

# MARCHÉ UNIQUE ET POLITIQUE DE COHÉSION : UN TANDEM MALMENÉ PAR LA CRISE ET LA GLOBALISATION

Marjorie Jouen | *Conseillère à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

## RÉSUMÉ

L'alliance entre les quatre libertés de circulation et la politique de cohésion a toujours constitué un élément majeur d'attractivité pour les pays candidats de l'Union européenne, les bénéfices du Marché unique amplifiant ceux des investissements rendus possibles par les interventions structurelles de l'UE et réciproquement. Pourtant, alors que la programmation 2014-2020 vient de démarrer, des doutes s'installent au vu des effets perturbateurs qu'a eu la crise depuis 2008. Des trajectoires nationales de croissance se sont trouvées brutalement stoppées ou significativement freinées ; la convergence entre les régions a marqué le pas et les inégalités entre les personnes se sont accrues. Quant au Marché unique, plutôt perçu comme un amplificateur de globalisation par les citoyens européens, il semble aujourd'hui présenter un moindre intérêt pour les acteurs économiques majeurs multinationaux. Son poids s'est relativement affaibli face à la dynamique des échanges mondiaux. Depuis l'élargissement de 2004, la part des échanges intra-communautaires subit une érosion continue dans les exportations des pays de l'UE.

Les limites du tandem Marché unique - Politique de cohésion apparues en situation de basse conjoncture sont-elles passagères ou risquent-elles de perdurer ? En d'autres termes, si la reprise de la croissance avait lieu, la convergence serait-elle à nouveau au rendez-vous ? Plusieurs signaux obligent à en douter.

### “ QUELS LIENS ENTRE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET SOCIALES ET LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES MARCHÉS EUROPÉENS ? ”

Ce Policy Paper vise à comprendre en quels termes se posent aujourd'hui les liens entre, d'une part, la politique de réduction des inégalités territoriales et sociales et, d'autre part, celle qui vise à garantir l'ouverture des marchés européens.

Pour cela, la première partie rappelle ce qui a fait, pendant plus de deux décennies, la solidité du couple formé par ces deux politiques, lancées presque simultanément. La sous-partie 1.1. revient sur le bilan très favorable des premières années du Marché unique, en termes de croissance et de création d'emplois pour l'ensemble de l'Europe à 12, ainsi que pour les bénéficiaires majeurs des fonds structurels qu'ont été l'Irlande, l'Espagne, le Portugal et la Grèce. La sous-partie 1.2. étudie le mécanisme vertueux qui a accompagné les élargissements des années 1990 et 2000. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, les prévisions les plus optimistes ont été largement confirmées pendant toute la période précédant la crise de 2008, tant en matière de croissance et d'emploi, que d'investissements directs étrangers. Par ailleurs, la dynamique de rattrapage induite par les interventions structurelles européennes a continué d'être à la source d'une circulation supplémentaire de capitaux de 30 à 40% des sommes versées par l'UE, se dirigeant vers les pays contributeurs les plus développés.

La seconde partie analyse les changements intervenus récemment dans la relation entre les deux politiques, en explorant les raisons structurelles qui ont conduit à ces ruptures. La sous-partie 2.1. montre qu'au-delà de la crise, qui a entraîné des perturbations majeures dans les économies, le grippage de la dynamique du tandem Marché unique - Politique de cohésion s'explique par plusieurs facteurs. Depuis une dizaine d'années et l'instauration de la monnaie unique, les effets de frontière, les effets d'agglomération et les effets de spécialisation jouent de manière différente sur les économies nationales et régionales, en se cumulant dans certains cas ou en se neutralisant dans d'autres. La sous-partie 2.2. se concentre sur le lien entre la globalisation et le développement de la pauvreté dans l'UE. Dans la mesure où la solution au creusement des inégalités sociales relève en grande partie de la réforme de la fiscalité et de la régulation des secteurs des grands réseaux et bancaire, et très peu de la politique de cohésion, le tandem paraît bien démuné.

En conclusion, pour restaurer la cohésion qui reste un défi majeur pour l'UE, la recherche d'autres pistes non strictement économiques est nécessaire. Cela devrait conduire à entériner le divorce entre le Marché unique et la politique de cohésion.

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Un couple dont la solidité s'est confirmée depuis plus de 20 ans</b>	<b>3</b>
1.1. Une naissance simultanée	3
1.2. Une alliance régulièrement vérifiée	7
<b>2. Un tandem mis à l'épreuve par deux phénomènes majeurs</b>	<b>10</b>
2.1. La crise, révélatrice des limites des capacités d'entraînement du tandem	10
2.1.1. Un grand nombre de perturbations dans les trajectoires nationales et régionales	10
2.1.2. Les facteurs explicatifs : effets de frontière, effets d'agglomération, effets de spécialisation	12
2.2. La globalisation, génératrice d'inégalités nouvelles irréductibles par les deux politiques	15
CONCLUSION : VERS UN DIVORCE ?	18
SUR LES MÊMES THÈMES...	18

## INTRODUCTION

Vingt ans après la date annoncée pour l'achèvement du Marché unique, il peut paraître étonnant d'interroger la relation entre le quatuor des libertés de circulation et la politique de cohésion. En effet, leur alliance a toujours constitué un élément majeur d'attractivité pour les pays candidats de l'Union européenne, les bénéfices du Marché unique amplifiant ceux des investissements rendus possibles par les interventions structurelles de l'UE et réciproquement. L'effet d'entraînement du tandem, sans cesse vérifié après les élargissements pour les nouveaux adhérents comme pour les anciens membres, a aussi servi d'argument de persuasion pour boucler les négociations finales de chaque nouveau cadre financier pluriannuel depuis 1989.

“ QUELS SONT LES LIENS ENTRE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET SOCIALES ET CELLE QUI VISE À GARANTIR L'OUVERTURE DES MARCHÉS EUROPÉENS ? ”

Pourtant, alors que la programmation 2014-2020 vient de démarrer, des doutes s'installent au vu des effets perturbateurs qu'a eu la crise depuis 2008. Des trajectoires nationales de croissance se sont trouvées brutalement stoppées ou significativement freinées ; la convergence entre les régions a marqué le pas et les inégalités entre les personnes se sont accrues. L'engrenage bien huilé se serait-il grippé ? La faute incombe-t-elle à l'une des deux politiques, ou bien toutes deux font-elles preuve de faiblesse de manière simultanée ? Le blocage a-t-il un caractère temporaire lié à la crise, ou structurel marqué par la globalisation ?

Dans la présente note, nous essaierons de comprendre en quels termes se posent aujourd'hui les liens entre, d'une part, la politique de réduction des inégalités territoriales et sociales et, d'autre part, celle qui vise à garantir l'ouverture des marchés européens. Pour cela, dans la partie 1, nous rappellerons ce qui a fait la solidité du couple formé par ces deux politiques pendant plus de deux décennies. Puis, dans la partie 2, nous étudierons les changements intervenus récemment dans leur relation, en explorant les raisons structurelles qui ont conduit à ces ruptures. Nous concluons sur les perspectives d'avenir du tandem constitué par le Marché unique et la politique de cohésion.

## 1. Un couple dont la solidité s'est confirmée depuis plus de 20 ans

### 1.1. Une naissance simultanée

Le lancement de la politique de cohésion en 1988 s'est inscrit dans le prolongement direct du projet d'achèvement du Marché unique, connu sous le nom « Objectif 92 », et de la réforme institutionnelle avec l'Acte unique. La proposition visant à utiliser l'ensemble des fonds européens préexistants (FEOGA orientation, FEDER et FSE<sup>1</sup>) au profit de stratégies de développement régional pour accélérer la réduction des disparités territoriales s'appuyait sur les arguments développés par Tommaso Padoa-Schioppa<sup>2</sup>. Celui-ci avait été chargé de compléter le fameux rapport sur les coûts de la non-Europe et les bénéfices du Marché unique rédigé par l'équipe de Paolo Cecchini<sup>3</sup>.

1. Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE).

2. Tommaso Padoa-Schioppa, *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Economica, 1987.

3. Paolo Cecchini (coord.), *Research on the Cost of non-Europe – Basic Findings*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, Série Documents, volumes 1 à 16, 1988.

Dans son rapport, Tommaso Padoa-Schioppa montrait les risques qu'il y aurait à poursuivre l'objectif d'intégration des marchés sans avancer parallèlement dans les domaines de la stabilisation macro-économique et de la redistribution des revenus. Il plaidait pour une forme spécifique de redistribution par une solidarité budgétaire, compte-tenu de la faible mobilité géographique des Européens. En effet, dans d'autres situations historiques, la mobilité avait permis une réduction rapide des écarts socio-économiques entre les territoires au sein d'une même zone de libre-échange (par exemple, en Allemagne au XIX<sup>ème</sup> siècle et sur le continent nord-américain, encore aujourd'hui). Dans le cas d'espèce, la permanence des écarts territoriaux ou régionaux en dépit de l'ouverture des frontières nationales, voire leur exacerbation, paraissait plus probable<sup>4</sup>. Pour rendre acceptable à tous - groupes sociaux ou territoires - les tensions que le programme du Marché unique ne manquerait pas de provoquer, Tommaso Padoa-Schioppa concluait qu'il fallait prévoir des mécanismes assurant une répartition équitable des gains d'efficacité et instaurer des politiques destinées à promouvoir la croissance dans les zones et pour les populations les moins favorisées.

La création de la politique de cohésion fut donc présentée par Jacques Delors comme une « *politique d'accompagnement* », susceptible de renforcer la solidarité entre les États membres, en jouant sur la solidarité entre les territoires infra-nationaux, appréhendés dans leurs dimensions économique et sociale. La politique européenne de développement régional visait à mettre en œuvre un mécanisme dynamique de convergence, en élargissant le champ de la solidarité intra-européenne au-delà de la solidarité traditionnelle<sup>5</sup>, et à « *cesser de considérer les instruments communautaires comme les éléments d'un système de compensation financière* »<sup>6</sup>.

Pour les bénéficiaires, les transferts financiers ont été substantiels au cours des deux premières périodes de programmation (voir *tableau 1*). Par la suite, notamment du fait de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, ils ont évolué en s'adaptant aux besoins des pays ou des régions dont les niveaux d'équipement en infrastructures étaient très divers, à leurs capacités d'absorption variables selon leur taille et leur profil économique et, surtout, dans les limites fixées au budget européen (voir *graphiques 1 et 2*). En fait, le budget consacré à la politique de cohésion qui représentait en moyenne annuelle 0,4% du revenu national brut (RNB) dans les années 90 n'a pas été revalorisé aussi substantiellement qu'il aurait dû l'être en 2004 lorsque l'entrée de nombreux pays moins développés a fait mécaniquement baisser le revenu moyen par habitant exprimé en PIB de 12,5%. Au lieu de cela, à partir de 2007, la politique de cohésion a été plafonnée et n'atteignait en 2013 que 0,37% du RNB européen.

**Tableau 1 ► Dépenses de la politique de cohésion par rapport au PIB pour les quatre principaux bénéficiaires (périodes 1989-1993 et 1994-1999)**

PIB (%)	GRÈCE	IRLANDE	ESPAGNE	PORTUGAL
1989-93	2,6	2,5	0,7	3,0
1994-99	3,0	1,9	1,5	3,3

Source : Commission européenne, *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 31.01.2001.

Afin de maximiser les effets des sommes octroyées par l'UE aux régions les moins avancées, la politique de cohésion a été encadrée par des règles assez strictes de fonctionnement, régulièrement confirmées à chaque nouvelle période de programmation, voire renforcées<sup>7</sup>.

Ainsi, non seulement le bilan des premières années du Marché unique a été favorable en termes de croissance (un supplément de 0,5% par an entre 1985 et 1992) et de création d'emplois (11 millions de nouveaux emplois) pour l'ensemble de l'Europe à 12, mais il a eu aussi des résultats appréciables pour les bénéficiaires des fonds structurels. Durant la première période de programmation 1988-1993, pas moins de 600 000 emplois ont été créés en Irlande, en Grèce, en Espagne et au Portugal ; dans les zones en reconversion industrielle ou les zones rurales (dans les autres États membres), les PME aidées ont pu créer 470 000 emplois.

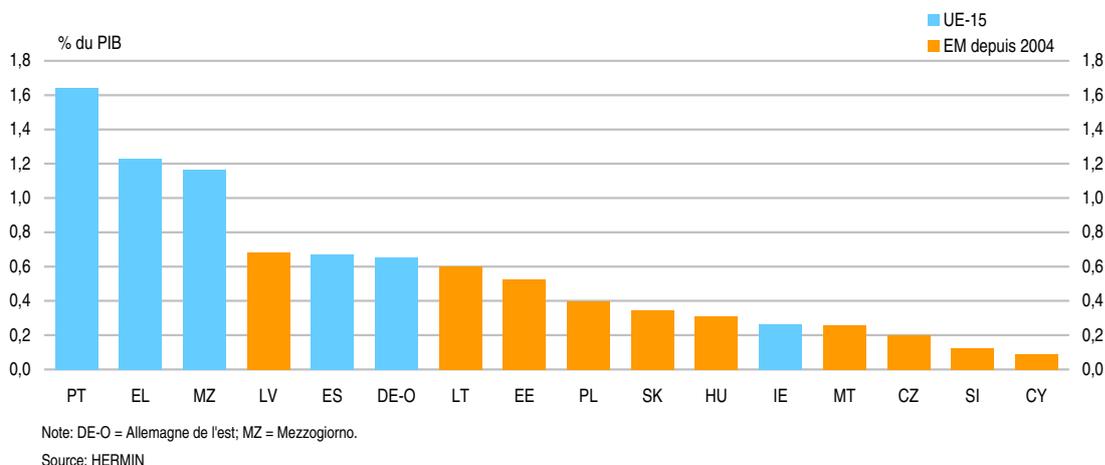
4. Paul Krugman, « European Economic Integration: Some Conceptual Issues », in T. Padoa-Schioppa, *ibid.*

5. On entend par ces termes la solidarité entre groupes sociaux, qui incombe normalement aux États membres et qui a pu se manifester au sortir de la crise de 1929 aux États-Unis (New Deal de Roosevelt) ou dans l'après-guerre en Europe (édification des systèmes de protection sociale).

6. Jacques Delors, « Discours Réussir l'Acte unique de 1987 », *Le nouveau concert européen*, Odile Jacob, 1992.

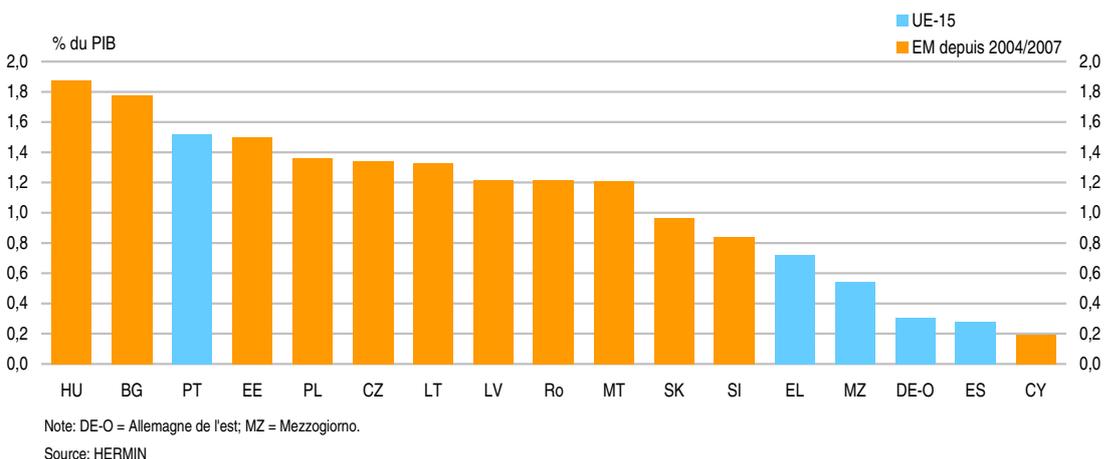
7. Marjorie Jouen, *La politique européenne de cohésion*, DILA, Paris, 2011.

Graphique 1 ► Dépenses de la politique de cohésion par rapport au PIB, moyenne 2000-2006



Source : Commission européenne, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : Investir dans l'avenir de l'Europe*, novembre 2010.

Graphique 2 ► Dépenses de la politique de cohésion par rapport au PIB, moyenne 2007-2011



Source : Commission européenne, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : Investir dans l'avenir de l'Europe*, novembre 2010.

Au cours de la programmation suivante, de 1994 à 1999, le mouvement s'est amplifié : les quatre pays les plus pauvres ainsi que les nouveaux Länder issus de la réunification allemande ont créé 1,7 million d'emplois supplémentaires. Le rattrapage s'est accéléré au point que l'Irlande a vu son PIB/habitant passer de 64% de la moyenne communautaire en 1988 à 118% en 2000, grâce à une croissance annuelle de 6,5% pendant plus de dix ans<sup>8</sup>. Sur la même période, l'Espagne, le Portugal et la Grèce pris ensemble ont enregistré des performances un peu plus modestes mais néanmoins marquantes, leur PIB/habitant étant passé de 68% de la moyenne de l'Union en 1988 à 79% en 1999<sup>9</sup>.

Les raisons d'un tel succès ont été diversement commentées. Certains experts<sup>10</sup> ont mis en doute le rôle joué par les fonds structurels, en soulignant la faiblesse de leur montant par rapport à ceux mobilisés au titre de la solidarité nationale et l'ampleur de l'impact des autres politiques sectorielles ou nationales sur les territoires. À l'inverse, d'autres chercheurs ont insisté sur l'effet de levier qualitatif et quantitatif de ces financements européens<sup>11</sup>. De l'avis général des évaluateurs des programmes de développement régional, l'effet

8. Sur le cas irlandais, voir Marjorie Jouen, *ibid.*, p. 40-41

9. Commission européenne, *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale*, 31.01.2001.

10. Xavier Sala-i-Martin, « Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence », *European Economic Review*, vol. 40 (6), pp. 1325-1352, juin 1996 ; Angel de la Fuente, « Convergence Across Countries And Regions: Theory And Empirics », *CEPR Discussion Papers* 2465, novembre 2002.

11. Herta Tödting-Schönhofer et ÖIR (éd.), *The leverage effects of European cohesion policy under the structural funds*, Rapport au Comité des régions, Luxembourg, Office des publications officielles de l'Union européenne, 2007.

d'intégration dans le Marché unique a été déterminant, en créant de nouvelles opportunités d'exportations pour les pays et les régions les moins développés. La suppression des frontières s'est également traduite par l'augmentation de leurs importations, partiellement en raison des flux induits par la réalisation des grands projets de développement cofinancés par les fonds structurels, mais surtout du fait de l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages et de la consommation intérieure<sup>12</sup>.

**Tableau 2 ► Croissance du PIB par habitant (en SPA) dans les pays de la cohésion 1988-2003**

PÉRIODE	GRÈCE	ESPAGNE	IRLANDE	PORTUGAL	UE15*
1988	58,3	72,5	63,8	59,2	100,0
1989	59,1	73,1	66,3	59,4	100,0
1990	57,4	74,1	71,1	58,5	100,0
1991	60,1	78,7	74,7	63,8	100,0
1992	61,9	77,0	78,4	64,8	100,0
1993	64,2	78,1	82,5	67,7	100,0
1994	65,2	78,1	90,7	69,5	100,0
1995	65,9	78,2	93,3	69,7	100,0
1996	66,6	79,3	93,5	70,0	100,0
1997	65,9	79,9	103,7	73,3	100,0
1998	66,9	79,2	106,1	72,2	100,0
1999	68,2	82,1	112,2	71,9	100,0
2000	67,7	82,2	115,2	68,0	100,0
2001	64,7	84,1	117,9	69,0	100,0
2002	69,0	83,4	119,1	72,5	100,0
2003	70,4	83,8	119,9	72,1	100,0

\* : taux de croissance 88-98 et 88-93 : les nouveaux Länder allemands sont exclus.

Source : Eurostat / Commission européenne, *Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, COM (2003) 034, 30.01.2003

12. Sophie Baudet-Michel et Jean Peyrony, « Développement territorial et politique régionale : quelques pistes pour l'Union européenne après 2006 », *Territoires 2020*, n° 7/1, 2003 pp. 61-74 ; A. Aadne Cappelen *et al.*, « The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union », *ECIS Working Paper*, 2002.

## 1.2. Une alliance régulièrement vérifiée

Lors de tous les élargissements des années 1990 et 2000, ce mécanisme vertueux liant la promesse d'allocation des fonds structurels et celle d'accès au Marché unique a incontestablement représenté une forte incitation pour les candidats, notamment pour les pays les moins riches. Bien que plus développés que la moyenne, la Suède et la Finlande n'ont pas dérogé à la règle en négociant, avant leur adhésion en 1995, la reconnaissance des difficultés particulières rencontrées par les zones arctiques très peu densément peuplées, ce qui leur donnait la possibilité de recevoir des aides pour le développement de ces zones.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, les prévisions les plus optimistes ont été largement confirmées pendant toute la période précédant la crise de 2008. Entre 2000 et 2007, le PIB de l'UE12 a progressé deux fois plus vite que celui de l'UE15. Plus précisément, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ont enregistré respectivement des taux de croissance annuels du PIB/habitant en SPA de 9,6%, 8,6% et 8,2%. Le chômage a diminué pour toutes les « régions de convergence » (régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75% de la moyenne UE et qui coïncident en grande partie avec l'UE12) de 4,6 point alors qu'il ne se réduisait que 0,5 point dans les régions de compétitivité (régions les plus prospères)<sup>13</sup>.

En matière d'investissements directs étrangers, un véritable découplage s'est produit à partir du moment où la perspective de l'adhésion a été confirmée, entre d'une part les pays les plus orientaux (Bulgarie, Roumanie et, même, Grèce) qui étaient restés à l'écart de l'engouement du début des années 2000 et sont devenus très attractifs pour les investisseurs, et d'autre part leurs voisins d'Europe centrale ou occidentale qui avaient déjà bénéficié d'un afflux de capitaux plus ancien (voir tableau 3).

La dynamique s'est encore accélérée sur la période 2005-2007, les flux d'investissements directs étrangers nets annuels moyens ont atteint pour l'ensemble de l'UE12 un peu plus de 5% du PIB alors qu'ils étaient négatifs pour l'UE15. Des records ont même été enregistrés par la Bulgarie (19% du PIB), l'Estonie (8% du PIB) et la Roumanie (7% du PIB).

Cette association entre le Marché unique et la politique de cohésion a été d'autant plus solide au fil du temps qu'elle s'est doublée d'un impact positif pour les États membres plus développés. En effet, lors de la négociation du premier budget pluriannuel couramment appelé « Paquet Delors I », un des arguments utilisés pour convaincre les pays les plus riches d'accepter le doublement du budget consacré à la politique de cohésion était que les sommes octroyées aux régions les plus pauvres bénéficieraient indirectement aux économies des autres régions. À l'impact immédiat induit par l'ouverture de nouveaux marchés, devaient s'ajouter des exportations liées à l'augmentation de la demande dans les régions en développement.

La vérification de ce raisonnement a été faite au début des années 2000 dans une étude menée pour la DG REGIO<sup>14</sup>, qui estimait à 28% les « fuites » des fonds structurels versés aux quatre pays les moins développés (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande) vers les autres États membres pendant la période 2000-2006, sous forme d'importations. Ces retombées positives s'expliquaient à la fois par l'obligation faite aux régions bénéficiaires de ne recourir qu'à des fournisseurs européens<sup>15</sup> et par le fort degré d'interdépendance commerciale (voir tableau 4). Dans le troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale, la Commission a confirmé ces effets positifs : « En moyenne un quart des dépenses structurelles retourne vers le reste de l'Union sous forme d'un accroissement des importations, surtout de machines et d'équipements. Ce "retour" est particulièrement grand dans le cas de la Grèce (42% des dépenses) et du Portugal (35%). »<sup>16</sup>.

13. Commission européenne, *Sixième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale*, 25.06.2009.

14. Jörg Beutel, « The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000-2006 », *ECFIN Working Papers*, 2002.

15. Cette pratique reprend, au niveau communautaire, le principe de « l'aide liée », qui a longtemps prévalu dans le cadre des politiques d'aide au développement. Voir Corinne Balleix, *L'aide européenne au développement*, DILA, coll. « Réflexe Europe », série « Institutions & Politiques », Paris.

16. Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, janvier 2004.

Tableau 3 ► Investissement direct étranger au niveau national

	PART DANS LES IDE ENREGISTRÉS DANS L'UE-27 2000-2006 (%)	CROISSANCE ENTRE LES DEUX SOUS- PÉRIODES 2000-2002 ET 2003-2006 (%)
Autriche	2,5	66,7
Belgique	11,2	107,4
Bulgarie	0,5	512,8
Chypre	0,3	36,3
République tchèque	1,3	5,1
Allemagne	12,9	-67,3
Danemark	1,8	-36,3
Estonie	0,2	218,0
Espagne	7,0	-60,1
Finlande	1,9	36,0
France	18,2	70,3
Grèce	0,4	803,0
Hongrie	1,0	174,9
Irlande	1,8	-132,2
Italie	3,9	954,8
Lituanie	0,2	96,7
Luxembourg	1,0	-43,0
Lettonie	0,1	154,9
Malte	0,1	516,3
Pays-Bas	5,8	-91,5
Pologne	2,4	105,0
Portugal	1,4	7,5
Roumanie	0,6	4369,6
Suède	4,9	-2,6
Slovénie	0,2	122,8
Slovaquie	0,8	136,9
Royaume-Uni	17,5	150,2
<b>UE</b>	<b>100</b>	<b>2,0</b>

Source : José Villaverde and Adolfo Maza, *Inward Foreign Direct Investment in the European Union Regional Distribution and Determinants*, SIEPS, 2012.

Plus récemment, le Ministère du développement régional polonais a cherché à évaluer les bénéfices pour l'UE15 des sommes allouées à la Pologne au titre de la politique de cohésion, via les contrats obtenus par leurs entreprises dans le cadre des projets cofinancés par l'UE, mais aussi sous forme d'exportations supplémentaires vers la Pologne liées à une augmentation de la demande de biens intermédiaires ou de biens de consommation. Cette étude<sup>17</sup> conclut qu'entre 2004 et 2009, environ 27% des fonds reçus par la Pologne ont

17. Skrok Lukas, *Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland*, Étude préparée par l'Institut pour la recherche structurelle, Ministère du développement régional polonais, Varsovie, actualisation 2010.

directement ou indirectement pris le chemin de l'UE15. L'Allemagne a été la principale gagnante avec presque 2 milliards € d'exportations supplémentaires, devant l'Italie et la France avec 500 millions € d'exportations, chacune. Les estimations pour la période 2004-2015 sont encore plus élevées car elles tablent sur l'accélération du rattrapage économique polonais. « Pour chaque euro dépensé par l'UE en Pologne, les pays de l'UE15 recevront 36 centimes sous forme d'exportations additionnelles de biens et de services (bénéfices directs), qui monteront jusqu'à 46 centimes de recettes si l'on tient compte des effets multiplicateurs de la politique de cohésion (bénéfices indirects) »<sup>18</sup>. Par extrapolation, on peut considérer que les sommes octroyées à l'ensemble de l'UE12 amorceront un cycle de « retours » vers l'UE15 d'environ 70 milliards € sur 7 ans.

Tableau 4 ► Effets sur les échanges avec l'extérieur de l'intervention opérée dans le cadre de l'Objectif 1, 2000-2006

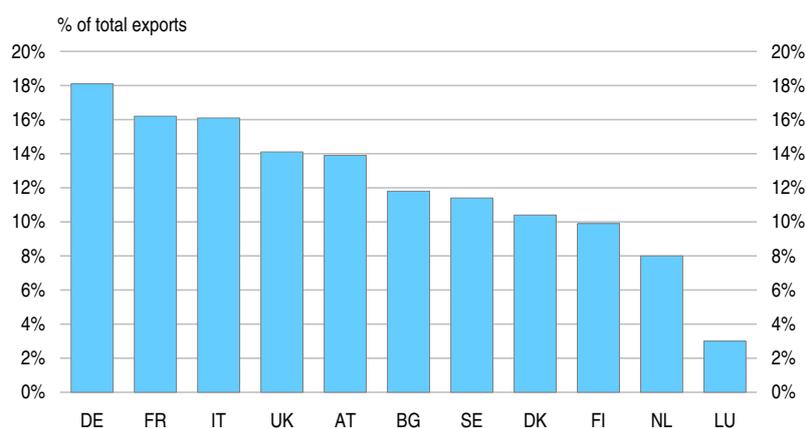
	FUITES VERS LES PAYS DE L'UE* (EN % DE L'INTERVENTION D'OBJECTIF 1)	FUITES VERS LES PAYS NON UE* (EN % DE L'INTERVENTION D'OBJECTIF 1)
Grèce	42,6	3,8
Espagne	14,7	13,2
Irlande	26,7	11,1
Portugal	35,2	6,7
Nouveaux Länder	18,9	9,4
Mezzogiorno	17,4	8,6
<b>Total</b>	<b>24,3</b>	<b>9,1</b>

\* : Importations en % de la dépense des Fonds structurels

Source : Eurostat / Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale : Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération*, janvier 2004.

Le modèle HERMIN utilisé par la Commission confirme l'ampleur des gains de la plupart des pays contributeurs nets, liés aux exportations des pays bénéficiaires de la politique de cohésion (voir graphique 3).

Graphique 3 ► Part des principaux États membres exportateurs en direction des bénéficiaires (2008)



Source: Eurostat, COMEXT database

Source : Commission européenne, *Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale : Investir dans l'avenir de l'Europe*, novembre 2010.

Ainsi, si les bénéficiaires directs de la politique de cohésion ont changé en 25 ans, la dynamique de rattrapage induite par les interventions structurelles européennes a continué d'être à la source d'une circulation supplémentaire de capitaux de 30 à 40% des sommes versées par l'UE, se dirigeant vers les pays contributeurs les plus développés.

18. Skrok Lukas, *ibid.*

## 2. Un tandem mis à l'épreuve par deux phénomènes majeurs

### 2.1. La crise, révélatrice des limites des capacités d'entraînement du tandem

Avec la publication du 8<sup>ème</sup> rapport d'étape sur la cohésion en juin 2013<sup>19</sup>, la Commission européenne a pris acte d'une rupture : « *La crise a mis fin à une longue période pendant laquelle les disparités régionales sur le plan du PIB/habitant et de l'emploi s'étaient amenuisées* ».

#### 2.1.1. Un grand nombre de perturbations dans les trajectoires nationales et régionales

En effet, l'analyse de l'impact de la crise sur le PIB et l'emploi dans les régions et les villes, effectuée dans ce rapport à partir des statistiques de 2007 à 2011, met en évidence un grand nombre de perturbations dans les trajectoires nationales et régionales.

La première série de données portant sur l'impact national de la crise fait apparaître des différences majeures d'un pays à l'autre.

**“ L'ANALYSE DE L'IMPACT DE LA CRISE SUR LE PIB ET L'EMPLOI MET EN ÉVIDENCE DES PERTURBATIONS DANS LES TRAJECTOIRES NATIONALES ET RÉGIONALES ”**

Les États membres les plus touchés sont les Pays baltes, qui ont perdu sur la période et en moyenne annuelle 4,5% du PIB pour la Lettonie, 2,0% pour l'Estonie et 1,5% pour la Lituanie, et qui ont enregistré des baisses d'emploi respectives de 6,4%, 2,7% et 2,7%. La chute annuelle moyenne du PIB a également été importante en Grèce (-3,9%), en Irlande (-1,8%) et en Espagne (-0,7%). Si l'Italie a perdu davantage de PIB (-1,1%) que l'Espagne, elle n'a pas connu une baisse de l'emploi comparable (-0,4% au lieu de -2,7% en Espagne).

La Pologne avec un taux de croissance annuel moyen de 3,7% entre 2007 et 2011 fait figure d'exception en ayant traversé ces cinq années sans dommage, alors que l'ensemble des PECO a connu un freinage de la dynamique de rattrapage qui le caractérisait précédemment.

En étendant à la période de 2004 à 2011 l'analyse et en comparant les indices nationaux des PIB/habitant, les variations ressortent de manière encore plus frappante (voir tableau 5).

Au cours des sept années étudiées, tous les pays de l'UE12, à l'exception de la Hongrie qui a stagné, ont gagné de l'ordre de 10 à 15 points par rapport à la moyenne UE. Du côté des anciens États membres, seul le Luxembourg a enregistré une croissance significative de 25 points par rapport à la moyenne UE, dépassant de plus du double le PIB/habitant des trois pays suivants, les Pays-Bas, l'Autriche et l'Irlande. La plupart des pays UE15 sont restés stables, à l'exception de la France, la Belgique, l'Italie qui ont perdu un peu plus de 5 points par rapport à la moyenne UE et, surtout, du Royaume-Uni qui a chuté de 15 points.

L'effet de la crise est visible à partir de 2009. Dans tous les pays UE12, sauf en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie, la convergence vers la moyenne européenne a marqué le pas. Dans l'UE15, la crise a touché les économies nationales avec une ampleur et une temporalité différentes. À partir de 2008, l'Irlande a suivi une trajectoire de croissance singulière et très heurtée, tandis que pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal, le choc a été plus tardif. Après quelques années supplémentaires de progression, les 3 pays ont été ramenés en 2011 à leur rang de 2004.

19. Commission européenne, *Huitième Rapport d'étape sur la cohésion économique sociale et territoriale : La dimension régionale et urbaine de la crise*, juin 2013.

**Tableau 5 ► L'impact de la crise sur l'évolution du PIB/habitant dans l'UE27 entre 2004 et 2011**

ÉTATS MEMBRES	PIB/HABITANT 2004	PIB/HABITANT 2007	PIB/HABITANT 2008	PIB/HABITANT 2009	PIB/HABITANT 2011
Luxembourg	251	275,2	279	273,4	274
République tchèque	75,2	80,1	80	81	80
Malte	74,4	76,4	78	78,7	83
Slovaquie	56,7	67,7	72	71	73
Estonie	55,7	68,8	68	67,7	67
Lituanie	51,1	59,3	61	58,6	62
Pologne	50,7	54,4	56	57,1	65
Lettonie	45,5	55,7	56	54,3	58
Roumanie	34	41,6	47	45,1	49
Bulgarie	33,2	37,7	44	42,5	45

Irlande	141,4	148,1	133	136,2	127
Pays-Bas	130	132,2	134	132,9	131
Autriche	128,7	122,8	124	124,3	129
Danemark	124,5	121,3	123	123,4	125
Belgique	124,4	115,7	115	116,4	118
Royaume-Uni	123	116,7	115	113,1	108
Suède	120,3	122,8	122	122,8	126
Allemagne	115,8	115,8	116	115,8	120
Finlande	115,5	118	118	117,1	116
France	112,3	108,5	107	107,6	107
Italie	107,4	103,4	104	104,2	101
Espagne	100,7	105	103	103,9	99
Chypre	91,4	93,6	97	97	92
Grèce	84,8	92,8	94	92,3	82
Slovénie	83,3	88,6	91	88,9	84
Portugal	74,8	75,6	78	78,9	77
Hongrie	64	62,6	64	63,4	66
<i>Union européenne</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Source : Données Eurostat traitées par l'auteur

Dans le 8<sup>ème</sup> rapport d'étape, la Commission a aussi essayé de mesurer, sans toutefois l'explicitier, l'effet du Marché unique sachant qu'aucun changement substantiel n'était intervenu dans la politique de cohésion au cours de la période 2008-2011. Elle a donc analysé l'évolution des flux commerciaux entre les États membres. Globalement, en 2009, le volume des exportations et des importations de l'UE a diminué de 15% pour atteindre un niveau proche de celui de 2005. Les importations dans l'UE12 ont chuté brutalement entre 2008 et 2009, en moyenne de l'ordre de 20% (-28,8% pour la Lettonie, -27% pour la Lituanie, -26,4% pour la Roumanie, -25,1%

pour l'Estonie, -23,9% pour la Bulgarie). Consécutivement, la baisse du volume des exportations a surtout touché les pays les plus riches avec un certain décalage dans le temps (-26,1% pour la Finlande, -19,6% pour la Suède, -18,8% pour l'Italie, -18,4% pour l'Autriche). À partir de 2010, les exportations ont connu une reprise mais, dans la mesure où les importations des États membres sont restées assez faibles, ce regain est principalement imputable aux pays émergents hors UE et a seulement bénéficié aux pays européens orientés vers ces marchés.

Ainsi, depuis 2008, pour la grande majorité des États membres, le Marché unique n'a-t-il joué ni le rôle d'amortisseur, ni celui de moteur qu'on aurait pu escompter (voir tableau 6).

Tableau 6 ► Évolution du commerce intra-européen et extra-européen au cours des dernières années

	%	VARIATION 2005/2006	VARIATION 2006/2007	VARIATION 2007/2008	VARIATION 2008/2009	VARIATION 2009/2010
Exportations cumulées des États membres	Intra-UE	12,7	6,5	2,1	-19,1	15,4
	Extra-UE	10,2	6,9	5,6	-16,2	23,0
Importations cumulées des États membres	Intra-UE	12,9	7,2	1,8	-19,5	15,5
	Extra-UE	14,7	6,1	9,1	-22,9	25,0

Source : Eurostat, *External and intra-EU trade, a statistical year book* (Edition 2011).

Pour ce qui regarde l'impact de la crise au niveau régional, qui fait aussi l'objet du 8<sup>ème</sup> rapport d'étape, l'écart entre la moyenne des PIB/habitant des 20 régions les plus riches et celle des 20 régions les plus pauvres, qui était passé de 4,9 à 4,6 entre 2007 et 2009 s'est creusé en 2010 et en 2011. Néanmoins, la Commission ne propose pas d'explication d'ensemble des phénomènes observés. Elle ne met pas non plus en évidence une nouvelle tendance lourde, hormis la plus grande volatilité des économies des régions métropolitaines qui ont suivi des trajectoires particulières: « *une croissance plus rapide dans les économies en croissance, une baisse plus rapide dans les économies en perte de vitesse* ».

### 2.1.2. Les facteurs explicatifs : effets de frontière, effets d'agglomération, effets de spécialisation

Ainsi, la crise semble bien avoir provoqué le grippage de la dynamique habituelle engendrée par le tandem Marché unique - Politique de cohésion. Pour en comprendre les raisons, il convient de compléter le constat de la Commission et d'en proposer des interprétations, en s'appuyant sur des travaux portant sur des plus longues périodes. Sont alors révélées certaines limites inhérentes aux deux politiques et à leur interaction, que l'élan donné par le Grand élargissement de 2004 et de 2007 avait masquées.

Pour ce qui est de l'arrêt de la convergence régionale, une analyse<sup>20</sup> de la synchronisation des cycles régionaux réalisée à partir des données collectées sur deux décennies (1988-2008) explicite les causes structurelles d'un phénomène que la crise n'a pas stoppé ou qu'elle a même attisé. En fait, ce phénomène est alimenté par deux mécanismes qui semblent jouer en même temps, leur interaction pouvant dans certains cas se cumuler et dans d'autres se neutraliser.

Il s'agit, en premier lieu, des effets de frontière : ils expliquent la forte synchronisation des cycles économiques entre les régions d'un même pays indépendamment de leurs profils productifs ou de leurs caractéristiques structurelles (sociales, géographiques, etc.). Or, depuis la mise en place de la monnaie unique, ces effets se sont estompés progressivement.

Il s'agit, en second lieu, des effets d'agglomération : ils bénéficient prioritairement aux régions les plus innovantes et les plus denses. Depuis une vingtaine d'années, la nouvelle géographie économique a amplement

20. Fabien Labondance, « Synchronisation des cycles régionaux dans la zone euro », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n°2, 2013, pp. 267-294.

décrit les causes de cette évolution dans nos économies post-industrielles où les facteurs immatériels tiennent une place prépondérante. Il en résulte une autre synchronisation des cycles économiques entre les régions les plus développées, indépendamment de leur appartenance nationale. C'est un des ressorts de la très forte croissance (deux à trois fois la moyenne nationale) des régions-capitales dans les États membres les plus peuplés de l'UE12 depuis 2000. Ainsi la région de Bratislava a gagné 67 points d'indice de PIB/habitant entre 2000 et 2010 ; celle de Bucarest 54 et celle de Prague 34. La contrepartie négative de ce mouvement intégrant les deux mécanismes précédemment décrits est le décrochage des régions périphériques, qui ne sont plus protégées par les frontières nationales, tout en étant trop éloignées des régions les plus dynamiques pour être entraînées dans leur sillage.

L'impact national de la crise et la rupture constatée à partir de 2008 peuvent être expliqués, quant à eux, sur la base d'autres travaux de recherche. En effet, au plus fort de la crise monétaire européenne, certains experts ont été prompts à constater que la politique de cohésion n'avait pas été en mesure de contrer les divergences croissantes des pays de la zone euro découlant des plans d'ajustement budgétaire et des déséquilibres structurels accrus, en raison même de l'absence d'une union monétaire fonctionnant efficacement, pendant les dix dernières années<sup>21</sup>. Selon Andrew Watt, ces divergences trouvent notamment leur origine dans les écarts de productivité/tête et les différences de fonctionnement des marchés du travail qui se répercutent sur des évolutions très différenciées des coûts unitaires du travail.

D'autres auteurs considèrent que l'absence de convergence du PIB/habitant est plus un symptôme qu'une cause<sup>22</sup>. Ainsi, une analyse comparative de l'évolution de la spécialisation sectorielle<sup>23</sup> des pays de l'UE, sur la période 1995 - 2007 confirme et affine les prédictions de Krugman<sup>24</sup>. Celui-ci considérait que le Marché unique pousserait les pays les moins avancés vers davantage de spécialisation tandis que les plus avancés (notamment, France, Allemagne, Pays-Bas, Danemark) se renforceraient et se diversifieraient. Les pays périphériques seraient alors davantage exposés aux chocs asymétriques. Le fait est que, par exemple, de 1995 à 2007, les services d'hôtellerie-restauration se sont fortement développés en Italie, Espagne et Grèce et le secteur du bâtiment a pris une importance majeure en Espagne, au détriment d'autres industries. L'intégration économique via le Marché unique a effectivement provoqué la concentration des activités productives sur les territoires plus centraux, l'adhésion des 10 pays d'Europe centrale et orientale ayant déplacé le barycentre de l'UE vers l'est (précisément de l'est de la Belgique à la Bavière). Les principaux perdants ont été les pays de la périphérie occidentale et méridionale, éloignés des bassins de consommation et ne disposant pas d'avantages comparatifs significatifs en matière de coût du travail ou de capacité d'innovation.

**LA POLITIQUE DE COHÉSION DEPUIS 2000 N'A PAS PERMIS AUX RÉGIONS EXCENTRÉES DE RÉALISER DES INVESTISSEMENTS POUR CONTRECARRER LES EFFETS D'AGGLOMÉRATION**

La politique de cohésion depuis 2000 n'a donc pas permis aux régions excentrées de réaliser les investissements nécessaires pour contrecarrer les effets d'agglomération. Au-delà du débat sur les sommes relativement limitées mises en jeu par les fonds structurels (0,37% revenu national brut de l'UE), qui ne leur permettent pas de prétendre jouer un rôle significatif de redistribution, la question du caractère stratégique de l'usage des fonds reste posée. Après avoir encouragé la recherche de l'excellence et prôné un objectif assez vague de compétitivité dans la période 2007-2013<sup>25</sup>, la Commission a proposé une nouvelle démarche pour 2014-2020. Elle consiste à recommander aux régions de caler leurs investissements sur une stratégie moins ambitieuse mais plus réaliste et adaptée à leurs profils, une « stratégie de spécialisation intelligente »<sup>26</sup>. L'avenir dira si cette approche sera plus efficace.

21. Andrew Watt, « Solidarity and cohesion within and between countries in a Europe in crisis » in *Solidarity: for sale? The social dimension of the new European economic governance*, Europe in Dialogue 2012/01, Bertelsmann Stiftung, Güterloh, 2012.

22. Daniel Gros, « Macroeconomic imbalances in the euro area: Symptom or cause of the crisis? », *Policy Brief* n°266, CEPS, 2012.

23. Mouhamadou Sy, « Convergence des économies européennes : vingt ans après », *Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique* n°286, 2012.

24. Paul Krugman, « Lessons from Massachusetts for EMU » in Torres F. Giavazzi F (Eds), *Adjustment and growth in the EMU*, Londres CEPR and Cambridge University Press, 1993.

25. Marjorie Jouen, *op.cit.*

26. Voir le document de la Commission européenne « Politique de cohésion 2014-2020 » et le guide FR.

Pour compléter l'analyse concernant l'effet intégrateur du Marché unique au cours des 5 dernières années, il peut être utile de revoir, à la lumière des statistiques actuelles, les évolutions qui se dessinaient au lendemain de l'élargissement à 10 nouveaux pays, en 2005.

À cette époque, une nouvelle « division européenne du travail » se dessinait clairement, tenant compte à la fois des spécialisations nationales de production et de l'intensité des relations commerciales entre les pays<sup>27</sup>. L'analyse des flux commerciaux bilatéraux (corrigés des effets de taille) dans l'Europe élargie<sup>28</sup> confirmait l'identification, effectuée encore quelques années auparavant, de cinq grandes zones caractérisées par un fort degré d'intégration : Europe du Nord-ouest, Mer Baltique, Méditerranée occidentale, Europe centrale, Balkans orientaux<sup>29</sup>. En leur sein, se trouvaient quelques pôles particulièrement intégrés regroupant deux ou trois pays, le plus souvent fruits d'un héritage historique.

L'étude longitudinale des données allant de 1994 à 2004 mettait en évidence une assez grande stabilité des regroupements, une fois passé le choc de l'effondrement du bloc communiste. Cette continuité illustrait l'importance de la proximité dans les échanges transnationaux, proximité géographique mais aussi culturelle et linguistique. Cette analyse permettait de nuancer une vision trop monolithique de la structuration du territoire européen selon une logique centre-périphérie et laissait entrevoir des opportunités nouvelles, tant pour les acteurs économiques que pour les concepteurs de réseaux d'infrastructures et les promoteurs de coopération transnationale.

Néanmoins, elle ne remettait pas en cause la force motrice d'intégration économique autour des quatre pays les plus peuplés - Allemagne, Italie, France et Royaume-Uni - et dont l'économie dominait numériquement les 21 autres pays. Ainsi, le continent européen n'offrait-il pas seulement l'image d'un Grand Marché Unique en cours de formation sur un schéma classique centre-périphérie. Il laissait aussi voir une intégration commerciale polycentrique s'organisant autour de cinq grandes zones.

Force est de reconnaître que les données récentes du commerce intra-communautaire contredisent cette vision relativement optimiste de l'intégration européenne. Entre 2003 et 2010, le poids de l'Allemagne s'est considérablement renforcé à la mesure du repli significatif qu'ont connu l'activité économique et, par voie de conséquence, le commerce extérieur des trois autres États membres. Les Pays-Bas occupent une place atypique du fait du rôle joué par le port de Rotterdam. Inversement, certains pays d'Europe centrale et orientale s'affirment progressivement comme des bases productives pour l'ensemble de l'UE (voir tableau 7).

L'analyse des flux commerciaux bilatéraux entre les États membres en 2012<sup>30</sup> montre qu'à l'exception notable de l'Irlande (avec le Royaume-Uni), de l'Espagne (avec la France) et du Portugal (avec l'Espagne), l'Allemagne apparaît comme le premier partenaire commercial de tous. Le rang occupé par l'Italie a substantiellement été rétrogradé dans ses échanges avec la Roumanie, la Pologne et la Slovaquie. De même, la France a vu ses échanges décroître avec la Roumanie et plus généralement avec les pays d'Europe centrale. Le Royaume-Uni reste seulement un partenaire significatif pour les pays nordiques et ceux de l'Europe du nord-ouest.

Ce tour d'horizon post-crise signale donc des écarts structurels que, d'une part, le Marché unique a eu plutôt tendance à exacerber au cours de la dernière décennie et, d'autre part, la politique de cohésion n'a pas contribué à réduire. Inversement, en phase de ralentissement de l'activité économique et donc des échanges commerciaux, l'impact a été plus rapide et plus fort sur les économies les plus ouvertes. Du coup, le soutien public a eu tendance à s'orienter dans leur direction, comme ce fut le cas par exemple pour les interventions du Fonds social européen (FSE)<sup>31</sup>, laissant les régions les moins dynamiques assumer seules l'effort de relance. Il n'est donc pas surprenant que les régions les moins avancées et les plus périphériques aient stagné, voire régressé

27. Lucia Bogaerts, Marjorie Jouen, « Les échanges commerciaux sur le continent européen et leurs conséquences territoriales », Communication au Séminaire Jean Monnet de l'université de Bordeaux – Sciences économiques, 2005.

28. Dans cette acception, l'Europe élargie comprend 29 pays : les 25 États membres de l'Union européenne, la Suisse, la Norvège ainsi que la Roumanie et la Bulgarie.

29. Marjorie Jouen, Solenne Moutier, Katy Welsch, « Cinq petites Europe, des flux commerciaux recomposés » in *Le courrier des pays de l'Est* n°1039, La Documentation française, 2003.

30. Thierry Chopin, Michel Foucher (dir.), *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2013*, Fondation Robert Schuman/CES, 2013.

31. Commission européenne, *Proposition de règlement modifiant le règlement CE n°1083/2006 du Conseil en ce qui concerne certaines dispositions ayant trait à la gestion financière pour certains États membres qui connaissent des difficultés ou une menace de graves difficultés quant à leur stabilité financière*, COM (2011) 482 final, 01.08.2011.

**Tableau 7 ► Parts de quelques États membres dans le commerce intra-communautaire en 2003 et 2010**

	« PART » DANS LES EXPORTATIONS INTRA-UE (%)		« PART » DANS LES IMPORTATIONS INTRA-UE (%)	
	2003	2010	2003	2010
Allemagne	22,5	22,5	19,4	20,5
France	12,1	9,5	13,6	12,8
Italie	8,6	7,6	9,1	8,2
Royaume-Uni	8,4	6,5	11,0	8,9
Espagne	5,4	5,0	7,0	5,6
Pays-Bas	11,0	13,2	7,0	7,4
République tchèque	2,0	3,3	1,8	2,9
Pologne	2,0	3,8	2,3	3,9
Roumanie	0,6	1,1	0,8	1,4

Source : Eurostat, *External and intra-EU trade, a statistical year book* (Edition 2011).

La situation que nous avons vécue depuis 2008 ne remet pas en cause la vocation de la politique de cohésion en tant que politique d'investissement de moyen et long terme, ni son rôle crucial pour doper l'investissement public dans les économies régionales les plus faibles. Elle montre cependant que la tentation d'en faire un instrument contra-cyclique<sup>32</sup>, qui transparaissait de certaines interventions des dirigeants européens entre 2009 et 2011<sup>33</sup>, ne pouvait être que trompeuse et source de déception face à l'absence de résultats rapides.

**“ LA POLITIQUE DE COHÉSION, NE PEUT QU'ACCOMPAGNER LE MARCHÉ UNIQUE MAIS NE PEUT S'Y SUBSTITUER LORSQUE TOUS LES DEUX SONT DÉFAILLANTS ”**

L'assouplissement de règles de cofinancement pour des pays « sous-programme » a pu sans doute desserrer les contraintes pesant sur les budgets publics nationaux et apporter les capitaux nécessaires pour réaliser certains projets. Néanmoins, les facilités de trésorerie n'ont pas modifié les allocations de fonds européens arrêtées pour 2007-2013. Ainsi, les règles de fonctionnement de la politique de cohésion, telles que la programmation pluriannuelle, qui font sa force en la protégeant des fluctuations conjoncturelles et politiques, la condamnent à n'inscrire ses effets que dans la durée.

Il faut donc admettre que la politique de cohésion, telle qu'elle a été conçue, ne peut qu'accompagner le Marché unique - et la croissance -, mais qu'elle ne peut pas s'y substituer lorsque tous les deux sont défaillants.

## 2.2. La globalisation, génératrice d'inégalités nouvelles irréductibles par les deux politiques

La mise en évidence des limites du tandem Marché unique - Politique de cohésion en situation de basse conjoncture ne nous exonère pas d'une interrogation sur l'évolution à venir. En d'autres termes, si la reprise de la croissance avait lieu, la convergence serait-elle au rendez-vous ?

Cette interrogation était déjà présente dans les travaux préparatoires à l'adoption de la Stratégie Europe 2020, conduisant au lancement d'une initiative-phare « Plateforme européenne contre la pauvreté ». Alors qu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle la pauvreté semblait être un phénomène résiduel dans les pays occidentaux développés, elle est devenue aujourd'hui un problème majeur dont la résolution ne peut facilement être escomptée grâce à une dynamique de croissance territoriale.

32. Marjorie JOUEN, « La politique de cohésion et le rôle des fonds structurels dans l'austérité » in D. Natali & B. Vanhercke Eds, *Bilan social européen 2011*, OSE-ETUI, Bruxelles, 2012.

33. Lettre commune de Nicolas Sarkozy et Angela Merkel à Herman Van Rompuy sur les propositions communes franco-allemandes pour protéger et renforcer l'Union économique et monétaire ainsi que la stabilité de la monnaie unique, 17 août 2011.

“ SI LA REPRISE DE LA CROISSANCE AVAIT LIEU, LA CONVERGENCE SERAIT-ELLE AU RENDEZ-VOUS ? ”

En effet, depuis une longue décennie, la corrélation entre certaines situations territoriales et le niveau de richesse des habitants a pu être mise en évidence. Dans son rapport de 2011, la Commission<sup>34</sup> constatait qu’au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie, en Allemagne et en Pologne, la proportion de la population menacée de pauvreté en raison de son revenu est deux fois plus élevée dans les régions les moins prospères que dans les régions les plus riches. La Bulgarie, la Roumanie et la Lettonie ont des taux de pauvreté supérieurs à 30% (3 régions bulgares ont des taux supérieurs à 50%). Les périphéries européennes du Sud (49% en Sicile), de l’Est (à l’exception de la République tchèque et de la Slovaquie), et de l’Ouest (Irlande) présentent des taux supérieurs à 23%. Cette analyse a étayé une fois de plus le plaidoyer en faveur d’une « territorialisation » des politiques sociales et justifié la proposition de réunir dans un Cadre stratégique commun l’ensemble des cinq fonds<sup>35</sup> de développement territorial pour la programmation 2014-2020. Cependant, la réalisation de cette réforme paraît aujourd’hui compromise par le maintien des règles de gestion spécifiques et propres à chacun des fonds.

Toutefois, sans être complètement mise de côté, cette option doit être rapprochée d’un mouvement de plus grande ampleur dont le 8<sup>ème</sup> Rapport d’étape témoigne, en apportant de nouvelles informations sur l’évolution de la pauvreté et de l’exclusion sociale au lendemain de la crise. Alors que le revenu des ménages avait cru dans les pays d’Europe centrale et orientale avant la crise, la tendance s’est inversée depuis 2008. Entre 2008 et 2012, 6 millions d’habitants supplémentaires sont venus grossir les rangs des personnes menacées de pauvreté ou d’exclusion<sup>36</sup>. On en dénombre actuellement près de 124,5 millions, soit 24,8% de la population européenne. Certes, la crise a eu des effets majeurs d’appauvrissement en lien avec des pertes d’emploi et des réductions des transferts sociaux : en Lettonie, le revenu disponible par habitant a diminué de près d’un cinquième en 2009 ; en Irlande, le pourcentage de population exposé au risque de pauvreté a dépassé 15% en 2011 ; en Espagne, il a atteint 21% et en Grèce 23%. Mais, au-delà de la conjoncture, la pauvreté doit être reliée à l’accroissement tendanciel des inégalités dans les pays européens.

Selon l’OCDE<sup>37</sup>, le phénomène est particulièrement marquant dans les pays développés, depuis le milieu des années 80 et il a subi une accélération au tournant du siècle. Par exemple, le coefficient de Gini est passé en Allemagne de 0,25 en 1985 à 0,26 en 2000 et 0,30 en 2008 ; pour la Suède, les chiffres sont respectivement de 0,21, 0,24 et 0,26 ; pour la France, les chiffres sont respectivement de 0,29, 0,32 et 0,32. Pour les États membres les moins riches, la situation s’est en général améliorée jusqu’à la veille de la crise, permettant de constater une évolution favorable du coefficient de Gini entre 1996 et 2007, de 0,43 à 0,39 pour l’UE-27. Cependant, la tendance s’est renversée dans plusieurs pays durement touchés par la crise, tels que la Grèce et l’Espagne.

Plusieurs études scientifiques européennes<sup>38</sup> ont montré que le phénomène est le fruit d’une évolution structurelle de l’économie européenne et du type d’emplois qu’elle crée, ainsi que de certains choix politiques, notamment en matière fiscale. Plus récemment, la nouvelle vague de mondialisation a commencé à être tenue pour responsable<sup>39</sup>.

Ainsi François Bourguignon<sup>40</sup> souligne qu’au cours des deux dernières décennies le développement des échanges de biens et de services et de capitaux a permis un rattrapage des revenus dont l’ampleur est historique au niveau global. Néanmoins, il a aussi provoqué un creusement des inégalités à l’intérieur des nations, en l’occurrence, entre les régions ou au sein même des régions. Selon lui, dans les pays développés, les revenus des plus riches « explosent » sous l’effet du progrès technique : des rémunérations très élevées sont octroyées

34. Commission européenne, *Septième rapport d’étape sur la cohésion économique, sociale et territoriale : la dimension urbaine et régionale de la stratégie Europe 2020*, 2011.

35. Il s’agit du FEDER, du FSE, du fonds de cohésion, du FEADER et du FEAMP.

36. Selon la définition européenne, les personnes sont menacées de pauvreté ou d’exclusion, soit parce que leurs revenus ne leur permettent pas de subvenir à leurs besoins, soit parce qu’ils sont en situation de dénuement matériel, soit parce qu’ils vivent dans un ménage avec une faible intensité de travail.

37. Cité par l’Observatoire des inégalités (Décembre 2011).

38. Voir notamment les travaux des réseaux INEQ et PROFIT cités dans Commission européenne, DG Recherche, *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, 2010.

39. Joseph Stiglitz, *Le prix de l’inégalité, Des liens qui libèrent*, Paris, 2012.

40. François Bourguignon, *La mondialisation de l’inégalité*, La République des idées, Paris, 2012.

par des multinationales devenues des entreprises mondiales et, dans le secteur culturel, des audiences pléthoriques obtenues grâce aux technologies de l'information permettent de réaliser des gains exceptionnels. À l'autre extrémité du spectre, les revenus les plus bas sont directement touchés par la mondialisation des échanges : après la production industrielle bas de gamme, les délocalisations touchent maintenant les services et par voie de conséquence les classes moyennes diplômées. La dérégulation qui a facilité l'émergence de monopoles privés à la place des monopoles publics, notamment pour les grands réseaux de services au public, et la financiarisation de l'économie, autrement dit l'augmentation de la part des profits dans le PIB mondial, accentuent encore la tendance.

Face à un tel mouvement de fond, le tandem politique de cohésion - Marché unique paraît bien démuné. De fait, les pistes envisagées par les experts pour contenir cet accroissement des inégalités, dommageable pour l'ensemble des sociétés<sup>41</sup> et fortement rejeté dans les pays de l'UE15<sup>42</sup>, relèvent en grande partie de la réforme de la fiscalité et de la régulation des secteurs des grands réseaux et bancaire. Elles ne sollicitent que marginalement les domaines relevant de la compétence de la politique de cohésion, par le biais d'une garantie d'accès aux services publics pour les populations les moins riches : éducation, transports, santé, etc. Du coup, l'obligation faite aux États membres de consacrer 20% de leurs dotations FSE 2014-2020 à des actions en faveur de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté ne semble pas être à la mesure de l'enjeu.

“ LA DYNAMIQUE INÉGALITAIRE  
OBÉIT À DES LOGIQUES QUI  
DÉPASSENT LARGEMENT ET  
DURABLEMENT LES CAPACITÉS  
D'ACTION DE LA POLITIQUE DE  
COHÉSION ”

Quant au Marché unique, plutôt perçu comme un amplificateur de globalisation par les citoyens européens, mis en défaut par les promoteurs de la réduction des inégalités du fait de la dérégulation excessive, il semble aujourd'hui présenter un moindre intérêt pour les acteurs économiques majeurs multinationaux. Son poids s'est relativement affaibli face à la dynamique des échanges mondiaux<sup>43</sup>. Alors que l'Union européenne comptait pour plus de 45% dans les exportations mondiales au début des années 90, elle n'atteignait plus que 36% en 2008. L'Asie de l'Est et du Sud-Est est, quant à elle, passée pendant cette même période de 10 à 24% des exportations mondiales. Les chiffres sont assez comparables pour les importations : l'Union européenne a vu sa part se réduire d'un niveau proche de 45% au début des années 90 à 40% en 2008, tandis que les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ont effectué un bond de 12% à 19%.

Depuis l'élargissement, la part des échanges intra-communautaires subit une érosion continue dans les exportations des pays de l'UE (UE-27) : en 2003, elle représentait 68,7%, en 2008 67,5% et en 2010 65%. La comparaison des données, entre 2003 et 2010, pour les quatre principaux exportateurs historiques européens témoigne du même déclin (voir tableau 8).

Tableau 8 ► Part des exportations vers l'UE-27 dans les exportations totales de quelques États membres

%	2003	2010
Allemagne	64,9	60
France	66	60,9
Italie	62	57
Royaume-Uni	59	53

Source : Eurostat traitées par l'auteur

Qu'elle se manifeste au niveau des individus ou à celui des territoires infranationaux, la dynamique inégalitaire paraît obéir à des logiques qui dépassent largement et durablement les capacités d'action du Marché unique et de la politique de cohésion.

41. Richard Wilkinson et Kate Pickett, *Pourquoi l'égalité est meilleure pour tous*, Les petits matins, Paris, 2013.

42. Voir notamment le sondage IPSOS pour Accenture et CESE, *Vivre ensemble, entre richesse et pauvreté*, 2013.

43. Michel Fouquin, Houssein Gimbar, Colette Herzog et Deniz Unal, *Panorama de l'économie mondiale*, CEPII, Décembre 2011.

## CONCLUSION : VERS UN DIVORCE ?

La crise, dont la signification étymologique renvoie à un bouleversement profond et une ouverture, a rempli parfaitement son rôle en mettant sur la sellette l'efficacité des politiques associées à la relance de la construction européenne au milieu des années 80. Si pendant très longtemps la critique de la politique de cohésion a porté sur son rôle mineur par rapport à celui du Marché unique, la situation économique et sociale renvoie aujourd'hui dos à dos les deux politiques. Au cours des vingt dernières années, le tandem s'est montré bien arrimé : les bénéfices immédiats des uns se transformant en bénéfices à plus long terme des autres. Sa robustesse a été garante de la solidité d'une Union européenne sans cesse plus nombreuse. Néanmoins, la force d'attraction a joué exclusivement dans le champ économique et, dans une moindre mesure, social.

Au cours des dernières années, des tentatives de renouvellement de cette approche avec, d'une part, l'introduction de la notion de cohésion territoriale et, d'autre part, l'Acte pour le Marché unique n'y sont pas réellement parvenues. Le tandem Politique de cohésion - Marché unique s'est essouffé et semble même en voie d'épuisement.

Pourtant, la cohésion reste plus que jamais un défi majeur pour l'Union européenne : c'est la base de de l'affectio societatis qui y lie les citoyens. Si le « détour économique » prend la forme d'une impasse, n'est-il pas temps d'explorer d'autres pistes pour réunir les Européens plutôt que de les diviser ? Ne faut-il pas donner à la politique de cohésion un horizon plus vaste que celui de l'augmentation du PIB ?

De toutes les pistes qui s'offrent à nous au sortir de la crise, la transition écologique et énergétique est probablement celle qui s'impose le plus nettement. Elle entérinerait le divorce entre le Marché unique et la politique de cohésion. Jusqu'à présent, personne n'a osé prendre ce risque ; aujourd'hui, c'est peut-être devenu une obligation.

Sur les mêmes thèmes...

### QUELLE EUROPE SOCIALE APRÈS LA CRISE ?

Sofia Fernandes et Emanuel Gyger, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2014

### RENFORCER L'UEM : COMMENT MAINTENIR ET DÉVELOPPER LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?

Sofia Fernandes et Kristina Maslauskaitė, préface de Jacques Delors, *Études & Rapports No. 101, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2013

### CONCURRENCE SOCIALE DANS L'UE : MYTHES ET RÉALITÉS

Kristina Maslauskaitė, préface d'António Vitorino, *Études & Rapports No. 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, juin 2013

### MARCHÉ UNIQUE : DE NOUVELLES RÈGLES SONT NÉCESSAIRES

Kristina Maslauskaitė, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

### LE « PACTE DE COHÉSION » À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

Marjorie Jouen, *Policy Paper No. 52, Notre Europe*, février 2012

### LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN EUROPE : BILAN ET PERSPECTIVES APRÈS LA CRISE

Marjorie Jouen, *Bref No. 21, Notre Europe*, janvier 2011

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

