
Concevoir autrement la politique de Cohésion de l'Union européenne : la spécialisation intelligente comme approche davantage territorialisée ?

Another Design of the European Cohesion Policy: Smart Specialization as a More Territorialized Approach?

Sebastien Bourdin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/6608>

DOI : 10.4000/ei.6608

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Référence électronique

Sebastien Bourdin, « Concevoir autrement la politique de Cohésion de l'Union européenne : la spécialisation intelligente comme approche davantage territorialisée ? », *Économie et institutions* [En ligne], 28 | 2020, mis en ligne le 18 juin 2020, consulté le 08 août 2020. URL : <http://journals.openedition.org/ei/6608> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ei.6608>

Ce document a été généré automatiquement le 8 août 2020.

Revue Économie et institutions

Concevoir autrement la politique de Cohésion de l'Union européenne : la spécialisation intelligente comme approche davantage territorialisée ?

Another Design of the European Cohesion Policy: Smart Specialization as a More Territorialized Approach?

Sebastien Bourdin

- 1 Depuis bientôt quarante ans, avec la création de la politique régionale, l'Union européenne (UE) cherche à réduire les déséquilibres régionaux et l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions. Initialement, la politique de Cohésion et les rapports sur la cohésion¹ qui en découlent résultent du constat que les effets des logiques libérales, au sein de l'Union européenne, et les objectifs affichés de justice sociale et d'équité territoriale ne concordent pas. C'est le dépassement de cette contradiction apparente qui, selon Willem Molle (2007), fixe à la politique de Cohésion la finalité de réduire les disparités et de créer les conditions de l'intégration. Les moyens à mettre en œuvre pour ce dépassement ont d'ailleurs fait l'objet de propositions divergentes (rapport Sapir² en 2003 et Barca³ en 2009). Très représentative du modèle européen de redistribution et de solidarité entre les États-membres, cette politique s'inscrit dans une volonté de faire coïncider l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché européen (afin de renforcer sa compétitivité internationale) avec une équité globale par des mesures de redistribution territoriale qui seraient le pendant géographique des politiques sociales de l'État-providence (Élissalde, Santamaria & Jeanne, 2013).
- 2 Aussi, depuis la création de cette politique de Cohésion, les régions « en retard de développement » ont largement bénéficié des Fonds structurels européens dits de « convergence » pour un résultat en deçà des attentes de la Commission européenne (Farole, Rodríguez-Pose & Storper, 2011). Avec leur intégration dans l'espace communautaire, les régions d'Europe centrale et orientale ont perçu des fonds

européens, cependant, on constate aujourd'hui que seules six d'entre elles ont un PIB/hab. supérieur à la moyenne de l'UE.

- 3 Parallèlement au bilan mitigé sur l'efficacité des fonds distribués pour sortir de la crise économique, l'Union européenne a souhaité mettre en place une croissance intelligente, durable et inclusive⁴ dans le cadre de la stratégie commune « Europe 2020 ». Aussi, elle propose une stratégie d'envergure pour l'innovation européenne, telle que décrite dans le document « Innovation Union⁵ » publié en octobre 2010. L'accent est placé sur l'investissement dans la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans chaque État-membre et région de l'UE, de sorte à tirer au mieux parti des potentialités de l'Europe.
- 4 De fait, les nouvelles orientations de la politique de Cohésion 2014-2020 ont été redéfinies dans la droite ligne de la stratégie « Europe 2020 ». L'objectif est de concentrer les aides européennes, non plus sur la base d'un zonage des territoires éligibles, mais selon des priorités thématiques devant permettre d'améliorer la compétitivité des régions européennes et leur intégration dans un contexte de concurrence internationale accrue (Rodríguez-Pose & Crescenzi, 2008 ; Capello & Nijkamp, 2009) selon un principe de spécialisation intelligente. Ce dernier se concentre davantage sur le capital territorial (Camagni, 2007, 2017) de chaque région, s'adapte au contexte économique et spatial, et a pour but de favoriser l'émergence de politiques régionales intégrées construites par les acteurs locaux en leur donnant un poids plus important. Ce changement dans la conception de la politique de Cohésion et des moyens pour la mettre en œuvre a fait l'objet de nombreux débats. À partir d'une revue de littérature approfondie et de l'analyse des documents issus des instances européennes, l'objectif de cet article est de proposer une lecture des discussions (théoriques et empiriques) qui ont animé la réforme de cette politique sur 2014-2020 à l'aune du contexte de crise et des conditions dans lesquelles celles-ci se sont déroulées. Il s'agira ensuite d'expliquer le changement paradigmatique qui s'est opéré avant d'en présenter sa traduction concrète et son implication dans les territoires européens.

1. Agglomération, concentration, compétitivité : les facettes de la spécialisation intelligente

- 5 Le concept de spécialisation intelligente est désormais un moteur majeur du nouveau programme « Innovation Union » de la Commission européenne et des réformes de la politique de Cohésion de l'UE. L'objectif de l'initiative « Union pour l'innovation » est de favoriser la diffusion et la réalisation d'économies d'échelle dans les secteurs de haute technologie et à forte intensité de connaissances, tandis que la politique de Cohésion de l'UE vise à promouvoir le développement de nombreuses régions se trouvant en difficulté socio-économique.
- 6 L'approche par la spécialisation intelligente offre une série d'avantages dans la conception de politiques d'innovation appropriées, tout en tenant compte de la nature évolutive et variée des économies régionales. Diverses théories de l'économie et de la science régionale peuvent être mobilisées pour éclairer la notion de spécialisation. L'approche proposée par la Commission européenne résulte d'une combinaison de spécialisations de diverse nature (l'agglomération et la concentration) et de

mécanismes qui traduisent la spécialisation régionale en compétitivité, l'innovation en développement territorial.

1.1. Comprendre les causes de la spécialisation d'un point de vue théorique

- 7 La spécialisation, conçue comme processus stratégique, vise à accroître la productivité, la compétitivité et à accélérer le rythme de l'innovation. Les différentes théories se distinguent principalement dans leur manière d'expliquer les causes de la spécialisation, en soulignant les différents facteurs qui peuvent conduire à la spécialisation. Ces théories peuvent être divisées entre celles qui prennent en compte la dimension spatiale (les schémas de localisation des activités économiques) et celles qui n'incluent pas cet aspect (les règles du commerce international).
- 8 Traditionnellement, dans de nombreuses études, la spécialisation des pays et la concentration des industries dans les régions et les pays sont considérées comme les deux faces d'une même pièce (Krugman, 1991). Dans la littérature, les modèles expliquant la spécialisation proviennent principalement de la théorie du commerce, tandis que ceux qui expliquent la concentration proviennent de la théorie de la localisation. La théorie du commerce explique la spécialisation des produits par l'abondance des facteurs existant dans le pays, tandis que la théorie de la localisation explique la concentration en discutant des raisons de l'agglomération et de la dispersion des facteurs. Le concept de spécialisation se nourrit à la fois de l'idée de la spécialisation des produits considérés au niveau national et de celle de la spécialisation régionale basée sur des caractéristiques spécifiques de l'économie régionale et locale. Dans les théories économiques traditionnelles, les avantages absolus et comparatifs (théorie classique) – qui conduisent à la concentration industrielle dans un pays – jouent un rôle déterminant dans l'orientation de la spécialisation dans le commerce international. Dans la théorie néoclassique de la localisation, la spécialisation régionale joue un rôle dans les économies d'agglomération matérialisées par la proximité des entreprises, des institutions et leurs liens avec les aménités urbaines et régionales.
- 9 Krugman (2008) nous explique qu'il est possible de faire le lien entre les trois concepts de spécialisation, de concentration et d'agglomération. Dès lors, la spécialisation intelligente prônerait une approche davantage territorialisée en mêlant différentes perspectives théoriques – théorie classique (*avantages absolus et comparatifs*), théorie néoclassique (*théorie de la localisation, dotations factorielles*), théorie de la croissance endogène (*rôle des ressources locales et de leur valorisation*), économie évolutionniste (*régions apprenantes*).

1.2. La compétitivité régionale comme discours dominant

- 10 Depuis les années 1990, le concept de compétitivité régionale participe d'un discours hégémonique au sein des politiques publiques dans les pays développés (Bristow, 2005 ; Camagni, 2017). Ce concept a été adopté avec enthousiasme comme un objectif politique de la Commission européenne (Commission européenne, 2008, 2010a et 2014b ; World Economic Forum, 2014) et des gouvernements nationaux à travers l'Europe. La plupart des documents de politique générale de l'UE le présentent comme un attribut bénéfique d'une économie locale ou régionale (Martin, 2005). La

compétitivité est présentée comme induisant la croissance économique, les orientations des exportations régionales et comme source de rendements croissants (Porter, 2000). Un développement économique est attendu si une région surpasse ses compétitrices directes. L'impératif stratégique consiste alors, pour les institutions régionales/nationales, à prendre les mesures nécessaires pour attirer et maintenir (i) des entreprises innovantes, (ii) une main-d'œuvre formée avec des compétences spécifiques, tout en mettant en avant les particularités et les ressources territoriales locales sur lesquelles les firmes vont prospérer.

- 11 L'émergence de la compétitivité régionale comme objectif politique a engendré le développement d'indicateurs qui permettent aux praticiens et politiques de pouvoir mesurer et analyser la performance compétitive de régions, et de déterminer les « gagnants » et les « perdants » (Benko & Lipietz, 2000 ; Huggins, 2010). Lancé en 2010 par la Commission européenne, l'indice de compétitivité régionale (Annoni & Kozovska, 2010) permet de réaliser de telles comparaisons. Pourtant, la littérature académique a été très critique à l'égard de ce type de parangonnage (Cortright & Mayer, 2004). L'agrégation d'indicateurs peut cacher des différences importantes et les régions ne sont pas toutes en compétition entre elles sur les mêmes secteurs/marchés. Ceci amène Thissen *et al.* (2013) à parler davantage de « compétition révélée » comme indicateur pour mesurer la compétitivité interrégionale, en déterminant quelles régions sont en compétition avec quelles autres, sur quoi et où.
- 12 Dans un contexte où (i) une politique de trajectoires internationales de compétitivité régionale lancée par l'Agenda de Lisbonne (2000) puis reprise par la stratégie Europe 2020 est poursuivie et que (ii) le principe de solidarité entre les États-membres continue d'être inscrit dans ces documents, la Commission européenne envisage un futur commun pour les politiques de compétitivité et de cohésion. En 2004, elle indiquait déjà son souhait de « renforcer la compétitivité régionale au moyen d'investissements bien ciblés dans toute l'Union et [de] fournir des opportunités économiques qui aident les personnes à utiliser leurs compétences [afin d'étayer] le potentiel de croissance de l'économie de l'UE dans son ensemble au bénéfice de tous ».
- 13 Cette stratégie trouve donc une suite logique au travers de l'approche développée par Barca (2009) sur les stratégies de développement « *place-based* », puis reprise et étendue au concept de spécialisation intelligente. Cette nouvelle initiative de l'UE vise à construire une politique économique basée sur l'innovation et la croissance, soulignant au passage la complexité des systèmes régionaux et des réseaux économiques (McCann & Ortega-Argilés, 2013b et 2015 ; McCann, 2015) et insistant sur les spécificités des économies régionales. Explicitement, cette approche part du principe que toutes les régions – avec le potentiel dont chacune dispose – peuvent jouer un rôle dans l'amélioration de la croissance économique de l'UE, et pas seulement les régions dites du « centre » (OCDE, 2009 a et b, 2011, 2012).

2. Des débats sous tension autour de la politique de Cohésion

- 14 Alors que depuis plusieurs décennies l'UE a connu des changements profonds (socio-économiques et territoriaux), la politique de Cohésion a, quant à elle, peu évolué tant du point de vue de son architecture que de sa logique sur les vingt-cinq dernières

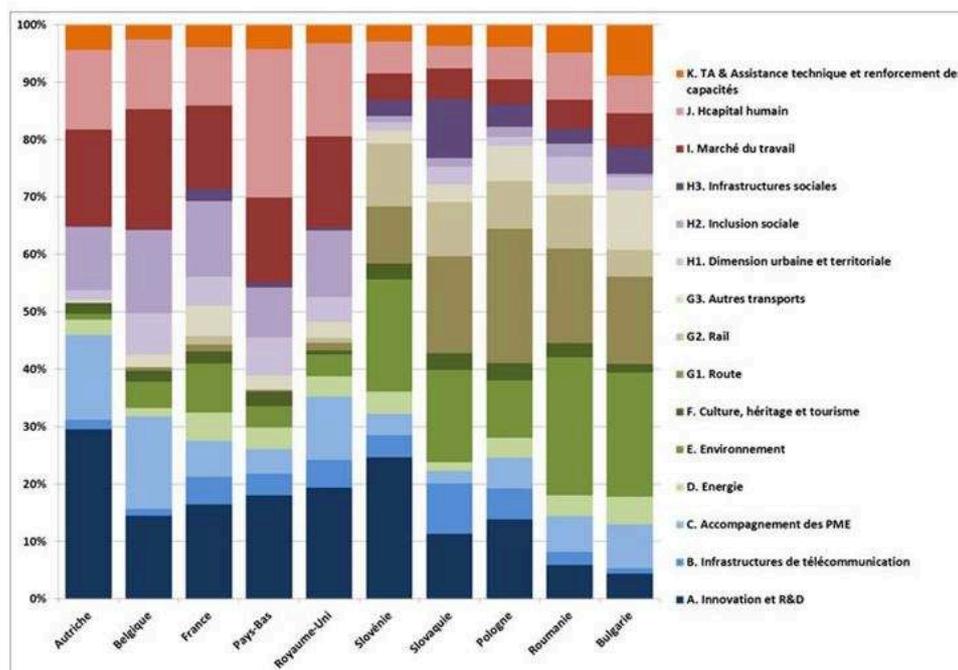
années, entre 1988 et 2013 (McCann, 2015). Or, deux questions importantes ont été soulevées récemment. Tout d'abord, l'aspect distributionnel et de solidarité entre les États-membres est remis en cause : la politique de Cohésion doit-elle se focaliser principalement sur les régions les plus défavorisées ou s'adresser à toutes les régions, voire se concentrer sur les plus performantes en comptant sur des effets d'entraînement sur les régions voisines ? Ensuite, la réforme de la politique de Cohésion pose la question de savoir si l'UE doit s'adresser aux gouvernements nationaux ou bien directement aux localités et instances décentralisées. Derrière ces problématiques, se dessinent des lignes de fractures que nous avons identifiées et qui sont à l'origine de la profonde réforme de la politique de Cohésion engagée pour 2014-2020.

2.1. La règle des 75 % : une ligne qui divise

- 15 Avoir un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE signifie qu'une région est considérée comme « moins développée » et, qu'en-deçà de ce seuil, elle est censée davantage profiter de la politique de Cohésion. On distingue alors l'Europe centrale et orientale (et donc les nouveaux membres de l'UE qui ont été admis après 2004) ainsi qu'une partie de l'Europe méditerranéenne « en retard de développement » d'une part, et les parties occidentale et septentrionale du continent plus développées d'autre part. En vérité, ce seuil semble simplement diviser les « riches » des « pauvres », et coïncidemment le centre et les périphéries (pays d'Europe de l'Est et du Sud). Or, cette fameuse règle des 75 % représente la ligne de démarcation séparant les positions sur la réforme de la politique de Cohésion entre les pays et régions les plus développés (contributeurs nets⁶ au budget de l'UE) et les moins développés ; une partie des premiers remettant en cause le principe de solidarité, les seconds insistant sur l'utilité des Fonds et la nécessité de les renforcer. Sur ce dernier point, la littérature est très controversée puisque plusieurs études démontrent que la politique de Cohésion a des effets globalement positifs sur la croissance régionale (*ie.* Cappelen *et al.*, 2003 ; Beugelsdijk & Eijffinger, 2005 ; Becker, Egger & von Ehrlich, 2010 ; Mohl & Hagen, 2010 ; Bouayad-Agha, Turpin & Védrine., 2013 ; Gagliardi & Percoco, 2017 ; Bourdin, 2018), tandis que d'autres chercheurs concluent à un impact nul/insignifiant (*ie.* Garcia-Milà et McGuire, 2001 ; Dall'erba & Hewings, 2008 ; Dall'erba & Le Gallo, 2008) voire négatif (*ie.* Dall'erba & Le Gallo, 2007). Dans la littérature, on retrouve une problématique récente autour de l'impact de la qualité des pouvoirs publics sur l'efficacité des Fonds structurels européens (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015 ; Iammarino, Rodríguez-Pose & Storper, 2018). Cette nouvelle question porte davantage sur la nécessité d'améliorer la qualité du gouvernement (corruption, finances publiques) que sur celle de mettre en œuvre des investissements publics supplémentaires. Elle ouvre donc de nouvelles perspectives sur la place des institutions régionales/nationales dans la gestion des Fonds structurels européens et leur « bonne » utilisation. À cet effet, le dernier rapport sur la Cohésion (Commission européenne, 2017) insiste sur la nécessité d'améliorer les institutions, car « une faible qualité des administrations publiques nuit au développement économique et limite l'effet des investissements publics, y compris ceux cofinancés par la politique de Cohésion ».
- 16 Lorsqu'on se focalise sur les objectifs stratégiques des régions situées de part et d'autre de ce seuil, on retrouve une seconde ligne de fracture, cette fois-ci dans l'utilisation des Fonds européens eux-mêmes. En effet, au sein des régions les moins développées, les

fonds, alloués lors des périodes de programmation précédentes, ont été principalement investis dans la construction des infrastructures de base (transports, télécommunications et énergie). En revanche, dans les régions les plus développées, les enveloppes ont eu davantage tendance à être utilisées pour favoriser le développement du capital humain, l'esprit d'entreprise et l'économie de la connaissance (McCann & Ortega-Argilés, 2013a ; Commission européenne, 2008 et 2014a). Cette hétérogénéité dans la façon dont sont dépensés les fonds européens est particulièrement visible entre les États-membres de l'Europe centrale et orientale et le reste de l'UE. Or, les études empiriques démontrent que les efforts inégaux en termes de recherche-développement et d'innovations technologiques sont à l'origine des disparités régionales de croissance sur le long terme (*i.e.* Crescenzi, 2005 ; De Groot, Poot & Smit, 2009 ; Cooke *et al.*, 2011 ; Camagni & Capello, 2013). Cette question est donc cruciale puisqu'elle permet de rendre compte du fossé qui existe entre les régions « en avance » et les régions « en retard de développement ». Dès lors, chercher à réduire ce fossé et donc accélérer le processus de convergence passe par des investissements dans la R&D et l'économie de la connaissance (Cappelen *et al.*, 2003 ; Bilbao-Osorio & Rodríguez-Pose, 2004). Les travaux issus de la science régionale ont largement montré le cercle vertueux qui existe entre l'innovation et les dynamiques de croissance (Ederveen, Groot & Nahuis, 2006 ; Molle, 2007 ; Bachtler & Gorzelak, 2007 ; Farole Rodríguez-Pose & Storper, 2011 ; Rodríguez-Pose & Novak, 2013 ; McCann & Ortega-Argilés, 2013a) Dans ce contexte, il paraît alors indispensable que les régions en retard de développement s'attachent prioritairement à développer ce point, à condition que ces investissements s'intègrent dans des stratégies régionales intégrées liant institutions publiques, entreprises et enseignement supérieur & recherche pour reprendre le concept de la triple ellipse développé par Leydesdorff et Etzkowitz (1996, 1998). De plus, les résultats montrent que l'efficacité de ces politiques est conditionnée par de nombreux facteurs comme (i) la nécessité d'atteindre un niveau minimal en recherche scientifique, (ii) l'existence de rendements croissants dans les investissements de R&D, ou encore (iii) la nécessité de conditions socio-économiques minimales dans ces régions pour générer l'innovation (Camagni & Capello, 2012).

Graphique 1. Répartition de l'allocation des ressources de la politique de Cohésion : comparaison entre quelques pays de l'UE



Source : Commission européenne, DG Regio, calculs de l'auteur

- 17 Le graphique 1 montre bien comment les fonds issus de la politique de Cohésion pour la période de programmation 2007-2013 ont été utilisés entre différents pays. Il permet de mettre en évidence cette ligne de démarcation dans les orientations des investissements consentis. Alors que les régions des pays les plus avancés dépensaient principalement leur enveloppe en investissant dans le capital humain et le marché du travail, les régions des pays les moins développés construisaient ou modernisaient leurs infrastructures de base⁷. Ces priorités peuvent déclencher un effet sur la demande dans les économies les plus faibles et impulser à court terme une croissance de la consommation et de l'emploi. En revanche, pour assurer une croissance de long terme, l'amélioration de la compétitivité des économies locales (Rodríguez-Pose et Fratesi, 2004 ; Dotti, 2013) par des investissements dans l'éducation et la R&D est déterminante. Cette répartition des Fonds européens peut également conduire à une division du travail permanente en Europe, où les régions riches seraient spécialisées dans l'économie de la connaissance et les régions périphériques baseraient leur compétitivité sur des coûts de main-d'œuvre et de production moins élevés (Grosse, 2010 ; Jauhainen, 2014), renforçant dès lors les inégalités régionales.
- 18 La crise économique qui a traversé l'UE n'a pas entraîné de changements significatifs dans ce domaine même si, pour la période 2014-2020, la politique de Cohésion s'est davantage orientée vers le développement de l'entrepreneuriat et de l'innovation dans toutes les régions européennes (McCann & Ortega-Argilés, 2013a) : 44,5 % du financement total des régions développées est fléché sur cette thématique, alors qu'il ne s'élève qu'à 35 % dans les pays moins développés. Cette disparité entre les pays dont le PIB/hab. est inférieur ou supérieur au seuil des 75 % de la moyenne de l'UE est encore plus importante en ce qui concerne les dépenses dans le capital humain (plus de 41 % dans les pays riches contre environ 26 % dans les pays pauvres). Dans ce dernier

groupe, les investissements dans les infrastructures sont encore très courants. Ils représentent 40 % du total des fonds contre seulement 15 % pour les pays les plus développés (Commission européenne, 2014a⁸).

2.2. Le contexte de la crise : un alibi pour repenser la politique de Cohésion

- 19 La crise a influé sur la solidarité européenne et a eu des conséquences sur la politique de Cohésion. Au cours des années 2010-2015, l'Union économique et monétaire (UEM) a connu de graves problèmes économiques et politiques qui semblaient menacer son existence même, ce qui a naturellement conduit à d'importantes transformations institutionnelles et a entraîné des changements dans les méthodes de gestion. La crise de la zone euro a touché toute l'Union européenne renforçant l'idée d'une « Europe à deux vitesses ».
- 20 Cette crise de la zone euro a en partie justifié une limitation du budget de l'UE, y compris les fonds destinés à la politique de Cohésion. Bien que cette tendance était déjà visible plus tôt, la crise a fourni des arguments supplémentaires aux contributeurs nets au budget européen, qui voulaient que leurs contributions soient réduites. La nécessité d'introduire des mesures d'austérité dans la plupart des pays de l'UE, résultant à la fois de problèmes économiques et des recommandations de l'UE elle-même, a accru les pressions des pays les plus riches pour réduire l'ampleur du financement européen. Dans le nouveau cycle budgétaire qui a débuté en 2014, la Commission européenne a introduit un certain nombre de conditions (Parlement européen, 2013). Les nouvelles règles mettent l'accent sur les économies budgétaires et la nécessité de faire des réformes difficiles, principalement dans le secteur public. Ces réformes s'inscrivent dans la nouvelle logique qui s'est manifestée au cours de la crise visant à éliminer le problème de la dette publique excessive et les déséquilibres budgétaires. Dans ce cadre, la menace de suspendre les paiements issus des Fonds structurels européens est censée être l'instrument le plus important pour discipliner les États-membres en matière de mise en œuvre des objectifs politiques. Or, ces nouvelles mesures vont à l'encontre des finalités de la politique de Cohésion spécifiées dans le traité de Rome, car au lieu de contribuer à la cohésion en Europe, elles risquent en réalité d'empêcher les pays et régions les plus en difficulté de rattraper ceux/celles qui sont en avance en termes de développement. L'accent mis sur l'austérité budgétaire pousse les décideurs dans une direction totalement opposée à une politique d'investissement par la relance, qui nécessite de consentir des dépenses dans les budgets nationaux. Selon Grosse (2010), étant donné que ces nouvelles conditions seront associées à de nouvelles procédures et à des charges bureaucratiques, elles pourraient entraver inutilement la mise en œuvre de la politique de Cohésion et réduire l'absorption des fonds.
- 21 Une autre conséquence de la crise a été de placer les Fonds de la politique de Cohésion sous la supervision et la surveillance beaucoup plus fortes de Bruxelles (McCann & Ortega-Argilés, 2013a⁹). L'initiative de cette approche revient à la Commission, qui y voyait une occasion d'améliorer l'efficacité de sa politique devant une consommation des enveloppes très inégale en fonction des pays (voir Tableau 1). En Bulgarie (mais c'est aussi vrai pour d'autres pays), Boulineau (2011) avance que le déficit d'absorption des fonds s'expliquent non seulement par un décalage entre les objectifs posés par la Commission européenne et les réalités territoriales (économie de la connaissance

versus logique de rattrapage), mais aussi par les déboires et difficultés inhérents à leur gestion (corruption, retards dans les délais à tenir, irrégularités dans la passation des marchés). En conséquence, les contributeurs nets au budget de l'UE ont voulu augmenter leur contrôle et éliminer les irrégularités dans les dépenses et leurs paiements. Dans le même temps, ils ont cherché à faire en sorte que les fonds non dépensés et/ou mal utilisés par les bénéficiaires retournent au budget européen, voire aux budgets nationaux des contributeurs nets. Cette demande des contributeurs nets est évidente dans les conclusions du Conseil européen, acceptées après de longues négociations entre les États membres sur les finances de l'UE :

Les instruments financiers ne peuvent être mis en œuvre que s'ils remplissent les conditions strictes énoncées dans le nouveau règlement financier [...]. Il convient par conséquent de faire un usage aussi efficace que possible de tous les instruments de financement. Les efforts visant à mieux dépenser les fonds de l'Union doivent porter, entre autres, sur une meilleure gouvernance des politiques, y compris en termes de conditionnalité, et sur la concentration et le ciblage des fonds sur les domaines qui contribuent le plus à la croissance, à l'emploi et à la compétitivité, [...]. (Conseil européen, 2013)

Tableau 1. Le taux d'absorption des fonds de la politique de Cohésion sur la période 2007-2013 (bilan à la fin de l'année 2014)

<i>Les 10 régions ayant le plus mobilisé les Fonds au regard de ce qu'elles ont reçu</i>				
ID NUTS 2	Nom	Total des allocations	Total des dépenses	% de l'enveloppe dépensée
NL21	Overijssel	58 581 612	63 037 839	107,61
UKG1	Herefordshire, Worcestershire et Warwickshire	73 437 254	78 202 422	106,49
MT00	Malte	728 121 680	729 409 956	100,18
NL41	Brabant Septentrional	89 767 065	89 767 066	100,00
NL11	Groningen	85 255 423	85 255 423	100,00
NL13	Drenthe	59 074 301	59 074 301	100,00
NL34	Zeeland	20 324 194	20 324 194	100,00
NL12	Friesland	47 555 738	47 343 895	99,55
UKD5	Merseyside	521 040 046	518 442 372	99,50
NL42	Limburg	76 731 744	75 546 478	98,46
<i>Les 10 régions ayant le moins mobilisé les Fonds au regard de ce qu'elles ont reçu</i>				
ID NUTS 2	Nom	Total des allocations	Total des dépenses	% de l'enveloppe dépensée
RO32	Bucarest - Ilfov	3 138 130 792	986 625 550	31,44
HR03	Croatie Continentale	228 350 535	76 687 960	33,58
HR04	Croatie Adriatique	421 523 389	143 571 809	34,06
UKE1	Yorkshire de l'Est et Lincolnshire du Nord	108 282 449	37 284 811	34,43
RO41	Oltenie du Sud-Est	1 517 079 259	579 810 580	38,22
RO11	Nord-Ouest	1 870 205 809	725 926 701	38,82
RO31	Munténie du Sud	1 725 477 523	687 072 160	39,82
RO12	Centre	2 765 579 030	1 185 015 203	42,85
GR13	Macédoine occidentale	1 126 223 492	495 102 273	43,96
RO21	Nord-Est	1 895 112 738	837 736 581	44,21

Source : Eurostat, calculs de l'auteur

- 22 Il en résulte que la politique de Cohésion pour 2014-2020 introduit la conditionnalité dite *ex-ante* définissant les conditions nécessaires qui doivent être satisfaites dans certains pays et régions avant d'entamer la mise en œuvre de la politique. Adopté par le Parlement européen et le Conseil en décembre 2013 sur la base de la proposition de la Commission de 2011, ce dispositif de conditionnalité macroéconomique introduit la possibilité de suspendre les fonds dans le cadre de la procédure de déficit excessif de certains États membres. La Commission européenne a également introduit de nouvelles

réglementations plus strictes pour les rapports et le suivi de progrès des programmes. Elles ne se limitent pas aux indicateurs financiers et au montant des actions effectivement achevées mais s'intéressent surtout aux résultats. Il s'agit alors d'évaluer l'impact des actions prises sur la mise en œuvre des objectifs et l'amélioration du développement socio-économique sur un territoire donné (article 113 du règlement 1303/2013). De plus, les décideurs ont accru la centralisation de la programmation de la politique de Cohésion au niveau européen et identifié un certain nombre d'objectifs communs (dits « objectifs thématiques ») se référant directement à la stratégie de l'UE susmentionnée (Mendez, 2013). L'augmentation de cette centralisation conduira probablement à rendre le processus plus rigide et ne sera pas nécessairement la mieux adaptée aux spécificités locales et aux besoins de développement. Cette recrudescence de la surveillance et du suivi de la Commission pourrait également conduire à une augmentation des formalités administratives, entraînant des difficultés pour atteindre les objectifs et créant des obstacles potentiels à l'absorption des fonds structurels (Porras-Gómez, 2014).

- 23 Au total, la situation qui en découle peut être qualifiée de crise de solidarité, principe pourtant fondateur de l'UE. L'une des conséquences les plus importantes des difficultés prolongées dans la zone euro a été la réticence croissante des pays les plus riches de l'UE à couvrir les coûts de la crise pour les économies les plus vulnérables. Les négociations sur les perspectives financières pour 2014-2020 se sont déroulées à un moment particulièrement défavorable. Il en résulte une redéfinition complète des lignes budgétaires du cadre financier pluriannuel pour 2014-2020 par rapport à la période précédente.

2.3. Redéfinir les lignes budgétaires de la politique régionale : les « Amis de la Cohésion » *versus* les contributeurs nets

- 24 Dans ce cadre ainsi posé, on comprend pourquoi les négociations financières ont été difficiles, et en quoi la nouvelle répartition des plus grands contributeurs nets et des principaux bénéficiaires a pu revêtir une importance particulière. Ce dernier groupe est souvent qualifié comme celui des « Amis de la politique de Cohésion¹⁰ » au regard de l'intérêt que ces pays portent à cet instrument financier. Or, à l'opposé d'eux, les contributeurs nets ne sont pas seulement les pays les plus riches de l'UE, ils sont en général aussi les plus influents. En raison de leur situation géographique et de leur rôle politique, ils sont souvent considérés comme essentiels à la prise de décision dans l'UE. En particulier, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et les pays scandinaves ont été les plus exigeants en termes de réduction du budget de la politique de Cohésion. Les pays scandinaves ont en outre insisté sur la nécessité de transférer les fonds de la politique de Cohésion vers la stratégie de « l'Union pour l'Innovation¹¹ » – dont ils sont les plus grands bénéficiaires – et de redéfinir la politique de Cohésion de manière à renforcer l'économie de la connaissance. L'influence politique de ce groupe des contributeurs nets est démontrée par le fait que le budget de la politique de Cohésion pour 2014-2020 a été diminué (Tableau 2). Il s'agit là de la première réduction dans l'histoire de l'intégration européenne. De plus, un nouveau plafond restrictif a été ajouté qui précise que le niveau maximum de l'aide de l'UE ne peut désormais dépasser 2,35 % du PIB du pays bénéficiaire (Conseil européen, 2013). Une autre manifestation de l'influence des pays les plus riches a été l'augmentation des allocations pour les régions dites en transition (dont le PIB se situe entre 75 % et 90 % de la moyenne de l'UE). Ce groupe

comprend certaines régions d'Allemagne, du Royaume-Uni, de France, des Pays-Bas et d'Italie. Par rapport à la programmation 2007-2013, les régions en transition ont bénéficié d'une augmentation spectaculaire de leur enveloppe pour 2014-2020 (+ 42,7 % – voir Tableau 2). Les fonds destinés aux régions les plus développées de l'UE ont également augmenté (passage de 12,5 % à 16,3 %). Dans le même temps, les régions les plus vulnérables – qui devraient en théorie recevoir le soutien le plus important – ont reçu moins de fonds, passant de 57 % à 48,2 % du budget total de la politique de Cohésion. Il convient également de noter que les fonds alloués aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ne représentent qu'environ la moitié du budget de la politique, alors que ces États membres sont en moyenne beaucoup moins développés que leurs voisins occidentaux. Ainsi, le financement de cette politique a été sensiblement réduit pour la Grèce, l'Espagne, Chypre et le Portugal, dans une moindre mesure pour l'Italie et l'Irlande, et pour les pays les plus touchés par la déstabilisation de la zone euro. Parmi les nouveaux États membres qui ont rejoint l'UE après 2004 (à l'exclusion de la Croatie), seules la Roumanie et la Slovaquie ont reçu une plus grande allocation de fonds comparé à la période 2007-2013 (Fésüs, 2014).

Tableau 2. Les régions qui gagnent, les régions qui perdent : comparaison de l'allocation des fonds de la politique de Cohésion entre 2007-2013 et 2014-2020

	2007-2013		2014-2020		Comparaison des enveloppes (en %)
	Répartition (en milliards d'€)	Part du budget de la politique de Cohésion	Répartition (en milliards d'€)	Part du budget de la politique de Cohésion	
Convergence / Régions les moins développées	201,840	57,0	163,561	48,2	-19,0
Phasing-out, phasing-in / Régions en transition	25,555	7,2	36,471	10,8	42,7
Compétitivité / Régions les plus développées	44,078	12,5	55,419	16,3	25,7
Régions ultra-périphériques	2,756	0,8	0,925	0,3	-66,4
Fonds de Cohésion	70,711	20,0	70,740	20,9	0,0
Coopération Territoriale	8,902	2,5	11,878	3,5	33,4
TOTAL	353,842		338,994		-4,2

Source : Commission européenne, DG Regio ; calculs de l'auteur

- 25 Ainsi, la politique de Cohésion a non seulement fait l'objet de réductions, mais elle est aussi devenue l'instrument de l'application du principe du juste retour en ce qui concerne les contributions les plus importantes au budget de l'UE. Alors que les contributeurs nets s'accordaient dans les négociations, il était plus difficile de distinguer un bloc commun du côté de l'Europe centrale et orientale. La coopération de ces pays s'est même affaiblie au cours des négociations financières, surtout lorsqu'il s'est avéré que certains États perdaient plus de fonds que d'autres (Bourdin, 2014). Par exemple, la Pologne a plaidé pour que les fonds soient dirigés pour l'ensemble de l'UE – conformément à ce que recommandaient les pays les plus riches – afin d'accroître l'intérêt de ces derniers à continuer de financer la politique de Cohésion... dont elle est la principale bénéficiaire (Conseil européen, 2013).

3. Vers une approche plus territorialisée de la politique de Cohésion ?

- 26 Le cadre théorique, empirique et le contexte politique ayant été posés, il s'agit à présent de s'interroger sur les changements dans la conception de la politique de Cohésion et de voir dans quelle mesure on peut dire qu'elle se dirige vers une approche davantage territorialisée.

3.1. Le changement paradigmatique

- 27 Depuis le dernier quart du xx^e siècle, les politiques de développement traditionnelles ont été critiquées à différents niveaux. D'abord, Wolfe (2011) a mis en lumière le manque de cohérence et de coordination entre les politiques de développement régional et les politiques sectorielles. Il a également été montré le manque de prise en compte du « lieu » dans les politiques traditionnelles, comme en témoignent les travaux critiquant les mêmes solutions appliquées à des problèmes analogues dans différents endroits (Barca, McCann & Rodríguez-Pose, 2012) ou le « *one size fits all* » (Tödtling, 2010). Enfin, la prise de décision de la Commission européenne dans une logique descendante ignorant généralement les approches intégrées et/ou *bottom-up* (Wolfe, 2011 ; Barca, McCann & Rodríguez-Pose, 2012) a également été remise en cause. En réponse à la critique du développement régional basée sur une logique *top-down*, les gouvernements régionaux et nationaux ont adopté progressivement une démarche plus complexe prenant en compte les spécificités locales (De Bruijn & Lagendijk, 2005 ; Tödtling, 2010 ; Crescenzi & Rodríguez-Pose, 2013 ; Hassink & Marques, 2015).
- 28 De même, l'expertise sur la politique régionale a évolué et, à la fin de la première décennie du nouveau millénaire, un certain nombre de rapports très convaincants quant à l'intervention de la politique sur le développement régional ont été publiés par des organisations internationales importantes telles que l'OCDE (OCDE, 2009a, 2009b, 2012), la Banque mondiale (Banque mondiale, 2008 et 2009) et la Commission européenne (Barca, 2009). Ces rapports ont révélé deux points de vue opposés et un débat animé sur la politique régionale (Tomaney *et al.*, 2010 ; Barca, McCann & Rodríguez-Pose, 2012).
- 29 D'une part, est avancée l'idée d'une politique de développement régional *space-neutral*¹². Suivant la Nouvelle Économie Géographique, celle-ci met l'accent sur les avantages d'agglomération et les retombées découlant de la concentration géographique (Gill, 2010). Le rapport prône des améliorations dans les institutions, une stabilité macro-économique, l'assurance de services de base tels que l'éducation et la santé, la régulation du marché du travail, du marché foncier et de la propriété. Ces différentes politiques sont conçues pour être *spatially-blind*, autrement dit, elles ne s'adressent pas à des territoires spécifiques. Elles sont mises en place afin de faciliter les mobilités du capital et du travail en fonction des conditions du marché (Banque mondiale, 2009).
- 30 D'autre part, une approche territoriale (dite *place-based*) qui suppose que la prise en compte du contexte géographique – en particulier le rôle des institutions, l'importance des connaissances locales, les caractéristiques socio-économiques – est indispensable (Garcilazo, Oliveira Martins & Tompson, 2010 ; McCann, 2015). On retrouve cette approche dans différents rapports de l'OCDE (2005 et 2009b) ou encore dans celui de l'UE (Barca, 2009). On y met notamment en évidence la nécessité d'interventions territorialisées où le marché a échoué. Par ailleurs, on y souligne que les comportements sociaux et économiques sont ancrés dans l'espace et sont *de facto* soumis au contexte social, économique, culturel et institutionnel local. Mettre en œuvre une telle politique ne consisterait plus à rechercher une convergence régionale mais plutôt à maximiser les potentiels de développement et de croissance locaux.
- 31 Dans ce contexte, trois tendances ont orienté de nouveaux développements sur la politique régionale (Bachtler, Wislade & Yuill, 2003). Premièrement, la mondialisation

et l'argumentation développée par Porter en 1990 selon laquelle « l'avantage concurrentiel est créé et soutenu par un processus très localisé » a forcé à s'interroger sur les spécificités locales. Il en a découlé une réflexion sur les facteurs spécifiques à l'origine d'avantages compétitifs tels que la qualité du capital humain, la présence d'infrastructures liées à la connaissance ou encore l'existence de réseaux et clusters (Rodríguez-Pose & Crescenzi, 2008 ; Capello & Nijkamp, 2009 ; Baumont & Guillain, 2014 ; Thissen *et al.*, 2013 ; McCann, 2015). Tous ces facteurs ont renforcé l'idée que les politiques régionales devaient être pensées au niveau régional (Lagendijk, 2011). Deuxièmement, on assiste à une tendance générale à la décentralisation des différents types de politique de développement, en particulier en termes de R&D dans les pays de l'UE (OCDE, 2011). Troisièmement, l'influence des politiques de l'UE a joué un rôle clé dans le développement des méthodes plus stratégiques en vue de faciliter le développement économique régional (Raines, 2001). En l'espèce, le programme de développement régional via l'instauration du FEDER (Fonds européen de développement économique et régional) en 1975 a connu un processus évolutif continu réorientant au fil du temps les actions prioritairement financées (Manzella & Mendez, 2009 ; Élıssalde, Santamaria & Jeanne, 2013).

- 32 Ainsi, on distingue très nettement un changement dans le « paradigme de la politique régionale ». Il inclut désormais une dimension davantage territorialisée qui implique de i) se concentrer sur les avantages locaux endogènes et la connaissance, ii) concevoir et adapter les interventions aux contextes spécifiques et à leurs liens spatiaux, iii) stimuler les choix et orientations des acteurs locaux (Barca, 2009). Il nécessite également de donner un poids plus important aux niveaux infranationaux (Leonardi, 2005).

3.2. La réforme de la politique de Cohésion dans les faits

- 33 L'hétérogénéité spatiale du développement régional (Ertur & Koch, 2005 ; Bourdin, 2011, 2013 et 2018) renforce l'idée de mener une territorialisation des politiques publiques européennes. C'est ce qui amènent Guy Baudelle et Jean Peyrony (2005) à dire que :

[...] équité territoriale et polycentrisme font, au moins implicitement, partie du modèle européen ; c'est probablement ce que signifie l'ajout de la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union dans le projet de Traité constitutionnel. (p.14)

- 34 D'ailleurs, l'Agenda territorial 2020, lancé sous la présidence de la Hongrie (2011), insiste sur l'idée que la cohésion territoriale doit permettre aux citoyens et aux entreprises une égalité d'opportunités pour développer leur potentiel, peu importe où ils sont localisés dans l'espace communautaire. Ce document ajoute que la cohésion territoriale complète les mécanismes de solidarité par une approche qualitative clarifiant les opportunités de développement spécifiques à un territoire. C'est donc logiquement que les Fonds structurels de la politique de Cohésion ont été repensés afin de soutenir davantage ces transformations cherchant à valoriser les ressources locales et le potentiel des régions.
- 35 Pour la politique de Cohésion, ce nouveau paradigme correspond à l'approche de la « spécialisation intelligente » (Foray, David & Hall, 2011). Cette dernière a lancé un débat académique considérable concernant la spécialisation et la diversification (Boschma, 2009 ; Asheim, Moodysson & Tödtling, 2011 ; Asheim, 2013 ; Morgan, 2013).

Malgré ce débat et les défis qu'il pose d'un point de vue opérationnel (Lagendijk, 2011 ; Camagni & Capello, 2013), ce concept a pris de l'importance politique au sein de l'UE (Commission européenne, 2010b et 2011 ; McCann & Ortega-Argilés, 2013b, 2015 ; McCann, 2015). En fait, alors que de nombreuses parties du monde montrent un intérêt dans l'approche de la politique de spécialisation intelligente (OCDE, 2012), c'est l'Europe qui a pris le leadership dans le déploiement de cette stratégie. La spécialisation intelligente est alors conçue et définie comme :

[...] un processus d'élaboration d'une vision, d'identification d'avantages concurrentiels, d'établissement de priorités stratégiques et d'utilisation des politiques intelligentes pour maximiser le potentiel de développement de la connaissance de toutes les régions, fort ou faible, high-tech ou low-tech. (site de la plate-forme S3 - Smart Specialisation Strategy)

- 36 La nouvelle architecture de la politique de Cohésion rompt ainsi avec les projets soutenus auparavant par les Fonds structurels européens¹³. Elle s'attache davantage à renforcer les capacités de recherche et d'innovation des régions¹⁴. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a invité chacune des régions à présenter ses points forts et à bâtir sa propre stratégie de recherche, d'innovation et de spécialisation intelligente (dite RIS3). Chaque région doit identifier les domaines vers lesquels seront fléchés prioritairement les fonds. En se concentrant sur les aspects qui sont à la base des meilleures potentialités concurrentielles d'une région, la « spécialisation/différenciation » intelligente contribue à positionner les régions dans des marchés/niches mondiaux et des chaînes de valeur internationales spécifiques (Foray & Van Ark, 2007 ; Foray, David & Hall, 2009 ; Foray, 2011). Elle ne dépend pas uniquement de ses dotations en infrastructures matérielles mais également de la formation de son capital humain et de la capacité de son environnement institutionnel à mettre en place de telles politiques basées sur l'économie de la connaissance.
- 37 Les fonds ainsi distribués sont censés être plus ciblés en fonction des besoins particuliers des régions suivant la logique de concentration des aides sur un nombre limité de priorités en lien avec l'agenda de l'Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Commission européenne, 2010b) décliné en onze sous-priorités (Tableau 3). On passe ainsi d'une logique de convergence à une logique de compétitivité, d'une logique sectorielle à une logique territorialisée.

Tableau 3. L'agenda Europe 2020 et les objectifs thématiques

Stratégie Europe 2020	Objectifs thématiques
croissance intelligente	1. Renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation
	2. Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication
	3. Renforcer la compétitivité des PME
croissance durable	4. Favoriser la transition vers une économie à faibles émissions de CO2

	5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques
	6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources
	7. Promouvoir le transport durable et améliorer les infrastructures de réseaux
	8. Promouvoir des emplois durables et de qualité, et favoriser la mobilité de la main-d'œuvre
croissance inclusive	9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et contre toute forme de discrimination
	10. Investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie
	11. Renforcer l'efficacité de l'administration publique

Source : synthèse de l'auteur, tiré de <https://ue.delegfrance.org/la-strategie-europe-2020>

- 38 Le modèle de spécialisation intelligente offre un cadre de travail avec lequel les décideurs peuvent formuler la politique de long terme de leur territoire concernant le développement régional et l'innovation. La démarche stratégique de conception des politiques régionales offerte par la spécialisation intelligente constitue un système de pensée moderne prenant en considération le rôle crucial de l'innovation dans la croissance économique locale et l'importance accordée aux spécificités géographiques, institutionnelles et socio-économiques ainsi que le contexte politique (Landabaso & Mouton, 2005 ; Camagni & Capello, 2013 ; Landabaso, 2014). La logique de spécialisation intelligente implique également que les priorités choisies peuvent différer en fonction des régions – renforçant l'idée d'une plus grande territorialisation avec une automatisation progressive des régions dans leur conception en lien avec la stratégie de la Commission européenne – ou tout du moins le poids qui leur est accordé. Les financements des programmes et projets régionaux devraient refléter les différences de structures industrielles et productives ainsi que celles des trajectoires d'innovation. De nombreuses études prônent désormais cette opérationnalisation de la spécialisation intelligente dans la politique de Cohésion (Annoni & Dijkstra, 2013 ; Athanasoglou & Dijkstra, 2014). Dans le même temps, rendre ce système opérationnel nécessite de mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation des politiques (Bourdin & Ragazzi, 2018 ; Colletis-Wahl, 2018 ; Elouar-Mrizak & Picard, 2018) que l'on pourrait considérer comme des « mécanismes apprenants ». Les futures recherches devront s'attacher à identifier les limites et formaliser les trajectoires d'ajustement de cette politique de Cohésion réformée (Capello & Kroll, 2017 ; Crescenzi, de Blasio & Giua, 2018).

Conclusion et éléments de discussion

- 39 Cet article a tenté (i) d'identifier les grands cadres théoriques sous-jacents au débat en cours sur la réforme de la politique de Cohésion et (ii) d'analyser les conditions dans

lesquelles se sont déroulés les débats sur l'avenir de celle-ci pour finir par (iii) s'interroger sur le changement paradigmatique en cours qui s'opère. Il en ressort que l'on observe une évolution récente et significative de la conception de la politique régionale, que nous pouvons ici considérer comme l'expression d'un débat en cours sur le passage d'une logique davantage descendante à une logique qui serait plus ascendante. Ce passage progressif d'une forme *top-down* et distributive à une logique prônant un développement basé sur les capacités régionales laisse penser que l'on s'oriente vers une approche davantage territorialisée de cette politique publique européenne de développement territorial.

- 40 Cette politique *place-based* souligne l'importance des interactions entre l'économie locale et le contexte institutionnel, ce dernier ayant été mis en avant dans la littérature comme un facteur aujourd'hui déterminant dans l'explication des inégalités de développement, dans l'inégale mobilisation des Fonds et dans leur efficacité hétérogène. Notons également que ces améliorations en termes d'institutions et de gouvernance doivent avoir lieu aussi bien au niveau européen qu'au niveau local. Cela passe par une réflexion sur la conception même de la politique et sa stratégie, la hiérarchisation des priorités politiques, celle des moyens correspondants, ainsi qu'une mise en œuvre, un monitoring, une évaluation, une concertation des différents acteurs du territoire. Or, même si ces exigences sont aujourd'hui déterminantes, il n'en reste pas moins que leur application reste complexe. Elles font l'objet de résistance et/ou ne sont pas « ancrées dans les mœurs » de certain(e)s pays/régions.
- 41 Aujourd'hui, une attention toute particulière doit être portée aux régions des PECO dont le défi consiste à mettre en place une politique de développement orientée vers l'innovation et la compétitivité, en plus des politiques de relance de l'emploi, de restructuration et de reconversion de leurs économies et de la construction des infrastructures lourdes nécessaires à leur développement et à leur attractivité régionale. Pour ces pays, la priorité doit être de travailler sur l'amélioration de la qualité des administrations publiques. Selon un rapport récent de la Banque Mondiale (World Bank, 2017), il est indispensable pour les institutions locales de gagner en efficacité et en transparence afin de favoriser l'attractivité des territoires et de proposer un climat favorable aux entreprises. La Commission européenne (2017) ajoute que : « Les capacités institutionnelles affectent la réalisation des objectifs stratégiques à long terme ainsi que l'aptitude à appliquer des réformes structurelles susceptibles de favoriser la croissance et l'emploi. » C'est donc à cette condition que les stratégies de spécialisation intelligente mises en place dans ces régions centre-orientales pourront créer des effets d'entraînement sur leur économie et améliorer la qualité de vie des populations.
- 42 Les discussions sur la période de programmation 2021-2028 ont déjà commencé. La commissaire européenne à la Politique régionale, la Roumaine Corina Cretu, a d'ores-et-déjà affirmé l'idée d'une politique de Cohésion qui continue à s'adresser à toutes les régions d'Europe, considérant qu'elle doit rester une politique d'investissement européenne. Pour autant, les négociations à venir s'annoncent difficiles et de nombreuses régions se demandent si elles pourront continuer à bénéficier des aides après 2020. En effet, la commissaire n'a pas exclu l'idée de supprimer les catégories de régions (plus développées, en transition et moins développées). Par ailleurs, si le budget continue d'être contraint, il sera difficile de satisfaire tous les besoins. D'où l'idée qui commence à se répandre à Bruxelles de combiner la politique de Cohésion au

Plan Juncker (qui propose des instruments financiers de type prêts, garanties, participations). À cela vient s'ajouter le Brexit qui fait peser une pression supplémentaire sur le budget européen. Les débats actuels et futurs sur l'après 2020 sont loin d'être terminés.

BIBLIOGRAPHIE

- Annoni P. & L. Dijkstra, (2013), EU Regional Competitiveness Index, RCI 2013, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Security and Protection of the Citizens, Luxembourg, Publications Office of the European Union. DOI: 10.2788/61698
- Annoni P. et K. Kozovska, (2010), EU Regional Competitiveness Index 2010, European Commission, Joint Research Centre, Institute for the Protection and Security of the Citizen, European Union, Luxembourg, Publications Office of the European Union. DOI 10.2788/88040
- Asheim B.T., (2013), « Smart Specialisation – Old Wine in New Bottles or New Wine in Old Bottles? », *ERSA conference papers* (N° ersa13p476), European Regional Science Association.
- Asheim B.T., J. Moodysson & F. Tödtling, (2011), « Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe? », *European Planning Studies*, 19(7), p. 1133-1139.
- Athanasoglou S. & L. Dijkstra, (2014), *The Europe 2020 Regional Index*, Science and Policy Reports by the Joint Research Centre of the European Commission, European Union. DOI:10.2788/87940
- Bachtler J. & G. Gorzelak, (2007), « Reforming EU Cohesion Policy: a reappraisal of the performance of the Structural Funds », *Policy Studies*, 28(4), p. 309-326.
- Bachtler J., F. Wishlade & D. Yuill, (2003), « *Regional Policies after 2006: Complementarity or Conflict?* », European Policy Research Paper No 51, Glasgow (UK), University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- Barca F., (2009), *Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Communities.
- Barca F., P. McCann & A. Rodríguez-Pose, (2012), « The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches », *Journal of regional science*, 52(1), p. 134-152.
- Baudelle G. & J. Peyrony, (2005), « Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept », *Territoires*, 2030(1), p. 89-101.
- Baumont C. & R. Guillaïn, (2014), « Interactions, *spillovers* de connaissance et croissance des villes européennes. Faut-il préférer la géographie, le climat institutionnel ou les réseaux de firmes multinationales », *Région et Développement*, 38, p. 161-207.
- Becker S. O., P. H. Egger et M. von Ehrlich, (2012), « Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy », *European Economic Review*, 56(4), p. 648-668.
- Benko G. et A. Lipietz (dir.), (2000), *La richesse des régions : la nouvelle géographie socio-économique*, Paris, Presses universitaires de France, « Économie en liberté ».

Beugelsdijk M. et S.C. Eijffinger, (2005), « The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001 », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(1), p. 37-51.

Bilbao-Osorio B. & A. Rodríguez-Pose, (2004), « From R&D to Innovation and Economic Growth in the EU », *Growth and Change*, 35(4), p. 434-455.

Boschma R. & S. Iammarino, (2009), « Related Variety, Trade Linkages, and Regional Growth in Italy », *Economic Geography*, 85(3), p. 289-311.

Bouayad-Agha S., N. Turpin et L. Védrine, (2013), « Fostering the Development of European Regions: A Spatial Dynamic Panel Data Analysis of the Impact of Cohesion Policy », *Regional Studies*, 47(9), p. 1573-1593.

Boulineau E., (2011), « La Bulgarie entre compétitivité et cohésion. IDE, fonds structurels et disparités territoriales dans un PECO », *L'Espace Politique* [En ligne], 15 | 2011-3. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/2097>.

Bourdin S., (2011), « Repenser le futur de la politique de cohésion européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale : la prise en compte de l'espace géographique comme piste de recherche », *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, n° 55, p. 43-59.

Bourdin S., (2013), « Pour une approche géographique de la convergence. Les inégalités régionales dans l'Union européenne et leur évolution », *L'Espace géographique*, 2013/3, tome 42, p. 270-285.

Bourdin S., (2014), « Les défis de la future politique régionale européenne 2014-2020 : on prend les mêmes et on recommence ? », *Géococonfluences*, mis en ligne le 20 mars 2014. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/corpus-documentaire/politique-regionale-europeenne-2014-2020>

Bourdin S., (2018), « Analyse spatiale de l'efficacité des Fonds structurels européens sur la croissance régionale », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2018/2 (février), p. 243-270.

Bourdin S. & E. Ragazzi, (2018), « La science régionale et la performance des politiques publiques : retour sur les méthodes d'évaluation », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2018/2 (février), p. 225-242.

Bristow G., (2005), « Everyone's a 'Winner': Problematising the Discourse of Regional Competitiveness », *Journal of Economic Geography*, 5(3), p. 285-304.

Brühlhart M., (1995), « Industrial Specialisation in the European Union: A test of the New Trade Theory », *Economic Technical Papers N° 955*, Trinity College Dublin, Department of Economics.

Brühlhart M., (1998), « Economic Geography, Industry Location and Trade: The Evidence », *The World Economy*, 21(6), p. 775-801.

Camagni R., (2007), « Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital » in R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini and U. Fratesi, *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe: European Competitiveness and Global Strategies*, Berlin/Heidelberg, Springer, « Advances in Spatial Science ».

Camagni R., (2017), « Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital » in R. Capello (ed.), *Seminal Studies in Regional and Urban Economics: Contributions from an Impressive Mind*, Cham, Springer, p. 115-131.

Camagni R. & R. Capello, (2013), « Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies », *Growth and Change*, 44(2), p. 355-389.

- Capello R. & H. Kroll, (2016), « From Theory to Practice in Smart Specialization Strategy: Emerging Limits and Possible Future Trajectories », *European Planning Studies*, 24(8), p. 1393-1406.
- Capello R. & P. Nijkamp, (2009), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham (UK), Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing.
- Cappelen A., F. Castellacci, J. Fagerberg et B. Verspagen, (2003), « The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41(4), p. 621-644.
- Colletis-Wahl H.K., (2018), « Évaluer les stratégies de spécialisation intelligente. Les impacts sur le développement territorial en question », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2018/2 (février), p. 305-325.
- Commission européenne, (2004), Un nouveau partenariat pour la cohésion : convergence, compétitivité, coopération, Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg, Office des Publications de l'UE. URL : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_fr.pdf
- Commission européenne, (2008), Régions 2020 : évaluation des défis qui se poseront aux régions de l'UE, Document de travail des services de la Commission, Bruxelles, Commission des Communautés européennes. URL : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_fr.pdf
- Commission européenne, (2010a), Investir dans l'avenir de l'Europe, Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des Publications de l'UE. DOI : 10.2776/31022
- Commission européenne, (2010b), Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Bruxelles, Communication de la Commission. URL : https://ec.europa.eu/archives/commission_20102014/president/news/documents/pdf/20100303_1_fr.pdf
- Commission européenne, (2011), La dimension urbaine et régionale de la stratégie Europe 2020, Septième rapport d'étape sur la dimension économique, sociale et territoriale, Luxembourg, Office des Publications de l'Union européenne. DOI : 10.2776/51307
- Commission européenne, (2014a), Investissement dans l'emploi et la croissance, la promotion du développement et de la bonne croissance 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. DOI : 10.2776/81307
- Commission européenne, (2014b), *Rapport sur la compétitivité européenne*, Luxembourg, Office des Publications de l'UE.
- Commission européenne, (2017), Ma région, mon Europe, notre futur, *Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, Luxembourg, Office des Publications de l'UE. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=COM:2017:583:FIN&from=EN>
- Conseil européen (2000), Conseil européen Lisbonne, Conclusion de la présidence, 23 et 24 mars, Bruxelles. URL : https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm
- Conseil européen (2013), Conclusions, Conseil européen des 7 et 8 février 2013, EUCO 37/13, Bruxelles. Accessible sur : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusions_CE/bruxelles_dec2013.pdf
- Cooke, P., B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz D. & F. Tödtling, (eds) (2011), *Handbook of regional innovation and growth*, Cheltenham (UK), Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing.

- Cortright J. & H. Mayer, (2004), « Increasingly Rank: the Use and Misuse of Rankings in Economic Development », *Economic Development Quarterly*, 18(1), p. 34-39.
- Crescenzi, R., (2005), « Innovation and Regional Growth in the Enlarged Europe: The Role of Local Innovative Capabilities, Peripherality, and Education », *Growth and Change*, 36(4), p. 471-507.
- Crescenzi R. & A. Rodríguez-Pose, (2013), « R&D, Socio-Economic Conditions, and Regional Innovation in the US », *Growth and Change*, 44(2), p. 287-320.
- Crescenzi R., G. de Blasio & M. Giua, (2018), « Cohesion Policy Incentives for Collaborative Industrial Research. The Evaluation of a Smart Specialisation Forerunner Programme », Spatial Economic Research Centre, SERC Discussion Paper N° 0231, Urban Research Programme of the Centre for Economic Performance.
- Dall'erba S. & G.J. Hewings, (2003), « European Regional Development Policies: The Trade-Off Between Efficiency-Equity Revisited », *Regional Economics Applications Laboratory discussion paper*, 03-T-2.
- Dall'erba S. & J. Le Gallo, (2007), « The Impact of EU Regional Support on Growth and Employment », *Czech Journal of Economics and Finance*, 57(7-8), p. 325-340.
- Dall'erba S. & J. Le Gallo, (2008), « Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Econometric Analysis », *Papers in Regional Science*, 87(2), p. 219-244.
- De Bruijn P. & A. Lagendijk, (2005), « Regional Innovation Systems in the Lisbon strategy », *European Planning Studies*, 13(8), p. 1153-1172.
- De Groot H. L., J. Poot & M.J. Smit, (2009), « Agglomeration Externalities, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis », in Capello R. & P. Nijkamp, (eds), (2009), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham (UK), Northampton (Mass.), Edward Elgar Publishing.
- Dotti N.F., (2013), « The Unbearable Instability of Structural Funds' Distribution », *European Planning Studies*, 21(4), p. 596-614.
- Ederveen S., H.L. Groot & R. Nahuis, (2006), « Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Effectiveness of European Cohesion Policy », *Kyklos*, 59(1), p. 17-42.
- Élissalde B., F. Santamaria & P. Jeanne, (2013), « L'affirmation du rôle de la Commission européenne : de l'importance du discours sur la cohésion », *L'Espace géographique*, 42(2), p. 97-114.
- Elouar-Mrizak S. & F. Picard, (2018), « Évaluer les stratégies régionales d'innovation et innovation méthodologique : l'exemple de la Franche-Comté », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2018/2 (février), p. 327-351.
- Ertur C. & W. Koch, (2005), « Une analyse exploratoire des disparités régionales dans l'Europe élargie », *Région et développement*, n° 21, p. 65-92.
- Farole T., A. Rodríguez-Pose & M. Storper, (2011), « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(5), p. 1089-1111.
- Fésüs G., (2014), « Reforming Policies for Regional Development: The European Perspective », *Business & Entrepreneurship Journal*, 3(1), p. 57-62.
- Foray D., (2011), « Smart specialisation: from academic idea to political instrument, the surprising destiny of a concept and the difficulties involved in its implementation », Paper presented at the conference « European Integration Process in the New Regional and Global Settings », 19-20 October, Warsaw.

Foray D. & B. Van Ark, (2007), « Smart Specialisation in a Truly Integrated Research Area is the Key to Attracting more R&D to Europe », *Knowledge Economists Policy Brief* N° 1, Brussels, European Commission, p. 1-4

Foray D., P. David & B. Hall B., (2009), « Smart Specialisation—The Concept », *Knowledge Economists Policy Brief* N° 9, June.

Gagliardi L. & M. Percoco, (2017), « The Impact of European Cohesion Policy in Urban and Rural Regions », *Regional Studies*, 51(6), p. 857-868.

Garcia-Milà T. & T. J. McGuire, (2001), « Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain », *International Tax and Public Finance*, 8(3), p. 281-296.

Garcilazo J.E., J. Oliveira Martins & W. Tompson, (2010), « *Why Policies May Need to be Place-based in Order to be People-centred* », Paris, OECD Regional Development Policy Division. URL <https://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>

Gill I., (2010), « *Regional development policies: Place-based or People-centred* », VoxEU. org, CEPR Policy Portal, October 9th. URL : <https://voxeu.org/article/regional-development-policies-place-based-or-people-centred>

Grosse T.G., (2010), « EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States », in Gorzelak G., J. Bachtler & M. Smętkowski (eds), *Regional Development in Central and Eastern Europe*, London, New York, Routledge.

Hassink M. & P. Marques, (2015), « The Regional Innovation Paradox Revisited », in Hipert U. (ed.), *Routledge Handbook of Politics and Technology*, Abingdon, Routledge, p. 120-131.

Huggins R., (2010), « Regional Competitive Intelligence: Benchmarking and Policy-Making », *Regional Studies*, 44(5), p. 639-658.

Iammarino S., A. Rodríguez-Pose & M. Storper, (2018), « *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications* », *Papers in Evolutionary Economic Geography*, No. 1817, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography.

Jauhiainen J.S., (2014), « New Spatial Patterns and Territorial-Administrative Structures in the European Union: Reflections on Eastern Europe », *European Planning Studies*, 22(4), p. 694-711.

Krugman P., (1991), *Geography and Trade*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Krugman P., (2008), « The Increasing Returns Revolution in Trade and Geography », Nobel Prize Lecture, The Nobel Foundation, December 8 [a revised version of this lecture has been published on *The American Economic Review*, 99(3), p. 561-571, 2009].

Legendijk A., (2011), « Regional Innovation Policy between Theory and Practice », in P. Cooke, B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz & F. Todtling (eds), *Handbook of Regional Innovation and Growth*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, p. 597-608.

Landabaso M., (2014), « Guest Editorial on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation in Europe: Theory and Practice of New Innovation Policy Approaches », *European Journal of Innovation Management*, 17(4), p. 378-389.

Landabaso M. & B. Mouton, (2005), « Towards a Different Regional Innovation Policy: 8 years of European Experience through the European Regional Development Fund Innovative Actions », in M. van Geenhuizen, D. Gibson & M. Heitor (eds), *Regional Development and Conditions for Innovation in the Network Society*, West Lafayette (USA), Purdue University Press, p. 209-240.

- Leonardi R., (2005), *Cohesion policy in the European Union: The Building of Europe*, Houndmills, New York, Palgrave Mcmillan.
- Leydesdorff L. & H. Etzkowitz, (1996), « Emergence of a Triple Helix of university—industry—government Relations », *Science and Public Policy*, 23(5), p. 279-286.
- Leydesdorff L. & H. Etzkowitz, (1998), « The Triple Helix as a model for innovation studies », *Science and Public Policy*, 25(3), p. 195-203.
- Manzella G. P. & C. Mendez, (2009), « The Turning Points of EU Cohesion policy », Working Paper Report to Barca Report, Brussels, European Commission.
- Martin R., (2005), « Thinking about Regional Competitiveness-Critical Issues », *Policy paper*, emda Knowledge Bank, Nottingham Trent University.
- McCann P., (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, « New horizons in regional science ».
- McCann P. & R. Ortega-Argilés, (2013a), « Redesigning and Reforming European Regional Policy: The Reasons, the Logic, and the Outcomes », *International Regional Science Review*, 36(3), p. 424-445.
- McCann P. & R. Ortega-Argilés, (2013b), « Transforming European Regional Policy: A Results-driven Agenda and Smart Specialization », *Oxford Review of Economic Policy*, 29(2), p. 405-431.
- McCann P. & R. Ortega-Argilés, (2015), « Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, 49(8), p. 1291-1302.
- Mendez C., (2013), « The Post-2013 Reform of EU Cohesion Policy and the Place-based Narrative », *Journal of European Public Policy*, 20(5), p. 639-659.
- Mohl P. & T. Hagen, (2010), « Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches », *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), p. 353-365.
- Molle W., (2007), *European Cohesion Policy*, London, New York, Routledge, « Regions and cities ».
- Morgan K., (2013), « The Regional State in the Era of Smart Specialisation », *Ekonomiaz*, Revista vasca de economía, Gobierno vasco, 83(02), p. 103-126.
- OCDE, (2005), *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE, (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE, (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE, (2011) *Regions and Innovation Policy*, Paris, Éditions OCDE.
- OCDE, (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Paris, Éditions OCDE.
- Parlement européen, (2013), Règlement (UE) No. 1303/2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européens, Bruxelles.
- Porrás-Gómez A.M., (2014), « Metagovernance and Control of Multi-Level Governance Frameworks: The Case of the EU Structural Funds Financial Execution », *Regional & Federal Studies*, 24(2), p. 173-188.
- Porter M. E., (2000), « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, 14(1), p. 15-34.
- Présidence hongroise, (2011), Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of diverse Regions, In Agreed at the Informal Ministerial

- Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, May 19th 2011.
- Raines P., (2001), « The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy-Making », *Regional and Industrial Policy Research Paper No 47*, Glasgow (UK), University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- Rodríguez-Pose A. & R. Crescenzi, (2008), « Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe », *Regional Studies*, 42(1), p. 51-67.
- Rodríguez-Pose A. & U. Fratesi, (2004), « Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 regions », *Regional Studies*, 38(1), p. 97-113.
- Rodríguez-Pose A. & E. Garcilazo, (2015), « Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions », *Regional Studies*, 49(8), p. 1274-1290.
- Rodríguez-Pose A. & K. Novak, (2013), « Learning Processes and Economic Returns in European Cohesion policy », *Investigaciones Regionales*, (25), p. 7-26.
- Sapir A. *et al.*, (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-level Study Group Established on the Initiative of the President of the European Communities, European Commission.
- Thissen M., F. Van Oort, D. Diodato & A. Ruijs, (2013), *Regional Competitiveness and Smart Specialization in Europe: Place-based Development in International Economic Networks*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, « New horizons in regional science ».
- Tödtling F., (2010), « Endogenous Approaches to Local and Regional », in Pike A., A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (eds), *Handbook of Local and Regional Development*, Abingdon, Routledge.
- Tomaney J., A. Pike & A. Rodríguez-Pose, (2010), « Local and Regional Development in Times of Crisis », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(4), p. 771-779.
- Wolfe D.A., (2011), « *Regional Resilience and Place-based Development Policy: Implications for Canada* », Paper presented to the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Wilfred Laurier University, Waterloo, Ontario.
- World Bank, (2008), *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission on Growth and Development, Washington (DC), World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>
- World Bank, (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington (DC), World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>
- World Bank, (2017), *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington (DC), World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25191>
- World Economic Forum, (2014), *The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a More Competitive Europe*, Geneva, World Economic Forum.

NOTES

1. Le dernier rapport en date sur la cohésion économique, sociale et territoriale a été publié par la Commission européenne le 23 juillet 2014 (6^e rapport).
2. Le rapport Sapir (2003) conclue que les politiques régionales et structurelles auraient des effets contre-productifs et ne participeraient pas à la croissance globale de l'UE. Selon les experts de ce

rapport, les Fonds structurels européens et les autres interventions communautaires ne contribuent pas de manière aisément mesurable à la convergence économique, et les résultats obtenus par les pays de l'UE restent tributaires de leur bonne gouvernance. Ce qui les amène à écrire la recommandation suivante : « *there is a solid argument for the new EU convergence policy to focus on countries, rather than on regions* ». Compte tenu des contraintes budgétaires européennes, le rapport recommande une réduction importante des fonds destinés à la politique de Cohésion et une recentralisation de la gestion des Fonds structurels européens à l'échelle des États, laissant peu d'autonomie aux régions. Ce rapport prône davantage la libre concurrence entre celles-ci avec une faible intervention des Fonds structurels.

3. Comme nous le verrons plus loin, ce rapport laisse une large place aux régions dans la gestion des fonds et prône un maintien du budget actuel.

4. À propos de la contribution de la *politique régionale* à une *croissance intelligente*, voir la communication de la Commission européenne (2010b).

5. À cela vient s'ajouter chaque année un « Innovation scoreboard » dont le principe est d'évaluer le niveau d'un État-membre ou d'une région en termes d'innovation et d'économie de la connaissance.

6. Le groupe des contributeurs nets comprend l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Belgique, le Danemark, l'Autriche, la Finlande et le Luxembourg.

7. Une partie de la littérature met en évidence que les régions les plus accessibles ont un marché potentiel plus élevé et sont davantage susceptibles de polariser les activités économiques et d'être plus attractives pour les investisseurs. Par conséquent, elles peuvent connaître des taux de croissance plus élevés (Krugman, 1991). Dans le même temps, d'autres auteurs ont montré que, dans le cas européen, la construction d'infrastructures était une condition nécessaire mais non suffisante à la croissance (Rodríguez-Pose & Crescenzi, 2008 ; Crescenzi et Rodríguez-Pose, 2013). Les régions ayant de bonnes infrastructures de transport et qui sont bien connectées à des régions ayant des dotations similaires ont tendance à croître plus rapidement que des régions plutôt développées). Cependant, les investissements en matière d'infrastructures dans les régions périphériques rendent ces dernières plus vulnérables à la concurrence. En étudiant l'impact des Fonds européens au titre de l'Obj. 1 sur la convergence, Rodríguez-Pose et Fratesi (2004) montrent que malgré la concentration des fonds sur les infrastructures de transport, les rendements par rapport aux engagements consentis ne sont pas à la hauteur.

Ainsi, l'effet des infrastructures de transport sur la croissance régionale est très controversé dans la littérature. Certains économistes (les plus radicaux) vont même jusqu'à expliquer que l'on construit des autoroutes dans les régions en développement que leurs habitants finissent par emprunter pour rejoindre la capitale par le jeu des forces économiques centripètes.

De plus, l'impact positif de la dotation en infrastructures sur la croissance a tendance à diminuer rapidement et se trouve être plus faible que celui, par exemple, du niveau de capital humain. Il y a peu de preuves que le pari sur les infrastructures de transport en tant que mécanisme entraînant une croissance économique régionale de long terme a porté ses fruits en Europe. C'est d'ailleurs pour ces raisons qu'une inflexion importante a été opérée pour la politique de Cohésion 2014-2020 qui finance beaucoup moins celles-ci. Les réflexions en cours sur le budget de l'UE après 2020 semblent confirmer cette inflexion.

8. Notons que ces rapports sont à nuancer car ils intègrent uniquement les dépenses des Fonds européens. Il n'y est pas fait mention des investissements des collectivités locales/régionales qui peuvent abonder/compléter les dépenses et être orientées différemment. Par ailleurs, il y est uniquement fait mention des dépenses en pourcentages et non en valeurs absolues.

9. Notons que les fonds européens reçus peuvent représenter une part très faible ou au contraire non négligeable du budget de certains États. Par conséquent, au moment de la crise, la pression exercée par l'UE quant aux réformes attendues n'était pas la même selon les pays. De fait, alors

qu'officiellement l'argument financier prévalait, certains États membres ont déploré 'la prise en compte de logiques politiques (voire idéologiques) sous-jacentes.

10. Le groupe comprend la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie et la Croatie (qui a un statut d'observateur compte-tenu de son accession récente). Dans certains cas, ce groupe a bénéficié du soutien de l'Italie, de la Belgique et du Luxembourg.

11. Cette stratégie part du constat que l'UE est en retard sur les États-Unis et le Japon en termes d'innovation. Elle n'investit que 0,8 % de son produit intérieur brut en matière de recherche et développement (R&D). L'initiative prévoit entre autres de mettre en place un système de capital-risque transfrontalier doublé d'un mécanisme de financement élargi par la Banque européenne d'investissement (BEI).

12. L'espace géographique ne joue aucun rôle. Pour la politique de Cohésion, cela signifiait peu de changements dans sa philosophie.

13. Il s'agissait alors de financer davantage les « anciens » leviers macroéconomiques liés aux investissements orientés vers le développement des infrastructures lourdes visant à désenclaver les régions (routes, voies navigables et ferrées) et aux actions ponctuelles en faveur du développement économique des régions en difficulté.

14. Notons que la discussion sur la pertinence du niveau régional comme échelle de mise en œuvre de la politique de Cohésion réformée ne semble pas avoir été évoquée dans les débats. Or, rappelons qu'à la fin des années 1980, il existait un réel ciblage géographique de l'action publique européenne où certains territoires en difficulté (zonage sur base communale à partir d'indicateurs socio-économiques), et au travers des PO régionaux qui ne portaient que sur ces zones (du moins pour les régions de l'objectif 2b), pouvaient bénéficier de fonds structurels. Il s'agit là d'un élément de débat.

RÉSUMÉS

La politique de Cohésion de l'Union européenne (UE) est le principal outil de modernisation économique et sociale dans les pays et régions moins développés, notamment en Europe centrale et orientale. Elle a connu une profonde réforme en vue de la période de programmation 2014-2020. Elle est le résultat de décisions asymétriques entre les États d'une Europe à deux vitesses. À travers l'analyse des documents produits par les acteurs de l'UE et une revue de littérature approfondie, nous montrons le changement paradigmatique à l'œuvre vers une politique plus territorialisée se concentrant sur le capital territorial de chaque région, et laissant une plus grande place aux acteurs locaux dans la construction de la stratégie de développement.

The European Union (EU) Cohesion policy is the main tool for economic and social modernization in less developed countries and regions, particularly in Central and Eastern Europe. It has undergone a major reform for the programming period 2014-2020. It is the result of asymmetrical decisions between the states of a two-speed Europe. Through the analysis of the documents produced by the EU actors and a thorough literature review, we show the paradigmatic shift towards a more territorialized policy focusing on the territorial capital of each region, and leaving more room for local actors in the design of the development strategy.

INDEX

Mots-clés : politique de Cohésion, territoires, réforme, spécialisation intelligente

Keywords : Cohesion policy, territories, reform, smart specialization

AUTEUR

SEBASTIEN BOURDIN

Enseignant-chercheur, EM Normandie Business School, Métis Lab.