

La politique régionale

- I. La politique de cohésion s'appuie sur de puissants instruments, les fonds structurels
- II. Et demain, quel rôle pour la politique régionale ?

- **Définition**

- **NUTS ou « nomenclature des unités territoriales statistiques »** est la nomenclature qui définit les unités territoriales au sein de l'UE. Pour schématiser, NUTS0 correspond à un pays, NUTS1 à environ 3 régions françaises, NUTS2 à une région française et NUTS3 à un département français. L'analyse de la convergence se fait au niveau des NUTS2. Au total, l'UE se subdivise en 104 régions au niveau NUTS 1, 281 au niveau NUTS 2 et 1348 au niveau NUTS 3.
- **Gestion partagée** : Les fonds européens sont gérés soit de manière centralisée et directe par la Commission européenne (par exemple, le programme Horizon 2020), soit de manière partagée entre les États membres et la Commission européenne (comme c'est le cas pour les fonds structurels). Dans ce dernier cas, ce sont les États membres qui gèrent les fonds, sous le contrôle de la Commission.

Avec environ un tiers du total, la politique régionale (FEDER, FSE et Fonds de cohésion) est la deuxième politique européenne en termes de budget (après la politique agricole et de développement rural). Pour la période de programmation actuelle (2014-2020), cela représente 350 milliards d'euros (35% du budget).

Si la priorité est de stimuler la croissance et l'emploi, d'autres objectifs (environnement et changement climatique, éducation, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et plus généralement les objectifs de la stratégie Europe 2020) sont également visés par ces fonds structurels.

I. La politique de cohésion s'appuie sur de puissants instruments, les fonds structurels

A. Pourquoi une politique de cohésion ?

On peut s'interroger sur pourquoi l'UE plutôt que l'État membre bénéficiaire devrait financer un projet ? Cette question est d'autant plus pertinente dans un contexte où un certain nombre d'États contributeurs nets (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas) insistent sur le financement de programmes avec une valeur ajoutée européenne, c'est-à-dire mis en œuvre plus efficacement par l'UE que par les États membres bénéficiaires. On peut utiliser la typologie de Musgrave (*Théorie des finances publiques*, 1959) sur les fonctions du budget pour répondre à cette question.

1. La distribution (ou plutôt la redistribution)

Tout d'abord, un des objectifs affichés de l'UE est la convergence entre les États membres/les régions européennes. Cette convergence est favorisée par le financement de programmes. Cette redistribution est une caractéristique unique si l'on compare l'UE à d'autres blocs d'intégration économique régionale (ASEAN, ALENA, Mercosur). De même qu'au sein de chaque État, l'impôt et les dépenses publiques opèrent une redistribution, l'UE développe une redistribution des États/régions les plus riches vers les États/régions les moins riches d'Europe. Cette solidarité peut avoir pour origine la recherche d'une certaine justice sociale (les riches aident les pauvres) mais également des fondements économiques :

- Dans une approche keynésienne, la redistribution soutient la croissance en transférant des fonds des régions les plus développées (faibles investissements nécessaires) vers les régions les moins développées (fort besoin en investissement) et en stimulant ainsi l'investissement et donc la croissance.
- Le sous-développement de certains États/régions signifie la sous-utilisation de certaines ressources (capital humain notamment) et réduit d'autant la croissance européenne. La politique régionale contribue à placer l'UE dans sa trajectoire de croissance maximale.
- La redistribution permet aussi le rattrapage et donc réduit pour les économies les plus développées le risque de concurrence déloyale ou de migration économique. Cet argument a notamment prévalu lors de la dernière vague d'élargissement.

Cette redistribution est d'autant plus nécessaire que l'intégration économique peut favoriser les régions les plus prospères et donc les divergences. D'un point de vue théorique, deux écoles s'opposent sur la question de savoir si l'intégration économique favorise la convergence ou la divergence. Aux modèles néoclassiques de convergence (Solow, 1956 – la convergence est liée aux rendements décroissants), s'opposent les modèles de certains économistes (dans le sillage de Myrdal, 1957) qui montrent que le marché favorise certaines régions, renforce les divergences régionales

et la concentration de richesse, notamment sur les grands centres urbains. Plusieurs explications – liées notamment à l'existence de rendements croissants – sont avancées : les économies d'échelle (Kaldor, 1966), les coûts de transports et de transaction (Krugman, 1991), la diffusion des technologies dans les centres économiques, les coûts fixes élevés. Tous ces facteurs vont favoriser les entreprises situées dans des centres économiques très dynamiques au détriment des entreprises isolées. Ceci est renforcé par la faible mobilité du capital humain. Le capital humain se concentre dans ces centres déjà prospères et ne se dirige pas vers les régions les plus pauvres, ce qui assurerait la convergence dans les modèles néo-classiques.

2. La stabilisation (macroéconomique)

Au niveau des États membres, la politique de cohésion peut contribuer à amortir les chocs asymétriques. L'UE n'est pas une zone monétaire optimale (voir fiche 16 – l'UEM). Contrairement aux États-Unis, le facteur travail est peu mobile. En cas de choc asymétrique, dans une situation de politique monétaire unique et d'encadrement des politiques budgétaires nationales, la politique de cohésion apparaît comme un des derniers instruments pour amortir les chocs asymétriques.

Au niveau de l'UE dans son ensemble, la politique de cohésion s'est aussi révélée être un instrument de stabilisation des investissements publics de période de crise (voir II.B ci-dessous).

3. L'allocation des ressources

La politique de cohésion peut soutenir les réformes décidées au niveau européen (par exemple la transition énergétique en soutenant les projets liés à la production d'énergies renouvelables). Une réflexion est actuellement en cours pour étudier comment les fonds de cohésion pourraient soutenir les réformes structurelles recommandées au niveau européen, notamment lors du Semestre européen. Depuis la dernière période de programmation, la Commission peut suspendre le financement d'un État membre qui ne respecte pas les règles économiques de l'UE.

Enfin, les fonds de cohésion peuvent servir à financer les projets ayant une dimension européenne et qui aurait du mal à trouver une autre source de financement.

B. Les fonds de cohésion (2014-2020)

1. Les objectifs

Les fonds visent plusieurs objectifs :

1. la réduction des écarts de développement
2. la croissance et l'emploi
3. la coopération territoriale européenne (trois volets : transfrontalier, transnational, interrégional). La part du budget consacrée à cet objectif reste modeste mais elle est en augmentation. Elle est passée de 2,52 % (période 2007-2013) à 2,75 % (période 2014-2020).

Les fonds ne financent pas seulement des infrastructures mais également des programmes de formation ou d'aide à l'innovation. On peut y voir l'influence des théories de la croissance endogène: le progrès technique (élément clé de la croissance) ne tombe pas du ciel (croissance exogène) mais peut être stimulé par les investissements publics.

Les fonds financent de plus en plus des projets liés à des priorités de l'UE: croissance, emploi, environnement, en complément de l'objectif de « cohésion sociale, économique et territoriale ».

2. Les différents fonds

1. Le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) – 200 Mds EUR (57% des 350 EUR prévus pour la période 2014-2020)

→ développer l'attractivité des territoires

→ réduire les écarts de développement interrégionaux

Ce fonds est destiné aux régions en difficulté (y compris au sein des États membres les plus riches) et dont la spécificité territoriale explique le retard de développement: régions ultrapériphériques, insulaires, montagneuses ou à faible densité de population).

Domaines d'interventions prioritaires: recherche et innovation, stratégie numérique, aide aux PME, environnement (faibles émissions de CO₂).

2. Le **Fonds social européen** (FSE) – 85 Mds EUR (24%)

→ faciliter l'accès à l'emploi, améliorer la formation, favoriser l'insertion sociale

3. Le **Fonds de cohésion** – 65 Mds EUR (19%)

→ réduire les écarts de développement (entre États membres) au sein de l'UE. Le fond de cohésion bénéficie aux États membres les moins développés (PIB < 90% de la moyenne européenne).

Domaines d'intervention: réseaux de transport, développement durable

Le **Fonds européen agricole pour le développement rural** (FEADER – 100 Mds EUR) et le **Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche** (FEAMP – 6 Mds EUR) ne sont pas des fonds structurels à proprement parler, ils sont « assimilés » structurels. Ce sont des instruments financiers de la politique européenne.

3. Les grands principes

Quatre grands principes permettent de maximiser l'impact des fonds structurels:

Le **principe d'additionnalité**: les dépenses des fonds structurels viennent en plus et ne se substituent pas aux dépenses structurelles des États membres. Par ailleurs, la politique régionale intervient en cofinancement afin de créer un effet de levier, mais cette caractéristique ne fait pas partie du principe d'additionnalité.

Le **principe de concentration**:

- Dans l'espace: sur les régions et les pays les plus pauvres (70% pour la programmation 2014-2020)

- Dans le temps: les dépenses engagées doivent être dépensées dans les 2 ans («règle N+2»)
- Dans les projets: en ciblant les priorités

Le **principe de partenariat**: l'ensemble des parties prenantes (les collectivités locales, les partenaires sociaux et la société civile) sont associées tout au long du processus, de la programmation à l'évaluation finale.

Le **principe de programmation**: la programmation se fait sur une base pluriannuelle pour une période de 7 ans (2014-2020 puis 2021-2017). La mise en œuvre se fait suivant des programmes opérationnels nationaux, régionaux ou plurirégionaux pluriannuels.

II. Et demain, quel rôle pour la politique régionale ?

A. Les résultats de la politique régionale

Les rapports réguliers de la Commission européenne font état du succès de la politique régionale européenne. Quelques résultats pour la période de programmation 2007-2013 :

- Création d'emplois: 1,3 million d'emplois créés
- Soutien aux entreprises :
 - Soutien à 141 145 jeunes entreprises
 - Aide directe à l'investissement pour 356 800 PME
- Recherche et de l'innovation: aide à 125 687 projets de recherche
- Agenda numérique: 20,6 millions de citoyens européens supplémentaires ont pu bénéficier d'une connexion haut débit
- Environnement :
 - 19,7 millions de bénéficiaires de projets de traitement des eaux usées
 - 1 650 km² de zones réhabilitées
- Transports :
 - 6 700 km de routes construites et 41 300 km modernisées
 - 475 km de voies de chemins de fer construites et 7 500 km reconstruites
- Énergie: Capacité supplémentaire de production d'énergies renouvelables de 5 309 MW.

La littérature économique – abondante sur le sujet – est divisée sur la question de la convergence. Sur le long terme, à périmètre constant, la variance du PIB par habitant (au niveau NUTS2) a diminué, indiquant une certaine convergence. La croissance dans les régions les moins développées (< 90 % du PIB de l'UE) dépasse la moyenne européenne, ce qui confirme également une certaine convergence (Commission européenne, 2017). Mais certaines évaluations économiques de la politique régionale

européenne sont plus circonspectes. Elles concluent que les fonds structurels n'ont pas conduit à une augmentation de la productivité dans les régions ciblées et n'ont pas réduit les inégalités interrégionales (Boldrin et Canova, 2001).

S'il est difficile de mesurer l'impact de ces fonds sur la productivité (tant elle est influencée par de multiples facteurs), l'analyse de l'évolution des disparités entre régions et entre États membres est plus triviale. Empiriquement, dans les dernières décennies, en Europe, comme d'ailleurs partout dans le monde, force est de constater que les zones urbaines et industrialisées (Londres, Paris, Hamburg, Utrecht-Amsterdam-La Haye-Rotterdam...) ont eu une croissance plus importante que les zones de la périphérie. « Les régions affichant un PIB par habitant largement au-dessus de la moyenne de l'UE ont connu une croissance plus rapide que les régions moins développées » note la Commission européenne (2017). Ainsi, si une certaine convergence de long terme entre les États membres est observée, les inégalités interrégionales tendent à se creuser.

B. La politique régionale face à la crise : une politique budgétaire contra-cyclique ?

Dans la théorie économique, une des fonctions du budget est de réduire l'impact des chocs conjoncturels (stabilisation de la trilogie de Musgrave). Ce sont les stabilisateurs automatiques. En période de récession, les impôts diminuent (du fait des moindres revenus) et les dépenses augmentent (plus de dépenses sociales telles que l'assurance chômage par exemple), ce qui engendre une relance keynésienne.

La programmation sur plusieurs années permet dans une certaine mesure aux fonds de cohésion de jouer un rôle contra-cyclique. Quand les investissements publics se réduisent dans la crise (la crise de 2008 était liée aux dettes souveraines et les marchés ont forcé certains États membres à une austérité budgétaire), les fonds de cohésion continuent de financer. Les institutions européennes se sont attelées à renforcer encore ce rôle contra-cyclique dans les années qui ont suivi la crise de 2008.

Une série de mesures ont été mises en œuvre pour augmenter le montant des fonds disponibles et accélérer le déboursement des fonds et soutenir ainsi la relance. On peut mentionner : la prolongation de la période d'éligibilité aux programmes opérationnels 2000-2006 afin d'utiliser au maximum les fonds restants, l'augmentation du montant des avances et de certains paiements intermédiaires, l'augmentation des taux de cofinancement, la simplification de la gestion financière (les obligations de justifications des dépenses et de mise en concurrence, si elles sont nécessaires à la bonne gestion, peuvent, quand elles sont excessives, ralentir les projets et les paiements).

C. Et demain, vers une politique régionale plus politique ?

La préparation de la prochaine période de programmation (2021-2027) a officiellement commencé avec la Communication de la Commission européenne du 2 mai 2018

relative au prochain cadre financier pluriannuel. Les futurs fonds européens devront relever plusieurs défis :

- être financés dans un contexte post-Brexit de recettes en baisse. Certains ont proposé par le passé que les régions pauvres des États riches ne soient plus éligibles aux fonds structurels européens (Sapir, 2013). Mais cette proposition est controversée.
- décider entre une approche purement économique ou une approche plus politique. La France et l'Allemagne ont avancé l'idée de réduire les fonds pour les États membres qui ne respecteraient pas l'État de Droit. Cette proposition a été reprise par la Commission européenne dans sa proposition du 2 mai 2018 qui prévoit un mécanisme qui réduirait les fonds européens à un État membre où une défaillance généralisée de l'état de droit serait observée.

La proposition de la Commission européenne prévoit une réduction des fonds alloués à la politique régionale, au bénéfice de nouvelles priorités (environnement, migration, sécurité et défense). Il est également prévu de modifier certains critères d'éligibilité, ce qui aurait pour effet de redéployer les fonds des pays de Visegrad et des États Baltes vers les pays du Sud de l'UE : Espagne, Italie, Grèce, Roumanie, Bulgarie.

• À retenir

- La politique régionale vise à aider les régions en retard de développement et à stimuler la croissance et l'emploi.
- Elle dispose pour cela d'instruments puissants : les fonds structurels (FEDER, FSE et Fonds de cohésion). Chaque année, ils représentent des investissements d'environ 50 milliards d'euros (35% du budget) et se focalisent sur les régions et les pays les plus pauvres.
- L'analyse de l'efficacité de la politique régionale est difficile tant d'un point de vue théorique qu'empirique. Les déterminants de la croissance sont nombreux. Mais les réalisations de la politique régionale (infrastructures de transport par exemple) sont bien visibles.
- Si une convergence de long terme est observée, les pôles de compétitivité, très dynamiques et déjà en avance de développement, sur-performent. La nouvelle économie et la globalisation tendent à les favoriser.

Pour en savoir plus

- Site de la Commission européenne (DG REGIO) et la publication panorama magazine (4 numéros/an).
- Commission européenne, *Ma région, mon Europe, notre futur: Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*, 2017.

- Jouen Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », 2011.
- Boldrin Michele, Canova Fabio, *Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies*, Economic Policy, 2001, vol. 16, issue 32, p. 205-253.
- « Europe: richesse, inégalités et solidarité », La Documentation française in *Problèmes économiques* n° 3076, 2014.

POUR S'ENTRAÎNER :

QUESTIONS À CHOIX MULTIPLES (DIFFICULTÉ *)

- 1. Lequel de ces fonds bénéficie de la plus importante dotation ?**
 - a. Le Fonds européen de développement régional (FEDER)
 - b. Le Fonds social européen
 - c. Le Fonds de cohésion
 - d. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
- 2. Peuvent bénéficier du Fonds de cohésion...**
 - a. Tous les États membres de l'UE
 - b. Les États membres dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne européenne
 - c. Les États membres dont le PIB est inférieur à 85 % de la moyenne européenne
 - d. Les États membres dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne européenne
- 3. Selon la théorie économique, l'intégration européenne...**
 - a. ... conduit à un accroissement des inégalités entre régions
 - b. ... conduit à une réduction des inégalités entre régions
 - c. ...n'a pas d'impact sur les inégalités entre régions
 - d. ... peut avoir différents impacts sur les inégalités régionales en fonction des modèles
- 4. Quel principe n'est pas un des grands principes de la politique de cohésion ?**
 - a. Partenariat
 - b. Programmation
 - c. Subsidiarité
 - d. Additionalité