

# La politique de cohésion et les nouveaux États membres de l'Union européenne

**Anna KELBER**

*Direction des Études et des Relations internationales et européennes*

*Service des Relations européennes*

*La politique de cohésion économique et sociale, politique de solidarité communautaire, s'est développée de manière progressive, complétant la réalisation du marché intérieur, pour devenir le premier poste de dépense de l'Union européenne (308 milliards d'euros) de la période budgétaire actuelle (2007-2013). Ses principaux bénéficiaires ont évolué au fil des élargissements : après l'Italie, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et les nouveaux Länder d'Allemagne de l'Est, ce sont désormais les nouveaux États membres (NEM) d'Europe centrale et orientale qui en sont les premiers bénéficiaires. Des dispositifs particuliers ont été mis en œuvre afin de permettre aux NEM d'optimiser la consommation des fonds alloués.*

*Établir un bilan économique de la politique de cohésion économique et sociale est difficile : son objectif n'est pas sans ambiguïté ; l'appréciation des résultats diverge selon la méthode d'évaluation choisie et il est malaisé d'en isoler les effets directs. En première analyse, le diagnostic « convergence globale – divergence locale » rassemble une relative majorité : les fonds européens ont favorisé la convergence entre États membres mais non à l'intérieur des États membres, les divergences entre régions d'un même État ne s'étant pas réduites.*

*La politique de cohésion économique et sociale est ainsi confrontée à un dilemme entre efficacité – qui suppose une allocation des fonds vers des activités géographiquement concentrées, afin de profiter des externalités positives résultant d'effets d'agglomération – et équité, dans une optique plus générale d'aménagement du territoire de l'Union.*

*Les interrogations actuelles quant à l'orientation future de la politique de cohésion sont en partie liées à ces difficultés. Elles portent notamment sur le champ des bénéficiaires, le degré de décentralisation pour l'allocation des fonds et le ciblage sur quelques priorités stratégiques en lien avec une stratégie de Lisbonne renouvelée par la stratégie UE 2020.*

Mots-clés : Fonds structurels, politique de cohésion,  
nouveaux États membres

Codes JEL : H50, O11, R11

NB : L'auteur remercie Sandrine de Guio, Marjorie Jouen et Stéphane Saurel pour des discussions fructueuses lors de son stage à la Direction générale du Trésor en 2006, ainsi que Iwona Kuczma, Lilianna Adamczak et Stéphane Puchala (Mission économique de Varsovie) et Eduardo Barreto (Commission européenne, DG Regio) pour lui avoir donné leurs impressions sur l'absorption des fonds de la politique de cohésion dans les nouveaux États membres.

Dans le contexte actuel de réflexion approfondie sur la structure du budget 2014-2020 de l'Union européenne (UE), la politique de cohésion économique et sociale, politique de solidarité de l'Union, fait l'objet de multiples débats. Les interrogations concernent à la fois la détermination des bénéficiaires de cette politique (uniquement les pays et régions les plus en retard de développement ou toutes les régions de l'UE ?), le degré de décentralisation pour l'allocation des fonds (États ou régions ?) et la détermination des priorités pour l'allocation.

Il peut être dès lors utile de retracer l'évolution d'une politique de cohésion peu à peu devenue la politique la plus coûteuse, de tenter d'en dresser un bilan économique et enfin, de présenter les orientations en discussion pour son avenir alors que l'actuelle crise économique et financière, qui a contribué au reflux des capitaux internationaux et notamment européens placés en Europe centrale et orientale, a rappelé la nécessité de transferts de fonds importants vers ces pays.

## I | Une montée en puissance confrontée en 2004 au défi de l'élargissement

### I | I La politique de cohésion est une politique de solidarité de l'Union qui s'est développée de manière progressive

#### Les étapes du développement de la politique de cohésion : une construction par strates

Même si le Traité de Rome ne mentionne pas directement la politique régionale, la « cohésion économique et sociale » et la « solidarité » y sont invoquées comme buts des États membres de la Communauté (aujourd'hui art. 2 et 3 TUE). Le Traité de Rome crée aussi le Fonds social européen (FSE), premier fonds structurel à voir le jour, qui doit permettre « d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et [...] contribuer au relèvement de leur niveau de vie » (aujourd'hui art. 162 TFUE). Le FSE est un outil financier de la stratégie européenne pour l'emploi et a pour but de promouvoir l'emploi

et de lutter contre le chômage. La création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA, dont la section « orientation » était alors considérée comme un fonds structurel), qui cofinance des opérations en faveur du monde rural, suit dès 1962. Signalons que la Banque européenne d'investissement (BEI), aussi créée par le Traité de Rome, se voit assigner pour première mission le renforcement de la cohésion économique et sociale. Elle inscrit son action dans les priorités de la Commission et octroie des prêts (remboursables) qu'elle oriente vers des investissements conformes aux objectifs de l'Union.

Après le premier élargissement (1973), et le constat de disparités régionales importantes au sein de la Communauté, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est mis en place en 1975. Il a pour mission de corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté en cofinçant des investissements productifs sur le marché du travail, en matière d'infrastructures ou de développement local. Mais si ses objectifs sont de combler le retard structurel de certaines régions et de lutter contre la désindustrialisation, il permet également au Royaume-Uni, dont les zones en déclin industriel sont parmi les premiers bénéficiaires du FEDER, d'obtenir une diminution de sa contribution nette au budget de la Communauté. Le FEDER profite aux régions en retard, c'est-à-dire celles dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. En outre, dans les années 1980, des programmes intégrés méditerranéens visent à combler le retard de l'Espagne et du Portugal.

Cependant, ce n'est qu'en 1985, avec l'Acte unique européen, que la politique régionale devient une politique à part entière de l'Union, ayant vocation à accompagner la réalisation du marché intérieur. Le nouveau titre V du TCE (aujourd'hui titre XVIII TFUE) est dédié à la cohésion économique et sociale : « afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées » (art. 158 TCE devenu art. 174 TFUE). Selon la volonté de Jacques Delors, alors président de la Commission, la stimulation de la concurrence et le développement du libre-échange sont ainsi complétés par un volet redistributif et social à dimension géographique,

afin d'assurer « l'équilibre entre la fonction du marché [...] et la régulation » comme il le souligne dans ses Mémoires.

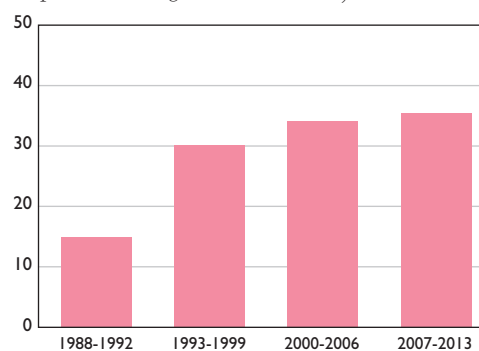
En 1992 est créé l'IFOP (Instrument financier d'orientation de la pêche), quatrième fonds structurel ; cette année voit aussi la création du fonds de cohésion, destiné à financer des projets améliorant l'environnement et les infrastructures de transport dans les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, qui ont mis en place un programme visant à satisfaire les critères économiques de convergence fixés dans l'article 104 du TCE et qui ont un déficit public inférieur à un plafond autorisé. Ainsi se trouve complétée l'architecture de la politique de cohésion. Au volet « régional » de cette politique, alimenté par les quatre fonds structurels, auxquels seules les régions pauvres ou défavorisées (au sens de la Commission) des pays de l'UE peuvent émarger, sur la base d'un certain nombre de critères ou d'objectifs, s'ajoute ainsi un volet « national », alimenté par le fonds de cohésion, attribué selon des critères nationaux et non régionaux.

Quatre principes d'intervention régissent l'utilisation des instruments financiers de la politique de cohésion :

- principe de concentration : repérer et délimiter des pôles, des territoires pour éviter un saupoudrage coûteux et inefficace ;
- principe de programmation : intégrer les actions communautaires dans des programmes cohérents de développement pluriannuels gérés de manière décentralisée ;

**Graphique I La part de la politique de cohésion dans le budget communautaire**

(% des dépenses du budget communautaire)



Source : Commission européenne

- principe de partenariat : mieux associer les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux et économiques et tous les organismes compétents à la définition des priorités de développement, à l'appréciation, au suivi et à l'évaluation des actions ;

- principe d'additionnalité : les fonds structurels ne sont pas une substitution aux dépenses structurelles des États membres, mais un ajout (le cofinancement doit être en moyenne de 25 % du coût total des investissements).

Depuis la réforme de 2007, deux principes s'y ajoutent. Selon le principe de proportionnalité, les règles d'éligibilité nationales remplacent les règles communautaires et une confiance accrue est faite aux systèmes de contrôle des États membres lorsqu'ils sont le principal contributeur financier des programmes de développement. De même, la gestion des interventions est modifiée, dans le sens d'une concertation accrue

#### ENCADRÉ

### Les trois objectifs de la politique de cohésion 2007-2013

- L'objectif 1 « convergence » vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi.
- L'objectif 2 « compétitivité régionale et emploi » vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions, en dehors de celles qui sont les moins favorisées ; il intervient dans les secteurs de l'innovation, du développement durable, de l'accessibilité et de la formation. Cet objectif est horizontal, puisqu'ouvert à l'ensemble des territoires qui ne sont pas dans les régions de « convergence ». Il n'y a plus de zonage, ce qui autorise une plus grande marge de manœuvre au niveau local.
- L'objectif 3 « coopération territoriale européenne » est destiné à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional en promouvant des solutions communes pour des autorités voisines dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, le développement des relations économiques et la mise en réseau des PME. À cette fin, est créé un Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), instrument juridique ayant essentiellement un rôle d'assistance technique.

entre les autorités européennes et les autorités des États membres, avec l'accent mis sur les autorités régionales et locales et les zones urbaines (principe de subsidiarité).

Avec ce développement progressif de la politique de cohésion, la charge financière s'est considérablement accrue ; ainsi, son poids dans le budget de l'UE est passé de 15,1 % dans les perspectives financières 1988-1993 à 35,7 % dans les perspectives financières 2007-2013, devenant même le premier poste de dépense de l'UE (308 milliards d'euros), devant la politique agricole commune.

**La réforme de la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 : une approche « stratégique », centrée sur la stratégie de Lisbonne**

La réforme de la politique de cohésion, entrée en vigueur avec la période de programmation 2007-2013, a notamment visé à répondre aux critiques de saupoudrage et d'incohérence dans le ciblage des financements et des actions.

En effet, depuis cette réforme, cette politique comprend trois grands objectifs, ciblés sur la stratégie de

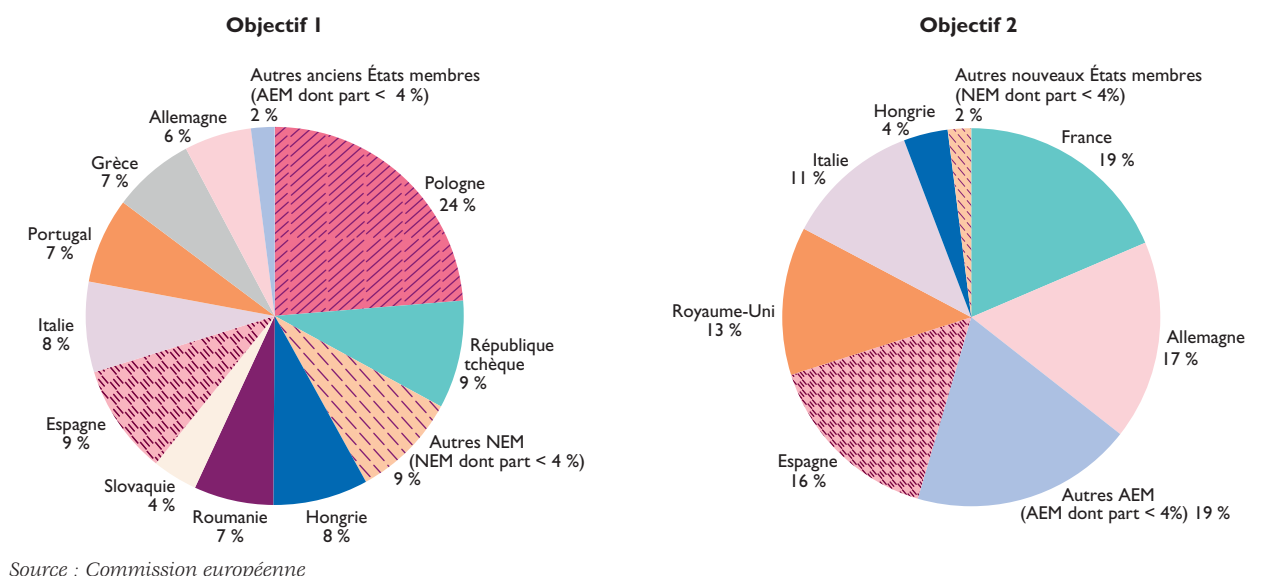
Lisbonne <sup>1</sup> : la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi et la coopération territoriale européenne.

De plus, la politique de développement rural et la politique communautaire de la pêche ne relèvent plus de la politique de cohésion : pour des raisons d'affichage et de bonne coordination entre les directions générales de la Commission, d'anciens fonds de soutien à la pêche (IFOP, remplacé à partir de 2007 par le FEP) et au soutien agricole (FEOGA-Orientation, remplacé à partir de 2007 par le Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER) ne sont plus considérés comme des instruments de la politique de cohésion depuis 2007 <sup>2</sup>.

L'objectif « convergence » est de loin l'objectif le plus important puisqu'il mobilise plus de 80 % de l'enveloppe financière consacrée à la politique de cohésion. Même si, pendant la période de programmation actuelle, les NEM en sont les bénéficiaires majoritaires, certains anciens États membres ont pu conserver des crédits importants grâce aux mécanismes de *phasing out* (les régions qui, auparavant bénéficiaires, dépassent 75 % de la moyenne du PIB par habitant pour des raisons statistiques en 2007-2013, bénéficient d'un financement transitoire, spécifique et dégressif) et de *phasing in* (soutien transitoire pour les régions

**Graphiques 2 Grands bénéficiaires des objectifs 1 et 2 pour la période 2007-2013**

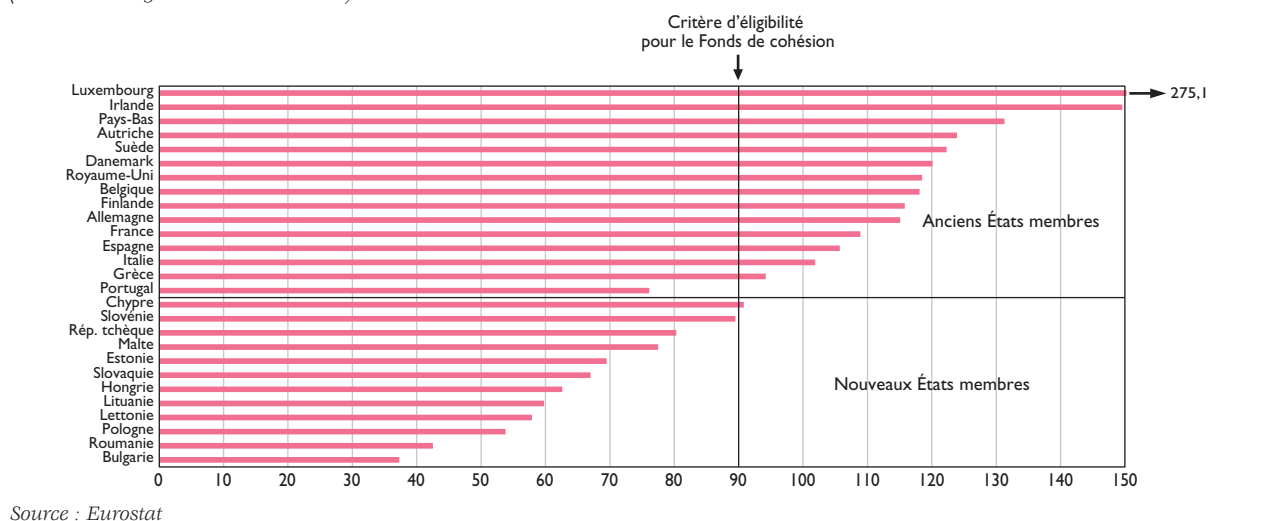
(en euros)



1 Pour les objectifs 1 « convergence » et 2 « compétitivité régionale et emploi », les 15 anciens États membres de l'UE doivent consacrer 60 % voire 75 % du financement total à des interventions visant la recherche et l'innovation, la société de l'information et le développement durable.  
 2 Si le FEADER conserve certaines particularités des fonds structurels (règle du dégagement d'office, notions d'engagement et de paiement), il hérite aussi de certaines règles du FEOGA-Garantie qui le distinguent des fonds structurels (cf. la nécessité de disposer d'un organisme de paiement agréé).

**Graphique 3 Niveau de PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) (2007)**

(en % de la moyenne communautaire)



Source : Eurostat

relevant de l'objectif 1 durant la période 2000-2006 mais qui ne répondraient plus aux critères d'éligibilité même si l'UE était restée à 15 États membres).

16 % de l'enveloppe financière sont consacrés à l'objectif « compétitivité régionale et emploi », objectif qui devrait encourager les régions à participer activement à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

## I | 2 Le processus d'élargissement de l'UE de 2004 et de 2007 a constitué un défi sans précédent pour la politique de cohésion

### Un défi sans précédent pour la politique de cohésion

Avec les élargissements de 2004 et 2007, la proportion de la population vivant dans des États ayant un PIB par tête de moins de 75 % de la moyenne communautaire est passée de 19 % à 27 %. Les NEM se sont vu accorder plus de 150 milliards d'euros sur les

308 milliards d'euros alloués à la politique de cohésion pour 2007-2013 (la Pologne à elle seule devait recevoir 59,6 milliards d'euros, la République tchèque 23,7 milliards d'euros et la Hongrie 22,4 milliards d'euros). Ils sont surtout bénéficiaires du nouvel objectif « convergence » qui vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi. Cet objectif, auquel plus de 81 % des crédits de la politique de cohésion sont alloués, bénéficie pour 61 % aux NEM (ils recevront 129,5 milliards d'euros à ce titre).

Cette forte augmentation de l'allocation de fonds aux NEM leur a toutefois posé un problème de « capacité d'absorption », jugée faible en raison de leurs capacités administratives limitées. De ce fait, l'application de la règle de dégagement d'office des crédits non consommés à « n + 2 » (depuis 2000, toute part de crédits engagés au plan communautaire de l'année n et non justifiés par des dépenses à la date du 31 décembre de l'année n + 2 était perdue ; elle n'était réallouée ni au programme concerné, ni au pays concerné) aurait entraîné une forte sous-consommation des crédits.

## Politique de cohésion 2007-2013 : allocations financières indicatives

(en millions d'euros)

	Objectif 1 (« convergence »)		Objectif 2 (« compétitivité régionale et emploi »)		Objectif 3 (« coopération territoriale européenne »)	Total	
	Fonds de cohésion	Convergence	Phasing in	Compétitivité régionale et emploi		en montant	en % du PIB (2008)
Pologne	19 562	39 486			650	59 698	16,5
République tchèque	7 830	15 149		373	346	23 697	16,0
Hongrie	7 589	12 654	1 865		344	22 452	21,3
Roumanie	5 769	11 143			404	17 317	12,6
Slovaquie	3 433	6 231		399	202	10 264	15,8
Lituanie	2 034	3 965			97	6 097	18,9
Bulgarie	2 015	3 873			159	6 047	17,7
Lettonie	1 363	2 647			80	4 090	17,7
Slovénie	1 239	2 407			93	3 739	10,0
Estonie	1 019	1 992			47	3 058	19,3
Malte	252	495			14	761	13,2
Chypre	194		363		25	581	3,4

Source : Commission européenne

## Les NEM ont amélioré leur consommation des fonds

### Des dispositifs particuliers visent à permettre aux NEM de mieux consommer les fonds alloués

Afin d'améliorer la qualité des projets financés par les fonds structurels et de favoriser le recours à l'ingénierie financière, trois nouvelles initiatives ont été lancées à la mi-2006. Elles visent à faciliter l'accès au financement des PME, à apporter des solutions à des problèmes de financement de projets d'aménagement et de développement urbains et à assister techniquement la préparation de grands projets dans les régions européennes. Ces initiatives se sont accompagnées d'une coopération importante avec des institutions financières internationales (BEI, BERD, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Fonds européen d'investissement). Il s'est agi aussi de suppléer à la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage des projets et au manque d'expertise de l'administration dans les NEM.

De même, la règle « n + 2 », le dégagement d'office des crédits non consommés dans l'année n + 2, a été assouplie sur la période 2007-2013 pour les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (NEM, Grèce et Portugal), le dégagement des crédits intervenant en « n + 3 ».

### La consommation des fonds dans les NEM s'est améliorée de manière substantielle

En 2004 et en 2005, les NEM ont consommé seulement 16 % de leur enveloppe pour 2004-2006<sup>3</sup>. Cependant, le taux de consommation dans les NEM s'est amélioré en 2006 et en 2007, avec des crédits de paiement en leur faveur de 33 milliards d'euros en 2006 et de 41 milliards d'euros en 2007 (les 41 milliards pour 2007 comprennent 34 milliards pour la période 2000-2006 et 7 milliards issus de la programmation budgétaire de la période 2007-2013).

Selon des données plus récentes de la Commission européenne, fin 2009, la proportion des paiements intérimaires rapportés aux engagements faits pour la période 2007-2013 était supérieure à la moyenne de l'UE-27 (25,35 %) dans tous les NEM sauf en République tchèque (24,8 %). La Lituanie (47,91 %) et l'Estonie (41,48 %) affichaient des performances particulièrement bonnes alors que la Slovénie (27,29 %) et la Hongrie (28,59 %) ou la Bulgarie (29,24 %) étaient plus proches de la moyenne de l'UE-27. Ce bilan très positif est moins favorable concernant la proportion des montants engagés par rapport aux montants (initialement) approuvés : les NEM d'Europe centrale et orientale se situent tous en dessous de la moyenne de l'UE-27 (à un peu plus de 40 %), le pays le moins performant étant la Roumanie (26 % à la mi-2010).

<sup>3</sup> On a pu constater la meilleure consommation en Estonie (28,2 %) et en Slovénie (27,1 %), avec des performances au-dessus de la moyenne en Lituanie, en Lettonie et en Hongrie, alors que Chypre et la République tchèque ont un taux d'absorption très faible.



Les NEM semblent donc avoir fait des progrès variables dans la gestion des programmes. Comme la Commission le constate dans son quatrième rapport sur la cohésion de 2007, l'Estonie et la République tchèque notamment ont accompli de grands progrès en termes de collecte et de suivi des données, et de définition d'indicateurs, de bases de référence et d'objectifs. En outre, des mesures pour renforcer les structures administratives en charge de la gestion des fonds ont été prises, entre autres grâce à l'initiative d'assistance technique, JASPERS, dont les ressources ont été augmentées de 25 % à partir de 2009 (Commission européenne, 2010). Par exemple, en Pologne, une réforme du code des marchés publics simplifiant les procédures de recours, relevant le seuil d'appels d'offres obligatoire et renforçant la transparence des procédures, a été votée en octobre 2006. De plus, un ministère du développement régional y a été créé pour se charger de la mise en œuvre et de la coordination de la politique de cohésion.

Au total, s'est mis progressivement en place un dispositif ambitieux et évolutif, témoignant d'une politique volontariste des autorités européennes. Des transferts considérables ont été initiés : entre 1988 (« Paquet Delors I » : début des perspectives financières pluriannuelles) et 2007, 480 milliards d'euros environ ont été alloués aux régions et aux États les plus pauvres. Sur cette période, les principaux bénéficiaires de la politique de cohésion ont été la Grèce (42,6 %), le Portugal (35,2 %), l'Irlande (26,7 %), les nouveaux *Länder* d'Allemagne de l'Est (18,9 %), l'Italie (Mezzogiorno, 17,4 %) et l'Espagne (14,7 %). Aujourd'hui, les NEM d'Europe centrale et orientale sont devenus les principaux bénéficiaires de la politique de cohésion.

## 2 | Un bilan contrasté mais des perspectives prometteuses

Eu égard aux montants considérables engagés par l'UE, la question de l'efficacité de la politique de cohésion est primordiale en dépit des difficultés méthodologiques importantes. On est en droit de penser toutefois que le bilan est, au moins en partie,

positif et que la cohésion continue de nécessiter une politique ambitieuse, dans un contexte marqué par les effets de la crise économique.

### 2 | I Des problèmes méthodologiques d'évaluation

Outre une ambiguïté quant à l'objectif de la politique de cohésion, sa contribution au processus de convergence est difficile à démontrer et dépend de la méthode d'évaluation choisie (El Ouardighi et Kahn, 2004).

En effet, l'article 158 du TCE affiche comme objectif la « cohésion économique et sociale » alors que les institutions communautaires utilisent volontiers le terme « convergence », et si la « cohésion économique et sociale » est l'objectif affiché de la politique régionale, c'est au moyen d'un critère de convergence économique qu'on juge de son efficacité. Or ces deux concepts ne se recoupent pas entièrement. Ainsi, la convergence (en termes de niveau de vie) peut se définir comme une réduction des inégalités (de revenus notamment) quand la cohésion (économique mais aussi sociale ou culturelle) est la solidarité entre les différentes parties d'un tout assurant l'homogénéité de l'ensemble. Leurs objectifs ne sont donc pas nécessairement identiques.

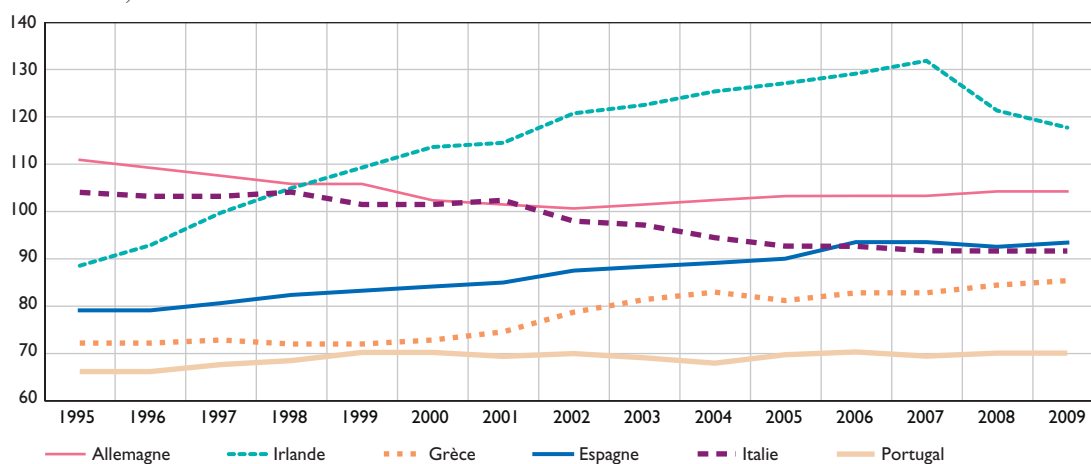
En outre, il est très difficile de séparer l'impact de la politique de cohésion de l'impact des autres politiques publiques sur la convergence des régions et des États (Fayolle, 2000). Selon les modèles d'évaluation utilisés, on peut parvenir à des résultats très différents (Ederveen *et al.*, 2002)<sup>4</sup>.

Enfin, les mesures de la convergence soulèvent des problèmes de méthodologie. Servant de critère d'attribution pour l'objectif « convergence » de la politique de cohésion ainsi que pour le fonds de cohésion, le calcul du PIB pose des problèmes au niveau régional (la répartition de la valeur ajoutée est difficilement mesurable au niveau régional, notamment pour les activités de service à forte valeur ajoutée – activités financières par exemple). De plus, le PIB par tête n'est pas un indicateur pertinent de la richesse effectivement disponible sur un territoire, qui intègre aussi les revenus de transfert (Gaubert, 2004). Ainsi, l'adjonction d'autres

<sup>4</sup> Le modèle HERMIN, un modèle macroéconomique de fondement keynésien spécialement conçu pour évaluer l'impact des cadres communautaires d'appui par la Commission européenne (cf. Jouen, 2001), tend à fournir une appréciation flatteuse de l'impact à court terme quand le modèle QUEST ou le modèle économétrique du CPB, l'équivalent de l'INSEE aux Pays-Bas, reposant sur des postulats non keynésiens, donnent des résultats plus modestes à plus long terme (Magnier, 2004). Les modèles d'équilibre général (DSGE), pour leur part, ne peuvent évaluer que l'effet potentiel de la politique de cohésion et leurs résultats dépendent d'hypothèses très incertaines concernant la productivité des politiques de formation ou d'investissement en infrastructures (Varga et in't Veld, 2009).

**Graphique 4 Évolution du PIB par tête en SPA des principaux bénéficiaires de la politique de cohésion parmi les anciens États membres**

(moyenne UE-15 = 100)



Source : Eurostat

indicateurs (par exemple l'espérance de vie, le niveau du chômage de longue durée ou les causes de décès) pourrait permettre d'obtenir une vision plus satisfaisante de la situation relative d'une région en termes de bien-être et de mesurer ainsi la cohésion sociale dans un sens plus large (Grasland et Hamez, 2004).

## 2 | 2 « Convergence globale – divergence locale »

Malgré ces problèmes méthodologiques, les fonds de la politique de cohésion ont contribué à faire converger le niveau de PIB par habitant des pays de l'Union européenne. Ce constat est partagé par la Commission européenne<sup>5</sup> et par Eurostat<sup>6</sup> mais aussi par d'autres économistes (Martin, 1999 ; Sapir, 2004 ; Martin, 2005), ces derniers soulignant toutefois que les résultats sont très inégaux (l'Irlande aurait ainsi davantage profité de la politique de cohésion que la Grèce).

Cependant, les inégalités persistent et tendent même parfois à se creuser entre les régions d'un même pays.

Les disparités interrégionales de PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat au sein de l'UE-15 ont en effet augmenté entre 1994 et 2000 (l'écart-type était de 28,9 en 2000, cf. Pouvelle, 2005). Tant dans les nouveaux États membres que dans les pays de l'UE-15, la forte divergence de développement entre régions s'expliquerait surtout par le dynamisme de la croissance des régions-capitales. Entre 2001 et 2006, les différences les plus importantes apparaissent aux Pays-Bas, en Slovaquie et au Royaume-Uni, où le PIB par habitant de la région la plus dynamique et de la région dont la croissance a été la plus faible s'est écarté d'environ 30 % de la moyenne de l'UE-27 ; en revanche, l'Irlande et la Slovaquie, États de plus petite taille, ont des disparités interrégionales beaucoup plus faibles, avec un écart entre les régions de 0,2 et 0,4 point de pourcentage respectivement (Eurostat, 2009). La Commission européenne<sup>7</sup> souligne cependant l'existence d'une convergence régionale : entre 1995 et 2004, le nombre de régions au PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE aurait baissé de 78 à 70 et celui des régions au PIB inférieur à 50 % de la moyenne de l'UE serait tombé de 39 à 32.

5 Dans son deuxième rapport sur la cohésion (2001), la Commission constate que « sur la période 1989-1999, l'augmentation du PIB imputable aux interventions structurelles a eu des effets importants en Grèce et au Portugal ». Elle confirme cette convergence en 2004 : « les interventions structurelles ont stimulé la croissance dans les pays de la cohésion à la fois en augmentant la demande et en renforçant le côté de l'offre dans l'économie. Ainsi, au Portugal, on estime que le PIB a été en 1999 supérieur d'environ 4,5 % à ce qu'il aurait été en l'absence d'intervention ». Enfin, en 2006, elle met en avant que les meilleurs résultats en termes de croissance entre 2000 et 2004 « concernaient essentiellement les États membres les moins prospères, en particulier les pays baltes et la Slovaquie, mais également la Grèce et l'Irlande, ainsi que les pays adhérents de Roumanie et de Bulgarie ». En 2007 (quatrième rapport sur la cohésion), la Commission constate qu'entre 1995 et 2005, la Grèce a réduit son écart avec le reste de l'UE-27 en poussant son PIB par habitant de 74 % à 88 % de la moyenne de l'UE-27 en 2005 et que sur la même période, le PIB par habitant de l'Espagne et de l'Irlande est passé de respectivement 91 % et 102 % à 102 % et 145 % de la moyenne de l'Union.

6 Eurostat, Économie et Finances, Statistiques en bref, 17/2006 : l'écart entre les valeurs extrêmes du PIB par habitant des États membres de l'Union européenne s'est réduit de 14,3 en 2001 à 12,8 en 2003.

7 Commission européenne, quatrième rapport sur la cohésion, 2007



## 2 | 3 Explications économiques

### L'arbitrage « équité-efficacité » ?

Une croissance nationale forte peut exiger la concentration des activités économiques dans la région du centre, au détriment de la périphérie retardataire, imposant un choix entre les objectifs d'équité et d'efficacité. Ce choix aurait été empiriquement confirmé pour l'Irlande (Bode *et al.*, 2003) et pour l'Espagne (de la Fuente et Vives, 1995). De même, selon de nombreux économistes, les nouveaux États membres de l'Union, s'ils souhaitent un rattrapage rapide, devraient diriger les investissements vers les zones qui ont des économies d'échelle plus élevées, au risque d'accroître les inégalités régionales : l'amélioration des infrastructures dans les régions les plus développées incitant les entreprises et la main-d'œuvre à quitter les régions pauvres et à s'installer dans les régions plus riches (Moreno, Lopez-Bazo, Artis, 2006).

Sur un plan théorique, le diagnostic « divergence locale » s'explique avec le modèle centre-périphérie (Krugman, 1991), qui décrit la tension entre les forces de dispersion liées à l'existence de coûts de transport des biens et les forces d'agglomération liées à la taille des marchés et à l'existence d'économies d'échelle dans le processus de production : lorsque les coûts de transport sont relativement faibles (et l'investissement des fonds structurels en infrastructures diminue les coûts de transport), les forces d'agglomération dominent et les déséquilibres régionaux sont renforcés.

### L'importance du cadre macroéconomique

Des études montrent que l'efficacité de la politique régionale est largement dépendante du cadre macroéconomique dans lequel elle s'inscrit. Le succès de la cohésion est notamment conditionné au degré d'ouverture internationale du pays concerné (Bradley, 2001 ; Bradley et Untiedt, 2001). Ainsi, la politique d'ouverture de l'Irlande (en 2008, le ratio exportations/PIB de l'Irlande était de 84 %) expliquerait l'impact bien plus positif des fonds structurels que dans le cas de la Grèce qui avait un ratio d'exportations/PIB de 24 % en 2008.

La bonne coordination de la politique de cohésion avec les autres politiques sectorielles communautaires et les

politiques nationales est également nécessaire à son efficacité. Ainsi, selon le rapport ESPON<sup>8</sup> de 2005, « le montant des ressources des fonds structurels attribué à un pays a de l'importance relativement aux effets de levier que les fonds structurels ont sur les politiques régionales nationales » et « les effets des politiques régionales nationales, dans une large mesure, peuvent être considérés avec les effets des fonds structurels – à savoir que les effets des politiques régionales nationales peuvent être considérés comme les effets de levier/indirects des fonds structurels » (ESPON, 2005).

## 2 | 4 La période de programmation 2014-2020 dans le contexte d'après-crise

La politique de cohésion conserve sa pertinence dans un contexte économique heurté, ce constat ayant conduit la Commission à adapter les procédures. De même, dans un environnement incertain, les objectifs doivent être redéfinis. C'est, en somme, toute l'orientation de la politique de cohésion qui pourrait être repensée.

### L'adaptation à la crise économique et financière

En novembre 2008, face à la crise financière, la Commission a pris plusieurs mesures visant à simplifier les procédures d'octroi des fonds et à permettre aux régions de dépenser les crédits d'engagement de la période 2000-2006 qui devait se clôturer fin 2008 :

- une allocation de 6,25 milliards d'euros supplémentaires aux États membres qui bénéficient des fonds structurels ;
- la prolongation des délais pour dépenser les crédits alloués à la plupart des programmes opérationnels pour lesquels les fonds n'avaient pas été utilisés en totalité pour la période 2000-2006 ;
- l'accélération du décaissement des grands projets, *via* un allègement de la procédure d'acceptation par la Commission.

De même, en juillet 2009, la Commission a décidé de porter le remboursement des coûts déclarés par les États à 100 % pour les projets financés par le FSE

<sup>8</sup> ESPON (European Spatial Planning Observation Network) est un programme communautaire lancé sous l'égide de l'initiative INTERREG III.

en 2009 et en 2010, afin d'accélérer la mise en œuvre de projets en faveur des personnes les plus touchées par la crise, par exemple des projets de formation pour les jeunes ou les chômeurs.

Enfin, début juin 2010, le Conseil des ministres de l'UE a adopté un règlement facilitant l'accès aux fonds structurels. Ce règlement vise à (i) garantir l'accès rapide à ces fonds pour les États membres les plus touchés par la crise : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie et la Roumanie se verront accorder des avances supplémentaires d'un montant total de 775 millions d'euros ; (ii) améliorer l'absorption des fonds pour certains programmes opérationnels : par voie de dérogation, les délais au dégageant d'office ne s'appliqueront pas aux crédits d'engagement de 2007 ; (iii) simplifier les règles de gestion des fonds, notamment par l'instauration de seuils uniformes pour la définition de grands projets et la création de la possibilité pour un grand projet d'être financé par plus d'un programme.

Ces mesures témoignent de la volonté de faire jouer à la politique de cohésion un rôle contracyclique complémentaire des politiques budgétaires nationales.

### Les interrogations sur l'orientation future de la politique de cohésion

La Commission proposera un budget pour 2014-2020 au Conseil européen de décembre 2010. La politique de cohésion y gardera sans doute une place importante mais son orientation future fait actuellement l'objet de multiples interrogations.

- Vaut-il mieux garder un objectif transversal (actuel objectif 2) qui profite à toutes les régions de l'UE ou se concentrer sur les pays/régions les plus pauvres ? Il est probable qu'à défaut d'augmentation significative des ressources allouées au budget de l'UE, le budget de la politique régionale n'augmentera pas significativement. Dans ce cas, certains considèrent préférable de concentrer les fonds de la politique de cohésion sur les pays/régions les plus pauvres, afin de maximiser leur efficacité (cf. par exemple Sapir, 2003). Mais d'autres estiment qu'il pourrait être utile de créer une distinction plus claire entre les

interventions visant la stimulation de la croissance et celles visant la réduction des inégalités, ce qui permettrait également un meilleur suivi et une meilleure évaluation des résultats (Barca, 2009).

- Quel est le degré optimal de décentralisation pour l'allocation des fonds ? D'une part, allouer les fonds aux régions permet de cibler les régions les plus en retard. D'autre part, concentrer les ressources dans les pays en retard et laisser ensuite les États les répartir par région permettrait d'accroître l'efficacité des fonds (Santos, 2008 ; Sapir, 2003), surtout dans les pays avec des régions très pauvres qui ont des ressources fiscales et une capacité administrative limitées (Marinov, Bahloul et Slay, 2006).

- Quel lien entre politique de cohésion et stratégie UE 2020, stratégie succédant à la stratégie de Lisbonne et adoptée par le Conseil européen du 17 juin 2010 ? Cibler les dépenses selon les priorités de la stratégie de Lisbonne/UE 2020 comme cela a été tenté pour la politique de cohésion 2007-2013 semble cohérent puisque les priorités de la stratégie de Lisbonne/UE 2020 ont souvent une dimension européenne et sont de nature à favoriser la croissance (Santos, 2009). Cependant, deux questions restent ouvertes : dans quelle mesure les pays/régions les plus en retard doivent-ils cibler leurs dépenses sur les priorités de la stratégie UE 2020 ? Quel type de dépenses fait ou ne fait pas partie des priorités de Lisbonne/UE 2020 ? Une communication de la Commission sur la contribution de la politique de cohésion à la stratégie UE 2020 ainsi que le cinquième rapport sur la cohésion (publication prévue pour l'automne 2010) pourraient donner un début de réponse à ces questions. Ce débat n'est pas sans rappeler celui qui s'était tenu en 2009 sur les priorités de la nouvelle politique de cohésion : selon un rapport d'avril 2009, rédigé par un groupe d'experts indépendants piloté par Fabrizio Barca, la nouvelle politique de cohésion devrait être plus ciblée sur quelques priorités stratégiques, telles que l'innovation et la lutte contre le changement climatique (dans le cadre d'un objectif d'efficacité économique), la migration et les enfants (dans le cadre d'un objectif de réduction des inégalités) ou les compétences et le vieillissement (où les deux objectifs sont d'une importance similaire).

Politique ancienne, témoignant dès le Traité de Rome de la nécessité de mécanismes de solidarité entre États et régions de l'UE, la politique de cohésion a facilité le rattrapage économique de régions plus pauvres. Même s'il est difficile d'en mesurer l'impact sur la convergence, elle participe d'un ensemble de politiques qui ont manifesté l'engagement des États membres à corriger les déséquilibres régionaux.

Les orientations stratégiques définies par l'Union, qu'il s'agisse de la stratégie de Lisbonne ou de la stratégie UE 2020, ont mis en lumière la question de la cohérence des objectifs horizontaux et des objectifs verticaux. Ce débat, difficile, devrait alimenter les discussions sur la programmation budgétaire 2014-2020.

## Bibliographie

### Lectures citées :

#### Barca (F.) (2009)

*"An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations"*

#### Bode (E.) et al. (2003)

*"European integration, regional structural change and cohesion : a survey of theoretical and empirical literature"*, EURECO Working Paper No. 1, Centre of European Integration Studies

#### Bradley (J.) (2001)

*"Cohesion and Transition : comparing the Irish experience with the prospects of the Central and Eastern European countries"*, An expanding Europe? A conference on the enlargement of the European Union (colloque UFSIA-RUCA)

#### Bradley (J.) et Untiedt (G.) (2001)

« Rapport d'évaluation pour la Commission de l'impact des fonds structurels sur les pays dont les régions ont bénéficié de l'objectif 1 » (1993-1999)

#### De la Fuente (A.) et Vives (X.) (1995)

*"Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy: Evidence from Spain"*, Economic Policy, n° 20

#### Delors (J.) (2004)

Mémoires, Plon

#### Ederveen (S.), Gorter (J.), Mooji (R.) et Nahuis (R.) (2002)

*"Funds and Games: The economics of European Cohesion Policy"*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis

#### El Ouardighi (J.) et Kahn (R.) (2004)

« Les régions et la politique régionale européenne »

#### ESPON 2.2.1 (2005)

« Effets territoriaux des fonds structurels, troisième rapport intermédiaire »

#### Eurostat (2009)

Annuaire régional

#### Fayolle (J.) et Lecuyer (A.) (2000)

« Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens : un bilan d'étape », Revue de l'OFCE, n° 73

#### Gaubert (N.) (2004)

« La politique régionale européenne entre convergence et cohésion : institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques », Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits, XL<sup>e</sup> Colloque de l'ASRDLF

#### Grasland (C.) et Hamez (G.) (2004)

« Vers la construction d'un indicateur de cohésion territorial européen ? », L'Espace géographique, n° 2

#### Jouen (M.) (2001)

« Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006 ? », Compte rendu du séminaire EPC – Notre Europe

#### Krugman (P.) (1991)

*"Increasing Returns and Economic Geography"*, Journal of Political Economy, vol. 99(3)

#### Magnier (P.) (2004)

« Fonds structurels européens et politiques régionales », Commissariat général du plan, La Documentation française

#### Martin (P.) (2005)

*"The geography of inequalities in Europe"*, Swedish Economic Policy Review, n° 12

#### Martin (R.) (1999)

*"Regional Convergence in the EU : Determinants for Catching Up or Staying Behind"*, Review of Regional Research, vol. 19(2)

#### Marinov (V.), Bahloul (H.) et Slay (B.) (2006)

*"Structural Funds and the New Member States: Lessons Learned"*, Development and Transition, n° 4

#### Pouvelle (C.) (juin 2005)

« Transferts communautaires : quel rôle dans le processus de rattrapage des nouveaux États membres ? », Bulletin de la Banque de France, n° 138

**DG Regio (Commission européenne) (2001)**

« L'impact des politiques communautaires sur le territoire et le coût de l'absence de coordination »

**DG Regio (Commission européenne) (2002)**

*"The impact of Member States' policies on cohesion"*

**DG Regio (Commission européenne) (2007)**

Rapports sur la cohésion 2001, 2004, 2006, 2007

**DG Regio (Commission européenne) (2010)**

*"Working towards a New Europe: The role and achievements of Europe's regional policy"*

**Santos (I.) (2008)**

*"Is structural spending on solid foundations?"*, Bruegel Policy Brief n° 2

**Santos (I.) (2009)**

*"EU Cohesion Policy : some fundamental questions"*  
Bruegel Policy Contribution n° 7

**Sapir (A.), Aghion (P.), Bertola (G.), Hellwig (M.), Pisani-Ferry (J.), Rosati (D.), Vinals (J.), et Wallace (H.) (2004)**

*"An Agenda for a Growing Europe"*

**Varga (J.) et in't Veld (J.) (2009)**

*"A model-based assessment of the macroeconomic impact of EU structural funds on the new Member States"*, Economic Papers 371, DG ECFIN, Commission européenne

**Lectures complémentaires :****Artis (M.), Banerjee (A.) et Marcellino (M.) (2006)**

*"The Central and Eastern European Countries and the European Union"*, Cambridge University Press

**Brakman (S.), Garretsen (H.), Gorter (J.), van der Horst (A.), Schramm (M.) (2005)**

*"New Economic Geography, Empirics, and Regional Policy"*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Working Paper

**Cappelen (A.) et al. (2003)**

*"The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union"*, Journal of Common Market Studies, n° 41

**Garcia-Mila (T.) et McGuire (T.) (2001)**

*"Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain"*, International Tax and Public Finance, n° 8

**Gourault (J.) et François-Poncet (J.) (2006)**

« Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires », Rapport du Sénat

**Griesbeck (N.) (2006)**

Document de travail relatif à l'évaluation des impacts des actions structurelles sur l'emploi, la qualité de vie et les infrastructures. Indicateurs pertinents, Commission des budgets, Parlement européen

**Jouen (M.) (2004)**

« Le futur budget européen : la renationalisation est-elle évitable ? », Pouvoirs Locaux, n° 60

**Martin (P.) (1999)**

*"Are European regional policies delivering?"*, EIB Papers, vol. 4, n° 2

**Tarschys (D.) (2003)**

*"Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy"*, SIEPS Report n° 17, SIEPS

**OCDE (2004)**

« Quel futur pour la politique régionale ? », Étude économique de la zone euro