

L'Union européenne est-elle toujours au service du défi de la convergence ?

Benoit Dicharry* et Jeremy Hamm#

Depuis la crise des dettes souveraines de la zone euro, le niveau de vie des régions du Sud de l'Europe diverge en comparaison de celui du Nord. Afin de parvenir à inverser cette tendance, l'Union européenne (UE) a un rôle à jouer. Nous mettons ici en lumière les dysfonctionnements de sa politique régionale quant à l'atteinte de cet objectif de convergence et nous proposerons deux voies d'amélioration dans l'optique des négociations budgétaires pour la période de programmation 2021-2027.

La politique régionale de l'UE s'est construite autour du principe de cohésion dans l'optique d'atteindre une convergence des PIB/hab de ses états membres. La convergence est inscrite dans le préambule du Traité de Rome (1957) et dans les dispositions communes du Traité de Maastricht (1992), fondateur de l'UE¹. La politique régionale européenne (PRE) a pris une ampleur conséquente à partir des années 1980 avec les « *paquets Delors* » : les montants destinés à la PRE sont une première fois doublés en 1988 par rapport au niveau de 1980, puis une seconde fois en 1993. Afin d'atteindre cet objectif de convergence, l'UE dispose de cinq outils appelés « fonds structurels et d'investissement européens » ou fonds ESI (FESI). Les trois principaux, que sont le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC), soutiennent la politique de cohésion, à laquelle est alloué 34 % du budget total de l'UE sur la période 2014-2020, soit 367 milliards

Comment ces FESI permettent-ils de soutenir la convergence au sein de l'UE ? Plus de 98 % du montant alloué à la PRE est consacré à l'objectif « *croissance et emploi* ». À ce titre, le FEDER soutient principalement le progrès technique en consacrant plus de 50 % de ses ressources aux 3 objectifs thématiques suivants : « Renforcement de l'innovation et R&D », « technologie de l'information et de la communication » et « soutien aux PME innovantes »³. Le FSE a plutôt pour rôle d'augmenter la qualité du facteur travail en consacrant près de 75 % de ses ressources aux objectifs « Emploi et mobilité de la main d'œuvre » et « Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie ». Quant au FC, il s'oriente principalement vers la création de capital physique avec des investissements en infrastructures de transports via l'objectif thématique « Infrastructure de réseau et transport durable » (55 % du fond), le reste étant investi dans des infrastructures permettant la protection de l'environnement (centres de recyclage, ...).

¹ Dans le préambule du traité de Rome (1957), les États membres déclarent être « *soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées.* » Dans l'article 1/b des dispositions communes du traité de Maastricht (1992), l'Union se donne pour objectifs : « *de promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité.* ».

² Il existe deux autres FESI, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui soutient le développement rural. Ce fonds est le second pilier de la politique agricole commune (PAC) et dispose de 85 milliards d'euros. On retrouve ensuite le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), doté de 6,4 milliards d'euros. Ce fonds s'inscrit dans la politique commune de la pêche.

³ Le FEDER consacre également plus de 15 % de ses ressources à l'accumulation de capital physique via l'objectif thématique « Infrastructure de réseau et transport durable ».

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg, France. # Université de Strasbourg, F-67000 Strasbourg, France.

Dans cet article, nous allons analyser la politique régionale européenne afin de déterminer si cette dernière sert son objectif initial qui est de stimuler la convergence des niveaux de PIB/hab. Dans un premier temps, nous allons montrer que les critères officiels d'allocation régionale des FESI portent atteinte au principe de convergence de la PRE⁴. Dans un second temps, nous allons montrer que ces critères ne semblent pas être pleinement respectés en pratique. Enfin, nous mettrons en avant une littérature mettant en lumière une véritable économie politique de la PRE, source de distorsions supplémentaires dans l'optique d'atteindre l'objectif de convergence des PIB/hab au sein de l'UE.

Les critères d'allocation des FESI

L'ensemble des régions de l'UE est éligible aux FESI. Cependant, le niveau d'assistance financière accordé à chaque région dépend de leur PIB/hab relatif par rapport au PIB/hab

moyen de l'UE. Ainsi, concernant le FEDER et le FSE, trois catégories de régions sont distinguées et une liste de critères d'allocation est établie. Le tableau 1 ci-dessous résume l'ensemble des critères.

Le tableau 1 met donc en avant l'existence de 11 critères d'allocation régionale des FESI : 6 d'entre eux portent sur le PIB/hab relatif de la région (3), et sur son taux de chômage relatif (3). Il est à noter que ces deux variables constituent des critères d'allocation communs à l'ensemble des régions de l'UE. Il existe ensuite 5 autres critères d'allocation qui sont spécifiques aux régions les plus riches de l'UE. En plus des 2 critères liés à la démographie de ces régions, les 3 derniers critères d'allocation sont liés à la stratégie de croissance Europe 2020 qui a pour but de rendre la croissance économique de l'UE plus « intelligente, durable et inclusive ». Cette imbrication entre la PRE et la stratégie de croissance de l'UE, initiée en 2000 avec la stratégie de Lisbonne, conduit à ce que les régions les plus développées bénéficient aussi

Tableau 1 : Critères d'allocation régionale du FEDER et du FSE pour la période de programmation 2014-2020

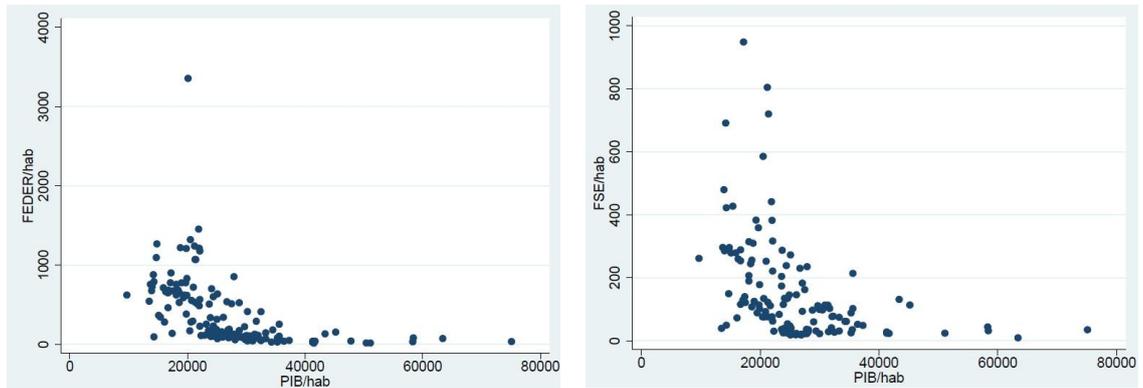
Critères d'allocation	Régions les moins développées (PIB/hab < 75 % au PIB/hab moyen de l'UE-28)	Régions en transition (75 % < PIB/hab < 90 % au PIB/hab moyen de l'UE-28)	Régions les plus développées (PIB/hab > 90 % au PIB/hab moyen de l'UE-28)
PIB/hab relatif par rapport au PIB/hab moyen de l'UE28 (-)	✓	✓	✓
PIB/hab relatif de l'Etat membre de la région concernée (-)	✓		
PIB/hab relatif par rapport à celui de la région la plus prospère (+)			✓
Taux de chômage relatif par rapport au chômage moyen des régions les moins développées de l'UE (+)	✓		
Taux de chômage relatif par rapport au chômage moyen des régions en transition de l'UE (+)		✓	
Taux de chômage relatif par rapport au chômage moyen des régions les plus développées de l'UE (+)			✓
Population régionale totale (+)			✓
Densité de population < 12,5 km2 (-)			✓
Taux d'emploi (20 - 64 ans) par rapport à la cible Europe 2020 (+)			✓
Nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (30 - 34 ans) rapport à la cible Europe 2020 (+)			✓
Nombre de jeunes (18 - 24 ans) quittant prématurément le système éducatif par rapport à la cible Europe 2020 (+)			✓

Note : Nous ne considérons pas ici le fonds de cohésion, il n'est destiné qu'aux régions des États membres de l'UE ayant un PIB/hab inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Les signes (+) et (-) indiquent l'impact d'une hausse de la variable considérée sur le montant reçu de fonds ESI.

de fonds ESI⁵. Or, ces derniers ont été initialement créés afin de promouvoir le rattrapage économique des régions les plus pauvres. L'intégration de la PRE avec la stratégie de croissance Europe 2020 se fait donc au détriment de l'objectif fondateur de la PRE mentionné dans les traités de Rome et de Maastricht.

le critères d'allocation de l'ensemble des régions de l'UE. Nous allons confronter les allocations par habitant du FEDER et du FSE, FEDER/hab et FSE/hab, aux niveaux de PIB/hab et de taux de chômage régionaux. Le graphique 1 a tendance à indiquer une corrélation négative entre PIB/hab de la région et montants de FEDER et FSE par habitant.

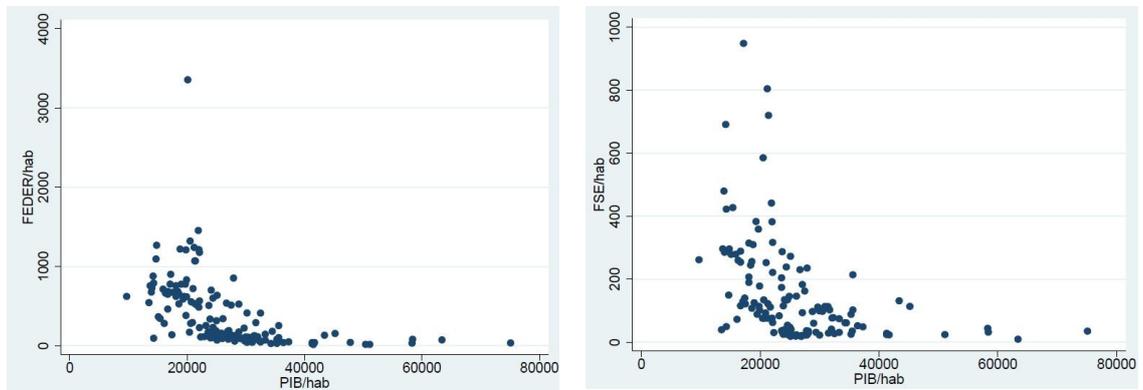
Graphique 1 : Montants de FEDER/hab et de FSE/hab en fonction du PIB/hab par région NUTS 2 pour la période programmation 2014-2020



Source : *ESIF 2014-2020 finances planned details*, Commission européenne.

Note : Les données de 19 États membres sur 28 ont été utilisées ici : Allemagne, Chypre, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Slovénie, Grèce, Belgique, Irlande, Suède et 3 régions britanniques. Les données PIB/hab sont de l'année 2016.

Graphique 2 : Montants de FEDER/hab et de FSE/hab en fonction du taux de chômage par région NUTS 2 pour la période programmation 2014-2020.



Source : *ESIF 2014-2020 finances planned details*, Commission européenne.

Note : Les données des régions NUTS 2 de 16 États membres sur 28 ont été utilisées ici : Allemagne, Chypre, Espagne France, Italie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Slovénie, Grèce, Belgique et 4 régions britanniques. Les données du taux de chômage sont de l'année 2016.

Les critères d'allocations sont-ils respectés ?

Le tableau 1 indique que le PIB/hab et le taux de chômage relatifs d'une région entrent dans

⁵ Les États européens ont élaboré, lors du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, une stratégie, dite « *stratégie de Lisbonne* », visant à faire de l'UE en 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

Les régions les plus riches reçoivent donc généralement moins de fonds que les régions les plus pauvres, les critères d'allocation liés au PIB/hab relatif semblent donc être relativement respectés. Cependant, concernant le taux de chômage, le graphique 2 indique une corrélation beaucoup moins évidente avec les montants de FSE/hab et de FEDER/hab. Par exemple, la région de Berlin, avec un taux de chômage de 7,8 % en 2016 bénéficie d'un montant de FSE plus important (61,1 € par an

pour la période 2014-2020) que la région « Comunidad de Madrid » (51,96€ par an pour la période 2014-2020) qui avait un taux de chômage de 15,7 % cette même année. Ces résultats vont dans le sens d'une littérature qui met en lumière que ces critères d'allocation officiels ne sont pas pleinement respectés, et ceci à cause de facteurs politiques liant régions, États membres et Commission européenne.

Économie politique des FESI

L'architecture institutionnelle de la PRE est à l'origine de cette économie politique des FESI. Mais qu'entendons-nous par « *architecture institutionnelle de la PRE* » ? Il s'agit de 3 séquences d'interactions entre la Commission européenne, les États membres et les régions :

1. La première séquence fait intervenir les États membres et la Commission européenne : le budget européen attribue un montant pour chaque FESI et une négociation intervient sur la répartition de ces fonds entre États membres. Officiellement, cette dernière se fait sur les critères d'allocation présentés dans le tableau 1.
2. Les États membres établissent ensuite des accords de partenariat. Il s'agit d'un document rassemblant tous les projets d'investissement où les FESI joueront leur rôle de co-financeur. Cette étape est caractérisée par des interactions entre régions et leur état central respectif.
3. Chaque État membre envoie ensuite son accord de partenariat à la Commission européenne qui décide d'accepter ou non ce document en l'état. Dans le cas où l'accord de partenariat n'est pas validé, celui-ci doit être redéfini, la Commission européenne ayant le dernier mot.

Une littérature récente a démontré que cette organisation de la PRE a introduit des distorsions de nature politique dans l'allocation régionale des FESI. Trois facteurs ont été mis en évidence.

La couleur politique des gouvernements régionaux

Les premières études sur l'économie politique des FESI se concentrent sur les interactions entre régions et État central et mettent en avant la couleur politique des gouvernements

régionaux dans la détermination de l'allocation régionale des FESI. Les régions gouvernées par un gouvernement de gauche (« *leftwing* ») ont un niveau plus élevé de dépenses publiques, ce qui incite ces régions à faire pression sur leur gouvernement central lors de la rédaction des accords de partenariat pour recevoir davantage de FESI lors de la période de programmation suivante (Bouvet et Dall'Erba 2010, Bodenstein et Kemmerling 2011). Les régions avec un gouvernement ayant la même couleur politique que celui de l'État central bénéficient aussi de transferts accrus (Bouvet et Dall'Erba 2010, Chalmers 2013).

D'autres travaux ont mis en évidence l'influence de la couleur politique des régions sur le montant de FESI reçu en montrant la pertinence des théories du « *vote purchasing behaviour* ». Bodenstein et Kemmerling (2011) valident l'hypothèse du « *swing voter* » : lors de la rédaction des accords de partenariat, les gouvernements nationaux privilégient les régions dans lesquelles leur marge électorale est faible afin d'assurer la victoire lors des prochaines échéances électorales. Dans une étude portant sur 137 régions sur la période 2000-2006, Bodenstein et Kemmerling (2011) concluent que plus la marge électorale du parti politique à la tête de l'État central et de la région est faible, plus la région considérée recevra de FESI.

Un autre résultat de la littérature met en relation le degré d'euro-scepticisme d'une région et le montant reçu de FESI : les régions avec une opinion publique de nature euro-sceptique tendent à être des gagnantes de la PRE. Cette « *side-payments thesis* » explique que les régions perdantes de l'intégration européenne, caractérisées par un euro-scepticisme fort, se sont vues attribuer davantage de transferts FESI en guise de compensation (Kemmerling et Bodenstein 2006, Chalmers 2013).

Le poids politique des régions

Un second facteur politique de l'allocation régionale des FESI mis en avant par la littérature est le poids politique des régions à l'intérieur de leur État, soit leur degré d'autonomie vis-à-vis de l'État central. Un des résultats de Bodenstein et Kemmerling (2011) est que les régions ayant le plus d'autonomie parviennent à obtenir significativement plus de FESI. Leur interprétation est que ces régions disposent de plus de ressources, et

sont donc plus à-même d'investir dans des activités de lobbying à Bruxelles, auprès de la Commission européenne. Ils évoquent notamment le cas de la Bavière qui, en 2004, a inauguré sa nouvelle représentation à Bruxelles pour un coût de 30 millions d'euros avec 30 agents employés. A titre de comparaison, la région Midi-Pyrénées louait 2 pièces dans un immeuble de bureaux. Chalmers (2013) a cherché à vérifier la validité de l'interprétation de Bodenstein et Kemmerling (2011) en mesurant l'impact du niveau d'activité de lobbying à Bruxelles d'une région sur le montant reçu de FESI, mais ceci aboutit à des résultats non significatifs⁶.

Chalmers (2013) étudie aussi l'impact du « *self-rule* » (niveau d'autonomie de la région vis-à-vis de l'État central) et du « *shared-rule* » (niveau de participation de la région dans le processus de décision national) sur l'allocation régionale des FESI⁷. Nous rappelons que la rédaction des accords de partenariat donne lieu à des négociations entre État central et régions : Chalmers (2013) montre donc que plus une région participe au processus de décision national, via des interactions institutionnalisées (proposition de projets de loi, participation au processus de vote, ...), plus cette région recevra de FESI car son poids de négociation dans la rédaction des accords de partenariat est plus important.

La capacité d'absorption des FESI par les régions

Un troisième facteur évoqué est la capacité d'absorption des FESI au sein des régions. Dellmuth (2011) rappelle que la Commission européenne a le dernier mot quant à l'allocation finale des fonds ESI (troisième séquence d'interactions de la PRE). La Commission va donc s'assurer que les fonds structurels sont alloués de manière à ce que ses propres objectifs de politique économique soient remplis et que les FESI soient entièrement dépensés. Ces considérations permettent donc de modéliser la PRE comme

⁶ Le niveau d'activité de lobbying à Bruxelles d'une région est mesuré via le nombre d'employés travaillant dans ses bureaux et le nombre d'années d'implantation de ses bureaux à Bruxelles.

⁷ L'indicateur « *Regional Authority Index* » de Hooghe et al. (2010) est utilisé pour mesurer les niveaux de « *self-rule* » et de « *shared-rule* ».

un jeu « *Principal-Agent* » (Bodenstein et Kemmerling 2011) :

- Le « *Principal* » est la Commission européenne. Son but est que les FESI soient absorbés et dépensés tels que les objectifs mentionnés dans les accords de partenariat soient atteints. Si une région ne dépense pas l'intégralité des fonds distribués par la Commission dans une période de 2 ans, ces fonds ne sont plus utilisables (règle du « *N+2* »). Si des fonds ESI sont perdus, la Commission perd en crédibilité auprès de ses financeurs qui sont les Etats membres, ce qui incite ces derniers à réduire leurs futures contributions à la PRE.
- L'« *Agent* » est représenté par les autorités de gestion des FESI (États membres ou régions) dont les objectifs propres (maximiser le soutien électoral local ou national) peuvent ne pas correspondre à ceux de la Commission européenne.
- La Commission est en situation d'information imparfaite sur les actions des régions et des Etats membres, elle ne peut observer parfaitement leurs actions⁸. Ces autorités de gestion n'ont fait preuve que d'une coopération limitée à cause d'un mécanisme de sanctions non-crédible (Majone 2001). Les autorités de gestion ne sont également pas incitées à transmettre une information parfaite sur l'implémentation de la politique régionale, car, en cas d'une erreur de gestion, un signal négatif est envoyé à la Commission, ce qui incite cette dernière à une réduction des transferts futurs. Tout ceci aboutit donc à une situation d'« *aléa moral* » qui incite la Commission à se détourner des critères d'allocation officiels des FESI (Tableau 1).

Dellmuth (2011) montre que les régions avec un faible niveau d'autonomie vis-à-vis de l'État central ayant eu de bonnes performances d'absorption passées ont tendance à recevoir plus de FESI que celles avec de piètres performances. Comment expliquer ce résultat ? Les régions faiblement autonomes disposent de peu de moyens pour mettre en place cette politique, ce qui génère un risque de non-absorption plus élevé. Par conséquent, pour minimiser ce risque, la Commission se base sur les capacités

⁸ En dépit d'une jurisprudence de la Cour de justice de l'UE qui oblige les autorités de gestion à fournir tout élément d'information portant sur la mise en place de la politique régionale.

d'absorption passées pour juger du potentiel d'absorption actuel d'une région.

Charron (2016) complète ce résultat en mettant en avant la primauté de l'objectif d'une absorption élevée des FESI sur le principe de cohésion de la PRE : les États membres cherchent à la fois à ne pas envoyer de signal montrant une absorption incomplète des FESI à la Commission européenne tout en faisant en sorte de satisfaire le principe de cohésion de la PRE. Or, pour satisfaire ce principe de cohésion, les transferts FESI doivent être orientés vers les régions les plus pauvres, mais ces régions sont celles ayant les capacités d'absorption les moins élevées à cause de leur faible qualité institutionnelle (Ederveen et al. 2006)⁹. Charron (2016) montre que les régions pauvres alliant un niveau d'autonomie faible vis-à-vis de l'État central reçoivent significativement plus de FESI que les régions pauvres ayant un degré élevé d'autonomie vis-à-vis de l'État central. La raison est que dans les régions constitutionnellement fortes, l'État central n'exerce qu'un contrôle limité. Ce dernier préfère donc satisfaire le principe de cohésion de la PRE uniquement s'il peut intervenir pour minimiser le risque de non-absorption.

Conclusion

Nous avons montré que la politique régionale européenne n'était plus totalement au service de son objectif initial de convergence pour deux raisons principales :

- La première est que les critères d'allocation régionale des FESI intègrent aussi des critères liés à la stratégie Europe 2020, ce qui permet aux régions les plus développées de bénéficier aussi de fonds structurels. Cela a pour conséquence directe de limiter l'effet redistributif vers les régions les plus pauvres.
- La seconde est que l'architecture institutionnelle de la politique régionale génère des distorsions politiques : une littérature récente montre que la couleur politique d'une région importe, tout comme son degré d'autonomie vis-à-vis de l'État

⁹ Charron (2016) utilise l'indicateur « *European quality of governance index* » pour mesurer la qualité institutionnelle.

central ou sa capacité d'absorption des FESI.

Pour renouer avec l'objectif initial de soutien à la convergence, le budget européen de la période de programmation 2021-2027 devra donc déconnecter la prochaine stratégie de croissance de la politique régionale européenne et procéder à une réforme institutionnelle de cette dernière.

Références bibliographiques :

- Bodenstein, T., and Kemmerling, A. (2011), "Ripples in a rising tide: Why some EU regions receive more structural funds than others", *European Integration Online Papers* 16(1), 1–24.
- Bouvet, F. and Dall'Erba, S. (2010), "European regional structural funds: How large is the influence of politics on the allocation process?", *Journal of Common Market Studies* 48(3), 501–528.
- Chalmers, A.W. (2013), "Regional authority, transnational lobbying and the allocation of structural funds in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 51(5), 815–831.
- Charron, N. (2016), "Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule", *European Union Politics*, 17(4), 638–659.
- Dellmuth, L.M. (2011), « The cash divide: The allocation of European union regional grants », *Journal of European Public Policy* 18(7), 1016–1033.
- Ederveen, S., Groot, H.L. & Nahuis, R. (2006), "Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy", *Kyklos* 59(1), 17–42.
- Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A.H. (2010), *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Abingdon: Routledge.
- Kemmerling, A. and Bodenstein, T. (2006), "Partisan politics in regional redistribution: do parties affect the distribution of EU structural funds across regions?", *European Union Politics* 7(3), 373–392.
- Majone, G. (2001), "Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance", *European Union Politics* 2(1), 103–22.