

# Union européenne : disparités de développement

JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*La tribune européenne de Jean-François Drevet porte ce mois-ci sur la politique de cohésion de l'Union européenne. À l'occasion de la sortie du quatrième rapport de cohésion de la Commission, en juillet 2007, Jean-François Drevet fait le point sur les disparités de développement au sein de l'Union et sur l'intérêt de cette politique de cohésion (notamment des fonds structurels), non seulement pour le développement des régions défavorisées de l'Union (en particulier chez les derniers entrants), mais aussi pour l'économie des États membres qui la financent.*

S.D.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht (1993), la Commission européenne publie tous les trois ans un « rapport de cohésion <sup>2</sup> », qui donne des informations détaillées sur l'évolution des écarts dans l'Union européenne (UE), concernant les produits intérieurs bruts par habitant (PIB/hab.), les taux de chômage et d'autres indicateurs

de développement, ainsi qu'une évaluation des politiques régionales des États membres et de l'Union <sup>3</sup>.

Avec un budget annuel d'un peu moins de 44 milliards d'euros 2004 sur la période 2007-2013 (0,37 % du PIB communautaire), la politique communautaire de cohésion vient immédiatement après l'agriculture.

---

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. Article 159 : « la Commission présente un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale, et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, le cas échéant, assorti des propositions appropriées. »

3. La quatrième édition de ce rapport est disponible en français depuis juillet 2007.

Elle intervient en priorité dans les zones défavorisées de l'UE en cofinçant des programmes de développement régional afin de contribuer à leur rattrapage économique ou à leur reconversion.

Depuis la fin des années 1980, cette politique est devenue l'instrument principal d'intégration des nouveaux États membres : d'abord avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal, puis depuis 2004 avec les nouveaux adhérents de l'Europe centrale, Chypre et Malte.

Les programmes de développement réalisés au cours des périodes 1989-1993, 1994-1999 et 2000-2006 ont apporté aux pays méditerranéens un soutien substantiel aux investissements publics et privés. En visitant ces pays, on peut y constater la modernisation des infrastructures de transport et de protection de l'environnement. L'UE a aussi financé des mesures d'élévation des qualifications et de stimulation de la création d'emplois, qui ont nettement amélioré l'environnement économique des entreprises.

Dans la plupart des cas, l'action communautaire a convergé avec des politiques macroéconomiques qui ont favorisé l'emploi et la croissance.

PIB/hab., 1990 et 2005		
	1990 (EUR-12 = 100)	2005 (zone euro = 100)
Grèce	53	79
Espagne	76	92
Irlande	67	131
Portugal	55	67
France	108	102

*Source* : Commission européenne.

Bénéficiant des aides nécessaires à leur modernisation, les pays méditerranéens n'ont pas eu besoin de recourir au *dumping* fiscal ou à d'autres formes de distorsion de concurrence pour développer leurs économies. Les délocalisations redoutées au détriment de l'Europe du Nord-Ouest ne se sont pas produites.

Bien que les deux indicateurs ne soient pas comparables, ils témoignent de l'importance du mouvement de rattrapage, particulièrement spectaculaire dans le cas de l'Irlande (mais pour 3,5 millions d'habitants seulement), significatif en Espagne et en Grèce, le Portugal ayant récemment connu un sévère ralentissement de sa croissance. Dans cette progression, pour la période 2000-2006, l'effet « fonds structurels » correspondrait à un supplément de croissance de plus de 2,8 % en Grèce, de 1 % en Espagne et de 2 % au Portugal.

Au lieu d'être un chèque sans destination précise (ce que serait une aide à la balance des paiements) ou d'être orienté vers la consommation (comme une grande partie des transferts opérés dans le cadre de l'unification allemande), la politique de cohésion oriente la dépense vers l'investissement. Elle est aussi contrôlable : les marchés de travaux font l'objet d'appels d'offres ouverts et leur réalisation peut être vérifiée par tous <sup>4</sup>. En conséquence, elle offre aux pays payeurs un taux de retour relativement important : leurs exportations sont stimulées par les achats de biens d'équipement induits par l'accélération des programmes de modernisation dans les pays bénéficiaires. On estime qu'environ le tiers des do-

4. LEONARDI Robert. *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. Londres : Palgrave Macmillan, 2005, 215 p.

tations structurelles revient ainsi dans les pays qui les ont financées, en partie sous forme d'accroissement des recettes fiscales et des contributions sociales générées par l'expansion des échanges.

Depuis 2004, la politique de cohésion fait face aux problèmes plus aigus de l'Europe centrale, où les PIB/hab. sont beaucoup plus bas que ceux des pays méditerranéens au moment de leur adhésion (environ 50 % au lieu de 70 %), les taux de chômage élevés, de nombreux secteurs en crise et les territoires très dégradés par plusieurs décennies d'atteintes à l'environnement.

Les nouveaux États membres ont des besoins très importants : amélioration des qualifications, modernisation des infrastructures, protection de l'environnement. Concernant ce dernier secteur, pour se conformer aux normes communautaires, il faudrait y consacrer près de 3 % du PIB sur une période de 20 ans. Si l'on ajoute aux investissements le coût des dépenses courantes, on arrive à une charge annuelle de 4 % à 5 % du PIB, bien plus élevée que dans l'UE à 15 (1,02 %). Imposer cet énorme fardeau au secteur privé risque de lui faire perdre sa compétitivité et de décourager les investisseurs étrangers. Faute de capacité de financement du secteur public, une grande partie des travaux nécessaires doit être prise en charge par les fonds européens.

On peut avoir des objections de principe à la construction de nouvelles autoroutes, mais l'Europe cen-

trale en a trop peu : en 2003, 2 112 km à comparer avec 45 264 km dans l'UE à 15. L'insécurité routière est en forte croissance : plus de 200 morts sur la route par million d'habitants (le double de la moyenne UE-15) pour la Lettonie, qui détient le record d'Europe, suivie des autres pays baltes et de la Roumanie. La croissance du taux de motorisation <sup>5</sup> (5,4 % par an depuis 1995 en Pologne) ne laisse pas beaucoup de choix. Avec seulement 405 km d'autoroutes (la petite Slovaquie en a davantage, 477 km), la Pologne doit s'équiper. Après l'échec des concessions, il n'y a pas d'alternative à une forte implication du secteur public et à la participation des fonds structurels.

Avoir des besoins très importants et un accès aux fonds communautaires <sup>6</sup> ne suffit pas. Les pays d'Europe centrale, qui ont eu bien de la peine à gérer leurs programmes intérimaires 2004-2006 <sup>7</sup>, s'engagent maintenant dans la nouvelle période de programmation 2007-2013, avec des handicaps toujours importants en matière de capacité administrative : coordination interministérielle insuffisante, manque d'expérience en gestion de projets, fuite des cerveaux vers le secteur privé.

Le succès de l'effort de cohésion en Europe centrale dépend aussi de l'adéquation des politiques globales. Comme les pays méditerranéens à la fin des années 1990, les nouveaux membres préparent leur intégration dans l'union monétaire, ce qui implique une forte réduction de leurs déficits budgétaires <sup>8</sup>, avec un risque

5. En 2003, 314 automobiles pour 1 000 habitants en Pologne, 149 en Roumanie (500 dans l'UE-15).

6. La Commission indique aux États membres, en début de période, à quels montants ils peuvent prétendre.

7. La Bulgarie et la Roumanie ayant adhéré au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

8. 10 % du PIB en Hongrie en 2006.

de diminution de leur capacité à cofinancer les programmes communautaires. Une remise en ordre des finances publiques qui ne porte pas atteinte aux investissements s'impose pour consommer les dotations prévues, et donner toute son efficacité à la politique de cohésion en matière de croissance et de création d'emplois durables.

Après avoir connu une forte augmentation de ses dotations jusqu'en 1999<sup>9</sup>, la politique structurelle a été victime des empoignades budgétaires de la fin de 2005. Pour la période 2007-2013, en monnaie constante, sa dotation par habitant et par an dans les régions prioritaires a été réduite de 25 % par rapport à la moyenne 2000-2006.

Car la politique de cohésion a toujours suscité des critiques : à celles des économistes libéraux, convaincus depuis toujours qu'il est contre-productif d'aider les régions en difficulté, notamment en « faisant couler à flots le béton et le bitume<sup>10</sup> », s'ajoutent les objections des États membres contributeurs nets, qui souhaitent qu'elle leur coûte le moins cher possible<sup>11</sup>, bien qu'ils enregistrent de confortables excédents commerciaux depuis l'ouverture des nouveaux marchés d'Europe centrale à leurs entreprises.

Jusqu'à présent, son succès en Europe du Sud a permis à la politique de cohésion de surmonter les objections plus ou moins sincères de ses détracteurs. Il en irait différemment si l'évolution de l'Europe centrale ne lui permettait pas d'obtenir des résultats convaincants, soit en n'utilisant qu'une partie de ses dotations (problème de la capacité d'absorption lié aux défaillances de l'organisation administrative), soit en ne produisant pas les effets macroéconomiques escomptés (si le supplément de croissance attendu ne se concrétise pas).

Cependant, hors d'Europe, l'évolution de la politique européenne de cohésion suscite un intérêt croissant.

Aux États-Unis<sup>12</sup>, la mobilité élevée de la population facilite la réduction des disparités régionales : les chômeurs quittent massivement les zones en crise pour aller s'établir dans les régions en croissance de l'Ouest et du Sud parce qu'ils y retrouvent le même environnement linguistique, social et culturel. Rien de tel en Europe, où les migrations, pour autant qu'elles soient souhaitées, restent entravées par des barrières linguistiques et les incompatibilités entre les systèmes de protection sociale. Mais les deux territoires sont en compétition pour attirer les entreprises et les emplois<sup>13</sup>.

---

9. Entre 1987 et 1999, la part des fonds structurels est passée de 0,27 % à 0,42 % du PIB communautaire.

10. Suivant l'article de Charles Wyplosz, « Le gâchis du budget européen », dans *Le Monde* du 29 juillet 2003. Son argumentaire est basé sur le rapport à la Commission du professeur André Sapir, *Un programme pour une Europe en croissance* (Bruxelles, juillet 2003). Il a été réfuté par Michel Barnier, alors commissaire chargé de la politique régionale à Bruxelles dans *Le Monde* du 7 août 2003.

11. Comme en témoigne un mémorandum néerlandais de 2003, préconisant la « renationalisation » d'une grande partie de la politique de cohésion.

12. Voir FALUDI Andreas. *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge (Mass.) : Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 227 p.

13. En 2004, la moyenne américaine de PIB/hab. en parités de pouvoir d'achat était à 60 % au-dessus de celle de l'UE à 27. Tous les États américains ont un PIB/hab. supérieur à la moyenne communautaire, l'écart entre le plus riche et le plus pauvre étant de 1 à 2,5 (de 1 à 8 dans l'UE-27).

Il est donc essentiel que l'Europe ne soit pas en position de faiblesse. À défaut de pouvoir atteindre un niveau de mobilité de la main-d'œuvre de type américain, elle doit avoir les moyens de qualifier ses territoires. À la nécessité d'une politique d'intégration qui réduise les fractures économiques héritées du passé, s'ajoute l'objectif de maintien de la diversité des nations et des cultures, qui ne peut se réaliser qu'en offrant partout des conditions d'existence acceptables.

Contrairement aux États-Unis, qui peuvent faire l'économie d'une politique de réduction des disparités régionales, cet objectif figure dans les Constitutions de plusieurs États membres, comme en France, où il est prévu des mécanismes de péréquation<sup>14</sup> et en Allemagne, où la Loi fondamentale mentionne la création de conditions de vie équivalentes dans tout le pays<sup>15</sup>. Au niveau européen, conformément au traité<sup>16</sup>, il justifie la mise en place d'une politique, qui doit être efficace par la valorisation du potentiel endogène des régions, de préférence à des mécanismes de redistribution de type keynésien.

Par ailleurs, la politique européenne de cohésion apparaît comme un exemple pour les grands pays en mutation, où les gouvernements redoutent les effets déstabilisants du creusement des inégalités régionales. En Chine<sup>17</sup>, elle a été jugée :

- relativement bon marché (0,4 % du PIB, c'est beaucoup moins cher que les erreurs du système de planification) ;
- plutôt efficace (grâce à l'étroite liaison entre planification et budgétisation<sup>18</sup> de l'investissement et aux critères de conditionnalité) ;
- politiquement équilibrée (elle n'intervient pas seulement dans les régions les plus pauvres, mais aussi dans les zones défavorisées des régions riches, ce qui incite ces dernières à la financer).

Pour approfondir l'échange d'expériences, un protocole d'accord a été signé en mai 2006 entre les autorités chinoises et la Commission européenne. Un accord similaire est en cours de négociation avec la Russie, et les contacts se développent avec l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil.

14. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la péréquation comme une exigence constitutionnelle : « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (5<sup>e</sup> alinéa de l'article 72-2 de la Constitution).

15. Cet objectif est repris d'une manière plus explicite dans la loi fédérale de 1965 concernant l'aménagement du territoire, dont l'article 2 stipule que « dans les régions où les conditions de vie sont significativement en retard sur la moyenne fédérale, ou dans lesquelles de tels retards peuvent être anticipés, les conditions économiques et sociales générales et les équipements culturels doivent être améliorés ».

16. Article 158 du traité CE : « [...] la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ».

17. Où le PIB/hab. aux parités de pouvoir d'achat est à 20 % de la moyenne UE-27 (Inde 12,5 %). Dans les deux pays, les écarts entre les régions les plus riches et les plus pauvres sont du même ordre que dans l'UE-27 (de 1 à 7).

18. « Pas de planification sans budgétisation, pas de budgétisation sans planification ».

Devenez membre de l'association

# *futuribles*

INTERNATIONAL

Association créée en 1960, Futuribles International mène des activités de veille et de prospective comme aide à la décision et à la construction de futurs choisis. Ses objectifs sont de :

☛ **DÉCRYPTER LA DYNAMIQUE À MOYEN ET LONG TERME DU MONDE CONTEMPORAIN**

Contribuer à une meilleure compréhension de la dynamique du monde contemporain à moyen et à long terme, notamment grâce à un système de veille mutualisée sur l'évolution de l'environnement stratégique des entreprises et des organisations : le système Vigie. Il permet d'être en permanence informé des tendances lourdes (de leur confirmation et / ou inflexion) et émergentes (« signaux faibles ») de cet environnement stratégique.

☛ **EXPLORER LE SPECTRE DES FUTURS POSSIBLES**

Explorer ce qui peut advenir, les futurs possibles (futur-ibles), en tenant compte des grands facteurs de permanence et de discontinuité, pour mettre en évidence les véritables défis du futur.

☛ **EXAMINER, FACE AUX GRANDS DÉFIS, QUELLES POLITIQUES ET STRATÉGIES POURRAIENT ÊTRE ADOPTÉES**

☛ **PROMOUVOIR LA VEILLE ET LA PROSPECTIVE COMME INSTRUMENTS D'AIDE À LA DÉCISION ET À LA STRATÉGIE**

---

**Pour plus d'informations :**

☛ consulter le site Internet [www.futuribles.com/membres.html](http://www.futuribles.com/membres.html)

☛ ou contacter Corinne Roëls à Futuribles International,  
47 rue de Babylone, F-75007 Paris - Tél. + 33 (0)1 53 63 37 71  
Fax + 33 (0)1 42 22 65 54 - E-mail [croels@futuribles.com](mailto:croels@futuribles.com)