

# Diploweb

Mots-clés : Union européenne, Enseignement, Géographie, Compétitivité, Social Population, Développement, PIB par habitant, 2012, Crise économique, Fonds de cohésion communautaire, Statistiques, Fonds structurels de l'Union européenne, Diversités nationales et régionales de l'Union européenne, Infrastructures, Marché intérieur (Union européenne), Programme de géographie, Disparité

## UE 27 Disparités interrégionales : la réduction est-elle un objectif inatteignable en période de crise ?

Par Marjorie JOUEN\*, le 9 septembre 2012  

\* Conseillère bénévole de Notre Europe. Chef de cabinet adjointe de la Présidente du Comité des Régions (Bruxelles). Auteur de *La politique européenne de cohésion*, Coll. Réflexeeurope, DILA, La Documentation française, 2011

**Le nouveau programme d'Histoire-Géographie en Première compte un thème - L'Union européenne : dynamiques de développement des territoires - qui laisse parfois les enseignants perplexes. C'est pourquoi le Diploweb.com a demandé à Marjorie Jouen, spécialiste de la politique européenne de cohésion, de rédiger cette présentation inédite. Au-delà du monde enseignant, ce document intéressera les citoyens qui s'interrogent sur les inégalités en Europe.**

LE DEVELOPPEMENT économique harmonieux par "la réduction des écarts entre les régions et du retard des moins favorisées" [1] était l'un des buts posés à la construction européenne, dès l'origine, dans le traité de Rome de 1957. Avec l'Acte Unique européen de 1986, l'objectif de cohésion économique et sociale est devenu plus explicite puisqu'un titre du traité y a été consacré et que la politique de cohésion alimentée par divers fonds européens a vu le jour.

Vingt-cinq plus tard, alors que la crise économique et financière sévit durablement dans une Union européenne élargie à 27 membres et que la négociation du budget pour la future période 2014-2020 bat son plein, il est intéressant de se pencher sur les résultats obtenus récemment par cette politique (partie 1). On pourra alors vérifier si les mécanismes de rattrapage qui avaient fonctionné par le passé sont encore opérants (partie 2).

### 1 - La nouvelle donne des inégalités régionales en Europe

La Commission européenne publie tous les trois ans environ un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale. S'appuyant sur des données de 2007, le 5ème Rapport sur la cohésion [2] ne pouvait rendre compte de l'impact de la crise, ni des effets de mesures de relance engagées par l'UE et les Etats depuis 2009. Toutefois, la comparaison avec les écarts de richesse constatés à la veille de l'élargissement témoignait déjà de l'ampleur du rattrapage réalisé dans les nouveaux Etats membres. Les évolutions les plus récentes confirment que certaines disparités régionales tenant aux structures économiques et sociales régionales, à la géographie ou à la densité de population, persistent et que les territoires les moins développés restent les plus fragiles face à la crise.

#### Le rattrapage national constitue une tendance lourde depuis l'élargissement de 2004

Entre 2000 et 2007, le PIB de l'UE-12 (12 pays entrés en 2004 ou 2007) a progressé deux fois plus vite que celui de l'UE-15 (15 anciens Etats membres). Pendant cette même période, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ont enregistré respectivement des taux de croissance du PIB réel/habitant en SPA de 9,6%, 8,6% et 8,2%. Selon le modèle HERMIN, la politique de cohésion a contribué depuis 2000 à une augmentation du PIB des Etats bénéficiaires de 1,2% par an en moyenne, qui équivaut par le jeu du cumul à un PIB supérieur de 11% environ en 2009.

Une mise à jour plus récente des données nationales des PIB/habitant confirme cette tendance lourde sur la période 2004-2011 (voir tableau ci-dessous).

PIB par habitant de 2004 à 2011, UE=100						
Etat	PIB/hab. 2004	PIB/hab. 2005	PIB/hab. 2006	PIB/hab. 2007	PIB/hab. 2008	PIB/hab. 2011
Autriche	101,7	101,7	101,7	101,7	101,7	101,7
Balkans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bélarus	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bosnie-Herz.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Chypre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Croatie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cyprus	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grèce	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Irlande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Malte	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norvege	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pologne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
République tchèque	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Slovaquie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Suisse	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tchéquie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Turquie	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ukraine	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Union européenne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Autres	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

#### PIB/habitant sur la période 2004-2011, UE=100

Au cours de ces sept années, tous les pays de l'UE-12, à l'exception de la Hongrie qui a stagné, ont gagné de l'ordre de 10 à 15 points par rapport à la moyenne UE. Du côté des anciens Etats membres, seul le Luxembourg a enregistré une croissance significative de 25 points par rapport à la moyenne UE, dépassant de plus du double le PIB/habitant des trois pays suivants, les Pays-Bas, l'Autriche et l'Irlande. La plupart des pays UE-15 sont restés stables, à l'exception de la France, la Belgique, l'Italie qui ont perdu un peu plus de 5 points par rapport à la moyenne UE et, surtout, du Royaume-Uni qui a chuté de 15 points.

L'effet de la crise est visible à partir de 2009. Dans tous les pays UE-12, elle semble avoir freiné la dynamique de rattrapage, sauf en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie. Dans l'UE-15, elle a touché les économies nationales avec une ampleur et une temporalité différentes. L'Irlande a suivi une trajectoire de croissance très heurtée à partir de 2008. Tandis que pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal le choc a été plus tardif, ramenant les 3 pays au niveau de 2004 après avoir connu plusieurs années de progression.

#### Les disparités interrégionales se réduisent plus lentement

Sur une base 100 correspondant à la moyenne UE, le PIB/habitant s'échelonnait en 2007 de l'indice 327 pour l'Inner London à l'indice 27 pour la région bulgare de Severozapaden. Parmi les régions les moins développées (PIB/habitant inférieur à 40% de la moyenne UE), on trouvait cinq régions bulgares, quatre régions roumaines, deux régions polonaises et une région hongroise. A l'exception de la région néerlandaise de Groningen et du Land allemand de Hambourg, les dix régions les plus riches (dont l'indice varie entre 327 et 161) correspondaient toutes à des régions-capitales.

Même si, dans l'ensemble, les régions les moins riches ont connu une croissance double de celle des autres régions de l'UE, les régions les plus dynamiques ont davantage bénéficié des investissements d'innovation et des progrès de productivité. Ainsi, "43% de la production économique et 75% des investissements consacrés à la recherche et à l'innovation se localisent sur seulement 14% du territoire européen avec une concentration très forte sur les grandes agglomérations que sont Paris, Londres, Hambourg, Munich et Milan" [3].

De 2000 à 2007, dans l'UE-12, l'augmentation de l'indice du PIB/habitant des régions essentiellement rurales a été de 6,9% et celle des régions urbaines de 20,4%. Par comparaison, dans l'UE-15, l'indice du PIB/habitant des régions essentiellement rurales a chuté de 1,6% et celui des régions urbaines augmenté de 4,5%.

Parmi les 65 régions présentant un PIB/ habitant inférieur à 75 % de la moyenne, quinze se situent en Pologne, sept en République tchèque ainsi qu'en Roumanie, six en Hongrie, cinq en Bulgarie, quatre en Grèce, en France (DOM) et en Italie, trois au Portugal et en Slovaquie, deux au Royaume-Uni, une en Espagne et en Slovénie, ainsi que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (qui sont assimilées à des régions vu leur population).

De manière générale, la polarisation est très forte à l'Est car l'environnement économique est moins favorable en dehors des régions-capitales, ce qui nuit à une diffusion rapide de la croissance. De plus, le gradient Est - Ouest est très marqué en Europe centrale et orientale, avec des régions occidentales bien plus performantes (particulièrement en Slovaquie, mais également en Pologne) que celles situées le long des frontières externes.

#### **Les facteurs de compétitivité se concentrent dans les régions plus développées**

Selon la Commission européenne, sur la période 2000-2006, environ 1 million d'emplois ont été créés ; 230 000 entreprises ont reçu une aide financière ; un tiers des chômeurs ont bénéficié chaque année de programmes cofinancés par le FSE ; plus de 23 millions de personnes ont pu être raccordées aux systèmes de collecte et de traitement des eaux usées. Mais ces évaluations signalent aussi la difficulté à saisir les ressorts des inégalités infrarégionales et à s'y attaquer efficacement.

L'indice de compétitivité établi par la Commission [4] montre que dans les Etats membres les plus avancés, les régions les plus compétitives sont entourées d'autres régions compétitives, ce qui facilite la propagation de la compétitivité. A l'inverse, dans les Etats membres moins développés, la concentration géographique des facteurs de compétitivité sur quelques zones limite les retombées positives sur les régions alentours. Pourtant, l'effort d'alignement des dépenses de politique de cohésion sur les priorités de la stratégie de Lisbonne [5], à savoir l'innovation, la recherche-développement, l'environnement et la valorisation des ressources humaines, a été notable. Les seuils obligatoires fixés par la réglementation pour ce ciblage, qui étaient de 60% dans les régions de "convergence" et de 75% dans les régions de "compétitivité", ont été dépassés avec en moyenne respectivement des taux de 65% et de 82%. Sur la période 2007-2013, on estime que plus de 80 Md€ seront consacrés au soutien des entreprises et à l'innovation, soit une augmentation de 100% par rapport à la période précédente.

#### **Le capital humain reste moins valorisé dans les régions en convergence**

La proportion de la population âgée de 30-34 ans titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur est de 34% dans l'UE en 2010 [6]. Les régions dans lesquelles cette proportion est plus élevée sont les capitales ou les régions adjacentes (59% pour l'Inner London, 52% pour l'Île de France ou 51% pour la région de Stockholm), l'Ecosse, et le nord de l'Espagne. Les régions les moins performantes sont situées en République tchèque, en Italie, au Portugal et en Roumanie. Les autres régions en retard sont situées en Allemagne, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Slovaquie.

De même, la proportion de jeunes de 18-24 ans quittant précocement le système scolaire révèle de fortes disparités régionales. Les taux les plus bas (moins de 5%) sont enregistrés en Pologne, Slovaquie (2% dans la région de Bratislava) et République tchèque, et les plus hauts (supérieurs à 12, voire à 16%) en Espagne, au Portugal, en Italie, au Royaume-Uni, en Grèce, en Bulgarie et en Roumanie. Les régions de "convergence" font mieux dans ce domaine que les régions en transition ou les régions de "compétitivité".

Les taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans font apparaître une ligne de fracture Nord-est Sud-ouest : les régions dans lesquelles le taux d'emploi est inférieur à 60% sont presque toutes situées au Sud et à l'Est (à l'exception du Pays de Galles, de l'Irlande, du Hainaut, de Bruxelles-capitale et des DOM français) [7]. Plus globalement, les régions de "convergence" ont un taux de 63%, les régions en transition de 64% et les régions de "compétitivité" de 72%. Pour atteindre l'objectif de 75% en 2020, il faudrait donc créer 5 millions d'emplois dans les régions de "convergence", 2,5 dans les régions en transition, et 12 millions dans les régions de "compétitivité".

#### **Malgré le repositionnement sectoriel à l'œuvre, la concentration de l'innovation est un facteur d'inégalité**

La restructuration économique s'est accélérée et le glissement vers le secteur tertiaire poursuit. Entre 2000 et 2007, les emplois agricoles ont diminué en moyenne de 5,6% par an dans les régions de "convergence" au lieu de 4,4% dans l'ensemble de l'UE ; les emplois dans les services financiers ont augmenté de 3,2% au lieu de 2,6% dans l'UE et les emplois dans la construction ont crû de 3,3% au lieu de 2,4% dans l'UE.

La concentration géographique s'opère dans les régions capitales de l'Europe du Nord-Ouest, en Autriche, à Madrid, Lisbonne ou Prague. A l'inverse, la majorité des régions du Sud et de l'Est restent à des taux rapportés au PIB inférieurs à 2%, voire à 0,5 en Roumanie, Bulgarie, Grèce ou Pologne. Pour les brevets, les régions les plus performantes ne sont pas nécessairement des régions capitales, mais plutôt des régions avec une industrie très spécialisée ou des clusters, comme la région d'Eindhoven aux Pays-Bas, de Tampere en Finlande ou plusieurs villes allemandes (Munich, Stuttgart, Ulm...).

Ces écarts se traduisent par des **écart de productivité et de compétitivité** : à titre d'exemple, la productivité du travail dans la région Inner London représente 296 % de la moyenne européenne, alors que celle de la région Podlaskie située au nord-est de la Pologne n'atteint que 44,5 %. En Europe centrale et orientale, cet avantage comparatif des régions métropolitaines est encore plus marqué puisque leur niveau de productivité est supérieur de 50% à celui du reste du pays. Or, la Commission estime que 80% de l'augmentation du PIB/habitant entre 2000 et 2007 a été imputable à l'accroissement de la productivité.

#### **Le développement des infrastructures est prioritaire pour la compétitivité**

Les objectifs de développement des technologies numériques ont donné lieu à un rattrapage rapide avec un accès étendu de 61% à 82% de la population en Slovaquie, de 12 à 91% en Grèce ou de 55 à 75% en Pologne entre 2005 et 2008. Cet enjeu reste capital pour les zones rurales où la couverture en haut débit n'est que de 83% et moins de 60% dans certains Etats (Bulgarie, Slovaquie, Pologne et Roumanie), même si l'écart se réduit entre zones urbaines et rurales. Dans les régions faiblement peuplées de Roumanie, 13% des ménages étaient équipés pour le haut débit en 2009, contre 77% dans les régions faiblement peuplées de Finlande.

La dotation en infrastructures de transport est très variable au sein de l'UE, notamment en termes de réseaux routiers avec une densité trois fois supérieure à la moyenne de l'UE aux Pays-Bas et au Luxembourg, mais n'en atteignant que 10% en Roumanie. 7 régions polonaises (sur 16) et 6 régions roumaines (sur 8) n'ont aucune autoroute.

Sur la période 2000-2006, 77% des autoroutes construites ont été financées par le FEDER et le fonds de cohésion. Près des trois quarts des régions les moins développées ont vu leur densité autoroutière s'accroître, pour un quart des régions les plus riches.

Enfin, on note une plus faible densité du trafic aérien dans l'UE-12 (l'aéroport de Prague, le plus important des nouveaux Etats membres, n'était qu'au 30e rang des aéroports de l'UE en 2008) et une moindre accessibilité des aéroports dans certaines régions.

#### **Au-delà du PIB, les inégalités sociales restent fortes**

Le bien-être est fortement lié à un revenu plus élevé dans les régions les moins favorisées de l'UE, alors que c'est moins le cas dans les régions plus développées où les populations bénéficient des systèmes de redistribution collectif ou d'un meilleur accès aux services publics. Le déficit dans les zones faiblement peuplées (accès aux soins de santé primaires, enseignement obligatoire...) est notable.

Ainsi en est-il pour les services de santé avec des répercussions sur l'espérance de vie qui varie, particulièrement au sein de l'UE pour les hommes, de 80 ans dans les Marches (Italie) à 65 ans en Lituanie. De même, si 3 régions sur 4 ont un taux de mortalité infantile inférieur à 5 et alors qu'une région sur cinq présente un taux inférieur à 3, les régions roumaines connaissent des taux allant de 12 à 15 (sauf pour Bucarest). Ce qui fait qu'un nouveau-né roumain a 6 fois plus de risque de décéder qu'un nouveau-né du Brabant wallon (Belgique).

Ces écarts renvoient aussi à des différences de perception par les citoyens de leur état de santé : au Portugal, en Hongrie, dans les Pays baltes, en Pologne ou en Slovaquie, entre 15 et 20% de la population considère que son état de santé n'est pas bon, contre 2,5% en Irlande (10% en moyenne dans l'UE).

Les Etats, notamment à l'Est et au Sud ne disposent pas toujours de systèmes de protection sociale suffisants. La prise en compte des transferts sociaux dans le revenu net disponible ajusté des ménages montre une moindre dispersion qu'avec le PIB/habitant. Toutefois, les écarts restent substantiels puisque ce revenu est inférieur au tiers de la moyenne communautaire dans la quasi-totalité des régions roumaines et bulgares, mais supérieur de plus d'un tiers dans 11 régions de l'UE-15.

Une forte convergence des taux de chômage avait été observée entre 2000 et 2007, leur dispersion régionale ayant diminué de 30% dans l'UE et des baisses de plus de 15 points ayant été constatées dans les régions de Severoiztochen (Bulgarie) et de Warmińsko-Mazurskie (Pologne). Ce mouvement a été stoppé net par la crise puisque la dispersion s'est accentuée de 7% en 2008.

#### **Les difficultés économiques engendrées par la crise sont inégalement réparties**

L'économie de l'UE a connu une baisse de 4% de son PIB en 2009. Après une très faible reprise en 2010 et 2011, les prévisions pour 2012 sont plutôt proches de la stagnation. Depuis deux ans, le taux de chômage n'est pas descendu au-dessous de la barre des 9,5% et il a même atteint 10,2% en février 2012 [8]. Il est de 23% en Espagne, 18,8 % en Grèce, 15,3% en Lituanie et 14,8% en Lettonie, 14,6% en Irlande. Dans un contexte de très fortes tensions budgétaires et, pour certains pays, de crise de la dette souveraine, les dépenses sociales atteignent 30,7% du PIB en 2011 en moyenne, contre 27,5% en 2007.

Avec des degrés divers, la **crise a révélé la vulnérabilité des économies européennes**, dont certaines avaient bâti leur croissance sur une financiarisation excessive ou une bulle immobilière, en particulier au Sud et à l'Est de l'Union. Les trois Etats baltes, les régions de l'ouest de la Hongrie, le Mezzogiorno et le sud de l'Espagne ont connu un net recul économique, avec des taux de chômage élevés en Espagne (29% aux Canaries, 28% en Andalousie). A l'inverse, les 34 régions dont le taux de chômage est inférieur à 5% sont situées en Autriche, en Italie du Nord et surtout en Allemagne [9].

Toutefois, certaines régions ont connu une réduction du taux de chômage en raison du maintien de taux de croissance élevés, particulièrement en Pologne et dans une moindre mesure en Roumanie. **Les régions de convergence n'ont donc globalement pas été plus touchées que les régions développées**. Ces disparités entre régions ont entraîné **une émigration plus importante dans les régions à fort chômage** : vers les régions urbaines dans l'UE-12, et plutôt vers les régions rurales dans l'UE-15.

#### **Le risque de pauvreté s'accroît avec la crise**

Même s'il est maintenant reconnu par la Commission, sur base d'études scientifiques [10], que le phénomène est le fruit d'une évolution structurelle de l'économie européenne et de certains choix politiques, les régions où le chômage augmente connaissent des risques de pauvreté plus élevés. Au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie, en Allemagne et en Pologne, la proportion de la population menacée de pauvreté en raison de son revenu (moins de 60% du revenu médian national disponible) est deux fois plus élevée dans les régions les moins prospères que dans les régions les plus riches. Le coefficient de variation, indicateur commun de mesure des disparités, est passé de 42,7 en 1996 à 39,1 en 2007 pour l'UE-27, signe d'une amélioration lente. Toutefois, en Roumanie dans le même temps, cet indice a augmenté de 15 à 44, ce qui traduit une nette dégradation.

Alors que le revenu des ménages avait cru dans les pays d'Europe centrale et orientale avant la crise, la tendance s'est inversée depuis 2008. Selon le dernier rapport Eurostat [11], **110 millions de personnes, soit 23,4% de la population européenne, sont menacées de pauvreté ou d'exclusion** soit parce que leurs revenus ne leur permettent pas de subvenir à leurs besoins, soit parce qu'ils sont en situation de dénuement matériel, soit parce qu'ils vivent dans un ménage avec une faible intensité de travail. La Bulgarie, la Roumanie et la Lettonie ont des taux de pauvreté supérieurs à 30% (3 régions bulgares ont des taux supérieurs à 50%). Les périphéries européennes du Sud (49% en Sicile), de l'Est (à l'exception de la République tchèque et de la Slovaquie), et de l'Ouest (Irlande) [12] présentent des taux supérieurs à 23%.

Les inégalités face à l'inclusion sociale et professionnelle varient également selon les groupes sociaux. Dans l'UE, **27% des enfants de moins de 18 ans sont confrontés à la pauvreté**, 23% pour la population en âge de travailler et 20% pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Si elles ont globalement diminué pour les personnes âgées, les difficultés ont augmenté pour les jeunes, en particulier les moins qualifiés, les chômeurs, particulièrement ceux de longue durée, les femmes, les immigrés et les minorités (Roms) [13]. Fin 2011, le chômage des jeunes atteignait en moyenne 22% dans l'UE, avec des pointes à plus de 49% en Espagne, plus de 46% en Grèce, 35% en Slovaquie et 30% en Italie et au Portugal [14].

#### **2 – Les mécanismes de ratrappage mis en œuvre par la politique de cohésion**

La politique de cohésion s'appuie sur la combinaison d'un soutien à l'investissement dans les régions, d'inspiration plutôt keynésienne, et des effets de la dynamique des échanges commerciaux dans le cadre du Marché unique [15]. Encadrée par des règles assez strictes de fonctionnement, elle a permis aux régions les moins développées de converger vers les autres, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, au fil des programmations et des élargissements successifs. Les évaluations les plus récentes macro-économiques et micro-économiques ne remettent pas en cause leur efficacité, même si la crise a donné lieu à de nombreuses polémiques sur la bonne gouvernance dans les régions bénéficiaires.

#### **"La seule véritable politique de développement territorial de l'Union" [16]**

La politique de cohésion a été conçue en 1986 pour remédier à la relative inefficacité des fonds européens existants, qui étaient versés aux gouvernements nationaux comme des compensations financières, sans contrepartie. Elle vise à accompagner les besoins de développement des régions, dans une logique territoriale et multisectorielle. Elle requiert donc l'intégration des fonds structurels au sein de programmes couvrant les champs économique et social. Il s'agit actuellement du FEDER (Fonds européen de développement régional), du FSE (Fonds social européen) et du fonds de cohésion [17]. Par le passé, le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) - section orientation et l'IFOP (instrument financier d'orientation pour la pêche) étaient aussi concernés. A l'avenir, suivant les propositions de la Commission, leurs successeurs devraient être réintégrés ; il s'agit le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) et le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche).

<b>Programmation 2007-2013</b>	
<b>Objectifs</b>	<u>Objectif 1</u> : Convergence (170 millions d'habitants, 81,5 % du budget) <u>Objectif 2</u> : Compétitivité régionale et emploi (314 millions d'habitants, 16 % du budget) <u>Objectif 3</u> : Coopération territoriale européenne (181 millions d'habitants, 2,5 % du budget)
<b>Fonds</b>	Fonds de cohésion (69,6 milliards d'euros) FEDER (198,8 milliards d'euros) FSE (76 milliards d'euros)
<b>Montants</b>	347 milliards d'euros

#### **Les règles de fonctionnement sont restées très stables**

Dans un but d'efficience et d'efficacité, la politique de cohésion suit plusieurs principes qui ont peu changé en vingt ans :

. La programmation stratégique : le contenu des programmes multisectoriels cofinancés par les fonds structurels doit s'appuyer sur un diagnostic préalable des forces et faiblesses du territoire et mettre en évidence des choix stratégiques. Très souvent ces programmes combinent des investissements lourds, des équipements locaux de petite taille, des actions de soutien à la modernisation des entreprises et d'accompagnement social. Chaque région en fonction de son niveau de développement a le choix entre un menu d'actions prioritaires à financer. Au lieu de désigner les bénéficiaires en fonction des catégories auxquelles ils appartiennent, la politique procède par "objectifs". Ainsi, pour la période 2007-2013, les régions dont le PIB/habitant était inférieur à 75% de la moyenne UE ont été regroupées dans la catégorie des "régions de convergence" et les autres dans la catégorie des "régions de "compétitivité".

. La pluri-annualité : la stabilité des ressources sur 7 ans doit permettre de mener à bien des réformes structurelles et d'y associer des programmes et des investissements de long terme.

. L'additionnalité : pour éviter que les gouvernements nationaux ou régionaux ne profitent de l'apport des capitaux européens pour se désengager, un rapport annuel de justification est transmis par les administrations bénéficiaires à la Commission.

. La concentration : elle porte sur les investissements ayant le plus grand effet de levier, les régions les moins avancées (dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et sur les populations les plus en difficulté (femmes, jeunes, handicapés, chômeurs, migrants...). Le niveau des aides est modulé en fonction des besoins : il varie de 50% pour les régions les plus riches à 85 % pour les régions ou les pays les plus en retard. Certaines régions bénéficient d'un traitement favorable transitoire pendant quelques années pour éviter un passage trop brutal d'une catégorie à l'autre, avec une perte de financement subséquent. Elle sont parfois appelées "régions en transition".

. Le partenariat : Les aides européennes doivent être gérées de façon partenariale entre les différents niveaux de gouvernance : européen (services de la Commission), national (administrations centrales et services déconcentrés) et régional (autorités régionales et locales). Il inclut également les organisations issues de la société civile et les partenaires sociaux. Ce partenariat porte à la fois sur la définition des principales orientations, la répartition des cofinancements, le choix des mesures, le suivi de leur mise en œuvre et leur évaluation.

. L'évaluation et le contrôle : L'évaluation permet d'ajuster les mesures et les dotations en fonction de l'évolution du contexte et des nouvelles priorités. Nécessaire pour assurer l'utilisation correcte des fonds publics, le contrôle peut aboutir à bloquer le versement des fonds en cas de mise en œuvre défaillante. Au fil du temps, les techniques de contrôle se sont perfectionnées, mais en dépit des engagements réguliers de simplification elles constituent une charge administrative de plus en plus lourde.

. En 2007, le principe de "proportionnalité" a été ajouté à la liste sans toutefois que sa signification soit bien claire.

#### **Les effets de rattrapage quantitatifs et leurs limites**

Durant la programmation 1988-1993, pas moins de 600 000 emplois ont été créés en Irlande, en Grèce, en Espagne et au Portugal (autrement dit, les pays les moins riches de la Communauté économique européenne). Au cours de la programmation suivante, de 1994 à 1999, ces quatre pays ainsi que les nouveaux Länder issus de la réunification allemande ont créé 1,7 million d'emplois supplémentaires, grâce aux fonds structurels [18]. Dans les zones en reconversion industrielle ou les zones rurales, les PME aidées ont pu créer 470 000 emplois sur la période 1988-1993 et près de 300 000 emplois sur la période 1994-1999.

Toutefois, c'est surtout en termes de « convergence », que la politique de cohésion a marqué les esprits. L'exemple de l'Irlande est évidemment le plus spectaculaire. Son PIB/habitant est passé de 64 % de la moyenne communautaire en 1988 à 118 % en 2000, grâce à une croissance annuelle record de 6,5 % pendant plus de dix ans [19].

A la même époque, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ont enregistré des performances certes plus modestes, mais non négligeables. Pour ce groupe de trois pays, le PIB/habitant est passé de 68% de la moyenne de l'Union en 1988 à 79% en 1999 [20]. Bien qu'ils n'aient jamais atteint plus de 3,5 % de leur PIB national sous forme d'interventions structurelles européennes, ces fonds ont contribué à l'augmentation de 9,9 % du PIB grec et de 8,5 % du PIB portugais entre 1995 et 2005. En termes d'investissements, les subventions européennes ont compté pour 15 % de l'investissement total en Grèce, 14 % au Portugal, 10 % en Irlande et 6 % en Espagne. Depuis 2008, la responsabilité des fonds structurels a parfois été invoquée dans les dérives enregistrées dans ces mêmes pays. En fait, sur le plan quantitatif, la politique de cohésion peut difficilement être incriminée puisque que les sommes versées par l'UE sont sans commune mesure avec les niveaux d'endettement ou de déficit [21]. Alors qu'en moyenne jusqu'en 2004 l'apport des fonds structurels était de 2,5 % du PIB pour les pays les moins riches (Espagne, Irlande, Portugal et Grèce), elle est aujourd'hui plafonnée entre 3,23% et 3,78% pour les pays d'Europe centrale et orientale

Par contre, elle a sûrement une influence sur les mentalités et la création de comportements de "nouveaux riches". Paradoxalement, c'est l'effet de levier des fonds structurels sur les fonds privés, évalué couramment à 1 pour 3 mais pouvant aller jusqu'à 1 pour 45 dans certains cas, et leur valeur ajoutée qualitative, ayant redonné confiance aux habitants et acteurs économiques pour investir et amorcer le rattrapage durable des régions les plus défavorisées, qui leur est reproché [22].

Cette controverse met en évidence l'autre aspect de la convergence entre les régions et qui touche à la gouvernance. Force est de reconnaître que dans les régions les plus riches pas ou peu décentralisées, la valeur ajoutée de la politique de cohésion est mise en avant, à travers les méthodes de travail qu'elle impose – c'est le cas notamment en France [23]. Par contre, dans un certain nombre de pays ou de régions, notamment parmi les membres UE-15 qui n'ont pas été soumis aux mêmes contrôles pour la mise en œuvre de l'acquis communautaire [24], des insuffisantes capacités institutionnelles et gestionnaires continuent d'être détectées. Par manque de place, la vaste question des fraudes et erreurs ainsi que les procédures de contrôle ne pourra être traitée dans ce texte.

#### **L'effet de Marché unique joue encore**

Lors de la première négociation du Paquet Delors I, un des arguments utilisés pour convaincre les pays les plus riches d'accepter le doublement du budget consacré à la politique de cohésion était que les sommes octroyées aux régions les plus pauvres auraient des effets de retour indirects sur les régions les plus riches. La vérification de ce raisonnement a été faite au début des années 2000 dans un rapport pour la DG REGIO [25], qui estimait à 28% les "fuites" des fonds structurels versés aux quatre pays les moins développés (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) vers les autres Etats membres pendant la période 2000-2006, sous forme d'importations. Ces retombées positives s'expliquaient à la fois par l'obligation faite aux régions bénéficiaires de ne recourir qu'à des fournisseurs européens [26] et par le fort degré d'interdépendance commerciale. Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale est venu confirmer ces effets positifs : « *En moyenne un quart des dépenses structurelles retournent vers le reste de l'Union sous forme d'un accroissement des importations, surtout de machines et d'équipements. Ce "retour" est particulièrement grand dans le cas de la Grèce (42 % des dépenses) et du Portugal (35 %).* » [27].

Très récemment, le Ministère du développement régional polonais a cherché à évaluer les bénéfices pour les anciens Etats membres des sommes allouées à la Pologne au titre de la politique de cohésion, via les contrats obtenus par leurs entreprises dans le cadre des projets cofinancés par l'UE, mais aussi sous forme d'exportations supplémentaires vers la Pologne liées à une augmentation de la demande de biens intermédiaires ou de biens de consommation. L'étude conclut que, dans la période 2004-2009, environ 27% des fonds reçus par la Pologne ont directement ou indirectement pris le chemin de l'UE-15. L'Allemagne a été la grande gagnante avec presque 2 milliards € d'exportations supplémentaires, devant l'Italie ou de la France avec 500 millions € d'exportations. Les estimations pour la période 2004-2015 sont encore plus élevées car elles tablent sur l'accélération du rattrapage économique polonais. "Pour chaque euro dépensé par l'UE en Pologne, les pays de l'UE-15 recevront 36 centimes sous forme d'exportations additionnelles de biens et de services (bénéfices directs), qui monteront jusqu'à 46 centimes de recettes si l'on tient compte des effets multiplicateurs de la politique de cohésion (bénéfices indirects)" [28]. Par extrapolation, on peut considérer que les sommes octroyées à l'ensemble des nouveaux Etats membres sont et seront à l'origine d'environ 70 milliards € sur 7 ans de "retours" vers l'UE-15.

Si les bénéficiaires directs de la politique de cohésion ont changé en 25 ans, la dynamique de rattrapage induite par les interventions structurelles européennes a continuellement été à la source d'une circulation de second rang de capitaux de 30 à 40% en direction des pays contributeurs, dont les économies sont plus avancées.

#### **Conclusion**

Fort d'un tel bilan, le groupe des "Amis de la cohésion" qui comprend aujourd'hui 14 pays (Bulgarie, République tchèque, Grèce, Estonie, Espagne, Hongrie Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie et Roumanie) fait preuve d'une grande détermination face au groupe des "Amis de la meilleure dépense publique" qui compte 6 membres (Autriche, Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) [29], dans la négociation du futur Paquet 2014-2020. L'enjeu n'est pas mineur : il porte sur la plus grande part du budget européen, soit 332 milliards d'euros.

Les leçons tirées des programmations précédentes et les faiblesses révélées par la crise ont conduit la Commission à assortir ses propositions de plus grandes exigences en direction des bénéficiaires. Il s'agit notamment de l'alignement plus strict des programmes de développement régional sur les priorités de la Stratégie Europe 2020, d'une condition macro-économique suspendant les versements des fonds en cas de déficit public excessif, d'une réserve de performance à distribuer aux programmes les mieux gérés à mi-parcours, de conditions thématiques ex-ante afin de garantir les bases d'un bon démarrage des programmes et de nouvelles règles de contrôle et d'audit.

Ces propositions sont loin de rencontrer l'assentiment de tous les gouvernements au Conseil, de tous les membres du Parlement européen et de toutes les parties prenantes, telles que les régions. L'issue de la négociation reste incertaine et, dans les mois qui viennent, il sera intéressant de vérifier quels arguments ont été les plus convaincants.

Copyright Septembre 2012-Jouen/Diploweb.com

## Plus

. Voir sur le **Diploweb.com** une présentation par Raphaël Goulet du livre de Marjorie Jouen, **La politique européenne de cohésion** , Coll. Réflexeeurope, DILA, La Documentation française, 2011 [Voir](#)

. Voir le site **Notre Europe** que conseille Marjorie Jouen [Voir](#)

[1] 5ème alinéa du préambule du traité de Rome.

[2] Commission européenne, (2010), Investir dans l'avenir de l'Europe – cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale.

[3] Lequiller Pierre., Premier bilan de l'utilisation en France des fonds结构uels européens alloués pour la période 2007-2013. La documentation française, mai 2010.

[4] Commission européenne, (2010), Investir dans l'avenir de l'Europe – cinquième rapport sur la cohésion économique sociale et territoriale p 69-71.

[5] Sur la stratégie de Lisbonne et la politique de cohésion voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris p. 73-76.

[6] Commission européenne (2011) La dimension urbaine et régionale de la stratégie Europe 2020 – septième rapport d'étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale.

[7] Moyenne UE : 69% en 2010.

[8] Commission européenne, Communication "Vers une reprise génératrice d'emplois" COM (2012) 173 du 18 avril 2012.

[9] A l'exception de la Corse, les 10 régions dont le taux de chômage a le plus diminué entre 2007 et 2010 sont toutes situées en Allemagne.

[10] Voir notamment les travaux des réseaux INEQ et PROFIT cités dans Commission européenne DG Recherche, Why socio-economic inequalities increase ? Facts and policy responses in Europe, (2010).

[11] Eurostat, Statistiques en bref, 9/2012 (8 février 2012).

[12] Le taux de risque de pauvreté n'est pas disponible au niveau régional NUTS 2 ou 1 dans plusieurs grands Etats membres.

[13] En janvier 2012, la Commission a envoyé des équipes d'action dans les huit États membres dont le niveau de chômage des jeunes est de façon significative au-dessus de la moyenne communautaire : l'Espagne, la Grèce, la Slovaquie, la Lituanie, l'Italie, le Portugal, la Lettonie et l'Irlande. L'objectif est de travailler avec ces pays et de réorienter les fonds communautaires disponibles vers le soutien aux jeunes pour les intégrer dans le marché du travail ou vers la formation, et d'utiliser le Fonds social européen pour soutenir des programmes de type apprentissage et soutien aux jeunes créateurs d'entreprises.

[14] BARROSO José Manuel, Growth and jobs : next steps, Présentation au Conseil européen informel du 30 janvier 2012.

[15] Sur les arguments économiques en faveur de la cohésion, voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris p. 73-76.

[16] BARCA Fabrizio, (2009), An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations (europa.eu) et voir également JOUEN Marjorie Le rapport Barco : grand nettoyage de printemps dans la politique européenne de cohésion, Notre Europe (2009) (notre-europe.eu)

[17] Sur le rôle de chaque fonds, les modalités de financement de la politique de cohésion et le détail de la programmation 2007-2013, voir M JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris p. 30-32 et p. 85-101.

[18] Commission européenne, « Politique européenne de cohésion 1988-2008 : investir dans l'avenir de l'Europe », Panorama Infogeo, n° 26, juin 2008.

[19] Sur le cas irlandais, voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris p. 40-41

[20] Commission européenne, Deuxième rapport sur la cohésion, op. cit.

[21] En 2010, le déficit budgétaire de l'Irlande avoisinait 12% du PIB ; pour 2011, celui de la Grèce devrait dépasser 8,5% du PIB et celui de l'Espagne 8,2% du PIB.

[22] Sur les effets de lever des fonds structurels, voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris p. 43-44

[23] Sur la valeur ajoutée communautaire et la gouvernance à multi-niveaux, voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris.

[24] Sur les méthodes de négociation suivies pour l'élargissement à 27, voir JOUEN Marjorie (2011) La politique européenne de cohésion, DILA, Paris.

[25] : Jörg Beutel, « The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006 », mai 2002.

[26] Cette pratique reprend, au niveau communautaire, le principe de « l'aide liée », qui a longtemps prévalu dans le cadre des politiques d'aide au développement. voir Corinne Balleix, L'aide européenne au développement, Paris, DILA, coll. « Réflexe Europe », série « Institutions & Politiques », 2010.

[27] Commission européenne, Troisième rapport sur cohésion économique et sociale. Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération, février 2004, p. 149.

[28] SKROK Lukas, Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland – 2010 update (2010) Study prepared by the Institute for Structural research, Ministère du développement régional polonais, Warsaw.

[29] La composition des membres n'est pas complètement stable et varie à chaque nouvelle étape de la négociation. Ainsi, au cours des derniers mois, les positions de l'Italie et de la France ont évolué.