

Perroux

## Les risques d'une politique régionale européenne minimale face au défi de l'élargissement

Cette note s'inscrit dans le cadre de la réflexion du groupe *Perroux* concernant l'avenir des territoires français face à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). Elle répond à l'actualité du débat sur l'efficacité des politiques de cohésion européennes face à la poursuite du mouvement de concentration des activités industrielles dans un petit nombre de régions à l'intérieur de chaque pays européen. Le débat est évidemment relancé avec l'élargissement à 25 sachant que le budget européen est non seulement plafonné mais risque d'être maintenu constant. Dans ces conditions, une politique structurelle européenne en direction des régions défavorisées est-elle nécessaire? Si oui, doit-on augmenter le budget européen? Ou alors doit-on renationaliser les politiques régionales? L'objectif de cette note n'est pas de trancher ce débat mais de le poser avec les différentes pistes possibles. Il appartient au groupe de projet de définir des recommandations pour l'État stratège en fonction des scénarios qu'il aura élaborés.

### L'état des lieux et l'évaluation des politiques de cohésion en Europe

Depuis le traité de Rome, la réduction des disparités régionales fait l'objet d'une attention continue, appuyée par la mise en place de politiques structurelles venant en aide aux régions les plus défavorisées. C'est au milieu des années 1980, avec l'arrivée des pays du Sud plus retardataires et l'achèvement du marché intérieur promu par l'Acte unique (1986) que la politique régionale prend corps sous sa forme actuelle.

Fondée sur l'intervention de trois fonds structurels : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), elle entre en vigueur en 1988 et inaugure la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau communautaire. Les fonds structurels, principal mécanisme de redistribution vers les régions défavorisées sont alors considérablement augmentés avec en toile de fond, l'idée que la poursuite de l'intégration allait poser de sérieuses

difficultés aux régions les plus fragiles. S'y ajoutent les initiatives communautaires INTERREG III (coopération transfrontalière, transnationale, et interrégionale), URBAN II (développement durable des villes et quartiers en crise), LEADER+ (développement rural par des initiatives locales), EQUAL (lutte contre les inégalités et les discriminations dans le marché du travail). Le fonds de cohésion, qui finance des projets en faveur de l'environnement et des transports dans les États membres les moins prospères complète le dispositif de la politique régionale européenne en 1993.

Les perspectives de financement de la période de programmation actuelle sont fixées au Conseil européen de Berlin en mars 1999. En vue de l'élargissement de l'UE aux PECO, des fonds de pré-adhésion sont créés, répartis entre un Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et un Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Au sein des États membres, les fonds structurels bénéficient aux zones qui en ont le plus besoin. Le nombre des objectifs est réduit à trois contre six auparavant : le premier d'entre eux «*à promouvoir le développement et l'ajustement structurel dans les régions en retard de développement*». Entre 1994 et 1999, près de 62 % de ces fonds ont été dirigés vers les régions dont le PIB par tête (exprimé en parité de pouvoir d'achat-PPA) se situait en dessous de 75 % de la moyenne européenne. Entre 2000 et 2006, cette part doit atteindre près de 70 % des fonds structurels.

Le second objectif vise «*à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle*» et représente près de 12 % des fonds. Il concerne «*les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche*».

Enfin, le troisième objectif vise «*à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi*» et représente lui aussi environ 12 % de la dotation. Un montant de 195 milliards d'euros est consacré aux trois

objectifs des fonds structurels pour l'ensemble de la période de programmation. Aujourd'hui, tous les pays ou presque comptent au moins une région éligible à l'Objectif 1.

Alors que les fonds structurels ciblent leur action sur les régions, le fonds de cohésion, attribué aux pays dont le PIB par tête n'excède pas 90 % de la moyenne européenne, se fixe un objectif de convergence nationale. À ce titre, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont perçu entre 1993 et 1999 15 milliards d'ECUS de 1994 en plus des 65 milliards alloués aux fonds structurels. Pour la période 2000-2006, le fonds de cohésion représente 18 milliards d'euros, soit un peu plus de 2,5 milliards d'euros par an en plus de 86 milliards d'euros versés au titre des fonds structurels. Le total des actions structurelles pour ces quatre pays atteint donc 17,3 milliards d'euros par an, ce qui représente environ 275 euros de 1999 par habitant et 51 % des aides structurelles. L'Espagne à elle seule reçoit un quart des fonds. Parmi les grands pays, l'Allemagne et l'Italie se partagent une part substantielle des fonds structurels en raison du nécessaire rattrapage des *länder* issus de l'ex-RDA et du retard séculaire du *Mezzogiorno*.

Récemment, plusieurs études ont accusé les politiques de cohésion d'être inefficaces et plaidé pour une réforme du dispositif actuel voire sa suppression totale. En effet, il peut paraître paradoxal que les disparités régionales n'aient pas baissé en dépit des efforts financiers engagés. Si l'on considère, en accord avec les modèles d'économie géographique que les facteurs d'agglomération ont des effets positifs sur la croissance, alors une politique d'amélioration des infrastructures dans une région pauvre peut conduire à une géographie moins efficace et une croissance plus faible. Seules les dépenses publiques en faveur d'infrastructures de télécommunications ou d'innovation pourraient favoriser la convergence des régions (Martin, 1999).

Toutefois, ce constat d'échec des politiques communautaires n'est pas toujours partagé. La croissance du PIB par habitant a été plus rapide dans les régions de l'Objectif 1 et la réforme des aides structurelles a contribué à améliorer l'efficacité des politiques régionales européennes (*troisième Rapport sur la cohésion*, Commission européenne, 2004). Reste que plusieurs forces de polarisation sont à l'œuvre et que la croissance des régions pauvres reste handicapée par une structure industrielle défavorable, du fait d'un poids important de l'agriculture et de l'insuffisance des activités de R & D. En outre, si la capacité d'une région retardataire à rattraper est positivement influencée par les fonds structurels, elle est aussi fortement conditionnée par des facteurs nationaux (Fayolle et Lécuyer, 2000).

Difficile alors de distinguer dans les facteurs de ce rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ou d'autres instruments de politiques économiques. De plus, les contributions nationales aux fonds structurels influencent largement le coût total des projets et biaisent les montants distribués. Ainsi, dans le cas de

l'Italie, les fonds alloués au Sud sont en pourcentage inférieurs aux montants octroyés aux régions du Nord si l'on prend en compte les financements nationaux.

En somme, si les disparités régionales ont persisté malgré les fonds structurels, il est difficile de savoir quelle serait aujourd'hui la situation des régions bénéficiaires si le dispositif n'avait pas existé. L'efficacité des aides régionales européennes doit sans doute être améliorée mais elle reste un instrument important de cohésion et de solidarité. Lors de la prochaine période de programmation, la politique de cohésion sera établie dans une Europe élargie à terme à douze nouveaux membres.

## L'avenir de la politique de cohésion européenne après l'élargissement

Les dix pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), qui adhèrent à l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004 ont hérité de l'ère de la planification de conditions initiales spécifiques. L'organisation des productions de biens et services, réparties dans le cadre du CAEM auquel participaient tous les pays d'Europe de l'Est à l'exception de la Roumanie, a conduit à une concentration des activités dans un petit nombre de localisations souvent choisies de manière arbitraire. Par conséquent, de nombreuses régions demeurent entièrement dépendantes d'une seule industrie.

Avec la transition vers l'économie de marché, les inégalités régionales se sont très rapidement accrues. Les PECO ont été confrontés à la fois à l'effondrement de la production industrielle dans certaines régions. Certaines zones fortement spécialisées dans l'agriculture et certaines industries traditionnelles connaissent désormais de grandes difficultés. Certaines régions polonaises comptent par exemple plus de 50 % d'emplois agricoles tandis que d'autres, spécialisées dans un petit nombre d'industries comme la métallurgie ou le textile comptent près de 60 % d'emploi industriel. Celles où étaient implantées les industries lourdes ont particulièrement souffert, incapables de s'adapter à la concurrence internationale en raison de localisations qui rendaient les firmes peu compétitives et d'un déficit d'attractivité pour de nouvelles activités. Un potentiel de développement peut être dégagé dans certaines de ces anciennes régions industrielles lorsqu'elles possèdent un accès facilité aux marchés européens ou des avantages naturels capables d'attirer des investisseurs. À l'inverse, les régions les plus développées et les plus attractives sont les centres urbains et les régions frontalières de l'UE.

La future politique régionale de l'Union élargie dépendra de ces paramètres. Pourtant, les fonds engagés resteront modestes au regard du PIB européen (0,46 %). En l'absence d'accroissement significatif du budget européen, une réforme profonde est attendue pour absorber le choc de l'élargissement. En raison de niveaux de dévelop-

pement très en deçà de la moyenne européenne, la quasi-totalité des régions des PECO sont éligibles aux fonds structurels. Pour les pays bénéficiaires, ils ne pourront dépasser 4 % du PIB national.

Dès le 1<sup>er</sup> mai 2004, 23 milliards d'euros seront consacrés aux nouveaux entrants au titre des aides structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) jusqu'en 2006 avant que le système soit réaménagé. Rapporté à la population des dix pays adhérents, ce montant représente 105 euros par habitant et par an, ce qui est très inférieur aux aides dont ont bénéficié les pays du sud de l'Europe. La Pologne à elle seule reçoit près de la moitié de l'enveloppe.

Les fonds structurels s'élèvent à 14 milliards d'euros dont 94 % sont absorbés par l'Objectif 1 auquel est éligible la quasi-totalité des régions des pays candidats. Seules Prague, Bratislava et Budapest ainsi que Chypre dont le PIB par habitant dépasse le seuil de 75 % peuvent prétendre aux Objectifs 2 et 3. La Bulgarie et la Roumanie dont les adhésions ne sont pas prévues avant 2007 continuent de bénéficier du fonds de pré-adhésion.

La grande inconnue concerne l'après 2006. Si les règles actuelles sont maintenues, les montants nécessaires à la politique régionale deviennent considérables. Or, avec un budget plafonné à 1,27 % du PIB européen ou gelé à 1 % comme le suggèrent les grands pays, des réallocations sont nécessaires dont les bénéficiaires actuels feront les frais. En outre, certaines régions actuellement éligibles à l'Objectif 1 ne le seront plus par un simple effet arithmétique, la moyenne du PIB par tête des Quinze étant supérieure à la moyenne du PIB par tête d'une Union à 27 ou 28 membres. C'est le cas par exemple du Hainaut en Belgique, des Asturies en Espagne ou de la Martinique en France. Différentes options peuvent être choisies pour la définition de la politique de cohésion européenne après 2006 mais aucune n'est vraiment satisfaisante :

- Premièrement, la concentration de l'effort sur les nouveaux États membres, plus retardataires que les membres actuels. La proposition du rapport Sapir (2003) s'inscrit dans cette logique. Un fonds de cohésion serait concentré sur des actions de rattrapage en faveur des nouveaux entrants uniquement. Les membres actuels ne recevraient plus aucune aide structurelle et l'objectif de réduction des disparités régionales ne relèverait plus que des politiques régionales nationales.

Ceci pose principalement deux types de problèmes. Le premier est d'ordre politique, les contributeurs nets au budget européen auraient le sentiment de payer pour les nouveaux adhérents sans recevoir aucune contrepartie à leur effort financier. Le second est d'ordre institutionnel, l'objectif de réduction des disparités régionales est une obligation inscrite dans les traités fondateurs qui ne serait plus mise en œuvre avec la suppression des fonds structurels.

- Deuxièmement, conserver l'Objectif 1 qui serait concentré sur les régions des nouveaux adhérents et refondre l'Objectif 2 en proposant des aides structurelles à la carte en fonction des difficultés spécifiques à chaque région est une piste qui aurait la préférence du commissaire Barnier. Cela permettrait en outre d'orienter la politique régionale vers les objectifs fixés à Lisbonne. Toutefois, en l'état actuel du budget européen, le partage de l'enveloppe entre les régions accentuerait l'effet de saupoudrage des fonds qui risquent d'avoir une efficacité très limitée.

- L'augmentation du budget consacré à l'effort de cohésion est une troisième piste. Cela permettrait de relever le seuil d'éligibilité à l'Objectif 1, en l'alignant par exemple sur le seuil de 90 % du fonds de cohésion. Ainsi, les régions qui bénéficient actuellement des fonds structurels et qui risquent de subir «l'effet statistique» sans que leur situation ait été modifiée, resteraient éligibles aux aides européennes.

Avec un budget plafonné à 1,27 % du PIB de l'Union, le maintien des aides pour l'ensemble des bénéficiaires actuels posera des difficultés budgétaires importantes. Toutefois, on s'oriente vers un scénario de ce type. Il est peu probable que le budget européen soit augmenté alors que beaucoup de pays membres rencontrent des difficultés à respecter les critères du pacte de stabilité. Difficile là encore de demander aux contributeurs nets un effort supplémentaire. Dans ces conditions, il serait plus raisonnable d'envisager la création de nouveaux fonds structurels pour les nouveaux adhérents aux côtés des fonds structurels et fonds de cohésion actuels qui seraient renégociés.

- La dernière option consiste à «renationaliser» la politique régionale. C'est l'esprit de la réforme proposée par le rapport Sapir. C'est également l'esprit de l'alternative proposée par Begg (2003) avec toutefois une différence importante, l'Union ne renoncerait pas à son objectif de réduction des disparités régionales.

Ce qui est proposé est une application à la politique régionale de la méthode ouverte de coordination (MOC) déjà adoptée dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale. La MOC établit des objectifs communs et des lignes directrices au niveau communautaire mais laisse aux États membres le soin de décider de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales.

Les pays riches pourraient adopter une approche semblable pour leur politique de cohésion tandis que l'Union concentrerait l'effort sur ses membres les plus retardataires. En pratique, des cibles ou des objectifs seraient définis et surveillés par la Commission et les gouvernements nationaux s'engageraient à respecter ces objectifs et mettraient en œuvre les mesures appropriées.

Le problème majeur d'un tel dispositif est qu'il repose sur la seule volonté des États nationaux de s'engager sur des objectifs communs et qu'aucun mécanisme d'incitation ou aucune contrainte n'est imposée pour qu'un gouvernement accepte effectivement de respecter les engagements pris. À terme, il n'est pas exclu qu'une telle option politique renforce les risques de désintégration de l'Union et ne conduise à la prééminence d'une Europe de libre-échange.

L'objectif de cohésion est une obligation inscrite dans les traités fondateurs. Les fonds structurels sont désignés comme l'instrument principal de cet objectif. Ce qui est ouvert au débat, c'est leur architecture, leur volume, leur cible et la manière dont ils sont mis en œuvre.

Certains choix seront à faire : faut-il privilégier la croissance nationale *via* le fonds de cohésion au détriment du développement régional ? Qu'est-ce qui doit être pris en charge au niveau européen et quel est le rôle des États membres ? Enfin, quel soutien aux bénéficiaires actuels qui deviendront inéligibles à l'Objectif 1 ? Ils ne subiront sans doute pas une suppression brutale des crédits mais progressive avec la mise en place d'une période transitoire.

Dans ses propositions budgétaires, la Commission européenne souhaite maintenir la politique de cohésion à hauteur d'un tiers du budget européen et l'inscrire dans la stratégie globale définie à Lisbonne d'amélioration de la compétitivité dans l'objectif de constituer une économie fondée sur le savoir. Aux trois objectifs actuels des fonds structurels devraient se substituer trois grandes priorités :

- La convergence des pays et des régions les moins développés, y compris celles qui subissent « l'effet statistique » (78 % des montants).
- La compétitivité et l'emploi des pays et régions qui subissent des handicaps ou des restructurations (18 % des montants). L'effort serait partagé entre les États membres et la Commission.
- La coopération trans-frontalière (4 % des montants). Ces propositions constituent en tout cas une base de discussion. La Commission doit fournir un document de stratégie afin de fixer précisément les priorités de la politique de cohésion. L'enveloppe globale reste soumise aux aléas des négociations entre les États membres.

## Repères bibliographiques

BEGG (I.), « Complementing EMU : Rethinking Cohesion Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n° 1, 2003, p. 161-179.

FAYOLLE (J.) et LECUYER (A.), « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n° 73, 2000.

MARTIN (P.), « Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe ? », *The World Economy*, 1999, p. 757-773.

SAPIR (A.), *An Agenda for a Growing Europe*, Report of an independent high-level study group for the President of the European Commission, juillet 2003.

### Les membres du groupe de projet

El Mouhoub Mouhoud, *chef de projet, Commissariat général du Plan*

Francis Aubert, *chercheur, INRA, Dijon*

Iain Begg, *consultant, London School of Economics*

Gilbert Benhayoun, *économiste, université d'Aix-Marseille*

Sébastien Dupuch, *stagiaire, Commissariat général du Plan*

Carl Gaigné, *chercheur, INRA, Dijon*

Jean Guellec, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Marc Guérin, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Hubert Jayet, *économiste, université de Lille-I*

Rémi Lallement, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Yvette Lazzeri, *chercheuse, CNRS, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II*

Marie-Claude Maurel, *géographe, École des hautes études en sciences sociales*

Charles-Albert Michalet, *conseiller scientifique, AFII*

Bernard Morel, *responsable de l'Observatoire des territoires, DATAR*

Yves Morvan, *président du Conseil économique et social régional de Bretagne*

Jean-Louis Mucchielli, *économiste, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne*

François Poirson, *directeur de la Fédération COOP du Limousin*

Catherine Presse, *assistante, Commissariat général du Plan*

Florence Puech, *économiste, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne*

Dominique Schmitt, *préfet du Finistère*

• **Contacts** : El Mouhoub Mouhoud  
[emmouhoud@plan.gouv.fr](mailto:emmouhoud@plan.gouv.fr)

Catherine Presse  
[cpresse@plan.gouv.fr](mailto:cpresse@plan.gouv.fr)