, in Piattoni S. et Polverari L. (dir.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 17-35.
- Capello R. et Perucca G. (2017) Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context, *Regional Studies*, 52 (11), 1451-1463.
- Capello R. et Perucca G. (2019) Citizens' perception of Cohesion Policy: from theory to empirical evidence, *Regional Studies*, 53 (11), 1520-1530. DOI: 10.1080/00343404.2019.1587398
- Catalano S., Graziano P.R. et Bassoli M. (2015) Devolution and Local Cohesion Policies: Bureaucratic Obstacles to Policy Integration in Italy, *Journal of Social Policy*, 44 (4), 747-768.
- Commission européenne (2010) EUROPE 2020 Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.
- Commission européenne (2014) Investissement dans l'emploi et la croissance. La promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l'UE. Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2015) Synergies between the Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and other EU funding instruments in relation to reception and integration of asylum seekers and other migrants.
- Commission européenne (2016a) Commission Staff Working Document: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13, SWD (2016) 318 final, 19 septembre 2016.
- Commission européenne (2016b) European Social Fund (ESF) 2007 – 2013 ex-post evaluation: Supporting the integration of disadvantaged groups into the labour market and society. Executive Summary, Bruxelles.
- Commission européenne (2017a) Ma région, mon Europe, notre futur. Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2017b) Citizens' awareness and perception of European regional policy, Flash Eurobaromètre 452, Briefing note.
- Commission européenne (2018a) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile et migration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM(2018) 375 final, 29 mai 2018.
- Commission européenne (2018b) Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus (FSE+), COM (2018) 382 final, 30 mai 2018.
- Cour des comptes européenne (2017) Chômage des jeunes : les politiques de l'Union européenne ont-elles changé le cours des choses? Évaluation de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi des jeunes, Rapport spécial, 5/2017, JO C 108/06 du 6 avril 2017.

- Dall'erba S. et Le Gallo J. (2008) Regional convergence and the impact of European structural funds over 1989–1999: A spatial econometric analysis, *Regional Science*, 87 (2), 219-244.
- Davies S. (2017) Does Cohesion policy work? Meta-Review of Research on the Effectiveness of Cohesion policy, European Policy Research paper 99, Glasgow, University of Strathclyde.
- Di Cataldo M. et Monastiriotes V. (2018) Regional needs, regional targeting and regional growth: an assessment of EU Cohesion Policy in UK regions, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1498073 (online preview ahead of print).
- Elia L., Santangelo G. et Schnepf S. V. (2015) Synthesis report on the 'Pilot projects to carry out ESF related counterfactual impact evaluations', Commission européenne, EUR27622, doi: 10.2788/263246
- Esposti R. et Bussoletti S. (2008) Impact of Objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach, *Regional Studies*, 42 (2), 159-173.
- Eurostat (2019) People at risk of poverty or social cohesion, online data (online data code: ilc_peps01). https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion [Consulté le 09.08.2019]
- Fargion V. et Profeti S. (2016) The social dimension of Cohesion policy, in Piattoni S. et Polverari L. (dir.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 475-490.
- Fiaschi D., Lavessi A.M. et Parenti A. (2018) Does EU Cohesion Policy Work? Theory and Evidence, *Journal of Regional Science*, 58 (2), 386-423.
- Fratesi U. et Wishlade F.G. (2017) The Impact of European Cohesion Policy in different contexts, *Regional Studies*, 51 (6), 817-821.
- Grabbe H. (2002) European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, *International Political Science Review*, 23 (3), 249-268.
- Graziano P. R. (2013) *Europeanization and Domestic Policy Change. The case of Italy*, Abingdon, Routledge.
- Huguenot-Noel R., Hunter A. et Zuleeg F. (2018) Research for REGI Committee – Future links between structural reforms and EU cohesion policy, Bruxelles, Parlement européen, Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion.
- Lecerf M. (2019) European Social Fund Plus (ESF+) 2021–2027. EU Legislation in Progress 2021–2027 MFF, Research Service Briefing, Parlement européen.
- Manzella G. P. et Mendez C. (2009) The turning points of EU cohesion policy, Report Working Paper to Barca Report.
- Mohl P. et Hagen T. (2010) Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics*, 40 (5), 353-365.
- Panteia, Fondazione Giacomo Brodolini et Metis GmbH (2016) ESF Ex-post Evaluation Synthesis 2007-2013. EU synthesis report – final version Contract VC/2015/0098, Bruxelles, Commission européenne.
- Piattoni S. et Polverari L. (à paraître) Cohesion Policy and European Union Politics, in Oxford Encyclopaedia of European Union Politics, Oxford, Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1160
- Percoco M. (2016) Impact of European Cohesion Policy on regional growth: does local economic structure matter?, *Regional Studies*, 51 (6), 833-843.
- Polverari L. (2019) Migration: What Role for Regional Policy, European Policy Research Paper, 110, Glasgow, University of Strathclyde Publishing.
- Rodríguez-Pose A. (2017) The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189-209.

- Rodríguez-Pose A. et Di Cataldo M. (2015) Quality of government and innovative performance in the regions of Europe, *Journal of Economic Geography*, 15 (4), 673-706.
- Rodríguez-Pose A. et Garcilazo E. (2015) Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies*, 49 (8), 1274-1290.
- Rodríguez-Pose A. et Novak K. (2013) Learning processes and economic returns in European Cohesion policy, *Investigaciones Regionales*, 25, 7-26.
- Rodríguez-Pose A. et Fratesi U. (2004) Between development and social policies: The impact of European structural funds in Objective 1 regions, *Regional Studies*, 38 (1), 97-113.
- Sabato S., Corti F., Vanhercke B. et Spasova S. (2019) Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union, Bruxelles, Comité économique et social européen.
- Sanderson E., Wells P. et Wilson I. (2016) Resilience and involvement: the role of the EU's Structural and Investment Funds in addressing youth unemployment In Bachtler, J., Berkowitz, P, Hardy, S. et Muravska T. (dir.) *EU cohesion policy: reassessing performance and direction*, Abingdon, Routledge, 127-139.
- Simler K. (2016) Pinpointing poverty in Europe: new Evidence for Policy Making, Washington, World Bank Group.
- Tosun J., Speckesser S., Jensen C. et O'Reilly J. (2017) The Absorption of Structural and Investment Funds and youth unemployment: an empirical test, in Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. et T. Mouravska (dir.) *EU Cohesion Policy: reassessing Performance and Direction*, Abingdon, Routledge, 151-168.
- Zeitlin J. et Pochet P. avec Magnusson L. (dir.) (2005) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Tous les liens ont été vérifiés le 24 novembre 2019.