

Les contraintes nouvelles de la politique de cohésion économique et sociale d'une Europe à plusieurs vitesses

par

Bernard Yvars

*Maître de Conférences, Centre d'économie du développement
Université Montesquieu-Bordeaux IV*

Résumé : Les contraintes nouvelles de la politique de cohésion économique et sociale d'une Europe à plusieurs vitesses

La zone euro risque d'accroître les effets d'agglomération au détriment de ses régions en retard de développement qui auraient à subir une concurrence plus forte de territoires demeurés hors de l'union monétaire et des pays de l'Est soumis à des politiques économiques moins contraignantes (possibilité de pratiques de dumping monétaire, de conditions salariales, fiscales,... plus avantageuses pour les firmes). L'affirmation d'une économie d'archipel consolidée par l'accentuation de la coopération inter-régionale est de nature à accroître les tensions régionales à l'intérieur des Etats membres. Ces changements vont concerner une économie communautaire dans laquelle les progrès des vingt dernières années en matière de cohésion économique et sociale ont abouti à réduire les inégalités entre Etats membres alors que les écarts de richesse se sont accrus entre régions d'un même pays. Les besoins au titre de la cohésion économique et sociale s'élèvent dans un contexte, d'une part, de quasi - fixité en termes réels des dépenses au titre des fonds structurels et, d'autre part, de pré - adhésion à l'Union de pays d'Europe centrale et orientale dans lesquels existent des pôles potentiels de croissance assis sur une main-d'œuvre qualifiée et nécessitant un soutien communautaire. Il semble alors se dégager des adaptations de la politique de cohésion européenne proposées dans le programme de l'Agenda 2000 un choix implicite de financement prioritaire des zones à capacité de développement selon une logique d'intégration à une économie d'archipel. Les régions en difficultés durables de développement sont momentanément moins prioritaires.

Summary : New constraints on the economic and social cohesion policy of an Europe to several speeds

The euro zone risks to increase effects of agglomeration to the detriment of its regions late development that would have to undergo a competition stronger of territories out of the monetary union and eastern country submissive to economic policies less rigorous (possibility of practices of dumping monetary, salary and fiscal conditions,... more advantageous for firms). The affirmation of an economy of archipelago consolidated by the emphasis of the inter-regional cooperation can entail an increase of regional tensions inside member States. These changes are going to concern an european Community in which progress of the last twenty years concerning social and economic cohesion have ended to reduce inequalities between member States while gaps of wealth have increase between regions of a same country. Needs for the social and economic cohesion increase in a context, on the one hand, quasi-fixedness of european structural fund in real terms and, on the other hand, before - adherence to the Union of central and oriental Europe country in which exist potential growth poles based on factor qualified work and necessitating a community endorsement. It seems then to be released adaptations of the european cohesion policy proposed in the program of the Agenda 2000 an implicit choice of important financing of zones to capacity of development according to a logic of integration to an economy of archipelago. Regions in durable development difficulties are momentarily less sustained.

Sommaire

1. Introduction	1
2. Les facteurs d'adaptation de la politique de cohésion économique et sociale européenne	1
1. <i>La manifestation d'effets divergents dans l'union monétaire européenne</i>	2
2. <i>La coopération inter-régionale de l'Union européenne : concurrence accrue et affirmation d'une économie d'archipel</i>	4
3. <i>L'adhésion des pays de l'Est : des besoins croissants de cohésion à fonds structurels constants</i>	5
3. L'évolution implicite de la politique actuelle de cohésion économique et sociale européenne	9
1. <i>Les dispositions en vigueur aujourd'hui</i>	10
2. <i>Un bilan contrasté de la politique des fonds structurels</i>	11
3. <i>Le financement communautaire d'un nouveau mode de croissance polarisée</i>	13
4. Conclusion	16
Références bibliographiques	16

1. Introduction

L'intégration économique d'une zone régionale n'est jamais aussi efficace que lorsque les économies concernées sont convergentes réellement. Cette intégration peut être commerciale ou monétaire. Dans le premier cas, le développement de l'échange intra-branche réduit l'importance des coûteux ajustements de la spécialisation selon les avantages comparatifs. Dans le second cas, l'inexistence de chocs asymétriques permet aux politiques communes d'être pleinement adaptées. Prenons l'exemple de l'achèvement du marché intérieur européen. Les études récentes à l'initiative de la Commission européenne montrent que «le Marché unique ne semble pas avoir renforcé la tendance à la spécialisation entre secteurs industriels des Etats membres selon leurs avantages comparatifs respectifs. Au contraire, il s'est produit au sein même de chaque secteur industriel une certaine spécialisation de gamme en termes de prix et de qualité. De ce fait, les consommateurs ont pu bénéficier d'une gamme de produits plus étendue. Les Etats membres tendent ainsi à être présents sur l'ensemble des secteurs d'activité, tout en étant positionnés sur des segments différents en termes de prix et de qualité. Cette évolution aboutit progressivement à une convergence des structures industrielles des Etats membres, ce qui représente un phénomène particulièrement important dans la perspective de l'union monétaire»¹. En fait, l'union monétaire européenne ne peut regrouper que les pays les plus convergents, sauf s'il existe à l'échelle communautaire ou nationale des moyens de traitement des chocs spécifiques. Il est alors possible d'emprunter deux voies : la première repose sur la stabilisation permise par un budget fédéral et cette orientation n'est pas pour le moment retenue par les instances nationales et communautaires ; la seconde s'appuie sur les politiques budgétaires nationales et pour les Etats membres de l'union monétaire, cet instrument est fortement contraint par le Pacte de stabilité et de croissance. Il manque donc à l'union monétaire à venir les moyens appropriés de la stabilisation automatique qui permet d'atténuer l'importance des chocs économiques sur les populations concernées. Les fonds structurels ne peuvent jouer un tel rôle parce qu'ils contribuent davantage à l'allocation des ressources qu'à la stabilisation des économies en crise. Cependant, les actions de la cohésion économique et sociale sont nécessaires parce qu'en modifiant dans le long terme les structures économiques, elles permettent de changer la nature et l'impact des chocs affectant les économies. Cet effort de cohésion est appelé à se poursuivre mais les réformes successives des fonds structurels semblent

devoir le conduire aujourd'hui moins à s'intensifier qu'à se spécialiser. En effet, la constitution d'un espace monétaire à plusieurs vitesses (les Etats membres pouvant appartenir à l'union monétaire à monnaie unique, au SME - bis ou restés hors du SME) et l'ouverture de l'Union européenne (élargissement aux pays de l'Est et à Chypre, développement de la coopération inter-régionale -Union européenne-Alena ou Union européenne-Mercosur-) soulèvent notamment les deux types d'interrogations suivantes :

- les régions en retard de développement des Etats membres participant à l'union monétaire ne vont-elles pas être lésées, d'une part, par les effets d'une intégration accrue et, d'autre part, en termes relatifs, par rapport aux régions restées en dehors de l'union monétaire ? L'ouverture de l'Union européenne ne va-t-elle pas exacerber les conditions de concurrence entre des zones connaissant des écarts de niveaux de développement qui seraient de nature à favoriser l'exploitation de différences de coûts relatifs factoriels, sociaux et fiscaux ?

- les critères d'affectation des fonds structurels européens peuvent-ils répondre à une situation nouvelle où des régions hors de l'union monétaire bénéficient de marges de manœuvre moins contraignantes tandis que les régions de l'union monétaire sont concernées par une politique d'euro stable ? Pour soutenir l'effort de cohésion, la restructuration du budget communautaire en particulier des dépenses n'est-elle pas inévitable en conséquence d'une réforme de la PAC qui arrive à son terme et des accords agricoles de l'Uruguay round ?...

L'achèvement de la construction monétaire et l'ouverture internationale de l'Union soumettent le processus d'intégration européenne à des contraintes nouvelles qui vont affecter moins le montant que l'orientation du financement de l'effort communautaire de cohésion. Ce dernier semble devoir davantage se spécialiser en faisant porter en priorité l'action sur les régions ou les activités à potentialités de croissance.

2. Les facteurs d'adaptation de la politique de cohésion économique et sociale européenne

Ils sont liés à la fois à la construction interne de la Communauté et à son ouverture voire à son intégration à l'espace international. L'achèvement de la construction monétaire européenne va concerner des économies convergentes nominalement (respect des critères de Maastricht) mais marquées par des retards de développement entre les Etats membres et surtout entre les régions d'un même Etat membre. Simultanément, l'Union européenne poursuit son ouverture internationale en activant la coopération

¹ Commission européenne [1996].

inter-régionale, notamment avec l'Alena et le Mercosur. Or, la zone de libre-échange nord-américaine fonctionne avec des normes sociales différentes de celles de la plupart des pays de l'Union européenne et le Mercosur est un ensemble régional à fortes capacités exportatrices agricoles, en particulier pour les productions d'agriculture tempérée. Enfin, l'adhésion prochaine des pays de l'Est dont le niveau de vie par habitant est sensiblement inférieur à celui des Etats membres de l'Union européenne va engendrer une période d'adaptation pour toutes les économies en présence. Ces évolutions européennes majeures peuvent être source de difficultés pour les régions ou les activités peu dynamiques de la Communauté mais porteuses de croissance pour celles aptes à saisir les opportunités de la compétition internationale. Examinons tout d'abord les conséquences plausibles de l'union monétaire européenne, en particulier la manifestation d'effets de divergence.

1. La manifestation d'effets divergents dans l'union monétaire européenne

Les choix économiques sont de plus en plus sensibles à la recherche de structures transaction-costs saving telles les agglomérations. Dans le cas de l'Union européenne, les conditions économiques ont favorisé sur une longue période la région du Nord européen, les forces centripètes engendrant un effet cumulatif de concentration du secteur industriel dans une seule région (mouvement favorisé par la mobilité des travailleurs en réponse aux différences de salaires). L'agglomération s'est réalisée notamment parce que les coûts de transport étaient faibles alors que le degré d'économies d'échelle et la dépense en biens industriels étaient forts. Phénomène aggravant : toute politique d'intégration régionale ayant pour but la réduction des coûts de transport ou par extension, les coûts d'interactions dans les échanges de biens industriels a conduit à une relation Centre-- Périphérie favorable à la région développée. La réalisation de l'union monétaire est de nature à accroître la divergence régionale en renforçant l'avantage économique des zones les plus développées² (réduction de coûts de transaction, par exemple). Cette union va se construire à partir des espaces nationaux antérieurement constitués et non pas à partir des régions. Des zones en

retard de développement seront donc incluses dans l'union monétaire, ce qui se traduit de facto par la manifestation des deux problèmes suivants :

- l'accentuation des effets d'agglomération dans l'union monétaire (effets centripètes) ;
- la question de l'amortissement des chocs régionaux en l'absence d'un budget fédéral.

Le schéma envisagé d'union monétaire implique la constitution d'une Europe à plusieurs vitesses, c'est-à-dire à géométrie variable ou à plusieurs aires concentriques. Cette logique d'intégration peut entraîner la manifestation d'effets d'agglomération dans l'union monétaire et de délocalisation d'activités dans le second (les «Pré-ins») ou le troisième cercle concentrique (les pays de l'Est). Les écarts européens de productivité entre régions riches et pauvres peuvent conduire à une captation de ressources au profit des centres développés de l'union monétaire. Cette éventualité est d'autant plus plausible que la réalisation d'infrastructures de réseaux (parfois avec le concours des fonds communautaires) a permis de désenclaver les zones relativement moins favorisées de l'Union européenne. Les pays européens qui ne feront pas partie de la première étape de l'union monétaire poursuivront leurs efforts d'ajustement structurel. Ils bénéficieront de contraintes de politique économique de toute façon moins rigoureuses que celles des régions en retard de développement des pays de la zone euro. L'évolution industrielle européenne a abouti à une concentration des activités à rendements croissants dans *la banane bleue*, activités qui d'ailleurs connaissent aujourd'hui une progression moins forte de l'échange intra-branche. Mais on constate surtout la possibilité d'exploitation hors de l'union monétaire, de différences de coûts relatifs de facteurs de nature à favoriser l'affirmation d'une division verticale régionale du travail (DVRT). Cette situation aurait pu se renforcer d'autant plus que, par exemple, les pays ibériques (en particulier l'Espagne) n'auraient pas participé à l'union monétaire dès le départ. Le pouvoir accru d'attraction de la péninsule par rapport à *la banane bleue* se serait manifesté au détriment des régions périphériques de l'union monétaire initiale.

L'existence de deux types de politiques économiques pour les «Ins» (politique rigoureuse) et pour les «Pré-ins» ou les pays de l'Est (politique plus souple d'ajustement structurel) peut favoriser les délocalisations à la périphérie dans le second ou troisième cercle des pays européens. Il pourrait alors exister un danger de rendre économiquement atone la zone comprise entre les régions riches de l'union monétaire et les territoires hors de l'union monétaire qui, tous deux, bénéficieraient de forces économiques centripètes. La crainte d'un euro stable est surtout

² Cependant, l'amélioration des dotations des régions pauvres en facteurs localisés reste un moyen de contrer les mouvements de localisation vers les régions riches induits par une diminution des coûts d'interaction (argument en faveur du maintien des services dans les zones rurales pour éviter l'accentuation de la désertification).

fondée sur la plausibilité d'une concurrence plus vive en provenance des pays «Pré-ins» qui pourraient ainsi exploiter des marges de compétitivité-prix. Rappelons que les évolutions des taux de change des monnaies européennes ont entraîné des distorsions de concurrence sur les marchés intérieurs communautaires, notamment à partir de 1992. L'affaiblissement de certaines monnaies (lire italienne, peseta espagnole, livre sterling...) a ainsi permis de créer des avantages sectoriels tant industriels qu'agricoles au détriment des pays du noyau dur du SME. Les mécanismes créés pour le Marché commun agricole (en remplacement des montants compensatoires monétaires supprimés) n'ont pas été en mesure d'éviter l'apparition de distorsions dans les échanges et donc l'interruption de l'unicité du marché agricole européen pour les organisations communes de marché à prix de soutien. Le passage à la monnaie unique aurait pu constituer la solution définitive à ce problème. Mais un certain nombre de monnaies appartiennent ou restent hors du SME - bis (dans ce dernier cas, les monnaies flottent). Pour appuyer l'effort de convergence des pays du SME - bis, des ajustements significatifs par le taux de change restent en principe autorisés (marges de + ou - 15 pour cent autour des parités déclarées), d'où un risque de dumping monétaire³. Il s'agit là d'une contrainte qui peut peser sur les activités sensibles ou exposées des Etats membres de l'union monétaire, qu'elles soient agricoles ou industrielles.

Avec l'avènement de l'euro, la problématique régionale va nécessairement évoluer. Par exemple, la question des rapports entre le Nord et le Sud de l'Italie risque de se poser en termes plus aigus⁴. En effet, ce pays enregistre des résultats favorables en matière de convergence nominale (inflation, déficits publics) à la suite des mesures d'assainissement économique entrées en vigueur en 1997. Cependant, la persistance des divergences économiques régionales reste problématique à l'heure de la réalisation de l'union monétaire. Dans la perspective de celle-ci, les pouvoirs publics italiens ont pratiqué une imposition supplémentaire, cette pression fiscale accrue s'étant fait sentir principalement en l'Italie septentrionale. Le Nord de l'Italie enregistre un PIB/hab supérieur à celui de la France ou de l'Allemagne, en revanche, celui du Mezzogiorno reste du niveau de celui des pays à faible revenu de l'Europe du Sud. Le Mezzogiorno regroupe un peu plus d'un tiers de la population italienne et ne

contribue qu'au quart du PIB total. A l'heure actuelle, malgré les efforts financiers entrepris dans le cadre communautaire, les disparités Nord - Sud s'accroissent depuis le milieu des années 80. Au cours des quinze dernières années, l'Italie du Nord a été soumise à un quasi - doublement des taux d'imposition sans résultats tangibles ni sur le processus de développement industriel de l'Italie méridionale ni sur l'amélioration de la qualité de son infrastructure et des services de l'Etat. Plus de 55 pour cent des recettes fiscales proviennent du Nord mais le financement de la dette publique italienne par des bons du Trésor émis par l'Etat est largement effectué par les ménages de l'Italie septentrionale qui bénéficient de surcroît de taux d'intérêt réels élevés. On peut donc avancer l'idée que le déséquilibre fiscal subi par le Nord est sensiblement compensé par le niveau de rémunération des bons du Trésor. Cependant, la charge d'intérêts représente plus de 10 pour cent du PIB et à terme, son abaissement, par exemple pour mieux appuyer la croissance économique et alléger le poids de l'endettement public, est inévitable, ce qui appelle une diminution de la pression fiscale dans le Nord de l'Italie. L'union monétaire devrait avoir un effet de levier sur la croissance économique du Nord dont les entreprises dynamiques des districts industriels, aux soldes exportateurs excédentaires, devraient pleinement bénéficier en enregistrant une réduction des coûts de transaction. La diminution des taux d'intérêt attendue de la mise en place de la monnaie unique devrait faciliter leurs conditions de financement national ou international. En revanche, l'Italie méridionale apparaît plus handicapée dans la perspective de l'union monétaire parce que l'infrastructure économique, notamment industrielle, est insuffisamment développée. La détérioration des conditions de la rentabilité consécutive au rattrapage des salaires sur ceux du Nord de l'Italie a affecté durablement l'investissement dans le Sud. Une structure sectorielle défavorable et un manque de capacité d'innovation figurent aussi parmi les facteurs les plus importants qui expliquent le retard en matière de productivité. L'insuffisance de l'allocation des ressources et de la recherche - développement empêche la progression de ces régions qui enregistrent toutefois une amélioration de leur niveau de consommation grâce au système d'indemnisation des pouvoirs publics. En effet, le système des pensions italien assure une garantie de revenus à 30 pour cent de la population du Sud, en particulier les pensions d'invalidité qui atteignent un peu moins de la moitié de l'ensemble des pensions versées. La redistribution opérée par la puissance publique alors que la base productive du Mezzogiorno ne se développait pas a créé une situation de dépendance de cette région à l'égard des finances

³ En définitive, seuls la Grèce et le Danemark suivent aujourd'hui la discipline du SME - bis, ce qui limite les risques de dumping monétaire pour un pays comme la France qui, dans le passé, a surtout souffert des dévaluations compétitives de l'Espagne ou de l'Italie.

⁴ Villers [1998]

publiques italiennes. Avec le traité d'Amsterdam et l'union monétaire, les dérives budgétaires seront désormais sanctionnées (pénalité allant jusqu'à 0,5 pour cent du PIB pour les pays ne respectant pas le critère de convergence budgétaire). De plus, la surveillance du Conseil va s'exercer pour tenter de prévenir toute dérive budgétaire significative en émettant des recommandations susceptibles d'être rendues publiques : la concertation sur la situation économique et financière des Etats membres (article 103 du Traité) prévoit la présentation par les pays de la zone euro de programmes de stabilité et pour les autres Etats membres, de programmes de convergence par lesquels ces pays indiqueront leurs objectifs de comptes publics à moyen terme ainsi que leurs prévisions sur l'évolution pour la même période de l'environnement économique. De telles contraintes devraient entraîner une diminution de l'affectation de fonds publics dans le Mezzogiorno. Cette situation est d'autant plus probable que la revendication d'allègement fiscal des régions du Nord sera forte parce que la rémunération de leur épargne investie dans la dette publique se sera abaissée. Plus généralement, les difficultés actuelles et prévisibles du Mezzogiorno soulèvent la question des effets défavorables d'une uniformisation des salaires non assise sur des gains de productivité et conduisant à la diminution voire à l'annulation de l'avantage comparatif des zones les moins avancées de l'Union européenne. Il existe donc un risque pour les régions en retard de développement de l'union monétaire d'être délaissées par des investisseurs préférant exploiter les opportunités de rentabilité accrue dans les régions européennes autres que celles de la zone euro.

Enfin, les mutations technologiques en cours et le développement d'infrastructures très performantes de transport et de télécommunication reliant les grandes métropoles (renforcement d'une économie d'archipel) sont de nature à accentuer la dynamique de concentration et la dualisation des espaces.

2. La coopération inter - régionale de l'Union européenne : concurrence accrue et affirmation d'une économie d'archipel

La transition actuelle vers la monnaie unique s'accompagne d'un niveau élevé de chômage en Europe (17,5 millions environ à la fin de l'année 1997). L'achèvement du marché intérieur qui se poursuit toujours à l'heure actuelle (l'ouverture des marchés publics allemands et français, par exemple, est incomplète) conduit à un décloisonnement et à une déréglementation économiques. Cette intégration par

des mécanismes de marché tend à se développer dans le domaine de l'emploi et des conditions sociales. Il apparaît une logique du moins-disant social parce que l'élément social du coût de production est devenu l'objet de réduction et d'arbitrage en matière de localisation des investissements directs. Les effets pervers sont considérables, comme on peut l'observer au Royaume-Uni : accentuation du dualisme social avec apparition d'une économie de type Sierra Madre⁵, perte de qualification du travail imputable à une formation insuffisante. La contagion du modèle social anglais (proche d'un modèle international caractérisé par la déficience des politiques sociales) semble gagner les autres pays européens où d'ores et déjà, on constate une augmentation de la précarité du travail caractérisée par un développement sensible des contrats à durée déterminée. En France où l'augmentation de la population active est plus forte qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni en raison d'une natalité relativement plus vigoureuse, le poids du chômage et de la précarité apparaît plus important et socialement et budgétairement coûteux (contrainte pesant sur la cohésion sociale du pays). En Allemagne, comme en France, le chômage atteint un niveau élevé de la population active et progressivement, le poids de l'ajustement économique apparaît supporté par le facteur travail. A ce propos, deux remarques doivent être faites :

- la flexibilité du travail ne peut pas être imputée au processus d'intégration européenne mais semble constituer le prix de l'adaptation nécessaire à l'ouverture internationale des marchés. L'intégration internationale des activités est un phénomène évolutif se traduisant aujourd'hui par une métropolisation de l'économie mondiale dans la mesure où de très grandes villes attirent une part croissante de la production et du pouvoir. Dans une large mesure, l'économie mondiale apparaît inter-métropolitaine autant qu'internationale. Comme l'indique P. Veltz, «alors que les réseaux de proximité reliant verticalement les villes à leurs arrière-pays déclinent souvent, les réseaux horizontaux entre mégavilles se renforcent, donnant naissance à une économie d'archipel qui dans certaines sphères d'activités financières ou technologiques, monopolise littéralement l'activité et les échanges»⁶. En Europe, si les inégalités entre Etats ont tendance sur une longue période à diminuer, en revanche, les inégalités de revenu moyen entre régions d'un même

⁵ Cette expression de A. Dixit a été reprise par P. Krugman. Elle décrit l'apparition d'un dualisme social dans une économie où les meilleurs parmi les travailleurs les plus qualifiés captent la majorité des revenus. En dehors des travailleurs non qualifiés, les exclus concernent de plus en plus les travailleurs qualifiés relativement moins performants

⁶ Veltz [1997].

Etat s'élèvent avec l'affirmation de la métropolisation de l'économie. Or, les seuls mécanismes de solidarité inter-territoriale sont ceux établis par les pouvoirs publics qui financent dans les pays européens des transferts de l'ordre de 10 pour cent à 15 pour cent du produit national. En France, les emplois publics et directement entraînés par les dépenses publiques représentent entre 60 pour cent et 80 pour cent des emplois dans 22 chefs-lieux de départements, c'est-à-dire que plusieurs villes non métropolitaines survivent du fait des dépenses publiques ou de flux induits par celles-ci. La capitale, Paris, demeure la ville française où l'activité est la plus privée. Le risque est alors la désintégration territoriale : dans un premier temps, la métropole se désintéresse de l'arrière-pays (marché non privilégié, moindre utilisation de ses ressources) et, dans un second temps, elle peut souhaiter remettre en cause les mécanismes de solidarité avec l'espace périphérique. Dans l'union monétaire future, les prémices d'un tel processus de désintégration territoriale pourraient tout à fait se manifester, par exemple entre le Nord et le Sud de l'Italie.

- après une première étape d'acceptation de la constitution de zones d'intégration régionale comme moyen transitoire d'accéder à terme au libre-échange généralisé, une seconde étape s'ouvre aujourd'hui avec le développement de la coopération inter-régionale. Ainsi, en dehors du cas exemplaire de l'Union européenne, l'intégration régionale est devenue un thème central dans le développement du continent américain : l'Aléna et le Mercosur apparaissent comme les deux pôles émergents de structuration de ce continent. Prenons l'exemple du Mercosur. En décembre 1995 a été signé un accord-cadre inter-régional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres et le Mercosur. Cet accord, de nature transitoire et évolutive, vise à promouvoir d'étroites relations entre les deux zones d'intégration régionale dans la perspective de la future mise en place d'une Association inter-régionale impliquant notamment la libéralisation progressive et réciproque des échanges. L'Union européenne est devenue au cours de ces dernières années le principal partenaire du Mercosur pour les échanges extérieurs (un peu moins de 30 pour cent de ses exportations et de ses importations), les investissements (36 pour cent des investissements directs totaux et 70 pour cent des investissements européens en Amérique latine). Entre 1993 et 1996, les exportations de l'Union européenne ont progressé de 50 pour cent, aboutissant à un excédent commercial avec le Mercosur d'environ 1400 millions de dollars en 1995. Les évolutions réglementaires entre les deux zones seront décisives dans l'accentuation de leurs relations bilatérales puisqu'elles indiqueront aux acteurs économiques dans

quelle aire géographique et selon quels scénarios généraux les pouvoirs publics entendent promouvoir le développement économique. La coopération inter-régionale qui s'intensifiera nécessairement aboutira à consolider le phénomène d'économie d'archipel. Le risque est, d'une part, d'ordre social puisque des normes sociales faibles peuvent s'imposer internationalement et, d'autre part, d'ordre régional puisque les grands pôles urbains européens obéissent progressivement à une nécessité d'intégration internationale davantage que régionale.

3. L'adhésion des pays de l'Est : des besoins croissants de cohésion à fonds structurels constants

Le scénario d'une union économique et monétaire européenne incluant à terme la Mittel Europa est à l'heure actuelle en voie de concrétisation. En juin 1993, le Conseil européen de Copenhague a adopté les critères applicables aux pays d'Europe centrale et orientale en vue de leur adhésion. Celle-ci requiert de la part des pays candidats :

- le fonctionnement d'institutions stables garantissant la démocratie et la protection des minorités ;

- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne (des progrès sont encore nécessaires en matière de systèmes bancaires et financiers et de régimes de sécurité sociale) ;

- la capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la reprise de l'acquis communautaire et la souscription aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Le programme de l'Agenda 2000, qui définit la stratégie du financement communautaire à moyen terme (2000-2006), indique clairement que les élargissements se traduiront pour les Quinze par des coûts supplémentaires importants, étalés sur une longue période, que la Commission évalue à 75 milliards d'Ecus. Les dépenses de la PAC pourront être couvertes sans difficultés prévisibles dans le cadre de la ligne directrice agricole qui prévoit un accroissement des dépenses de 74 pour cent du taux de croissance du PNB communautaire. Quant aux dépenses consacrées aux politiques structurelles, elles resteraient plafonnées à la limite actuelle de 0,46 pour cent du PNB, soit 275 milliards d'euros sur la période 2000-2006 dont 210 milliards seraient alloués aux opérations dans les Etats membres (aux prix 1999, le montant total de l'allocation des fonds structurels pour la période 2000-2006 s'élèvera à 218,4 milliards d'euros). A partir de leur adhésion, les nouveaux Etats membres percevraient un montant total de 38 milliards d'euros,

comprenant leur part du Fonds de cohésion, tandis que l'aide de pré-adhésion pour les dépenses consacrées aux transports et à l'environnement s'élèverait à 7 milliards d'euros. Pour affecter cette dernière, en mars 1998, en application des conclusions du Conseil européen des 12 et 13 décembre 1997, la Commission a conçu un projet de règlement établissant l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) pour les pays candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. Il sera orienté principalement vers l'alignement de ces pays sur les normes d'infrastructure communautaires ; une contribution financière de l'Union européenne sera ainsi affectée à des mesures de cohésion économique et sociale, notamment en matière d'environnement et d'infrastructure de transport⁷. La Commission assurera la coordination et la cohérence entre les mesures relevant de l'ISPA et les mesures financées par d'autres contributions (budget général communautaire, BEL, FEI, BERD...). Le taux d'aide communautaire accordé au titre de l'ISPA peut représenter jusqu'à 85 pour cent des dépenses publiques ou assimilables, y compris les dépenses des organismes dont les activités sont entreprises dans un cadre administratif ou légal qui les rendent assimilables aux organismes publics.

Après une baisse de leur poids dans l'activité internationale consécutive à la désagrégation du CAEM, les pays de l'Est accroissent progressivement leur participation au processus de mondialisation des activités. Cependant, leur position aussi bien dans les

échanges mondiaux que dans les stocks d'investissements directs étrangers demeure modeste, c'est-à-dire inférieure à 3 pour cent. Une partie des échanges entre l'Union européenne et les pays de l'Est résulte d'accords de sous-traitance entre des firmes communautaires et est-européennes. Ce commerce qui bénéficie du régime douanier du trafic de perfectionnement passif représente entre 10 et 15 pour cent des échanges totaux avec l'Union européenne. Pour le textile et la confection, ce système est apparu comme un substitut à l'investissement direct (la part de ces activités dans les investissements directs étrangers n'est que de 1,8 pour cent au 1^{er} janvier 1996). Avant l'an 2000, les droits de douane sur les produits de ce type entièrement fabriqués dans les pays de l'Est disparaîtront, ce qui annulera les avantages enregistrés au titre du trafic de perfectionnement passif. D'ores et déjà, il est important de relever l'évolution qualitative des échanges avec les pays de l'Est en particulier :

- la modification de leur composition sectorielle : outre les produits textiles bénéficiaires du trafic de perfectionnement passif, le développement des ventes de produits mécaniques est à noter avec une tendance à l'évolution vers des produits à contenu technologique plus élevé ;

- une élévation du ratio des valeurs unitaires Exportations/Importations pour les échanges avec l'Union européenne. Pour la Hongrie, la valeur unitaire des exportations excède celle des importations (montée en gamme des exportations) ;

- une élévation des coefficients d'échanges intra-branches. Ainsi, le coefficient de Grubel-Lloyd est passé de 0,41 en 1988 à 0,60 en 1994 pour la Hongrie et de 0,42 à 0,63 pour la République tchèque sur la même période. En revanche, pour d'autres pays (Bulgarie, Roumanie), le commerce intra-branche avec l'Union européenne est très faible⁸.

L'insertion des pays de l'Est dans la division internationale du travail accroît progressivement la pression concurrentielle sur les activités traditionnelles ou peu intensives en recherche - développement des régions de l'Ouest européen. Cette compétition produira des effets sensibles au niveau régional ou sectoriel, ce qui peut engendrer des besoins accrus en fonds structurels pour aider aux

⁷ Ces moyens octroyés pour la période 2000-2006 permettront de faciliter la reprise par les pays candidats de l'acquis communautaire dans le domaine environnemental et contribueront à un développement durable dans ces régions. Les taux de concours fournis par la Communauté au titre de l'ISPA doivent être ajustés pour renforcer l'effet de levier des ressources permettant de promouvoir l'utilisation de financements privés et pour tenir compte de la capacité des mesures de générer des recettes nettes substantielles. En matière d'actions éligibles, l'article 2, alinéa 2, précise que «La Communauté fournit des concours au titre de l'ISPA à la lumière de la stratégie et des objectifs visés à l'article premier pour :

- les mesures en matière d'environnement permettant aux pays bénéficiaires de se conformer aux exigences de l'acquis communautaire en matière d'environnement et aux objectifs des partenariats pour l'adhésion ;

- les mesures en matière d'infrastructures de transport qui visent à promouvoir des modes de déplacement durables et, notamment, celles qui constituent des projets d'intérêt commun sur la base des critères de la décision n° 1692/96 du Conseil, ainsi que celles permettant aux pays bénéficiaires de se conformer aux objectifs des partenariats pour l'adhésion ; sont inclus l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux entre-eux, ainsi qu'avec les réseaux transeuropéens, y compris l'accès à ces réseaux.

Les mesures doivent être de dimension suffisante pour avoir un impact significatif sur la protection de l'environnement ou sur l'amélioration des réseaux d'infrastructure de transport. En tout état de cause, le coût total d'une mesure ne peut pas être, en principe, inférieur à 5 millions d'euros».

⁸ Henriot [1997].

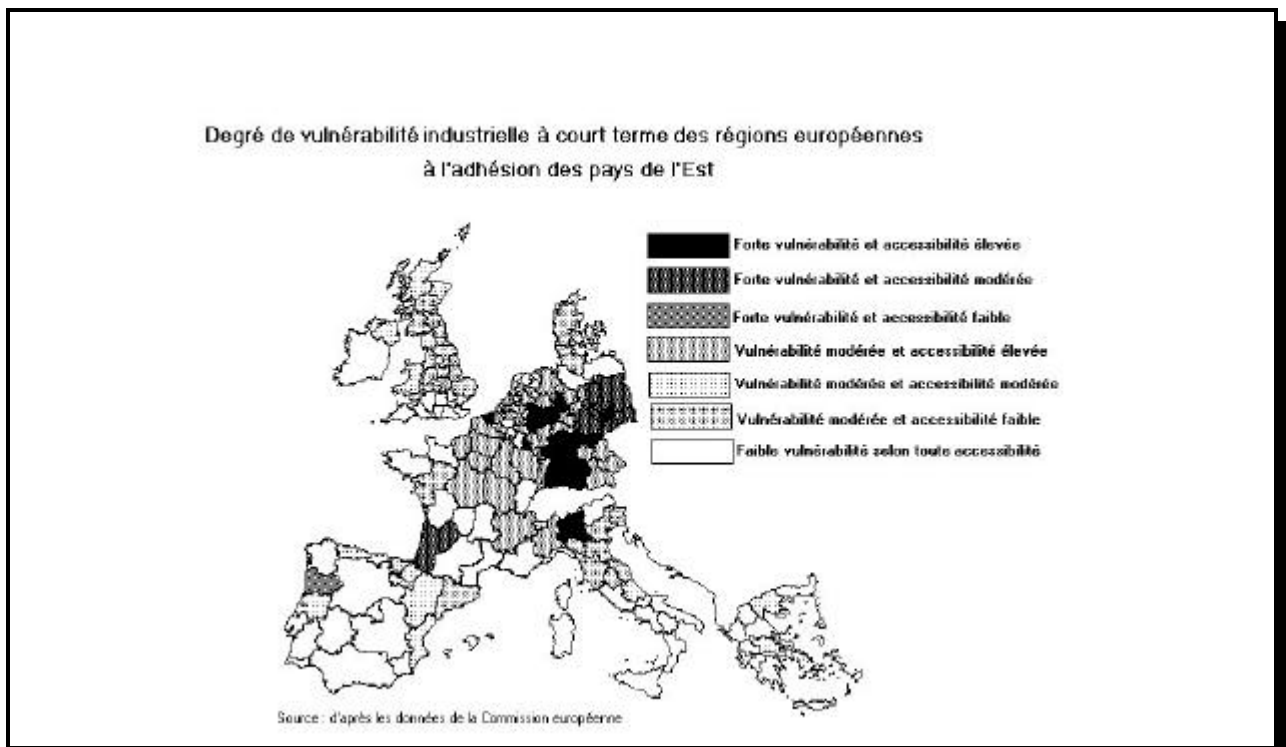


Figure 1 : Degré de vulnérabilité industrielle à court terme des régions européennes à l'adhésion des pays de l'Est

adaptations économiques nécessaires. Mais le principal choc de l'adhésion concernera les pays de l'Est en retard de développement, de la même manière que cela s'est produit avec les pays ibériques lors de leur entrée dans la CEE. Les cartes typologiques (figures 1 et 2) ont été établies à partir de deux variables : la vulnérabilité des activités et l'accessibilité des régions. La première est d'autant plus significative que les échanges commerciaux entre les régions concernées sont importants et la seconde, déterminée par l'indicateur d'accessibilité potentielle de Keeble, est d'autant plus grande que les coûts de transport sont faibles⁹.

L'interpénétration des économies va entraîner à court terme toutes choses égales par ailleurs une concurrence industrielle accrue entre les pays de l'Est et certaines régions de l'Union européenne. Sur les 27 régions européennes qui connaissent un niveau d'emploi industriel élevé, 17 sont des régions qui se caractérisent par un fort degré d'accessibilité ; c'est le cas de la région de la Ruhr, du Sud-Ouest de l'Allemagne et du Nord-Ouest de l'Italie. Définis par une accessibilité modérée, on trouve ensuite les Landër de l'ex - Allemagne de l'Est et la région Aquitaine. La région de Porto dont le degré de vulnérabilité à l'adhésion est élevé apparaît en revanche périphérique et moins accessible à la concurrence industrielle des pays de l'Est. Le tissu industriel des autres régions

européennes, fortement accessible ou pas, est modérément ou faiblement affecté par l'élargissement en raison de la nature des activités concernées.

En revanche, la concurrence agricole semble devoir s'exercer plus fortement sur les régions en retard de développement (en particulier périphériques) de l'actuelle Union européenne. Les conséquences de l'adhésion peuvent être appréhendées au regard de deux variables essentielles : l'évolution de la production et des prix. Trois groupes de produits peuvent être distingués¹⁰ :

- les produits céréaliers et l'élevage «hors sol» (viandes de porc et de volaille) qui se caractérisent par un fort potentiel de production avec des prix relativement proches de ceux de l'Union européenne ; la production des pays de l'Est est en croissance aujourd'hui et sous réserve d'une qualité suffisante, ce type d'agriculture va contribuer à accroître la pression concurrentielle dans l'Union européenne.

- le secteur laitier, encore affaibli par la transition et en restructuration à l'heure actuelle, dispose de capacités de production importantes à moyen terme. Le processus de convergence vers la PAC est plus problématique parce que les écarts de prix sont importants et les mécanismes de régulation de l'offre sont insuffisants (seule, la Hongrie pratique une politique de quotas) ;

⁹ Keeble [1982].

¹⁰ Les Notes bleues de Bercy [1997].

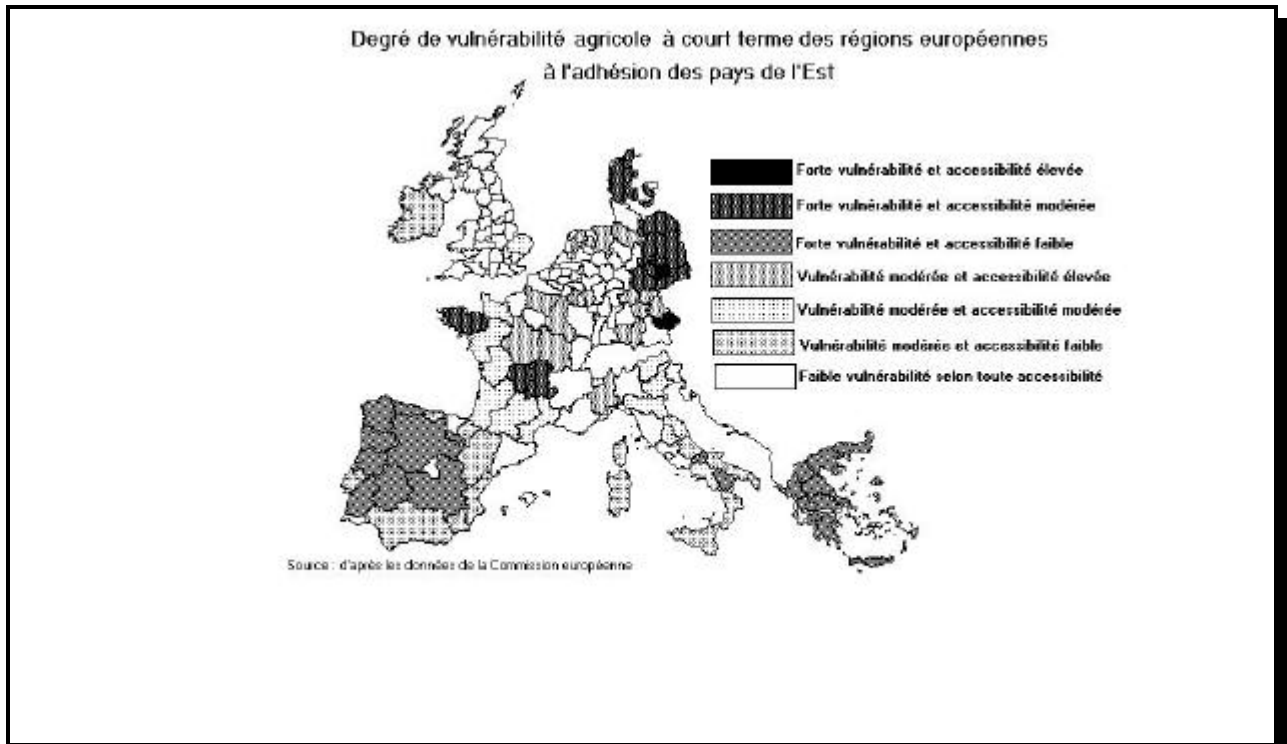


Figure 2 : Degré de vulnérabilité agricole à court terme des régions européennes à l'adhésion des pays de l'Est

- la production bovine qui a subi une forte décapitalisation au cours de la période de transition se caractérise par un potentiel de production affaibli. Les écarts de prix sont importants et les règles sanitaires insuffisantes par rapport à la situation de l'Union européenne.

Au total, deux problèmes relatifs aux relations entre l'Union européenne et les pays de l'Est doivent être soulignés : celui de la concurrence agricole potentielle et celui du partage des fonds structurels à l'issue de leur adhésion. Dans ses propositions de nouvelle adaptation de la PAC, la Commission prend en compte le fait que l'élargissement à l'Est entraînera un accroissement de 50 pour cent des superficies agricoles et un doublement de la main-d'œuvre agricole. Par conséquent, les niveaux actuels de soutien des prix agricoles et de paiements directs ne sont pas praticables parce qu'ils coûteraient chers, tout en n'évitant pas le développement d'excédents en particulier de sucre, de lait et de viande. La ligne directrice agricole passerait de 43,3 milliards d'Ecus en 1999 à 44,1 milliards en 2000 puis à 50 milliards d'Ecus en 2006 (aux prix 1997). L'Agenda 2000 prévoit la poursuite de la baisse des prix garantis à l'intérieur de l'Union pour les principales cultures afin de les rapprocher des prix en vigueur dans les pays de l'Est (différentiel important de prix, en moyenne aujourd'hui de 60 pour cent à 80 pour cent) et de les aligner sur les cours mondiaux. L'évolution du soutien des prix agricoles communautaires vers les prix

agricoles est - européens peut entraîner un alourdissement du coût des aides directes si la baisse des prix n'est pas mise à profit pour conquérir des parts de marché dans les pays tiers. Cette approche dynamique des marchés ne peut concerner en fait que les grandes exploitations agricoles et devrait pénaliser les petites et moyennes exploitations peu présentes sur les marchés internationaux mais prédominantes dans les régions en retard de développement. De plus, le système d'aides directes aux agriculteurs de l'actuelle Union européenne ne pourra pas ne pas être étendu aux agriculteurs des pays de l'Est même si leur adhésion ne se traduit pas par une baisse de leurs prix agricoles, sinon les conditions intra-communautaires de concurrence seraient faussées. De ce fait, le soutien communautaire à l'agriculture pourrait être plus important que prévu. Les modalités de financement par des aides directes sont néanmoins tributaires de la prochaine négociation agricole dans le cadre de l'OMC, à l'expiration de la clause de paix de l'Uruguay round qui court jusqu'en 2003 (les Etats-Unis ne souhaitant le maintien que des aides directes découplées des quantités produites). L'évaluation chiffrée des coûts de l'élargissement fournit des résultats variables. Différentes simulations ont montré que sous l'hypothèse d'une égalité de traitement avec les pays du Fonds de cohésion, les montants à allouer aux pays de l'Est pourraient atteindre 20 milliards d'Ecus par an. En y ajoutant les fonds à percevoir au titre de la PAC, l'enveloppe budgétaire s'élèverait annuellement à 40

milliards d'Ecus environ¹¹. R. Baldwin, quant à lui, indique un montant global de 58 milliards d'Ecus dont 26 milliards d'Ecus au titre des fonds structurels¹². La sollicitation potentielle des fonds structurels par les pays de l'Est peut être déterminée par rapport à celle des pays actuels bénéficiaires du Fonds de cohésion sous les hypothèses suivantes :

- les fonds structurels reçus par tête sont fonction de l'écart entre le PIB par tête franco-allemand et le PIB par tête du pays bénéficiant du Fonds de cohésion ;

- les fonds structurels reçus par tête sont fonction de l'écart entre le taux d'emploi franco-allemand et le taux d'emploi du pays bénéficiant du Fonds de cohésion ;

En retenant une relation linéaire entre les variables, on peut écrire :

$$\begin{aligned} \text{Fonds structurels/hab} = & \\ & \mathbf{a * (PIB/hab franco-allemand -} \\ & \mathbf{PIB/hab du pays du Fonds de} \\ & \mathbf{cohésion)} \\ & \mathbf{+ b *(taux d'emploi franco-} \\ & \mathbf{allemand - taux d'emploi du pays du} \\ & \mathbf{Fonds de cohésion)} \end{aligned}$$

Les coefficients a et b déterminés en 1995 pour les quatre pays du Fonds de cohésion et appliqués aux PECO permettent d'évaluer le montant des fonds structurels à percevoir cette année-là par ces pays s'ils avaient adhéré à l'Union européenne en étant soumis aux mêmes critères que ceux des pays du Fonds de cohésion. Le montant global se serait élevé alors à environ 44 milliards d'Ecus.

Une conclusion apparaît clairement : une fois l'adhésion réalisée, le partage des fonds structurels entre les différents Etats membres s'annonce problématique, en particulier avec les pays actuellement bénéficiaires du Fonds de cohésion. Pour l'heure, le cadre financier de la période 2000 - 2006 a été conçu pour couvrir l'évolution des politiques communautaires et les incidences de l'élargissement de l'Union à de nouveaux Etats membres dans le respect de la règle de discipline budgétaire définie en 1992 par le Conseil européen d'Edimbourg. Afin de dégager les moyens financiers consacrés à l'élargissement, la Commission imposera une rationalisation accrue dans l'affectation des fonds structurels. Pour les pays de l'Est, le véritable problème à venir est celui de leur capacité d'absorption des fonds structurels. Ceux-ci aboutissent généralement à une élévation du produit national : ainsi, à l'horizon 1999, l'accroissement du

PIB induit par les fonds structurels serait de l'ordre de 9 pour cent en Irlande et au Portugal et de 4,5 pour cent en Espagne. Ces investissements sont donc un facteur d'accroissement de la convergence réelle entre Etats membres. Si les critères actuels d'éligibilité étaient appliqués aux pays de l'Est, les fonds structurels pourraient représenter 15 pour cent de leur PIB (et près de 25 pour cent pour la Bulgarie et la Roumanie). L'utilisation efficace de ces fonds serait improbable et pourrait engendrer des effets pervers tels la surestimation de leur taux de change réel, la détérioration de leur balance commerciale ou une accentuation des tensions inflationnistes¹³. *L'étude sur l'impact de l'élargissement sur la politique de cohésion de l'Union (Agenda 2000)* a confirmé que les pays candidats se situent très loin derrière les Etats membres de l'Union en termes de développement économique et que leur capacité institutionnelle de gérer les Fonds structurels doit être améliorée. Elle concluait alors qu'il convenait de leur fournir une aide de pré-adhésion et de les familiariser avec la politique structurelle de l'Union¹⁴.

En définitive, l'adhésion des pays de l'Est à l'Union européenne pourrait engendrer :

- une stimulation significative de la croissance des pays adhérents et donc des progrès de leur convergence réelle ;

- un transfert de fonds des pays de l'actuelle Union européenne vers les pays adhérents dont l'effet serait déflationniste mais plus ou moins intégralement compensé par l'accroissement des débouchés dans les pays de l'Est. L'effet sur la croissance des membres actuels de l'Union européenne serait assez faible mais les effets régionaux seraient plus sensibles en entraînant une adaptation des règles de partage des fonds structurels.

3. L'évolution implicite de la politique actuelle de cohésion économique et sociale européenne

Examinons tout d'abord le cadre réglementaire actuel et les propositions de l'Agenda 2000 en ce qui

¹³ Henriot [1997].

¹⁴ Au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, il a été décidé de consacrer au cours de la période 2000-2006, 22 milliards d'euros aux interventions de pré-adhésion et à partir de 2002 jusqu'à 2006, 58 milliards d'euros au financement de l'élargissement. Bien entendu, il ne s'agit pas là d'une estimation du coût définitif de l'adhésion de pays de l'Est à l'Union européenne parce que leur rattrapage économique se poursuivra après 2006 avec le concours des fonds communautaires.

¹¹ Besnainou [1995].

¹² Baldwin [1994].

concerne les fonds structurels européens. Un bilan contrasté de leur impact peut être établi et un tel résultat ainsi que le poids des nouvelles contraintes étudiées précédemment expliquent le passage à une nouvelle étape de la politique européenne des fonds structurels.

1. Les dispositions en vigueur aujourd'hui

La politique européenne d'actions structurelles s'est mise en place progressivement. En 1975, le Fonds européen de développement régional (le FEDER) est créé. A l'origine, il s'agit d'un financement de projets découlant de choix plutôt nationaux avec une répartition par quotas fixes entre Etats membres de fonds qui vont s'avérer en réalité insuffisamment importants. En 1979, la création d'une section «hors quota» permet une action selon des critères communautaire mais ses moyens sont plafonnés à 5 pour cent de la dotation totale du FEDER. En 1984, une réforme significative intervient en substituant au système des quotas un système par fourchettes, la limite inférieure de la fourchette ne constituant une garantie de financement que si les projets à réaliser respectent les règles de l'éligibilité communautaire¹⁵. La réforme la plus importante des fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA - Orientation) intervient en 1988 et met en place un financement commun et par objectif de ces trois fond¹⁶. Dans l'Agenda 2000, la Commission recommande la consolidation de la dotation actuelle des fonds structurels, les Etats membres souhaitant geler le plafond des moyens financiers de l'Union européenne (ressources du budget général) au niveau fixé en 1992 au sommet d'Edimbourg, soit 1,27 pour cent du PIB de la Communauté. Elle propose donc un montant total de 218 milliards d'euros pour ce prochain budget septennal au titre des fonds structurels plus environ 20 milliards d'euros au titre de la dotation du Fonds de cohésion.

Comme l'indique l'Agenda 2000, «La cohésion est essentielle et elle le sera encore plus après

l'élargissement, étant donné que le revenu par habitant dans les pays candidats ne représente qu'un tiers de la moyenne de l'Union... La Commission a décidé que l'efficacité des fonds structurels serait améliorée si les sept objectifs étaient réduits au nombre de trois et si leur gestion était simplifiée et décentralisée - essentiellement par un nouveau partenariat entre la Commission, les Etats membres et les régions. Elle propose également que les dépenses au titre des objectifs 1 et 2 (qui seraient redéfinis de manière à s'étendre aux régions faisant l'objet d'une restructuration économique et sociale majeure) soient concentrées sur 35 à 40 pour cent de la population de l'Union d'ici à l'an 2006, contre 51 pour cent à l'heure actuelle. Comme les régions relevant de l'objectif 1 connaissent un taux de chômage moyen supérieur de 60 pour cent à la moyenne générale de l'Union européenne, il est proposé de leur allouer les deux tiers environ des fonds structurels disponibles pour les quinze Etats membres. La Commission indique qu'à l'avenir, il faudra appliquer de manière plus stricte le critère d'éligibilité à l'objectif 1, à savoir que le PIB par habitant d'une région ne doit pas dépasser le seuil de 75 pour cent de la moyenne de l'Union européenne. La priorité sera accordée aux programmes qui améliorent la compétitivité dans les régions de l'objectif 1 et à ceux qui favorisent la diversification économique dans le cadre de l'objectif 2. Un nouvel objectif 3 sera créé pour couvrir les régions en dehors des objectifs 1 et 2, qui ont besoin d'une aide pour adapter et moderniser leurs systèmes d'éducation, de formation et d'emploi. Le Fonds de cohésion, destiné aux Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 pour cent de la moyenne communautaire et qui finance des projets relatifs à l'environnement et l'infrastructure des transports, restera inchangé¹⁷. Plus précisément, l'objectif 1 va concerner les régions confrontées aux difficultés les plus graves en matière de revenu, d'emploi, de systèmes productifs et d'infrastructures et dans lesquelles le chômage est de 60 pour cent supérieur à la moyenne communautaire. Il s'appliquera aussi aux régions ultrapériphériques et à celles relevant actuellement de l'objectif 6. L'objectif 2 recouvrira les régions en proie aux difficultés structurelles : zones en mutation économique, zones rurales en déclin, zones en crise dépendantes de la pêche, quartiers urbains en difficulté. La liste des zones éligibles à cet objectif sera établie par la Commission, en concertation étroite avec les Etats membres et en tenant compte de leurs priorités. Le nouvel objectif 2 sera plafonné à 18 pour cent de la population totale de l'Union mais il est prévu aussi de ne pas réduire de plus d'un tiers la population éligible au nouvel objectif 2 dans chaque Etat membre

¹⁵ Buzelay [1996].

¹⁶ Ces objectifs étaient au nombre de six : l'objectif 1 concernait les zones en retard de développement dont le PIB par tête était < à 75 pour cent de la moyenne communautaire ; l'objectif 2 agissait sur la reconversion des zones en déclin industriel ; la lutte contre le chômage et l'exclusion et pour l'insertion des jeunes était prise en charge par l'objectif 3 ; la formation des travailleurs non qualifiés relevait de l'objectif 4 ; l'objectif 5 était dédoublé et recouvrait, d'une part, l'adaptation des structures rurales et de la pêche (objectif 5a) et, d'autre part, la diversification des zones rurales vulnérables (objectif 5b) ; l'objectif 6 concernait le développement des régions à très faible densité de population.

¹⁷ Commission européenne, Extrait de l'Agenda 2000.

(y compris les régions de l'ex-objectif 1 qui satisfont les critères du nouvel objectif 2) par rapport à la population éligible aux objectifs 2 et 5b actuels. Pour la France, la concentration financière en faveur des régions les plus défavorisées doit se traduire par l'exclusion de tout le territoire métropolitain du champ de l'objectif 1 et par un rétrécissement des zones susceptibles de percevoir une aide communautaire au titre des autres objectifs. La stricte application du critère du chômage doit faire basculer les régions de la Corse et du Hainaut français dans le nouvel objectif 2 qui se partage le solde de l'enveloppe financière européenne avec le nouvel objectif 3 auquel seront accessibles toutes les zones exclues des objectifs 1 et 2. Les adaptations de la politique des fonds structurels présentées dans l'Agenda 2000 sont à la fois la conséquence d'un bilan mitigé des résultats obtenus par cette politique et l'expression d'une volonté implicite de soutenir davantage une croissance polarisée de zones susceptibles de s'intégrer dans une économie d'archipel.

2. Un bilan contrasté de la politique des fonds structurels

La lutte contre les inégalités régionales constitue aujourd'hui le deuxième poste du budget général de l'Union avec un tiers des dépenses derrière le financement de la politique agricole commune. Le budget alloué aux politiques structurelles représente 0,46 pour cent du PIB de la Communauté. L'apport financier des fonds structurels s'élève annuellement à 14,7 milliards d'Ecus pour la période 1989-1993 et à 28 milliards d'Ecus pour la période 1994-1999.

De 1950 à 1990, un processus de convergence s'est bien manifesté puisque les régions à revenu initial par habitant plus bas ont connu un taux de croissance plus rapide que les autres. Cependant, le rattrapage des régions pauvres a été très lent puisque l'écart de revenu ne s'est comblé que d'environ 2 pour cent par an. A ce rythme, il aurait fallu 35 ans pour réduire de moitié ce retard mais la convergence s'est ralentie au début des années 80 et s'est établie à 1,3 pour cent par an entre 1978 et 1992.

Le fait nouveau est que cette convergence se poursuit entre Etats membres alors qu'elle se réduit entre régions riches et régions pauvres d'un même pays. Il apparaît une situation où dans les pays relativement pauvres, seules les régions riches bénéficient d'un processus de convergence avec les pays européens les plus développés. La programmation par objectifs des fonds structurels donne des résultats globaux encore insuffisants où toutefois, les régions aidées au titre de l'objectif 2 semblent mieux résister à l'accentuation du chômage (figures 3 et 4).

Cependant, le Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne montre qu'au cours des dix années 1986-1996, les changements suivants sont apparus¹⁸:

- le PIB par habitant des dix régions où il était le plus bas est passé de 41 pour cent de la moyenne de l'Union à 50 pour cent; celui des vingt-cinq régions les plus pauvres est passé de 52 pour cent à 59 pour cent de celle-ci ;

- le PIB par habitant des quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion est passé de 65 pour cent de la moyenne de l'Union à 76,5 pour cent et il devrait, selon les prévisions, atteindre 78 pour cent de celle-ci en 1999. C'est un rythme rapide de convergence qui a été impulsé largement par une intégration économique européenne plus étroite mais les Fonds structurels ont aussi joué un rôle important. Ainsi, les exportations et les importations entre les quatre pays bénéficiaires du Fonds de cohésion et les autres Etats membres de l'Union ont doublé en termes réels au cours des dix dernières années et représentent les unes et les autres aujourd'hui environ 120 milliards d'euros. Cependant, d'importantes disparités subsistent. Même si le processus de rattrapage est relativement rapide, l'ensemble de celui-ci peut demander encore une ou deux générations. En outre, alors que la plupart des régions font l'expérience d'au moins une certaine convergence, de nouvelles inégalités apparaissent. Les régions en retard de développement les plus favorisées, en particulier des capitales telles que Dublin ou Lisbonne, effectuent un rattrapage beaucoup plus rapide que leurs arrière-pays ruraux. Cela souligne l'importance d'une révision périodique de l'affectation de l'aide afin de garantir que les ressources limitées soient concentrées sur les régions les plus nécessiteuses. Si l'on constate une convergence en ce qui concerne le produit régional, la situation est moins favorable au niveau du chômage. Malgré la reprise cyclique intervenue depuis 1994, le chômage restait à peine inférieur à 10 pour cent à la fin de 1998 dans l'Union, ce qui signifie qu'il y avait 16,5 millions de personnes sans travail à la recherche d'un emploi. Au cours des vingt-cinq dernières années, la hausse du chômage a frappé certaines régions beaucoup plus que d'autres et plusieurs n'ont pratiquement pas été touchées : les vingt-cinq régions où le taux de chômage est le plus bas sont presque les mêmes aujourd'hui que celles d'il y a dix ans et le taux y est resté constant, autour de 4 pour cent. Par contre, les taux des régions les plus touchées sont passés de 20 pour cent à près de 24 pour cent. L'importance du chômage des régions périphériques montre qu'au-delà

¹⁸ Commission européenne [1999].

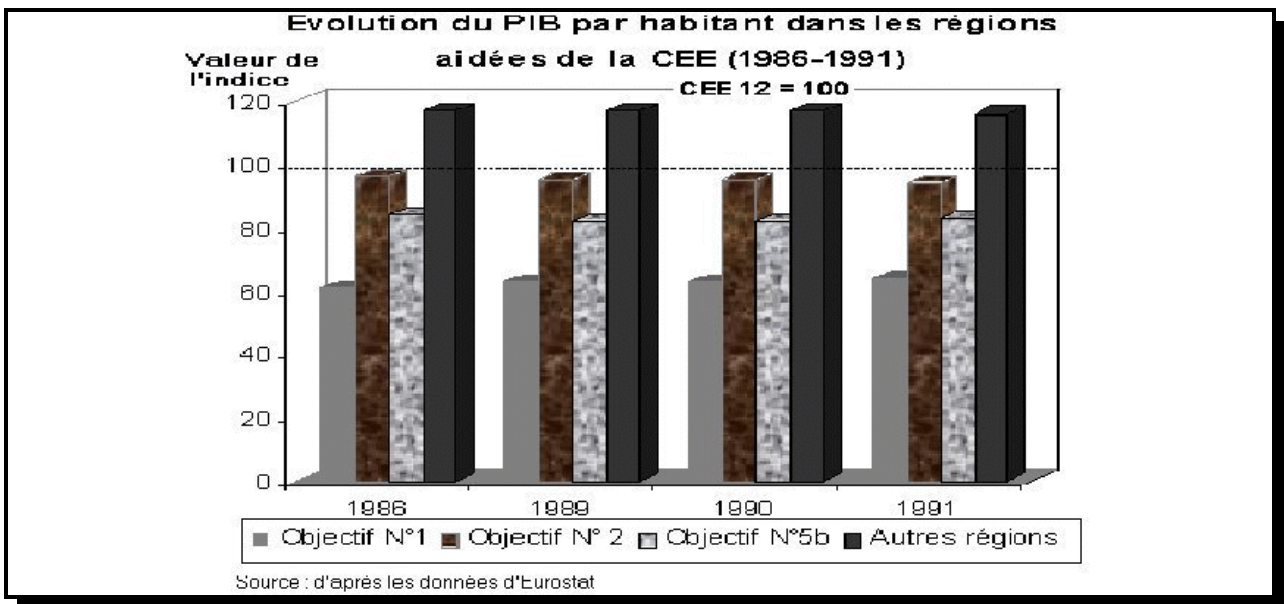


Figure 3 : Evolution du PIB par habitant dans les régions aidées de la CEE (1986-91)

d'une croissance à court - moyen terme du PIB en économiques. L'exploitation d'économies d'échelle

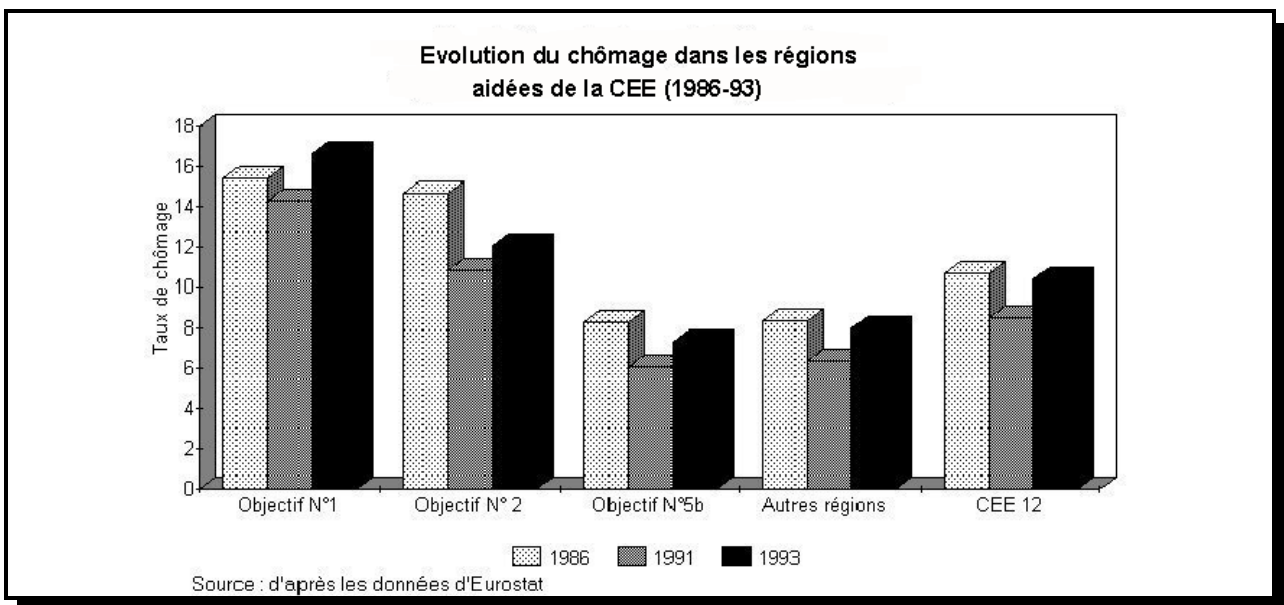


Figure 4 : Evolution du chômage dans les régions aidées de la CEE (1986-93)

partie explicable par des fonds structurels principalement orientés dans l'investissement d'infrastructures, la consolidation d'un développement durable basée sur une densification du tissu économique (exploitant les infrastructures créées) n'est pas du tout réalisée. On ne voit d'ailleurs pas quelles sont les activités motrices qui pourraient permettre une réduction sensible du sous-emploi dans plusieurs régions périphériques du territoire européen (Mezzogiorno italien, Andalousie espagnole, certaines régions du Sud de la France...).

L'existence de rendements croissants permet d'expliquer l'apparition de dynamiques de divergence régionale engendrant une agglomération des activités

induites par le décloisonnement des marchés conduit les entreprises à concentrer leur production. L'intégration commerciale en diminuant les coûts de transaction entre régions facilite un tel processus. Au niveau de l'Union européenne, l'achèvement du marché intérieur a engendré des effets de concentration : la part de marché détenue par les quatre premiers producteurs tous secteurs confondus est passée de 20,5 pour cent à 22,8 pour cent entre 1987 et 1993. Dans les activités à forte intensité en recherche-développement, la progression est encore plus nette puisque le taux de concentration passe de 32,9 pour cent à 38,9 pour cent sur la même période. Ce processus contribue à la poursuite de la polarisation géographique de la

production¹⁹. Les politiques régionales tentent de freiner la divergence spatiale : parmi les trois grands domaines d'interventions communautaires (infrastructures, aides aux investissements, politiques de l'emploi), les infrastructures publiques, en particulier de transport, constituent le premier poste des dépenses régionales (30 pour cent du budget général et 60 pour cent du Fonds de cohésion). Quel en est l'impact ? Il est positif sur l'investissement privé et la croissance économique. Mais un risque peut apparaître surtout dans la perspective de l'union monétaire : le développement des infrastructures publiques de transport et de télécommunication diminue les coûts de transaction entre régions et peut favoriser l'arrivée mais aussi le départ de ressources productives, en particulier vers les régions déjà les plus développées. Le choix de localisation des entreprises peut en être affecté (d'autres variables peuvent être à l'origine d'un changement d'implantation telles les différences de taux de TVA ou de législation sociale...). P. Martin et C. Rogers ont montré que les effets des infrastructures publiques²⁰ sont très différents selon qu'elles facilitent le commerce intra-régional ou le commerce inter-régional. Ce n'est que dans le premier cas qu'elles peuvent attirer des entreprises dans les régions pauvres en augmentant la demande et donc la taille du marché local (apparition d'une opportunité d'exploitation d'économies d'échelle). En revanche, s'il existe déjà des mécanismes d'agglomération, alors l'amélioration de l'attractivité des régions pauvres n'aura pas d'impact sur la localisation des entreprises ; au contraire, en cas d'infrastructures favorisant le commerce inter-régional, la délocalisation dans les régions riches peut devenir avantageuse tout en exportant dans les régions pauvres avec lesquelles le commerce est facilité. Autrement dit, seules les régions les plus riches profiteraient en définitive de ces investissements en infrastructures. Ainsi, la réduction des coûts de transport entre le Nord et le Sud de l'Italie, facilitée par des actions d'infrastructures publiques, explique en partie le processus de désindustrialisation et de divergence de revenus du Mezzogiorno. Des tests empiriques ont montré que les dépenses d'infrastructures publiques ont eu peu d'effets sur le processus de convergence entre régions, à l'exception des investissements de télécommunication. En effet, si celles-ci ont contribué à la convergence entre les pays européens, c'est en accélérant la croissance des régions relativement développées des pays pauvres sans pour autant réduire les inégalités régionales internes (exemple de l'investissement public espagnol)²¹. Il ne

suffit donc pas que les dépenses soient effectuées dans les régions pauvres pour qu'elles engendrent la réduction des inégalités régionales. L'Union européenne avec la réalisation de l'union monétaire peut ainsi devenir plus spécialisée et plus inégale.

La politique de cohésion économique et sociale doit permettre d'assurer la cohérence des actions régionales, nationales et communautaires pour favoriser les convergences nécessaires à la réussite de l'union monétaire. Les disparités spatiales de la croissance (en termes de revenu par tête, de productivité et surtout de taux de chômage) sont importantes dans l'Union européenne. Les écarts de niveau de vie et de protection sociale en résultant ne peuvent qu'augmenter consécutivement au prochain élargissement. Le processus d'union monétaire qui exclut tout ajustement par le taux de change et par le taux d'intérêt peut inciter les Etats à utiliser ces disparités sociales comme sources nouvelles de compétitivité et de rééquilibrage dans un contexte de concurrence intensifiée par la faible croissance économique. Le risque de désintégration sociale existe et le caractère non supportable de l'union monétaire n'apparaîtra pas, du moins dans un premier temps, au niveau d'un pays mais au niveau de ses régions. Pour éviter cet écueil, A. Buzelay propose la création effective d'un espace social européen (ou programme minimum de convergences sociales)²². Les effets néfastes du libre jeu des mécanismes de marché peuvent être corrigés par une régulation communautaire qui ne dépend que du volontarisme des Etats membres qui détiennent le pouvoir législatif et décisionnel. L'Union européenne représente un marché suffisamment important et solvable pour inciter les agents économiques domestiques ou étrangers à accepter un ensemble de règles préventives ou correctrices pourvu que les pouvoirs publics les aient suffisamment harmonisées pour éviter les arbitrages intra-communautaires.

3. Le financement communautaire d'un nouveau mode de croissance polarisée

Les insuffisances de résultats de la politique régionale européenne dans les zones en retard de développement ainsi que la plausibilité d'un coût relativement élevé du prochain élargissement font

¹⁹ Monti [1997].

²⁰ Martin, Rogers [1995].

²¹ Martin [1997].

²² Buzelay [1996].

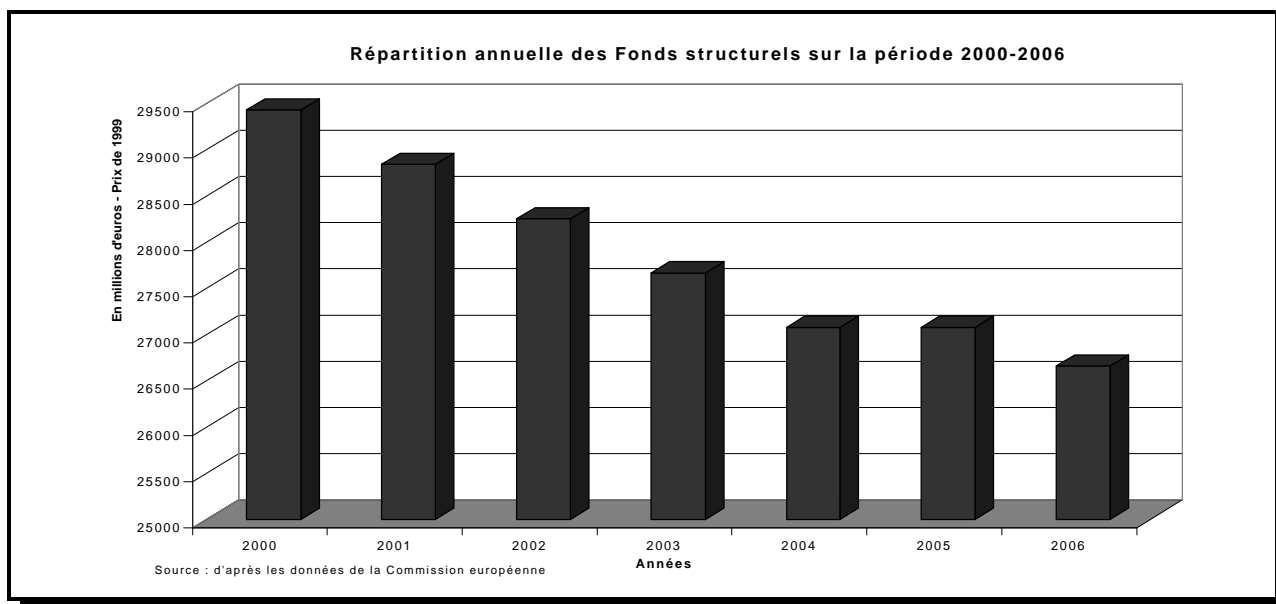


Figure 5 : Répartition annuelle des Fonds structurels sur la période 2000-2006

apparaître un décalage important entre, d'une part, les besoins de financement de la cohésion économique et sociale et, d'autre part, les moyens disponibles à cette fin. Implicitement, l'Agenda 2000 définit un programme d'actions structurelles pour la période 2000-2006 dont la vocation semble être de façon prioritaire le sauvetage des régions à potentialité de développement, qu'elles appartiennent à l'Union européenne à Quinze ou aux pays actuellement candidats à l'adhésion. De ce point de vue, la réforme actuelle des fonds structurels n'est pas à considérer comme une amélioration dans la continuité des précédentes réformes. Au contraire, elle semble marquer une rupture avec les politiques antérieures parce qu'elle va donner une priorité à un nouveau mode de croissance polarisée. En réduisant la part de la population concernée par les dépenses structurelles au titre des objectifs 1 et 2, cette réforme va limiter un saupoudrage des interventions que la réforme des fonds structurels de 1988 n'avait pas éliminé : l'effort de cohésion se ralentit (figure 5) et se concentre au cours de la période 2000-2006²³.

Pour les zones qui perdront l'éligibilité aux aides régionales des fonds structurels, la Commission préconise la mise en place d'un soutien transitoire jusqu'à la fin 2003 pour les zones des ex-objectifs 2 et 5b, 2005 pour les régions de l'ex-objectif 1 ne répondant pas aux critères pour être éligibles au nouvel objectif 2, ou 2006 pour celles qui répondent à ces critères. L'Union européenne poursuit son action traditionnelle d'aide aux zones déshéritées pour

soutenir le développement local, en particulier dans les pays du Fonds de cohésion. Mais les zones urbaines de Porto ou de Barcelone, par exemple, qui sont des mégapoles à orientation économique européenne et internationale, bénéficient des effets directs ou induits de la politique de cohésion communautaire dans la péninsule ibérique, ce qui favorise leur intégration à l'économie d'archipel (nouveau mode de croissance polarisée) et réduit leur intégration locale avec une distension progressive des liens entre la ville et son espace environnant. De la même façon, les pays de l'Est candidats à l'adhésion, situés aux frontières de *la banane bleue*, sont une composante prioritaire de ce nouveau type de croissance. Le problème est qu'un tel modèle de développement risque aujourd'hui plus que par le passé d'être porteur d'effets de stoppage et d'accroître la divergence régionale. F. Perroux écrivait en 1955 : «La croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance avec des intensités variables ; elle se diffuse par différents canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie»²⁴. Le développement économique n'est donc pas homogène et apparaît au contraire déséquilibré, situation qui peut susciter des politiques publiques d'orientation de l'allocation des ressources. Ainsi, J. Lajugie énonçait à propos des conditions du développement économique : «Il se fait à partir des pôles, de foyers d'activités qui suscitent une série de déséquilibres économiques qu'il s'agit de transformer en un développement induit ordonné, par un aménagement conscient du milieu de propagation. Ces pôles déclenchent deux catégories d'effets : des effets de stoppage et des effets d'entraînement ; le problème est d'obtenir que leurs

²³ Les données utilisées dans ce graphique sont celles relatives aux fonds structurels adoptés par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Leur montant s'élève à 213 milliards d'euros pour la période 2000-2006 (dont 18 milliards au titre du Fonds de cohésion).

²⁴ Perroux [1955].

effets d'entraînement soient plus forts que les effets de stoppage... Il convient donc d'organiser la propagation de l'essor afin d'éviter une aggravation des inégalités régionales de développement, en intensifiant les effets d'entraînement centrifuges issus des mêmes centres»²⁵. Les effets de stoppage proviennent de l'effet centripète exercé sur les facteurs de production par le pôle de croissance : l'emploi et les salaires y sont plus importants, les capitaux à la recherche d'une plus forte rentabilité trouvent à s'y investir ; les échanges commerciaux se développent contribuant à soutenir un processus cumulatif de croissance assis sur l'élargissement des marchés, la hausse du pouvoir d'achat et la diversification des activités, processus favorisé par les économies externes exploitées par les firmes du pôle de croissance. Le programme de l'Agenda 2000 en matière de fonds structurels tendrait à imposer une intervention communautaire apte à créer les conditions d'une croissance polarisée et à orienter la propagation de l'essor de façon à ce qu'il intègre ses effets à ceux des zones déjà développées de l'Union européenne (et du reste du Monde). C'est à cette tâche que semblent plutôt destinées les interventions dans les pays de l'Est au titre des financements communautaires, notamment de la BERD, de l'Instrument structurel de pré-adhésion,... L'ISPA doit participer au financement de la modernisation et de l'interconnexion des réseaux de transports entre l'Union européenne et les pays de l'Est. La qualification de la main-d'œuvre des pays candidats à l'adhésion constitue un atout favorable à l'émergence du nouveau mode de croissance polarisée. Il existe simultanément un risque d'accroissement supplémentaire des inégalités spatiales puisque les pôles de croissance n'auront pas pour vocation le développement de leur espace régional mais leur intégration à l'économie d'archipel. En 1995, le PIB par habitant, en termes de SPA, ne s'élevait dans les PECO qu'à 38 pour cent de la moyenne de l'Union européenne. La différence est significative par rapport à la moyenne des États membres et par rapport aux pays européens bénéficiaires du Fonds de cohésion où le PIB moyen par habitant atteignait 76 pour cent de la moyenne de l'Union européenne en 1995. Dans les pays de l'Est, les déséquilibres régionaux se caractérisent par la prospérité relative des grands centres urbains. Les régions de Budapest ou de Varsovie, par exemple, sont des zones où le PIB par habitant dépasse la moitié de celui de l'Union européenne. En outre, les régions occidentales tendent à être plus prospères et, globalement, avec les régions urbaines, ont de meilleures dotations en infrastructures, reçoivent plus d'afflux d'investissements étrangers et ont un taux plus élevé d'expansion des services. Au

contraire, la plupart des autres régions ont généralement été plus touchées par le déclin de la production industrielle ou agricole qui n'a été que partiellement compensé par l'expansion des services. Cela concerne particulièrement les parties orientales de la Pologne, le Nord-est de la Roumanie et de la Hongrie... où le PIB par habitant était inférieur à 30 pour cent de la moyenne de l'Union européenne en 1995. La ville de Prague a clairement bénéficié de l'expansion des services et de contacts internationaux. Cela est également vrai de Budapest qui a reçu près de 60 pour cent de l'investissement direct étranger et réalisé plus de 50 pour cent des transactions commerciales avec l'extérieur. Par suite, le PIB par habitant de cette ville dépassait 75 pour cent de la moyenne de l'Union européenne en 1995 mais ce pourcentage était inférieur pour l'ensemble de la région. Les disparités régionales sont plus prononcées en Hongrie, les régions orientales, notamment le Nord-est, étant particulièrement affectées par le déclin de la production industrielle et agricole. En Pologne, Varsovie et les régions de l'Ouest ont eu tendance à bénéficier d'un afflux plus important d'investissements étrangers, d'une croissance plus rapide du commerce avec l'extérieur et d'une expansion des services plus importante que d'autres parties du pays. La répartition de l'IDE dans les PECO montre que la plupart des entrées se sont produites dans les capitales, les grands centres urbains et les régions occidentales situées aux frontières communautaires, ayant le plus souvent de meilleures liaisons de transport vers les marchés de l'Union européenne et une main-d'œuvre plus qualifiée. En Hongrie, par exemple, Budapest et les régions occidentales représentent entre 80 pour cent et 90 pour cent du total de l'IDE. Ainsi, on constate aujourd'hui un renforcement des grands pôles urbains des pays de l'Est candidats à l'adhésion selon une logique d'intégration à l'économie d'archipel européenne et au détriment de l'espace régional environnant ; cette situation soulève la question de l'apparition d'un chômage endémique dans les espaces périphériques. De ce point de vue, les régions en retard de développement de l'actuelle Union européenne et les régions déshéritées des PECO sont concernées par une composante similaire de sous-emploi, c'est-à-dire résultant d'un affaiblissement économique des régions périphériques au profit des grandes agglomérations à vocation européenne et internationale.

4. Conclusion

Le fonctionnement de la zone euro pourrait pénaliser ses régions en retard de développement qui subiront avec difficulté les conséquences des effets d'agglomération et la stagnation des moyens dévolus

²⁵ Lajugie, Delfaud, Lacour [1985].

aux fonds de la cohésion économique et sociale. Le développement de la coopération inter-régionale et l'adhésion des pays de l'Est à l'Union européenne contribueront à renforcer les effets d'une croissance polarisée à diffusion davantage internationale que régionale. Dans un contexte de plafonnement des moyens de financement communautaires et d'insuffisance d'opportunités d'investissements rentables dans les régions relativement pauvres, le programme de l'Agenda 2000 indique qu'au moins pendant sa durée d'application, on semble se diriger vers la définition d'une politique privilégiant les zones à capacité de croissance en octroyant momentanément une priorité moins forte aux régions se caractérisant par des difficultés durables de développement.

Références bibliographiques

- Baldwin, R. 1994. *Toward an integrated Europe*, Londres, Center for Economic Policy Research.
- Besnainou, D. 1995. «Les fonds structurels : quelle application aux PECO ?», *Economie internationale*, n°62, 2^e trimestre 1995.
- Buzelay, A. 1996. «Cohésion économique et sociale: rôles et limites des fonds structurels», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 401, septembre - octobre.
- Commission européenne, 1996. *The impact of the development of the countries of Central and Eastern Europe on the Community territory*, Regional development studies.
- Commission européenne, 1999. *Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne*.
- Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, 1996. *Impact et efficacité du Marché unique*, COM(96) 520 final, octobre.
- Henriot, A. 1997. «Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne», *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 425, décembre.
- Keeble, D. 1982. *Regional accessibility and economic potential in the European Community*, Regional studies, Vol. 16, n°6.
- Lajugie, J., Delfaud, P., Lacour, C. 1985. *Espace régional et aménagement du territoire*, Précis, 2^e édition, Paris, Dalloz,.
- Martin, P. 1997. «Convergence et politiques régionales en Europe», *La lettre du CEPPII*, n° 159, juillet.
- Martin, P., Rogers, C. 1995. «Industrial location and Public infrastructure», *Journal of International Economics*, n°39.
- Monti, M. 1997. *Le marché unique et l'Europe de demain*, Rapport de la Commission européenne, Paris, La Documentation française.
- Perroux, F. 1955. «Note sur la notion de pôle de croissance», *Economie appliquée*.
- Villers S. 1998. «Italie : monnaie unique pour pays multiple», *Conjoncture*, n°1, janvier.
- Veltz, P. 1997. «L'Economie mondiale, une économie d'archipel» in *Mondialisation au-delà des mythes*, Les Dossiers de l'état du monde.