

## CHAPITRE 13. LES POLITIQUES DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

François Bafoil

Renaud Dehousse, *Politiques européennes*

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Les Manuels de Sciences Po »

2009 | pages 265 à 280

ISBN 9782724611328

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/politiques-europeennes--9782724611328-page-265.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
François Bafoil, « Chapitre 13. Les politiques de la cohésion économique et sociale », in Renaud Dehousse, *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Les Manuels de Sciences Po », 2009 (), p. 265-280.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# CHAPITRE 13

## LES POLITIQUES DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

François Bafoil

Les termes « politique de cohésion » désignent la politique régionale de l'UE. Elle est définie par les articles 174 à 178 du Traité sur le fonctionnement de l'Union<sup>1</sup>. Cette notion de cohésion a pris forme dans les années 1980 lorsqu'ont été lancées les réformes concernant les aides régionales. Il a été prévu au titre de l'article 158 qu'« afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci se développe et poursuit son action tendant au renforcement de la cohésion économique et sociale. En particulier, 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 ». Pour permettre le rattrapage des régions en retard de développement, la Communauté a mis au point des fonds dits structurels, dont la conception se trouve déjà dans le traité de Rome de 1957. Réaffirmée dans le troisième rapport de la Commission en 2003<sup>2</sup>, la notion de cohésion renvoie à trois dimensions étroitement connectées : la cohésion économique mesurée en terme de rapport de PIB par habitant ; la cohésion sociale calculée selon les taux de chômage et la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté ; enfin, la cohésion territoriale, qui renvoie aux inégalités de développement des territoires. Ces trois dimensions recouvrent l'ambition du développement de l'UE, articulée à la croissance et à la solidarité.

L'exigence de cohésion économique, sociale et territoriale a été réaffirmée pour la période de programmation 2007-2013 compte tenu de l'accroissement des inégalités territoriales entre régions riches et régions pauvres à la suite de l'entrée des nouveaux membres en 2004 et en 2007. Pour un gain en surface de l'ordre de 34 % et en population de près de 28 %, l'UE qui compte désormais 27 membres n'a acquis que 5 points supplémentaires de PIB. Si, en 2003, l'écart entre les 10 % des régions les plus riches et les 10 % les plus pauvres était de l'ordre de 1 à 3, cet écart a doublé après 2004 : les premières atteignent un niveau équivalant à 170 % de la moyenne européenne, les 10 % les plus pauvres se situent, quant à elles, à 36 %. Au lieu des 73 millions d'habitants antérieurement (soit 19 %), ce sont maintenant 170 millions qui vivent dans les régions ayant un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Pour cette raison, la quasi-totalité des nouvelles régions (à l'exception de deux d'entre elles, Prague et Budapest) sont éligibles aux fonds structurels, dont l'objectif 1 est d'assurer le rattrapage économique et social des régions dites en retard de développement ou ultra-périphériques.

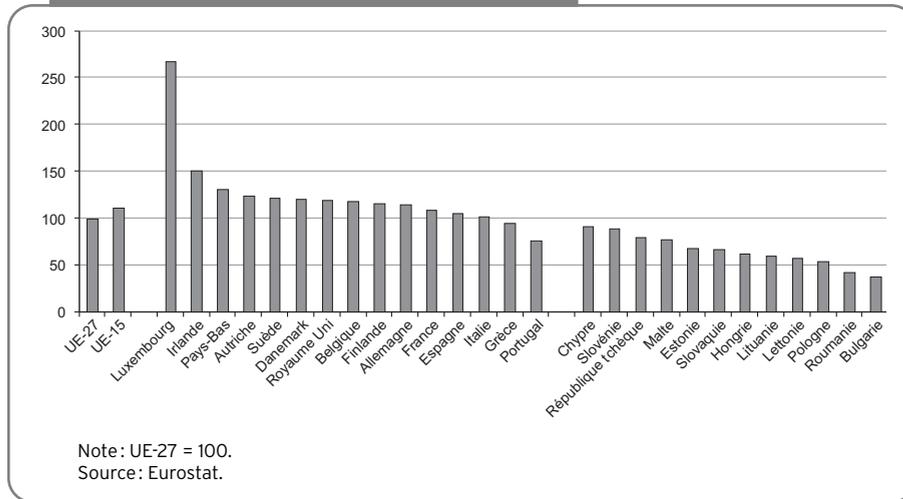
1. Selon la version consolidée du traité de Lisbonne (ex-articles 158 à 162 du TCE).

2. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, février 2004, p. 53.



et dans les trois pays baltes à 30 % de la moyenne communautaire), et en même temps du fort taux d'individus peu ou pas qualifiés, et des taux élevés de chômage. En 2004, la Pologne et la Slovaquie avançaient des taux de chômage supérieurs au double de la moyenne européenne. À ces indices s'ajoutent un dialogue social quasiment absent, une société civile très faible, et des comportements administratifs en matière de gestion des fonds dénoncés par la Commission durant la période de préparation<sup>4</sup>.

**GRAPHIQUE 1: PIB PAR HABITANT (2007)**



Dans ces conditions, la question de la cohésion est triple. Il s'agit d'abord de savoir si les aides communautaires et les politiques d'assistance de l'UE sont en mesure de réduire les disparités à l'échelle du continent. Ensuite, il convient de déterminer comment les fonds structurels peuvent participer du « rattrapage » en assurant simultanément la croissance économique et sociale ainsi que la cohésion territoriale. Il s'agit, enfin, de comprendre comment les aides structurelles soutiennent la démocratie en favorisant les formes de gouvernance les plus adaptées et la participation de la société civile au développement local. Plusieurs études concluent en effet à la liaison étroite entre les situations économiques et sociales en crise et les comportements politiques extrémistes. À cet égard, l'ambition de la cohésion économique et sociale est de mettre en œuvre concrètement les règles de la démocratie et du marché, qui constituent les deux piliers de la Communauté.

Ces questions qui pèsent sur la politique de cohésion réclament des réponses d'autant plus rapides que depuis 2008, se sont imposés de nouveaux enjeux décisifs. Celui d'abord lié aux problématiques du développement durable. Cette politique fait en effet obligation aux partenaires régionaux à la fois de diversifier l'accès aux sources d'énergie mais également de répondre aux pressions migratoires. Celui, ensuite, lié à la crise qui affecte toutes les économies du monde.

4. François Bafoil et Edith Lhomel, «La préparation aux fonds structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne», *Le Courrier des Pays de l'Est*, mars 2003, p.28-38.

# I. FONDS DE COHÉSION ET FONDS STRUCTURELS

## A. Les fonds structurels : origines et principes

Jusqu'en 2007, les fonds structurels étaient au nombre de quatre. Le premier d'entre eux a été le Fond social européen (FSE)<sup>5</sup>. Créé en 1956, il a été suivi par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (Feoga), puis en 1973 par le Fonds de développement régional (Feder). Enfin, en 1993, en prévision de l'entrée des pays du Nord et de l'accroissement de la façade maritime, un fonds pour la pêche a vu le jour (IFOP). Plusieurs initiatives dites communautaires sont venues compléter ces fonds en cherchant à chaque fois à répondre à des questions de développement particulier qui ont surgi dans le cours de l'histoire de l'UE. Ainsi en est-il allé des zones urbaines en difficulté (Urban), de l'agriculture en zones de montagnes (Leader +), de l'égalité entre les hommes et les femmes (Equal) ou des coopérations transfrontalières ou transrégionales (Interreg). Un autre fond, dit fonds de cohésion, a été créé en 1993 pour remédier aux disparités infrastructurelles dont ont fait état les pays affichant un PNB inférieur à 90 % de la moyenne européenne. Il a surtout permis d'assister spécialement les États membres du Sud, pour cette raison appelés « pays de la cohésion » (Espagne, Portugal, Grèce et Italie du Sud). L'ensemble des nouveaux États membres en relève aujourd'hui.

Pour tous ces fonds et initiatives communautaires, cinq principes doivent être respectés dans la conception et la mise en œuvre des programmes et des projets. Il s'agit d'abord de la *concentration* des fonds. Elle implique le croisement des mesures et des priorités au titre d'un programme ou d'un projet soutenu par les aides structurelles et lorsque c'est possible, le croisement des différents fonds, Feder et FSE par exemple. La concentration des fonds présuppose un diagnostic circonscrit des problèmes à résoudre et vers lesquels les fonds doivent être orientés. Deuxième principe, la programmation pluriannuelle. Elle rompt avec les routines de programmation annuelle fréquentes dans les administrations publiques, dans la mesure où une période de programmation s'étend sur sept ans et qu'un projet peut couvrir semblable période. Le *partenariat* constitue le principe suivant. Il est essentiel dans la mesure où il permet de mettre en œuvre concrètement la participation des acteurs du secteur privé et ceux du secteur associatif à la décision publique, et donc assoit l'exigence de gouvernance. Le *cofinancement* (ou additionnalité), quatrième principe, fait obligation aux autorités publiques centrales d'allouer les fonds nécessaires à la région et plus largement aux acteurs locaux, dans la mesure où les fonds ne sont pas de pures subventions mais des aides qui viennent en complément des stratégies publiques ou privées de développement<sup>6</sup>. Cela implique

5. Marc Challéat, *Les Fonds structurels*, Paris, La Documentation française, coll. « Territoires de la Datar », 2001.  
6. Au début de 2009, afin de répondre à la crise économique qui a affecté tous les nouveaux pays membres, la Commission a décidé de suspendre la clause de complémentarité pour les investissements publics en autorisant le financement à 100% sur fonds européens, à charge pour les pays de fournir la somme ainsi économisée, au terme de la période (soit en 2013).

une réorientation des budgets publics en fonction des stratégies arrêtées au titre de la programmation puisqu'ils la cofinancent. À cet égard, la politique de programmation redéfinit les relations entre le centre (étatique) et la périphérie (régionale). Le dernier principe concerne l'évaluation que chaque programme ou projet doit faire réaliser par des instances extérieures, validées par les pouvoirs publics, en accord avec la Commission.

La politique de cohésion remplit ainsi trois fonctions : une fonction redistributive d'abord, puisque les fonds sont réorientés des pays contributeurs vers les pays bénéficiaires pour des objectifs visant la compétitivité et la solidarité ; une fonction de régulation, ensuite, par l'intermédiaire du principe de subsidiarité, qui vise à assurer une prise de décision au niveau le plus proche des citoyens, une fonction constitutive, enfin, via l'énoncé des normes d'action et la compétition entre les différents niveaux. Pour ces raisons, s'en trouvent redéfinies autant les relations entre l'Union européenne et les États que celles entre les États et leurs échelons infra-étatiques. Il n'en va pas seulement de la mise en avant des régions comme niveaux pertinents de l'action collective, au travers des projets soutenus par les fonds. Il en va bien davantage de la redéfinition des compétences entre les différents échelons, de la nécessité pour tous de coopérer afin de « croiser » les interventions pour mieux concentrer les fonds, et de l'obligation de réorienter les dépenses publiques dans le sens du soutien aux axes de développement énoncés dans la programmation pour mieux garantir les cofinancements.

## B. L'évolution des programmations

Les différentes périodes de programmation ont introduit nombre de modifications qui sont allées à la fois dans le sens d'une plus grande interconnexion des fonds, initialement disjoints les uns des autres, et dans le sens d'une simplification de leur emploi. Elles ont donné lieu à une redéfinition régulière des missions des fonds structurels, qui a concerné le développement durable des économies, l'emploi et les ressources humaines, la protection et l'amélioration de l'environnement, la réduction des inégalités, et l'égalité entre les femmes et les hommes. La programmation de 1999 (1999-2006) y a ajouté les exigences de la gouvernance en insistant sur les nécessités des partenariats publics, privés et associatifs, et celle de la société de l'information, en insistant sur l'égal accès pour tous aux biens publics liés aux nouvelles techniques de communication. La nouvelle période de programmation qui s'étend de 2007 à 2013 a, quant à elle, innové sur plusieurs plans ; d'abord en réduisant les quatre fonds précédents à deux : le Feder et le FSE (un grand outil pour l'agriculture et la pêche doit être négocié dans une période ultérieure) ; ensuite en créant un nouveau fonds, celui des coopérations interrégionales, transnationales et transfrontalières ; par ailleurs, en simplifiant les règles d'application ; enfin, en insistant sur les impacts territoriaux de la politique de la cohésion<sup>7</sup>. À cet égard, le Livre vert publié à l'automne 2008 a réaffirmé la nécessité de renforcer l'accessibilité

---

7. Le règlement 1257/1999 a cherché à assurer le développement harmonieux de toutes les zones rurales de l'UE en insistant sur le rôle multifonctionnel de l'UE et la rémunération de l'agriculture pour les services rendus qui ne peuvent pas être rémunérés par le marché. Ce règlement a visé également à soutenir une approche intégrée de l'économie rurale, la diversification des activités, le respect de l'environnement.

pour tous, l'intégration des acteurs de la société civile dans le processus de décision et le développement des coopérations transfrontalières<sup>8</sup>.

Le Feder (voir encadré 1) est devenu le plus important des fonds puisqu'il représente maintenant plus de 80 % des montants des fonds structurels (contre 76 % précédemment). Via la cohésion économique et sociale, son objectif est de financer le secteur privé et de contribuer aux grands projets d'infrastructure. Il cherche, en effet à assurer la convergence des économies en favorisant le développement des PME ainsi que les liaisons avec les milieux de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation ; les infrastructures de l'environnement et des transports ; les investissements culturels et ceux de l'éducation ; enfin les services de proximité et l'informatisation de la société<sup>9</sup>. Les missions du FSE, avec 18 % des montants totaux, visent à soutenir, quant à elles, les programmes de formation et la création d'emplois, l'acquisition des nouvelles compétences par les travailleurs (y compris dans les secteurs agricoles et sylvicoles) et la création d'emplois pour les jeunes. Le nouveau règlement y ajoute, en insistant fortement, les mesures en faveur des migrants ainsi que les citoyens marginalisés rejetés hors des marchés du travail<sup>10</sup>. Le nouvel outil créé en 2006 concerne les groupements européens de coopération territoriale (GECT). Il entend répondre aux problèmes liés à l'accroissement des frontières terrestres et maritimes de l'Union, en promouvant « la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale »<sup>11</sup>.

---

8. Commission européenne, *Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout*, COM (2008) 616 final, 6 octobre 2008.

9. Règlement 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional en abrogeant le règlement 1783/1999.

10. Règlement 1081/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen en abrogeant le règlement 1784/1999.

11. Article premier, règlement 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (CEGT).

## ENCADRÉ 1: LE FEDER : MISSIONS ET OBJECTIFS

Priorité « convergence »	Priorité « compétitivité régionale et emploi »
<b>1. Innovation et économie de la connaissance</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements productifs</li> <li>• Développement du potentiel endogène (services aux entreprises ; promotion de l'innovation et de la R&amp;D)</li> <li>• Promotion de l'esprit d'entreprise</li> <li>• Aide directe aux investissements</li> <li>• Infrastructures locales</li> <li>• Société de l'information</li> <li>• Information dans le domaine du tourisme et de la culture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion de l'innovation et de la R&amp;D en renforçant les liens des PME avec la base du savoir, réseaux de soutiens et clusters, ou en améliorant l'accès des PME aux technologies avancées et aux services de l'innovation</li> <li>• Promotion de l'esprit d'entreprise par le soutien à la création de nouvelles entreprises depuis les universités existantes ou la mise en place de nouveaux instruments financiers et incubateurs</li> </ul>
<b>2. Accessibilité et services d'intérêt économique général</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transports, télécommunications et réseaux énergétiques, y compris les réseaux transeuropéens</li> <li>• Réseaux secondaires</li> <li>• Infrastructures sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réseaux secondaires (connexions routières aux réseaux transeuropéens et aux connexions ferroviaires régionales, aéroports, ports ou plates-formes multimodales, canaux régionaux et locaux, sections ferroviaires assurant la connexion radiale aux lignes ferroviaires principales)</li> <li>• Société de l'information (accès équitable et utilisation des réseaux et services TIC (technologies de l'information et de la communication) à large bande, promotion de l'accès des PME aux TIC)</li> </ul>
<b>3. Préservation de l'environnement et prévention des risques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aider les États membres à respecter pleinement la législation communautaire</li> <li>• Favoriser le développement d'industries écologiques</li> <li>• Réhabiliter les sites industriels désaffectés</li> <li>• Encourager les mesures visant à prévenir les risques naturels et technologiques</li> <li>• Favoriser l'utilisation de moyens de transport plus propres.</li> <li>• Efficacité énergétique</li> <li>• Développement et utilisation des énergies renouvelables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements dans les infrastructures liées à Natura 2000 contribuant au développement économique durable</li> <li>• Promouvoir l'intégration des technologies propres et des mesures de prévention de la pollution dans les PME</li> <li>• Réhabiliter les sites industriels désaffectés</li> <li>• Encourager les mesures visant à prévenir les risques naturels et technologiques</li> <li>• Promouvoir les transports publics durables en zone urbaine</li> <li>• Développement et utilisation des énergies renouvelables</li> </ul>
<p><b>4. Renforcer les capacités institutionnelles</b> des administrations nationales et régionales en matière de gestion des fonds structurels et du fonds de cohésion</p>	

## C. La nouvelle programmation, 2007-2013

La simplification des règles d'application a concerné ce qu'il est convenu d'appeler le zonage par objectifs, qui régissait avant 2007 l'usage des fonds. L'objectif 1 a défini les régions ayant un PIB inférieur à 75 % de la moyenne européenne<sup>12</sup>. Les quatre fonds indiqués plus haut (Feder, FSE, Feoga O, IFOP) pouvaient être mis en œuvre afin d'en assurer le développement. L'objectif 2 a caractérisé des parties de région souffrant d'une crise industrielle, rurale ou côtière, dont le pourcentage total ne pouvait excéder 18 % de la population européenne, et où deux fonds pouvaient être utilisés, le Feder et le FSE. L'objectif 3 a cherché, quant à lui, à soutenir l'adaptation et la modernisation de politiques d'éducation, de formation et d'emploi. S'y sont ajoutées les initiatives communautaires, d'ampleur plus réduite et dont la part budgétaire a atteint environ 5 % du total des aides structurelles. La nouvelle programmation établie pour 2007 a insisté davantage sur les priorités mises au point lors des sommets précédents de Lisbonne et de Göteborg, en soulignant la nécessité d'accorder la priorité à la fois à l'emploi, aux régions les moins favorisées, et à la coopération transfrontalière, tout en simplifiant la mise en œuvre. De 9, les objectifs ont été portés à 3 seulement ; les 6 instruments à 3 (voir tableau 1). La primauté désormais conférée à l'objectif de convergence et à l'attraction des territoires a pu être interprétée par plusieurs observateurs dans le sens de la réaffirmation de l'État comme force d'impulsion de la mise en œuvre de la politique structurelle.

**TABEAU 1: COMPARAISON DES OBJECTIFS ET DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LA COHÉSION (PROGRAMMATIONS 2000-2006 ET 2007-2013)**

2000-2006		2007-2013	
OBJECTIFS	INSTRUMENTS	OBJECTIFS	INSTRUMENTS
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion		
Objectif 1	Feder FSE Feoga G IFOP	Convergence	Feder FSE Fond de cohésion
Objectif 2	Feder FSE	Compétitivité régionale et emploi	Feder FSE
Objectif 3	FSE	Coopération territoriale européenne	Feder
Interreg	Feder		
Urban	Feder		
Equal	FSE		
Leader +	Feoga G		
Développement rural et restructuration de la pêche hors objectif 1	Feoga G/IFOP		

12. Dans la période de programmation de 1993-1999, il s'agissait de l'objectif 6.

Le budget de la politique de cohésion n'a cessé quant à lui de s'accroître. Il a doublé entre 1988 et 1993, et s'est trouvé encore rehaussé dans la période 1993-1999, atteignant 200 milliards d'Écu. L'Europe des Quinze a fixé à 195 milliards le budget communautaire pour la période suivante (2000-2006), mais l'a augmenté des fonds de pré-accession accordés aux candidats d'un montant de 40 milliards. Après une discussion houleuse au cours de laquelle plusieurs membres contributeurs ont menacé de le réduire à 1 % du PIB européen, alors que la Commission réclamait 1,27 %, il a été décidé, le 17 décembre 2005, de porter l'effort à 1,24 % soit 336,1 milliards d'euros. Par ailleurs, cette part de 32,1 % des fonds structurels dans le budget communautaire serait rehaussée en 2013 à 36,7 %. Enfin, l'accent a été mis sur les États et les régions en « retard de développement » pour une part qui s'élève à 78,5 % en faveur de l'objectif de convergence, à 17,22 % pour celui visant à la compétitivité et l'emploi régional, et à 3,94 % pour la coopération territoriale.

## II. LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES PAYS DU SUD ET DE L'EST EUROPÉEN

Les effets attendus de la mise en œuvre des fonds structurels sont nombreux, qu'il s'agisse des effets de levier, des effets de retour, ou des effets en matière de programmation et de gouvernance. Qu'en est-il au vu des dernières périodes de programmation ?

### A. Croissance et aggravation des disparités

**E**n matière de croissance, on note que le PIB par habitant a largement crû dans les pays dits de l'objectif 1 puisqu'il est passé d'un niveau de 63 % de la moyenne communautaire en 1988 à 70 % dix ans plus tard. Cette croissance au niveau national a été de 9,9 % en Grèce, de 8,5 % au Portugal, de 3,7 % en Irlande et de 2,1 % en Espagne. La convergence entre États de l'Union est donc avérée : entre 1988 et 1999, les écarts ont été réduits d'1/6<sup>e</sup> et le revenu moyen des habitants des pays de la cohésion est passé durant la même période de 68 % à 79 %. En termes d'apport du PIB, les fonds représentent un apport net de 0,9 % pour l'Espagne et de 2,5 % pour le Portugal<sup>13</sup>. Cet effet de levier est beaucoup plus important en ce qui concerne les investissements directs étrangers puisqu'il est de 8,5 % pour le Portugal, 7 % pour l'Italie et 3 % pour l'Espagne. À cela, il convient d'ajouter que grâce aux fonds structurels, 700 000 emplois auraient été créés, 500 000 consolidés et 115 millions d'hectares de friches auraient été réhabilités. Cependant, s'il y a convergence entre les États et donc au niveau de la communauté, cela peut s'accompagner dans certains pays de l'accroissement des écarts entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. Si les disparités régionales au sein de l'Union sont donc réduites, elles ne le sont nullement au sein des régions les plus pauvres. En d'autres termes, même si la croissance générale moyenne s'élève, les écarts à l'intérieur d'un même pays peuvent s'accroître. Cela signifie que les régions les plus en retard disposent parfois de moins de fonds et que leur aspect périphérique en sort renforcé. À l'opposé et corrélativement, les États les plus riches accompagnent mieux leurs régions. Les mieux dotées voient leurs avantages croître, et cela même si les régions les plus pauvres connaissent une croissance moyenne supérieure. L'un des enseignements les plus féconds établis par le troisième rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique et sociale est donc ambivalent puisqu'il conclut à la réduction des inégalités à l'échelle européenne, mais à sa possible croissance au niveau national<sup>14</sup>. La concentration des fonds provoque des effets d'agglomération mais renforce les disparités spatiales, d'où le risque de décrochage en matière d'accès et d'usage des hautes technologies. L'impact des fonds structurels dépend en grande partie des contextes nationaux et des réformes que les États sont en mesure d'introduire pour profiter des effets de levier des fonds européens. Il est peu aisé de le préciser clairement dans la mesure où il s'avère difficile à distinguer des autres facteurs économiques.

13. Jérôme Creel, « Le nouvel élargissement de l'UE », *Revue de l'OFCE*, 2, 2004, p.253-269.

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

## B. Le cas irlandais et les pays de la cohésion

**E**n Irlande, le PIB est passé de 68 % à 119 % de la moyenne communautaire entre 1988 et 2000. Plusieurs études ont insisté sur le fait que dans ce pays, ce ne sont pas tant les fonds structurels qui ont eu un effet direct que les politiques publiques nationales qui ont accompagné la mise en œuvre des fonds structurels<sup>15</sup>. En effet, de 1988 à 1993, il n'y a pas de véritable décollage de l'économie irlandaise, en dépit du fait qu'elle est devenue membre de l'Union depuis 1973. Bien au contraire, les premières années ont été marquées par la poursuite d'une politique de soutien aux régions et aux secteurs en crise, qu'ont accompagné à la fois un profond déséquilibre des dépenses publiques et une absence de réforme du secteur public. C'est seulement en 1988 qu'un accord tripartite intitulé *Social Pact for National Recovery* a été établi avec les partenaires sociaux pour geler les salaires pendant trois ans, et maintenir la protection sociale pour les salariés. Par cinq fois, ce pacte social a été reconduit, introduisant toute une série de réformes qui ont concerné autant la flexibilisation du marché du travail que la réforme de l'administration d'État et celle de l'éducation. Largement bénéficiaire de la PAC, l'Irlande a vu, par ailleurs, quintupler en cinq ans le montant des investissements directs étrangers (IDE), ce qui a témoigné de son ouverture vers l'extérieur : le ratio exportation sur PNB, qui était de 30 en 1960, est passé en 1997 à 75. Pour attirer les IDE, notamment dans les secteurs de haute technologie, une agence du développement industriel (*The Irish Industrial Development Agency*) a été créée, dont l'objectif a été, par ailleurs, d'assurer la veille industrielle en collectant un maximum d'informations en provenance des entreprises irlandaises<sup>16</sup>. Sous l'effet des IDE (qui représentent 50 % de la production industrielle contre 30 % en Espagne et 20 % en Grande Bretagne), le chômage s'est abaissé à 3,9 % en 2000. Enfin, de terre traditionnelle d'émigration, l'Irlande est devenue une terre d'immigration ; elle a été l'un des trois pays à déclarer en 2004 son marché du travail complètement ouvert aux travailleurs des nouveaux pays membres (alors que la très grande majorité des anciens membres établissaient des moratoires). Finalement, les fonds structurels n'ont été ni le déclencheur, ni le moteur du développement irlandais, même si l'on doit ajouter d'emblée qu'ils ont été très importants. Ils sont passés de 1,5 % du PNB en 1980 à 2 % en 1990, permettant une progression du PNB de l'ordre de 3,5 %. L'accès au Marché commun pour les entreprises irlandaises s'est révélé bien davantage la cause essentielle de la croissance, même si, assurément, les fonds ont eu un effet d'accélérateur et de levier essentiels.

La comparaison avec les développements sud-européens (Portugal, Grèce, Espagne et Sud italien) permet d'établir l'importance décisive de la transformation endogène des États membres, selon deux axes de changement. C'est la dynamique proprement nationale qui se révèle être la condition nécessaire pour une mise en œuvre efficace des fonds et pour garantir le développement à long terme, une fois l'apport des fonds

15. Franck Barry, « Convergence is not Automatic. Lessons from Ireland to Central and Eastern Europe », *World Economy*, 23 (10), 2000 ; Brigid Laffan, « Irlande et Europe : continuité et changement », *Notre Europe, Études et recherches*, 30, décembre 2003.

16. Franck Barry et John Bradley, « The EU Dimensions to Recent Irish Growth : The Single Market and the Structural Funds », *Paper 98/07*, Collège Dublin, Department of Political Economy, 1998.

structurels réduit, voire disparu comme dans le cas irlandais. Première dimension de cette transformation endogène : celle qui affecte l'État de droit. Ce terme renvoie d'abord à la capacité pour les différents acteurs de s'affirmer de manière autonome dans leur propre champ parce que leur activité est garantie par l'État. Il s'étend ensuite à la société civile et aux différentes formes de participation davantage décentralisées. Dans ce processus de construction de l'État de droit, l'État se transforme : d'acteur central profondément impliqué dans les affaires économiques, il devient garant des procédures d'échange, notamment en favorisant des agences de régulation publiques ou semi-publiques. C'est sur ce point que le Sud Italien semble accuser de nets retards. Cela met en évidence le poids des réseaux traditionnels, l'imbrication des pouvoirs publics dans l'économie locale, officielle ou grise, l'absence de société civile et de dialogue social. La seconde dimension renvoie aux politiques publiques. Tous les pays pris en référence ont fait face à des situations marquées initialement par les mêmes traits : un fort protectionnisme ; une division du travail ancienne adossée à des industries peu compétitives ; une agriculture traditionnelle et des services peu développés ; un système éducatif peu performant en raison du poids des individus non qualifiés ; une hypertrophie de la place des États centraux dans la structure économique. Dans tous les cas, les réformes ont dû porter sur les politiques publiques, industrielles et agricoles, éducatives et administratives, à la base de la discipline budgétaire. Ces deux dimensions de la transformation sont en mesure d'expliquer le décollage des économies de la péninsule Ibérique et la reprise de la confiance des investisseurs qui se sont déplacés en masse vers ces économies, séduits à la fois par la flexibilité nouvelle du marché du travail, la réforme des marchés financiers et la croissance de l'épargne nationale, la réforme des secteurs publics et le retrait de l'État. Ces éléments ont permis de parler d'un scénario propre aux pays du Sud en insistant sur la mobilité de l'offre de main-d'œuvre facilitée par les migrations internes importantes et des bas salaires, un taux d'investissement direct étranger très important, une ouverture au commerce extérieur et une épargne intérieure abondante. Même si plusieurs freins demeurent, notamment en termes de flexibilité des marchés du travail, ces différents traits sont en mesure d'expliquer la reprise de la croissance espagnole, supérieure à la moyenne européenne depuis les années 1990 et de l'ordre de 6 % en matière d'emploi, largement moindre au Portugal, qui fait face depuis 2001 à une décélération de la croissance. Dans les deux cas, par ailleurs, le décollage des économies s'est accompagné d'aggravation des disparités régionales. L'écart entre la région la plus riche et la région la plus pauvre est en Espagne de 66 points, et au Portugal, 5 régions sur 8 ont encore un PIB régional inférieur à la moyenne communautaire.

## C. Les enjeux de l'Europe centrale et orientale

Les indications précédentes sont importantes pour évaluer l'ampleur des transformations que doivent accomplir les nouveaux pays membres, en matière de réforme des secteurs économiques, des budgets publics, des systèmes éducatifs ou encore des administrations étatiques, centrales et régionales, et des formes du dialogue social. Ce point est capital si l'on considère le cas irlandais où la vague initiale de réformes a

été adossée à un vaste partenariat social. C'est sans doute là que les déficits sont le plus criants chez les nouveaux membres<sup>17</sup>. Cependant, sur les autres axes, de profondes transformations ont eu lieu dans la décennie 1990. Elles ont justifié la thèse selon laquelle le changement dans les économies anciennement de type soviétique, s'il a été puissamment porté à compter de 1990 par les phénomènes de globalisation et à partir de 1997 par l'UE (justifiant ainsi le terme d'européanisation), a néanmoins fondamentalement été l'œuvre des pouvoirs publics et des acteurs privés de chaque État<sup>18</sup>. De surcroît, la période de préparation aux fonds structurels qui a précédé 2004 a été largement mise à profit par les pays candidats pour s'habituer au nouveau contexte. D'abord en matière de réforme régionale. L'adoption du chapitre 21 de *l'acquis communautaire* leur a imposé de mettre en œuvre les procédures de décentralisation, notamment afin de gérer les fonds structurels. Même si cette réforme a été émaillée de difficultés, au final, les architectures décentralisées fonctionnent<sup>19</sup>. Ces réformes auront été essentielles pour rapprocher les structures administratives de celles de l'Ouest, redonner vie aux échelons intermédiaires des départements et pour faire des régions de véritables lieux de la démocratie directe et non plus des relais des centres politiques. En effet, la mise en place des régions s'est accompagnée de l'élection des assemblées régionales (et départementales). Chacune d'entre elles, en élisant son exécutif, a rendu possible la réalisation des stratégies régionales dans lesquelles ont dû se couler les projets susceptibles d'être financés par les fonds structurels. La Pologne, sur ce point, a accompli la transformation la plus profonde, et la République tchèque a fait montre, comme dans le processus de privatisation, d'une lenteur et d'une centralisation considérables<sup>20</sup> (voir tableau 2).

En outre, le premier programme de pré-adhésion mis en œuvre par Bruxelles (Phare) a permis un vaste apprentissage des règles, notamment dans le cadre des jumelages établis entre les pays candidats et les anciens pays membres<sup>21</sup>. Il en a été de même avec le programme d'aide aux exploitations et à la formation des jeunes agriculteurs (Sapard), dont les financements ont été accordés par des agences régionales, habilitées par Bruxelles. Cela a été, en revanche, moins le cas au niveau du dernier programme (ISPA),

---

17. Daniel Vaughan-Whitehead, *EU Enlargment Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Cheltenham, Edward Elgard, 2003; Daniel Vaughan-Whitehead, *Working Employment Conditions in New Members States*, Genève, ILO, 2005.

18. François Bafoil, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006; Amélie Kutter et Valérie Trappmann, *Das Erbe des Beitritts*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2007.

19. Michael Illner, « Réformes sur la voie de la décentralisation dans trois pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, Hongrie, Pologne, République tchèque », *Notre Europe*, 2001; Violette Rey, Lydia Coudroy de Lille et Emmanuelle Boulineau, *L'Élargissement de l'UE, réformes territoriales en Europe centrale et orientale*, Paris, L'Harmattan, 2005; Tamas M. Horvath (ed.), *Decentralization : Experiments and Reforms, Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, LGI Books, 2000; Romain Pasquier et Catherine Perron, « Régionalisation et régionalismes. Enjeux d'une comparaison Est/Ouest », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, 39 (3), 2008.

20. Catherine Perron, « Le paradoxe tchèque ou l'européanisation ambiguë » dans François Bafoil et Timm Beichelt, *L'Européanisation d'Ouest en Est*, 2008, p.197-237.

21. Dimitris Papaamitriou et David Phinnemore, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain » dans « Les réformes de la coopération à l'Est : quel impact ? », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, 34 (3), septembre 2003; François Bafoil, Fabienne Beaumelou, Rachel Guyet, Gilles Lepensant, Edith Lhomel et Catherine Perron, « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif » dans « Les instruments de l'élargissement de l'Union Européenne », *Critique internationale*, 25, octobre 2004; Elsa Tulmets, « Les programmes d'aide de l'UE à l'Est : analyser l'impact des réformes », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, 34 (3), septembre 2003, p.5-36.

dans la mesure où ce dernier a été centralisé. Il s'est agi de renforcer les équipements infrastructurels notamment en matière de transports et d'adduction d'eau. Enfin, les programmes établis au titre de la courte période de programmation 2004-2006 pour un montant total de 13,2 milliards d'euros ont témoigné de la compréhension des enjeux. Plus généralement, les plans nationaux de développement ont été validés par la Commission pour avoir respecté les exigences de croissance, d'emploi et de correction des inégalités territoriales et pour les avoir ensuite déclinées au niveau des différents plans opérationnels sectoriels et des plans régionaux intégrés. Au sein de ces derniers, trois types de priorités ont vu le jour : le soutien aux infrastructures de base ; les programmes pour l'emploi et la formation ; les aides aux marchés locaux.

**TABLEAU 2 : LES CRITÈRES DU DÉVELOPPEMENT :  
COMPARAISON DES ANCIENS PAYS DE LA COHÉSION ET DE LA POLOGNE**

	PIB/habitant UE-25=100%		Taux de croissance*		Taux d'emploi %			Taux de chômage %			Emploi Agriculture**	
	1997	2005	1997	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2006	2000	2005
<b>Irlande</b>	112,3	137,1	11,7	5,5	54,4	65,2	67,6	12,3	4,2	4,4	7,7	5,9
<b>Espagne</b>	87,5	98,7	3,9	3,5	46,9	56,3	63,3	18,4	11,1	8,6	6,3	5,3
<b>Grèce</b>	70,9	82,2	3,6	3,7	54,7	56,5	60,1	9,2	11,2	8,9	16,7	12,4
<b>Portugal</b>	76,6	71,4	4,2	0,5	63,7	68,4	67,5	7,3	4	7,7		11,8
<b>Pologne</b>	44,2	49,9	7,1	3,5	58,9 (1997)	55	52,8	10,9 (1997)	16,1	13,8	26,3	17,4
<b>UE-25</b>	100	100	2,7	1,7	60,6 (1997)	62,4	63,6	9,4 (1998)	8,6	8,8	5,4	5,1

Source : Commission européenne, 2007.

Légende : \* Taux de croissance annuel en %. \*\* % de la population active.

## Conclusion

Certes, plusieurs études achevées avant 2004 ont souligné les déficits en matière de gestion des fonds et les risques de saupoudrage ; le danger de voir « bétonner » l'environnement avec des projets d'infrastructures lourdes pour mieux consommer les fonds ; l'absence de culture du partenariat, et plus encore de dialogue social ; le manque de dévolution financière aux régions, préjudiciable au cofinancement ; le maintien de comportements bureaucratiques dépassés, etc. Outre que ces critiques ne concernent pas que les nouveaux pays membres mais peuvent être étendues à beaucoup d'anciens membres, force est d'admettre que les premiers résultats sont positifs. Les données portant sur l'absorption des fonds structurels indiquent que les taux de dépôt des projets susceptibles d'être financés par les fonds structurels sont partout très élevés, de même

que ceux de la consommation des fonds à destination des infrastructures. Cela témoigne du réel enthousiasme pour l'UE de la part de populations trop souvent dépeintes sous les couleurs de l'europhobie. En Pologne, 88 % des sondés se déclarent en faveur de l'UE non pas tant en raison des fonds reçus que des possibilités d'expansion ouvertes grâce au grand marché<sup>22</sup>. Les aides au développement rural sont plébiscitées par les paysans, notamment les très petits exploitants. Ils voient leur avenir moins menacé qu'il ne l'était avant 2004, et considèrent avec satisfaction les prix du foncier s'élever (notamment en raison des aides allouées au titre de la PAC). On doit mentionner de surcroît l'adoption de plans régionaux qui visent expressément le rattrapage de régions périphériques de l'Est. C'est le cas de la Pologne qui a mis au point un programme de 2 milliards d'euros à destination des quatre Voïvodies orientales, qui comptent parmi les plus défavorisées, non seulement de Pologne mais de l'UE tout entière.

## ENCADRÉ 2 : LES COOPÉRATIONS TRANSFRONTALIÈRES

Dans le cadre de l'institutionnalisation des mécanismes de coopération entre États, la politique régionale de l'UE dite « politique de la cohésion » dispose d'un outil de première importance : les coopérations transfrontalières. Cet outil a été à plusieurs reprises amélioré, puisqu'il a évolué du premier Programme d'initiative communautaire baptisé Interreg, prolongé avec le programme d'Interreg II, puis Interreg III pour la période 2000-2006, en intégrant différents programmes (Phare CBC, Tacis CBC) concernant les frontières entre les pays de l'Union européenne et les pays voisins (Moldavie, Biélorussie et Ukraine), jusqu'à l'initiative LACE, ayant l'objet de mettre en place et gérer un observatoire de coopération transfrontalière. Dernière évolution en date, celle qui a abouti à l'adoption en 2007 des Groupements de coopération transfrontalière, CEGT, forgés pour la nouvelle programmation 2007-2013 et qui regroupent près de 4 % du budget de la cohésion. L'innovation importante de ce nouvel outil par rapport à ceux du passé réside dans le fait qu'il peut désormais agir au nom et pour le compte de ses membres, notamment les collectivités régionales et locales ou encore des organisations privées - ce qui n'était pas le cas antérieurement - avec des pays non membres de l'UE, et en employant au besoin du personnel rémunéré sur les fonds obtenus, le tout sous réserve que l'État central ait donné son accord aux initiatives proposées. Il s'agit donc bien de soutenir les initiatives locales, de renforcer les différents partenariats (verticaux avec le centre en interne et avec les pays tiers, en externe), de mieux intégrer par conséquent les pays non-membres aux politiques de l'UE ; donc de favoriser en quelque sorte l'eupéanisation via l'extension des valeurs de l'action collective, des modes de gestion et d'évaluation partagée, de la gouvernance à plusieurs niveaux<sup>23</sup>.

Il en va de même pour les régions orientales de Slovaquie ou de Hongrie, marquées par des décennies d'industrialisation lourde, par des fermes collectives aujourd'hui effondrées, et par un chômage et des taux d'exclusion sociale très élevés. Dans tous ces

22. François Bafoil et Marcin Dabrowski, « Les Européens face à la mondialisation. Le cas de la Pologne » dans Elvire Fabry (dir.), *Les Européens face à la mondialisation*, Fondation pour l'innovation politique, 2007, p. 327-352.

23. Règlement 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (CEGT).

territoires, les nouvelles procédures de coopérations transrégionales et transfrontalières, du type de celles promues par Interreg et maintenant par les CEGT, sont des promesses de rattrapage (voir encadré 2). Ce sont les institutions nécessaires pour permettre non seulement la reconexion de territoires touchés de plein fouet par la crise des années 1990 aux régions motrices de l'UE, mais pour assurer les échanges avec les régions frontalières, russes, biélorusses et ukrainiennes encore plus affaiblies. Elles sont surtout les conditions nécessaires pour enrayer les dynamiques extrémistes qui fleurissent dans les territoires « en retard » ou « périphérisés » et pour administrer la preuve que la cohésion économique, sociale et territoriale est indissociable de la démocratie. Ces objectifs sont d'autant plus pertinents aujourd'hui que les nouveaux enjeux liés au développement durable se sont agrégés aux défis de la crise économique mondiale et mettent au premier plan la responsabilité des régions dans la mise au point de solutions innovantes.

### **POUR APPROFONDIR**

**BACHE (Ian)**, *The Politics of European Union Regional Policy : Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping ?*, Sheffield, Sheffield Academic Press/University Association for Contemporary European Studies, 1998.

**BACHTLER (John)** et **MENDEZ (Carlos)**, « Who Governs EU Cohesion Policy ? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds », *Journal of Common Market Studies*, 45(3), p.535-564.

**BAFOIL (François)**, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

**BOURINET (Jacques)**, « Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 507, avril 2007, p. 223-232

**MESCLIER (Fabien)**, *La Politique régionale européenne. Vers une remise en cause de l'objectif de convergence*, Paris, L'Harmattan, 2007.

**THIELEMANN (Eiko R.)**, « The Price of Europeanization. Why European Regional Policy Initiatives are a Mixed Blessing », *Regional and Federal Studies*, 12 (1), printemps 2002, p. 43-65.