

Politique de cohésion de l'Union : un état des lieux au moment de l'élargissement

A l'heure de l'élargissement et de la préparation des négociations pour la programmation financière 2007-2013, voici un bref tour d'horizon des enjeux de la politique régionale. Pour les pays qui intègrent l'Union, trois défis majeurs se profilent à l'horizon : premièrement, des arbitrages difficiles, compte tenu des disparités régionales importantes et des énormes besoins d'investissements ; deuxièmement, des capacités administratives encore limitées au regard des fonds à absorber ; et, troisièmement, des contraintes budgétaires fortes que le principe de cofinancement risque d'accentuer.

Olivier Louis
Chef de la mission économique
Elargissement
et par Yann Lepape
Economiste régional Elargissement
de l'UE (1)

Le renforcement de la cohésion économique et sociale au sein de l'Union est inscrit dans les traités fondateurs (Articles 158 à 162). Il constitue l'objectif principal de la politique

régionale qui a, jusqu'ici, décliné son action autour de 9 objectifs et s'est appuyée sur 6 instruments financiers. Le « troisième rapport sur la cohésion économique et sociale » (2) propose, à l'occasion de la prochaine programmation financière (2006-2013), de ramener à trois le nombre des objectifs et des instruments conformément au tableau I ci-après, dans un souci de simplification des procédures. Une tendance que reflète, par ailleurs, la hausse significative des frais de gestion, d'évaluation et de contrôle des fonds communautaires.

Politique régionale : objectifs, principes et moyens

La politique régionale met en jeu des sommes considérables et représentera,

en 2004, 35,5 % des crédits d'engagement de l'Union européenne, soit 41 Mrds €.

Les régions les plus pauvres, c'est à dire dont le PIB/hab exprimé en SPA (standard de pouvoir d'achat) est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, sont éligibles à l'objectif 1 et absorbent traditionnellement l'essentiel de l'enveloppe financière : 136 Mds € sur la période 2000-2006, soit 70 % du total constitué par les fonds structurels et fonds de cohésion.

(1) Olivier Louis est chef de la Mission économique régionale pour l'Elargissement à Varsovie et Yann Lepape économiste régional dans cette même unité de la Direction des relations économiques extérieures du Minefi. Les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs, qui tiennent à remercier leur collègue de travail Marc Lanteri pour ses contributions régulières sur le sujet ainsi que sa relecture attentive du présent article. D'autres analyses détaillées sur l'Elargissement sont disponibles sur www.dreee.org/elargissement
 (2) Paru en mars 2004.

TABLEAU I
Objectifs et Instruments de la politique régionale

2000-2006		2007-2013	
Objectifs	Instruments	Objectifs	Instruments
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	Convergence et compétitivité	Fonds de cohésion FEDER FSE
Objectif 1	FEDER FSE FEOGA-Orientation IFOP		
Objectif 2	FEDER FSE	Compétitivité régionale et emploi - niveau régional - niveau national : stratégie européenne pour l'emploi	FEDER FSE
Objectif 3	ESF		
INTERREG	FEDER		
URBAN	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1	FEOGA-Garantie IFOP		
9 objectifs	6 instruments	3 objectifs	3 instruments

Source : Commission européenne

TABLEAU II
Effet de levier des fonds structurels sur les dépenses publiques et privées
dans le cadre de l'objectif 1, 1994-1999 et 2000-2006

	1994-1999*		2000-2006	
	Fonds publics nationaux par € provenant des FS	Fonds privés par € provenant des FS	Fonds publics nationaux par € provenant des FS	Fonds privés par € provenant des FS
BE	0,77	1,18	1,02	1,43
DE	0,37	1,53	0,58	0,02
EF	0,52	0,28	0,50	0,48
ES	0,51	:	0,52	0,04
FR	0,54	0,23	0,88	0,33
IE	0,43	0,34	0,76	0,25
IT	1,40	:	0,89	0,45
NL	2,49	1,42	2,15	0,55
AT	1,59	3,79	0,33	1,76
PT	0,42	0,30	0,60	0,46
UK	0,53	0,24	0,85	0,43
UE11	0,62	0,36	0,63	0,29

Rapportés au nombre d'habitants concernés, les transferts réalisés au titre des actions dites « structurelles » (c'est-à-dire qui regroupent les objectifs 1, 2, 3 et cohésion) n'ont cessé de croître depuis 1988.

Depuis 1988, quatre principes règlent la gestion et l'attribution des fonds structurels :

- la « programmation, qui implique de planifier les dépenses sur un certain nombre d'années pour atteindre des objectifs stratégiques (...) et davantage de cohérence dans la politique poursuivie et dans les projets financés » ;

- le « partenariat (...) dans la conception et la mise en œuvre des programmes (...) qui implique toute une série d'acteurs du secteur privé, en particulier des pactes sociaux, à côté des autorités régionales et locales » ;

- la « concentration, qui signifie qu'on oriente les fonds vers les régions qui en ont le plus besoin et (qui) a augmenté au fil du temps » ;

- « l'additionalité (...), les fonds structurels venant compléter plutôt que remplacer les dépenses publiques existantes ».

A ces quatre principes de base, pourrait être adjointe la règle de cofinancement national des projets, qui oblige les Etats ou les régions bénéficiaires à participer aux coûts. L'amplitude du cofinancement exigé est assez large puisqu'il peut aller de 15 % à 85 % du montant investi. Selon la Commission européenne, pour les pays adhérents il devrait représenter 25 % environ du montant à financer, ce qui constitue indéniablement une contrainte à la mobilisation des fonds.

Quel bilan la Commission tire-t-elle de ses actions structurelles ?

Evaluations de l'impact des fonds communautaires

Avec l'accroissement des fonds qui lui étaient consacrés, la question de l'évaluation de l'efficacité la politique régionale a

pris de plus en plus d'importance. L'élargissement renforce cette problématique : la politique régionale devra faire face à des besoins nouveaux importants qui la conduiront à réaliser des arbitrages. Tout en prenant une part de l'effort d'investissement à leur charge, les fonds structurels ont également exercé un effet de levier significatif.

Si les fonds alloués sont limités à 4 % du PIB des pays bénéficiaires, l'exemple des pays de la cohésion depuis 1989, montre qu'ils ont représenté une part nettement plus significative de l'investissement. Par ailleurs, ces fonds ont joué un effet de levier avec d'autres formes de financement. Chaque euro en provenance des fonds structurels (objectif 1) a généré des investissements complémentaires publics (voir le tableau II, col. 1 et 3) et privés (voir le tableau II, col. 2 et 4).

Parallèlement, les PIB par habitant ont-ils convergé ? Il s'agit en effet d'un des principaux objectifs de la politique régionale menée par l'Union.

Au niveau national, la convergence des pays dits « de la cohésion » vers la moyenne européenne est assez nette : le PIB/habitant (SPA, standard de pouvoir d'achat) du Portugal, de l'Espagne et de l'Irlande se situe respectivement à 71 % (+20 points depuis 1986), 83 % (+16 points depuis 1986) et 117 % (+42 points depuis début 1990) de la moyenne européenne. La progression est plus modeste pour la Grèce avec 67 % (soit + 3 points depuis 1981).

Au niveau régional, en revanche, le rattrapage économique paraît plus nuancé. Il est, en effet, en grande partie conditionné par des facteurs nationaux, qui varient d'un pays à l'autre (voir *Revue Elargissement Spéciale n° 11*, article de J. Fayolle).

Toutefois, en moyenne, les régions qui ont bénéficié des transferts communautaires au titre de l'objectif 1 ont enregistré des taux de croissance comparables (voir le tableau III), voire légèrement supérieures aux autres régions ce qui a, au moins, permis d'éviter que l'écart ne se creuse.

La mesure de ce qu'aurait été la croissance de ces pays sans les transferts européens est particulièrement difficile et les résultats des modèles sont contestés. Par ailleurs, l'impact varie en fonction des spécificités propres au pays d'accueil. Ainsi, sur la période 1993-1999, la

TABLEAU III
Croissance des régions

	N	Croiss. (réelle, %)
1980-88		
Toutes UE15	197	2
Reg. Obj. 1	55	1,9
Autres régions	142	2
1988-94		
Toutes UE15	197	1,3
Reg. Obj. 1	55	1,4
Autres régions	142	1,2
1994-2001		
Toutes UE15	197	2,3
Reg. Obj. 1	55	2,6
Autres régions	142	2,1

Source : 3^e Rapport sur la cohésion.

Commission a, pour sa part, estimé cette contribution (voir le tableau IV) à 1,3 point de PIB (en moyenne et par an) en Espagne et à 3.4 points de PIB pour le Portugal.

Leur accessibilité s'est améliorée (3) grâce aux investissements réalisés dans les infrastructures de transports.

Enfin, une part significative des financements au titre de l'objectif 1 (plus de 50 % des dépenses réalisées ou programmées pour la période 2000-2006, dans l'UE 15) s'est dirigée vers le développement des ressources humaines et l'accès des personnes aux technologies de l'information, mais aussi dans le cadre des stratégies de reconversion mises en œuvre pour les régions très affectées par la disparition de certaines de leurs industries traditionnelles (objectif 2).

Les défis de l'élargissement

L'entrée des dix pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne pose trois défis principaux à la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion. Le premier défi a trait aux modifications du paysage économique européen : l'adhésion s'accompagne d'un accroissement important des écarts de richesse au sein de l'Union (voir *Revue Elargissement Actualités n°35*) qui s'explique par l'arrivée de nombreuses régions qui cumulent les désavantages structurels. Ainsi, sur les 40 nouvelles régions, Bulgarie et Roumanie exclues donc, seulement 3 (Prague, Bratislava et Chypre non réunifiée) ne sont pas éligibles à l'objectif 1. Les deux autres défis sont relatifs aux conditions d'absorption des fonds : d'une part, les capacités administratives et financières indispensables à la mobilisation des fonds vont devoir rapidement monter en puissance ; d'autre part, le principe de cofinancement national des projets va se trouver confronté aux tensions budgétaires qui existent déjà dans plusieurs pays (voir *Revue Elargissement Actualités n°63*).

Avec l'élargissement, le nombre d'habitants vivant dans des régions dont le PIB par habitant (en SPA) est inférieur au seuil de 75 % passe de 73 M à 123 M. Il sera porté à 150 M avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie.

Par rapport à l'UE 15, deux caractéristiques doivent être soulignées : d'une part, la dispersion des PIB par habitant est nettement

plus élevée chez les pays adhérents (l'écart entre les membres actuels et les nouveaux est de 75 % environ si l'on retient le critère écart-type/moyenne au niveau NUTS 2) et, d'autre part, entre 1995 et 2001, à l'intérieur de chaque PECO l'amplitude des écarts s'est agrandie de 15 % en moyenne.

Un certain nombre de régions cumulent plusieurs désavantages : pauvreté, faible densité de population, main d'œuvre éduquée mais à la formation insuffisamment adaptée aux techniques et technologies ouest-européennes, difficultés d'accès, infrastructures déficientes, structures productives héritées du passé inadaptées aux nécessités imposées par la concurrence internationale (pour une typologie plus détaillée des régions, voir *Revue Elargissement Spéciale n°11*). Dans les régions concernées, qui pourraient rapidement se trouver engagées dans une spirale dépressive, l'investissement national comme international est faible.

Pour améliorer la situation des régions concernées, les autorités nationales ont le choix entre deux stratégies très différentes : soit injecter des fonds dans des régions riches et dynamiques, en misant sur une stimulation de la croissance macroéconomique et, à terme, sur un effet de diffusion aux autres régions mais avec en contrepartie une augmentation instantanée des disparités ; soit financer les régions déprimées, notamment en accompagnant leur reconversion, mais avec un impact positif moindre sur la croissance nationale.

Le dernier rapport sur la cohésion souligne que la politique de développement régional devra être mise en œuvre « dans un contexte où le degré de capacité administrative de conception et de gestion soulève des questions, où l'expérience et l'expertise pour s'attaquer à des problèmes structurels sont insuffisants et où les instruments de

coordination entre les différentes autorités concernées font défaut ».

Depuis 2000, 3 Mrds€ par an environ ont été alloués aux futurs membres sous forme de fonds de pré-adhésion (Phare, ISPA et Sapard, voir *Revue Elargissement Spéciale n°03*) afin de les préparer à une utilisation efficace des fonds européens.

Les faibles taux d'absorption des fonds ISPA (entre 10 % et 16 % selon les pays fin 2002, ces fonds étant utilisables jusqu'en 2006), l'équivalent des fonds de cohésion, constituent un assez bon indicateur des difficultés rencontrées, alors que les montants en jeu sont désormais d'une toute autre dimension (23 Mrds€ - prix 2004 - pour la période 2004-2006). Il ne faut cependant pas oublier que l'utilisation de fonds est proportionnellement moins importante en début de période de programmation, ce qui pourrait permettre une montée en puissance progressive.

Alors que la contribution au budget de l'UE des nouveaux Etats membres (NEM) constitue une dépense « certaine », une large part des fonds européens qu'ils recevront sont conditionnés, d'une part, à des projets spécifiques, d'autre part, à la mise en place d'un cofinancement national (15 % pour les fonds de cohésion, 20 % pour le développement rural, 25 % pour les fonds structurels et 35 % pour le reliquat de fonds pré-adhésion). Le montant des transferts en provenance de l'UE dépendra donc de la capacité d'absorption des NEM. Par ailleurs, les cofinancements imposeront une contrainte budgétaire supplémentaire. Les questions que nous nous posons ici sont les suivantes : à partir de quel volume de projet les transferts entre les NEM et l'UE s'équilibrent-ils ? Quel est le montant de cofinancement qui serait nécessaire à la

(3) Les estimations des gains de temps sont disponibles dans le 2^e Rapport sur la cohésion, p. 132.

TABLEAU IV
Calcul ex post des effets de la politique structurelle 1994-1999 sur le PIB
(% par rapport à une non intervention, Modèle HERMIN)

	All. Est	Portugal	Irlande	Grèce	Espagne	Irlande Nord
1994	2,8	2,7	1,6	2,0	1,1	1,1
1995	2,9	2,8	2,0	1,9	1,2	1,3
1996	2,9	2,9	2,2	2,0	1,3	1,8
1997	3,2	3,3	2,3	1,9	1,3	1,6
1998	3,7	4,0	2,8	2,0	1,4	1,3
1999	4,0	4,7	2,8	2,2	1,4	1,3

Source : J. Bradley & G. Untiedt, Rapport d'évaluation (pour la Commission) de l'impact des FS sur les pays dont les régions ont bénéficié de l'objectif 1 (1993-1999).

TABLEAU V
Estimation des taux d'absorption qui équilibrent les transferts entre l'Union
et les nouveaux Etats membres et montants des projets correspondants

M Euros	CZ	HU	POL	SLV	SLK	PC10
(1) Contribution Budget UE	2 573	2 280	6 552	771	934	14 743
(2) Facilité cash+Compensation temporaire	746	211	1 443	233	86	3 385
(3) Transferts Non conditionnés yc (2)	1 796	1 728	5 384	604	673	12 362
(4) « Numérateur » (1)-(3)	777	552	1 168	167	261	2 381
(5) Transferts Conditionnés	1 312	1 577	6 652	341	914	12 780
(6) Pré-adhésion Reliquat	432	558	2 302	121	286	4 425
(7) Cofinancement	437	540	2 262	113	301	4 323
Taux d'absorption / Point Mort (%) (4) / (5+6)	45	26	13	36	22	14
Montants de projets à développer	972	692	1 463	208	327	2 979

Source : Commission européenne ; calculs MEE.
(3) PAC, Politique internes (Schengen, nucléaire...), Administration et facilités budgétaires ; (5) Fonds structurels, fonds de cohésion, développement rural ; (7) Montant indiqué dans l'hypothèse d'une absorption de 100 % des fonds.

mobilisation intégrale des fonds européens ?

A partir de la répartition des crédits de paiement fournie par le « Cadre financier pour l'élargissement 2004-2006 », il est possible d'estimer un taux d'utilisation « d'équilibre » pour les fonds conditionnés (voir le tableau V (4)). Ainsi, pour les NEM pris dans leur ensemble, le « point mort » serait atteint avec un taux d'utilisation des fonds disponibles d'environ 14 %, ce qui équivaldrait à 3 Mrds € de projets. Ce taux, qui peut sembler faible, varie selon les pays en fonction du poids des différents types de fonds, entre autres les « facilités de cash et compensations temporaires » négociées à Copenhague. Et il est donc tout à fait possible que le « point mort » soit plus élevé sur la période 2006-2013 : sans ces sommes, il serait de 34 %.

La question des cofinancements est importante car, même s'ils ne grèveront pas nécessairement le budget des Etats

dans leur intégralité, ils pèseront sur les dépenses des administrations publiques et donc sur les soldes budgétaires. Le montant de cofinancement nécessaire à la mobilisation de la totalité des crédits de paiements s'élèverait à 4,3 Mrds € pour l'ensemble des 10 pays, soit 0,3 % de leur PIB par an environ. Une charge somme toute limitée.

Ces transferts sont néanmoins très inférieurs aux besoins identifiés, notamment pour les infrastructures et l'environnement (respectivement 1,5 % et 2,3 % du PIB chaque année sur 20 ans). Le secteur privé, les IFIs et les banques seront donc incontournables en matière d'expertise et de financement. Une collaboration entre collectivités locales de l'UE 15 et des NEM pourrait également contribuer à renforcer l'efficacité de l'utilisation des fonds européens.

Quelles opportunités pour les entreprises ?

TABLEAU VI
Effets sur les échanges des transferts financiers dans le cadre de l'objectif 1 (2000-2006)

	Fuite vers les pays de l'UR*	Fuites vers les pays non UE*
Grèce	42,6	3,8
Espagne	14,7	13,2
Irlande	26,7	11,1
Portugal	35,2	6,7
Nouveaux Länder	18,9	9,4
Mezzogiorno	17,4	8,6
Total	24,3	9,1

* Importations en % de la dépense des Fonds structurels.
Source : Eurostat, tableaux entrées-sorties.

Les fonds européens stimuleront les importations, notamment de biens d'équipement. Mais ils se porteront surtout dans deux secteurs où les besoins en investissements sont très importants :

- l'environnement, où 120 Mrds € seraient nécessaires afin de satisfaire aux exigences de la législation de l'Union ;
- les infrastructures de transport, où les besoins en investissement sont estimés à plus de 90 Mrds € à l'horizon 2015.

Ces estimations sont issues de deux rapports commandés par la Commission européenne. Répartis sur 20 ans pour l'environnement et sur 15 ans pour les infrastructures, ces besoins représenteraient des dépenses annuelles de respectivement 1,5 % du PIB et 2,3 % du PIB. Le « taux de fuite », c'est-à-dire les importations de biens d'équipements directement liées à l'utilisation des fonds structurels, se situe en moyenne autour de 25 %.

Ainsi, une partie des dépenses effectuées dans le cadre des fonds structurels revient dans l'Union par le biais de ces importations.

Pour les pays de la cohésion, cette part

(4) Méthodologie de calcul du tableau V. Le taux d'absorption nécessaire pour parvenir à l'équilibre des transferts entre l'Union et les nouveaux adhérents a été calculé par division entre a) « contribution » moins « transferts non conditionnés par des projets » et b) transferts conditionnés par des projets. En d'autres termes, si le numérateur, c'est-à-dire ce que les nouveaux membres sont certains de payer déductions faites de ce qu'ils sont certains de recevoir, vaut 100 et si le dénominateur, c'est-à-dire les financements qu'ils ne recevront qu'à condition de développer des projets, vaut 200, alors il doit consommer au moins 50 % des crédits alloués pour ne pas être contributeurs nets au budget de l'Union. Le montant des projets à réaliser s'obtient en ajoutant aux transferts conditionnels mobilisés la part des cofinancements correspondants.

est allée de 15 % du montant des interventions au titre de l'objectif 1 pour l'Espagne à plus de 40 % dans le cas de la Grèce (voir le tableau VI ci-avant). Dans la mesure où les pays candidats effectuent plus de 60 % de leurs échanges avec l'Union actuelle, on peut s'attendre à des « taux de fuite » assez proches de ceux observés jusqu'à présent, voire légèrement supérieurs. Compte tenu de leur poids dans la région, les entreprises installées en Allemagne devraient faire partie des principales bénéficiaires.

Les montants investis vont monter en puissance, avec trois secteurs prioritaires : infrastructure, environnement, capital humain - connaissance.

Les fonds alloués au développement régional seront répartis par chaque pays

entre les différents secteurs « cible » (infrastructures, compétitivité...), en fonction de leurs besoins locaux (5).

Si l'ensemble de ces projets vise avant tout au renforcement de la cohésion européenne, ils sont également porteurs d'opportunités d'affaires dans aux moins trois domaines :

- le conseil auprès des administrations pour définir les spécifications techniques, un créneau qui s'adresse plutôt aux sociétés d'ingénierie ;
- la maîtrise d'ouvrage des projets, en général en partenariat avec des entreprises locales ;
- la gestion des infrastructures lorsqu'elles seront développées dans le cadre des PPP. ●

(5) Plus d'information sur les Plans de développement nationaux auprès des Missions économiques. La répartition par pays et secteurs pour la programmation 2007-2013 n'est pas encore connue ; les propositions financières globales de la Commission européenne sont exposées dans la Revue Élargissement n° 60.

