

Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels européens

Un bilan d'étape

Jacky Fayolle

Directeur-adjoint du Département des études, OFCE

Professeur associé à l'université Pierre Mendès-France de Grenoble

Anne Lecuyer

Stagiaire au Département des études, OFCE

Cet article apporte sa contribution au débat sur le mouvement de la géographie économique européenne au travers de la mesure des performances comparées de croissance entre les régions de l'Union sur la période 1986-1996. Il examine la dépendance de ces performances à l'égard de l'appartenance nationale des régions et de leur accès aux fonds structurels européens. Il montre ainsi que la capacité d'une région retardataire à résorber ce retard de développement est certes positivement influencée par l'accès aux fonds structurels mais qu'elle est fortement conditionnée par l'appartenance nationale. Non seulement les performances d'un pays retentissent sur le sort de ses régions, mais le caractère équilibré ou inégal du développement régional est très variable d'un pays à l'autre de l'Union. L'échelon national corrige difficilement l'inégalité du développement régional, qui relève de la confrontation entre la logique nationale de ce dernier et la dynamique plus globale de la géographie européenne. Ce constat plaide pour des politiques territoriales européennes qui marient plus audacieusement intégration et décentralisation.

Dans un rapport récent du Commissariat général du Plan (CGP), intitulé *Quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ?* (1999), les auteurs examinent avec nuance, à la lumière des développements théoriques actuels, les facteurs d'évolution de la géographie économique européenne. Ils en proposent une vision qui amende des schémas antérieurs plus simplistes.

— La montée en puissance du commerce intra-branche, c'est-à-dire des échanges croisés de produits similaires, au sein du marché commun puis unique, est à pondérer par la progression de la différenciation verticale des biens échangés. La diversification des économies nationales, associée à l'extension prioritaire du commerce intra-branche, peut aller

de pair avec l'affirmation d'une spécialisation verticale qui correspond à un positionnement spécifique de chaque économie sur les échelles de degré technologique des biens.

— Le jeu des forces d'agglomération des activités influence le devenir de ces schémas de spécialisation. Les rendements d'échelle croissants, les externalités marchandes et technologiques, la réduction des coûts de transaction nourrissent ces forces dont l'action peut être amplifiée par l'Union monétaire. Celle-ci permet la libre expression d'une économie de l'information et du savoir qui se structure en réseaux et métropoles, plutôt qu'elle n'aboutit à une dissémination parfaite éliminant toute contrainte de proximité. Des modalités nouvelles de spécialisation verticale, voire de commerce inter-branche, liées à la polarisation géographique des activités riches en savoir et en information, pourraient émerger.

L'interaction de ces dynamiques dessine ainsi une économie européenne à la fois diversifiée et hiérarchisée, où les échanges croisés de produits de qualité différente occupent une place dominante. Cette évolution ne date pas de l'Union monétaire, mais celle-ci peut l'infléchir sensiblement. L'unification monétaire contribue à parachever l'intégration marchande de l'espace européen. Elle révèle en conséquence pleinement les hétérogénéités toujours fortes qui traversent cet espace. L'espace européen présente à cet égard des traits spécifiques par rapport aux États-Unis : la concentration géographique des activités est moins prononcée qu'aux États-Unis, mais l'inégalité du développement régional, appréciée par le niveau de revenu par tête, plus forte (Puga, 1999). Ces deux aspects de l'hétérogénéité spatiale doivent être soigneusement distingués, car ils n'entretiennent pas une relation simple. Si la concentration géographique des activités va de pair avec une forte mobilité des travailleurs, elle suscite une diffusion des hausses de salaires qui tend à égaliser les niveaux de revenus. *A contrario*, le cloisonnement géographique peut freiner cette concentration mais aussi pérenniser les disparités de revenus. La concentration géographique n'est pas obligatoirement créatrice d'inégalités territoriales de nature sociale ; elle le devient si font défaut les mécanismes de diffusion primaire des gains de productivité et des hausses de salaires au sein de l'espace considéré. C'est bien là qu'existe une spécificité européenne problématique, dans la mesure où l'Union monétaire peut libérer les forces d'agglomération géographique des activités sans affecter encore très sensiblement la mobilité des travailleurs, sauf pour certaines catégories limitées de main-d'œuvre.

Les facteurs qui déterminent la répartition géographique des activités apparaissent ainsi suffisamment nombreux et complexes pour engendrer, par leur combinaison, des trajectoires fort différentes. L'opposition théorique entre les forces de convergence-diversification et celles d'agglomération-spécialisation est cultivée par le rapport du CGP pour

faire apparaître deux trajectoires élémentaires et polaires, bien typées. Il propose ensuite un scénario de synthèse qui exploite la dualité entre nation et région, en faisant de la spécialisation la force dominante à l'échelle régionale, la diversification l'emportant en revanche au niveau national.

Ce scénario de synthèse possède une vertu heuristique, en soulevant la question sensible de l'interaction entre nation et région au sein du processus d'intégration européenne. Cette question n'est pas nouvelle mais l'unification monétaire peut encore l'aviver. Le paradoxe de l'Union monétaire serait alors que les nations, déjà constituées et unifiées, soient confrontées par sa création à une hétérogénéité interne nouvelle. Le rapport avance, quoique prudemment, l'idée que la réalité de ce paradoxe ne serait pas sans implications pour la conception des politiques structurelles et redistributives :

1) si cette différenciation régionale traduit le jeu normal de la dynamique du développement, il serait dommageable, en termes d'efficacité et de croissance européennes globales, de vouloir la contrer par des politiques correctrices forçant à l'excès la diversification et abaissant ainsi l'excellence des réseaux et des métropoles ;

2) si on applique mécaniquement le principe de la subsidiarité, la correction redistributive des inégalités territoriales de revenus redeviendrait un problème infra-national. Pourquoi continuer à en faire une dimension essentielle de l'action communautaire ? Le rapport suggère de distinguer plus nettement entre les politiques de cohésion, qui, en toute subsidiarité, relèveraient du niveau national, et les politiques structurelles, comme la politique technologique, qui, définies à l'échelle européenne, chercheraient à promouvoir la spatialisation la plus efficace pour la croissance collective.

C'est là une vision contestable qui mérite débat. Ne serait-ce que parce que le sort infra-national de chaque région dépend de sa place dans la géographie européenne et que la nation apparaît, pour cette raison parmi d'autres, comme une instance correctrice très imparfaite des déséquilibres régionaux.

Cet article apporte sa contribution à ce débat au travers de la mesure des performances comparées de croissance entre régions européennes sur la période 1986-1996. Il examine la dépendance de ces performances à l'égard de l'appartenance nationale des régions et de leur accès aux fonds structurels européens. Il faut souligner le caractère délimité et particulier de la période retenue : d'une part, la conjonction du processus d'intégration européenne et des politiques de désinflation fait de cette période une transition complexe et vulnérable, qui trouble la régularité des rattrapages nationaux et régionaux sur les leaders européens ; d'autre part, cette période voit la montée en puissance des fonds structurels, dont on attendait qu'ils contribuent à réduire les handicaps des

régions retardataires ou menacées. La programmation budgétaire pluriannuelle au niveau communautaire est inaugurée en 1988, et ce sont les fonds structurels engagés par les deux premières périodes de programmation (1989-1993 et 1994-1999) qui sont ici examinés. La spécificité de la période étudiée la rend certes intéressante pour une évaluation circonstanciée de l'efficacité des fonds structurels, mais il ne serait guère prudent d'en tirer des conclusions trop générales : ainsi, les politiques macroéconomiques adoptées pendant cette période ont sans doute interféré avec l'efficacité propre des fonds structurels, sans que cette interférence soit aisée à mettre en évidence. Enfin ce texte reste un propos d'étape, sujet à révision : si le point de départ est constitué du couple d'années 1986-1987, à la veille de la première période de programmation, l'année d'arrivée, 1996, la dernière pour laquelle on dispose de données macroéconomiques régionales, ne correspond pas au terme de la deuxième période de programmation¹. Les fonds structurels engagés sur l'ensemble de cette seconde période n'ont évidemment pas encore été complètement dépensés en 1996. Il reste que le développement comparé des régions européennes révèle probablement certaines permanences, qui perdurent après 1996, même dans le contexte de reprise européenne qui s'affirme. Et une analyse précoce, au risque de s'en trouver quelque peu biaisée, peut, après tout, inciter à une réorientation préventive de dispositifs perfectibles...

Des schémas de rattrapage régional marqués par l'appartenance nationale

Le point de départ naturel consiste à regarder dans le détail, sur la période 1986-1996, les figures européenne et nationales du rattrapage des régions retardataires. Les graphiques 1 à 12 mettent en rapport le PIB par tête initial, en 1986-1987, de chaque pays ou région, exprimé selon la parité des pouvoirs d'achat et rapporté à la moyenne communautaire, et la croissance de ce pays ou de cette région, entre 1986-1987 et 1996, toujours rapportée à la croissance communautaire moyenne. Ces graphiques illustrent la notion de *b*-convergence absolue développée par la littérature économique². Les PIB par habitant (notés y) d'un ensemble de N pays ou régions (indités par i) vérifient entre eux cette propriété de *b*-convergence si leur évolution, entre une année initiale 0

1. Les données de PIB proviennent pour 1996 des données régionales d'Eurostat (*News Release n° 11/99*, 9 fév. 1999) et pour 1986-1987 des annexes statistiques du 4^e rapport périodique de la Commission européenne (DG des politiques régionales) sur l'évolution des régions. Les données de fonds structurels proviennent des publications de la Commission européenne : pour 1989-1993, de la DG de la coordination des politiques structurelles (« Interventions structurelles communautaires », *Bulletin statistique n° 3 et 4*, Juillet et décembre 1992) et pour 1994-1999, des annexes statistiques du 9^e rapport annuel sur les fonds structurels.

2. Pour une synthèse, voir Fuss (1999).

et une année finale T , obéit à la relation suivante, avec un coefficient b positif :

$$\text{Log}(y_{iT}^r) - \text{Log}(y_{i0}^r) = a - b \text{Log}(y_{i0}^r) \quad i = 1 \dots N \quad (1.1)$$

Si on raisonne sur les PIB par tête relatifs, c'est-à-dire rapportés au PIB par tête moyen \bar{y} de l'ensemble considéré ($y_{it}^r = y_{it}^r / \bar{y}$), la relation de b -convergence devient encore plus simple, si l'on suppose que tous les éléments de l'ensemble géographique obéissent à cette même relation :

$$\text{Log}(y_{iT}^r) - \text{Log}(y_{i0}^r) = -b \text{Log}(y_{i0}^r) \quad i = 1 \dots N \quad (1.2)$$

Si cette b -convergence absolue prévaut, les pays ou régions croissent d'autant plus vite qu'ils sont initialement défavorisés. La valeur du coefficient b indique l'intensité de ce rattrapage. Le rattrapage est complet sur la période considérée si ce coefficient prend la valeur 1 et le taux de rattrapage annuel est donné par le rapport b/T .

Le jeu de graphiques 1 à 12 illustre la pertinence de la relation (1.2), puisque l'abscisse et l'ordonnée correspondent exactement aux logarithmes du PIB par tête relatif initial et de la croissance relative qui apparaissent respectivement à droite et à gauche de cette relation³. Si cette relation était vérifiée pour un ensemble donné de pays ou régions, ceux-ci devraient être étalés le long d'une droite de pente négative passant par l'origine des axes. La valeur absolue de la pente correspond à l'intensité b du rattrapage. La forme du nuage de points donne d'emblée une information sur la réalité de la b -convergence au cours de la période étudiée.

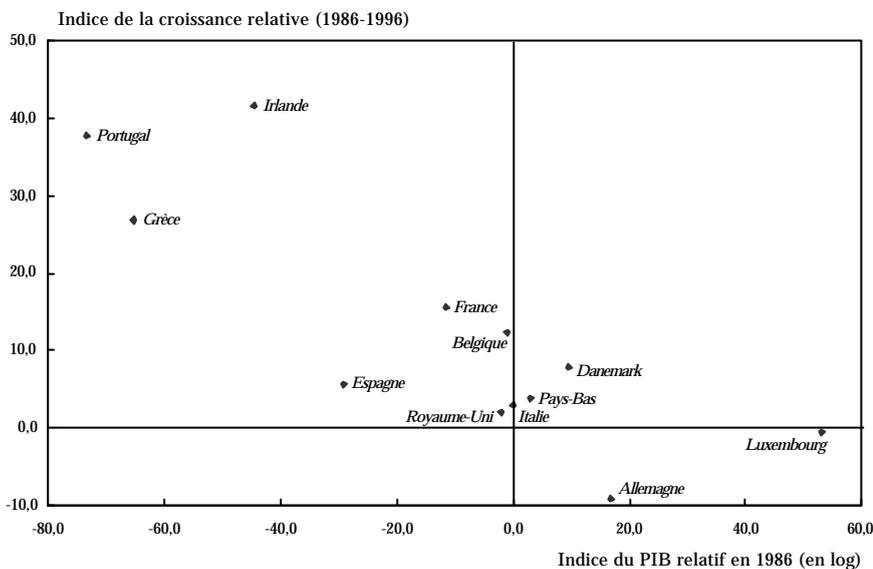
Le graphique 1 présente cette relation pour les douze pays européens membres de la Communauté européenne sur l'ensemble de la période. Il suggère qu'on ne peut exclure une relation de b -convergence internationale au sein de l'Europe, mais que sa réalité est très dépendante des performances relatives affichées par trois pays de taille modeste, la Grèce, l'Irlande et le Portugal, ainsi que de l'apparence d'un certain déclin relatif allemand. Lorsqu'on remplace les pays par les 131 régions⁴ qui les constituent, la forme générale du nuage de points (graphique 2) conserve ce pouvoir suggestif, encore que la pente de la relation paraisse s'amortir pour les régions initialement riches : elles ne déclinent guère en termes relatifs. Mais ce pouvoir suggestif disparaît complètement lorsqu'on élimine de l'échantillon les régions grecques, irlandaise et

3. Les échelles des deux axes représentent donc respectivement, à l'approximation logarithmique près, les pourcentages d'écart entre le PIB par tête initial de chaque pays ou région et la moyenne communautaire d'une part, entre leur croissance cumulée sur 1986-1996 et la croissance communautaire moyenne d'autre part.

4. Les régions étudiées sont les régions NUTS2 de la nomenclature européenne, sauf pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, où l'on s'en tient au niveau NUTS1, pour des raisons de disponibilité des données. Le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg ne sont pas décomposés en régions : dans leur cas, la nation n'est formée que d'une région. Enfin, la moyenne communautaire correspond à l'ancienne Communauté à douze, hors les *Länder* allemands et les derniers adhérents que sont l'Autriche, la Finlande et la Suède.

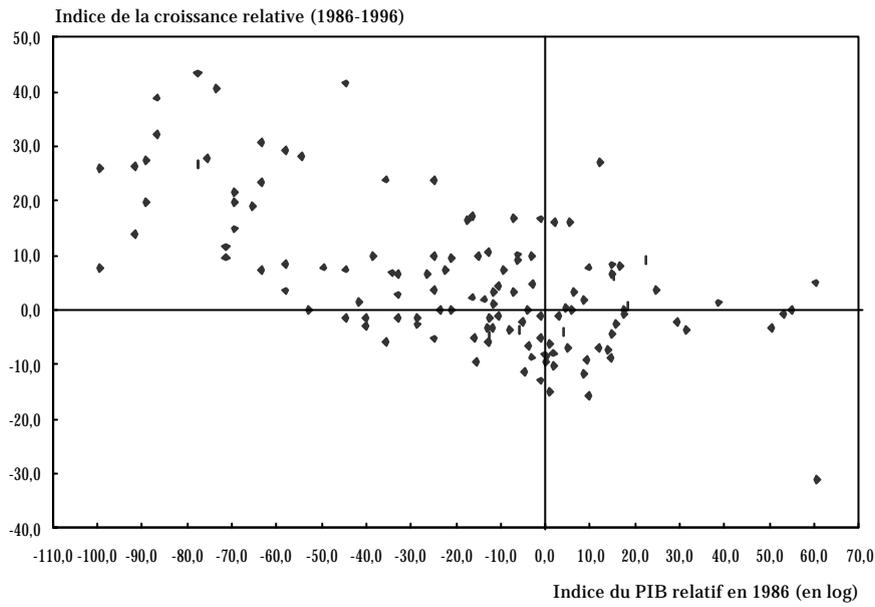
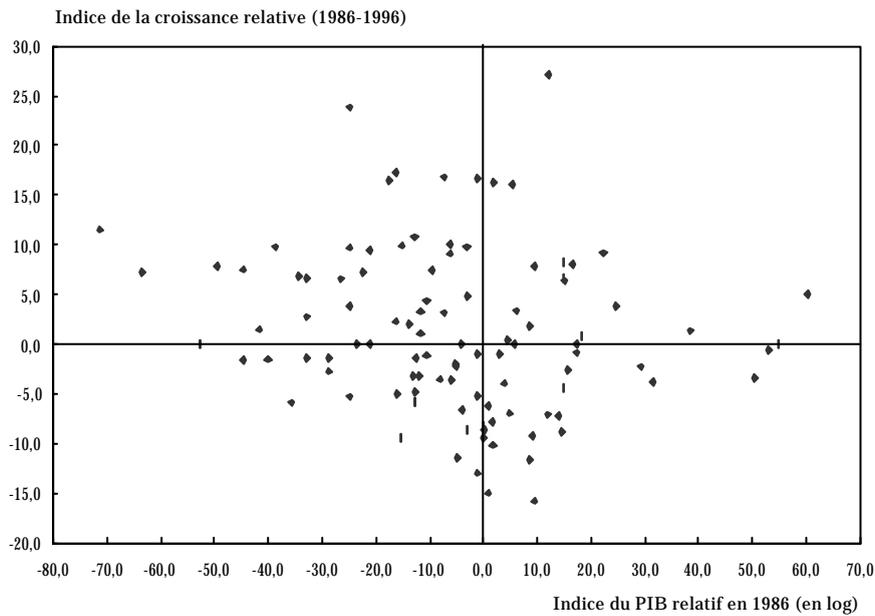
portugaises, ainsi que les DOM français (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion), l'enclave espagnole de Ceuta y Melilla au Maroc, toutes régions initialement très retardataires, et enfin la région hollandaise de Groningen, région riche qui connaît un décrochage brutal. Le nuage de points devient alors bien plus confus et ne s'ordonne plus clairement autour d'une droite de *b*-convergence (graphique 3). Certes le nuage est grossièrement centré sur l'origine des axes (les régions moyennement riches ont une croissance moyenne), mais il n'y a pas de relation nette entre la richesse ou la pauvreté initiales d'une part et la performance relative de croissance d'autre part. C'est dire à quel point la réalité du rattrapage paraît conditionnée par les performances des régions appartenant à trois pays précis et par celles de régions très spécifiques, géographiquement excentrées, les DOM français étant typiques de cette situation.

1. Le rattrapage des pays européens (1986-1996)



Source : Commission européenne, calculs OFCE.

Cette vulnérabilité de l'apparence du rattrapage régional à l'échantillon retenu incite à en considérer la réalité pays par pays, toujours par rapport à la moyenne communautaire (graphiques 4 à 12). La lecture correcte des *zooms* nationaux doit être attentive à la forme de la relation nationale et à la localisation des régions nationales dans le plan général. Cette lecture montre alors clairement que la convergence régionale dépend étroitement de l'appartenance nationale. Les schémas de rattrapage et de développement régional ne sont visiblement pas identiques d'un pays à l'autre. Un ensemble de brefs commentaires nationaux précise ces différences.

2. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996)**3. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) hors DOM français, Grèce, Irlande, Portugal, Ceuta y Melilla et... Groningen**

Source : Commission européenne, calculs OFCE.

— La Grèce (graphique 4) et le Portugal (graphique 5) sont les deux cas les plus clairs d'un rattrapage régional effectif, quoiqu'imparfait. En Grèce, la croissance relative est sensiblement plus forte pour les régions les plus retardataires. Mais cette croissance relative semble s'atténuer trop vite : elle devient quasi nulle pour les régions les plus développées (Péloponèse, Stéréa Ellada), qui restent pourtant très en retrait de la moyenne communautaire. Au Portugal, toutes les régions rattrapent nettement la moyenne communautaire, mais l'intensité de ce rattrapage est très imparfaitement corrélée à l'ampleur du retard initial. En particulier les deux régions insulaires (Açores, Madère) ont bien du mal à réaliser un rattrapage à hauteur de leur retard.

— L'Espagne (graphique 6) et l'Italie (graphique 7) sont les deux contre-exemples majeurs qui vont à l'encontre d'un rattrapage inter-régional effectif. En Espagne, une fois éliminés les deux régions extrêmes de Ceuta y Melilla (l'enclave marocaine) et des Baléares, il n'y a aucune relation nette entre l'ampleur du retard et celle du rattrapage. Le rattrapage est contenu dans une bande assez étroite, qui prévaut quelle que soit la position initiale, et les deux régions relativement développées que sont Madrid et la Catalogne réalisent une bonne performance de croissance relative. Quant à l'Italie, le schéma est clair : le Mezzogiorno, Basilicate excepté, ne rattrape ni la moyenne communautaire, ni les régions développées de l'Italie qui sont déjà largement au-dessus de la moyenne communautaire. Parmi ces dernières, les régions d'industrialisation classique, comme le Piémont et la Lombardie, auraient elles-mêmes plutôt tendance à reculer relativement, tandis que le dynamisme se concentre dans les régions du Nord-Est dotées de PME performantes (Emilie-Romagne, Frioul, Trentin, Vénétie)⁵.

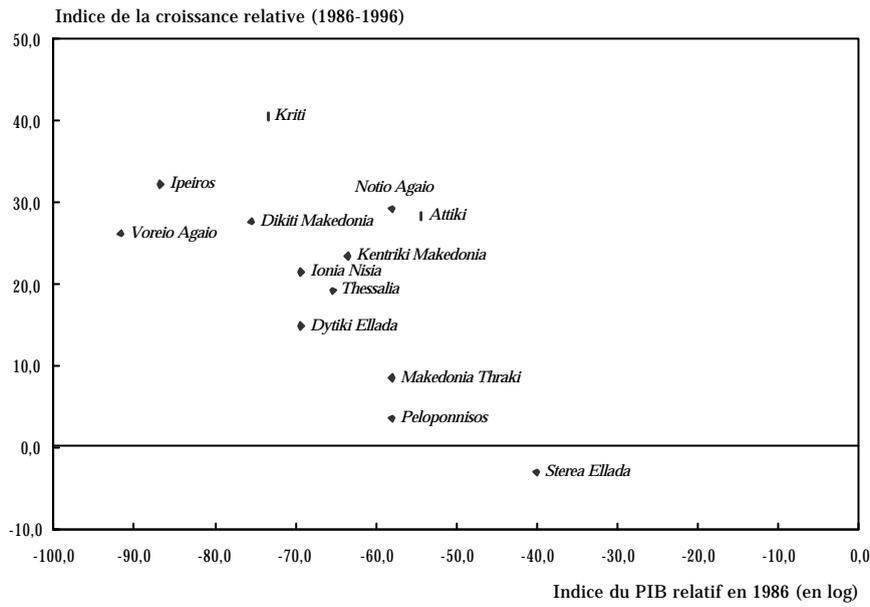
— La France (graphiques 8 et 8 bis) semblerait valider la relation de convergence grâce aux DOM et à la Corse. Une fois ces régions ôtées, le schéma français apparaît très spécifique : quasiment toutes les régions reculent sensiblement par rapport à la moyenne communautaire, même celles qui étaient initialement en retrait par rapport à cette moyenne, bien qu'elles reculent souvent un peu moins que les régions plus favorisées... Ile-de-France mise à part, car la région capitale maintient une distance très forte avec l'ensemble des régions françaises.

— L'Allemagne (graphique 9), les Pays-Bas (graphique 10) et la Belgique (graphique 11) témoignent de la capacité de régions riches à maintenir, voire améliorer, leur position relative. Ce n'est pas incompatible avec un rattrapage notable de régions moins favorisées. En Hollande, le décrochage de la région riche de Groningen apparaît comme une exception.

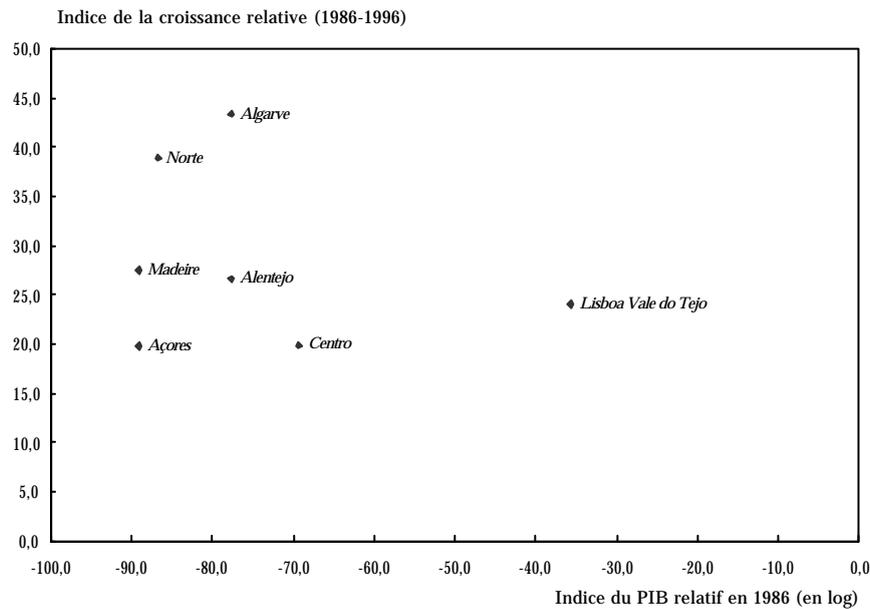
— Au Royaume-Uni (graphique 12), le recul relatif des régions britanniques paraît généralisé et guère dépendant du retard initial. C'est un trait national plus que régional.

5. Ces caractéristiques italiennes sont confirmées, pour la période ici retenue, par l'étude fouillée de Quarella et Tullio (1998).

4. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Grèce

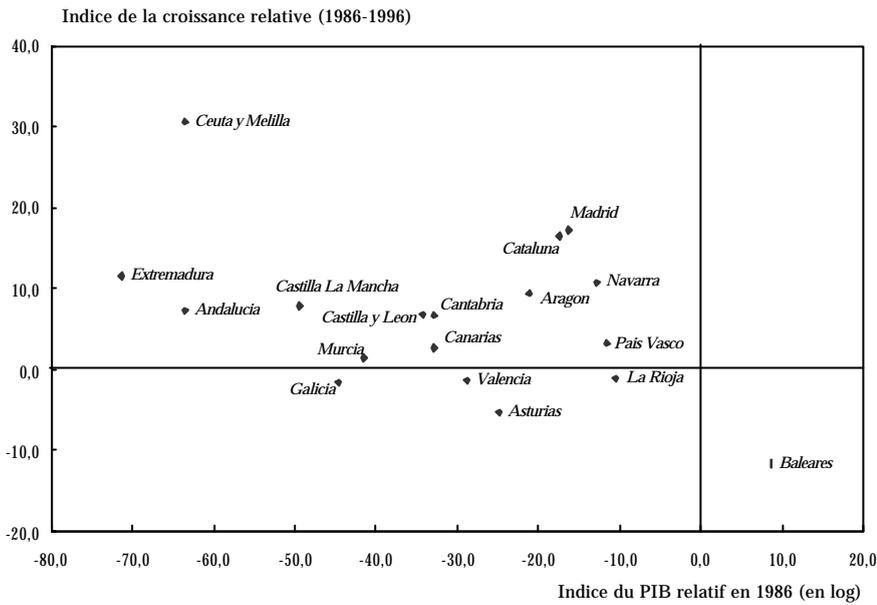


5. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Portugal

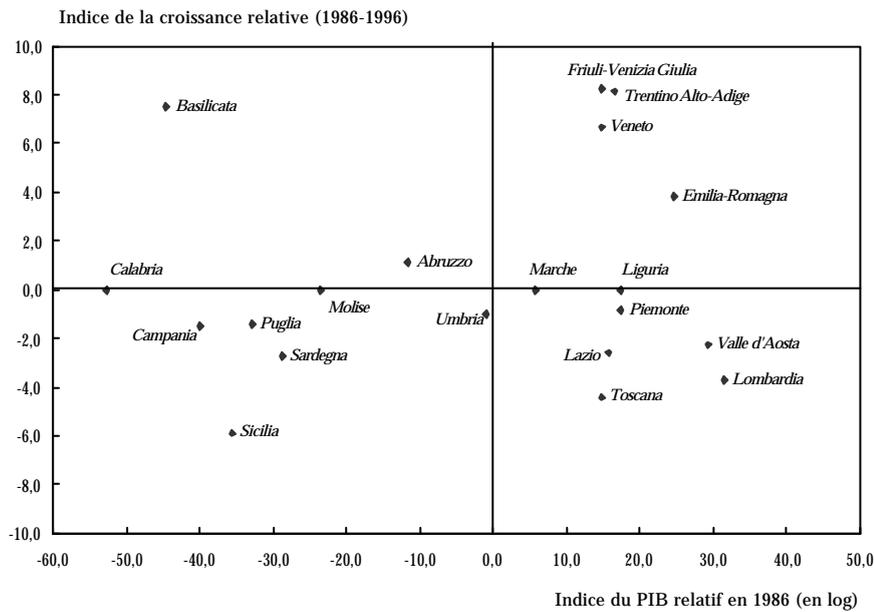


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

6. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Espagne

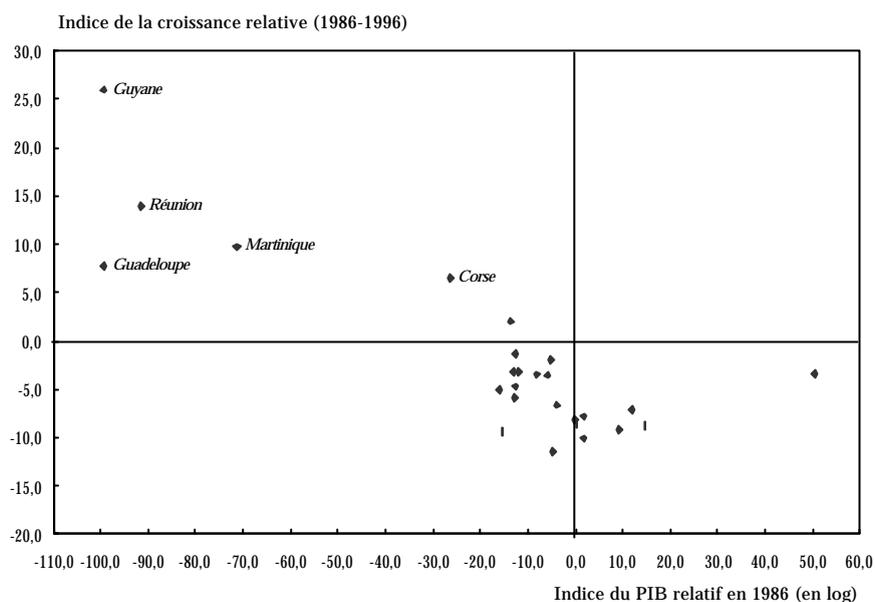


7. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Italie

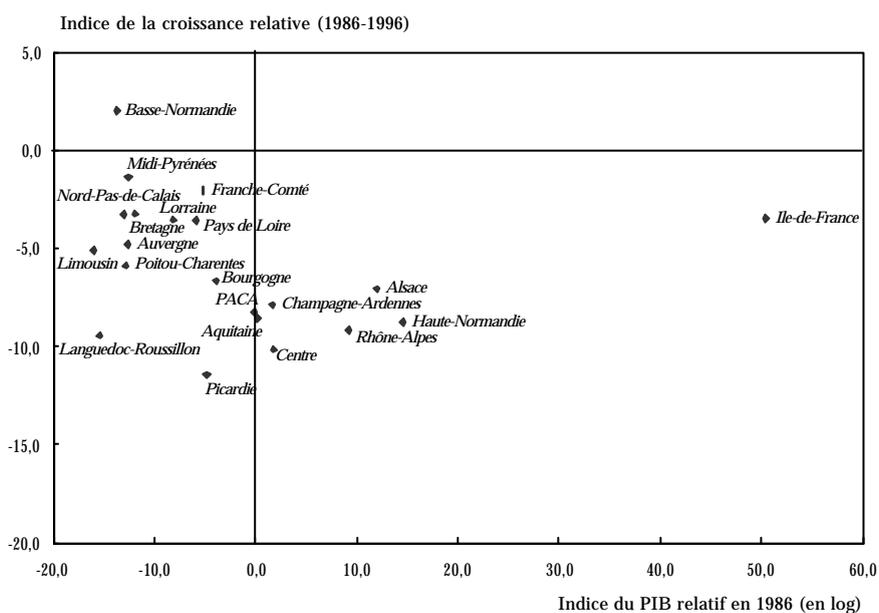


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

8. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : France

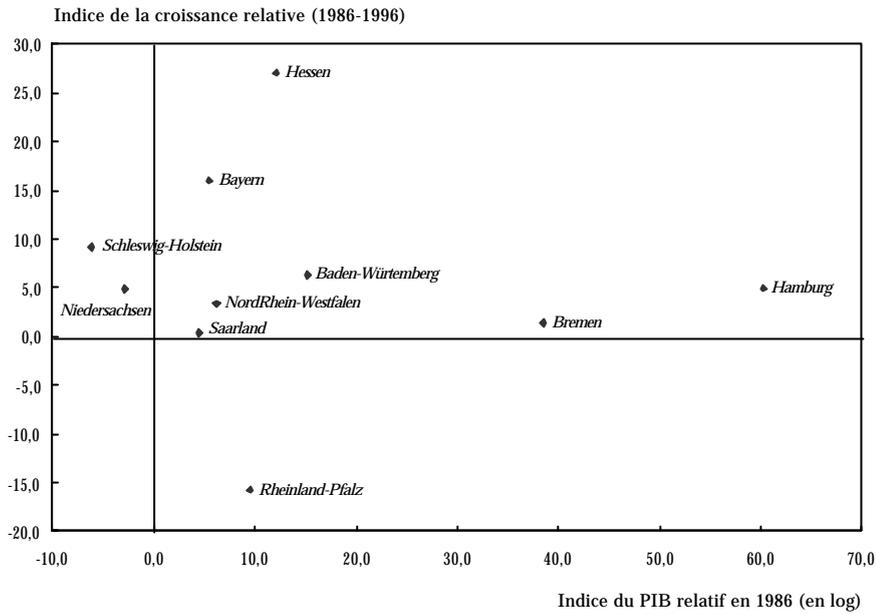


8 bis. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : France (hors DOM et Corse)

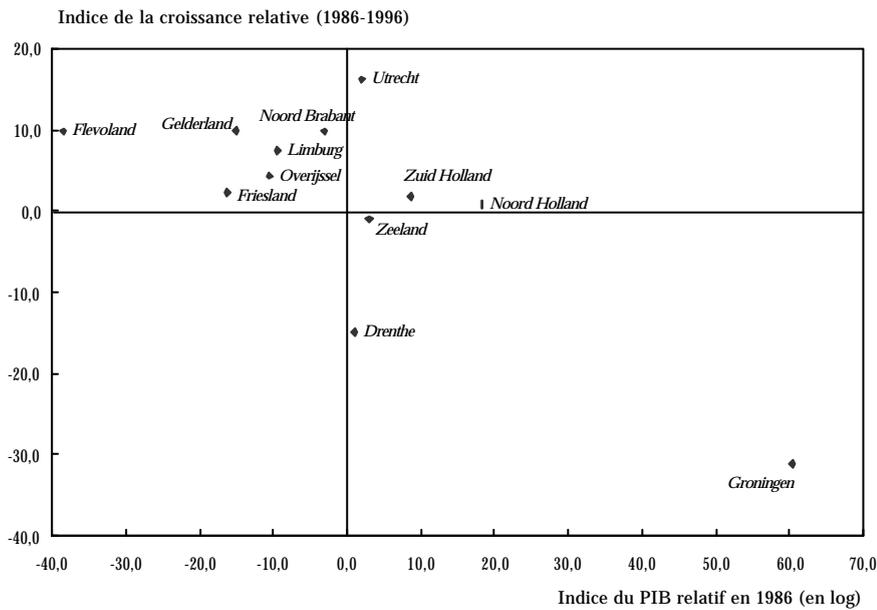


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

9. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Allemagne

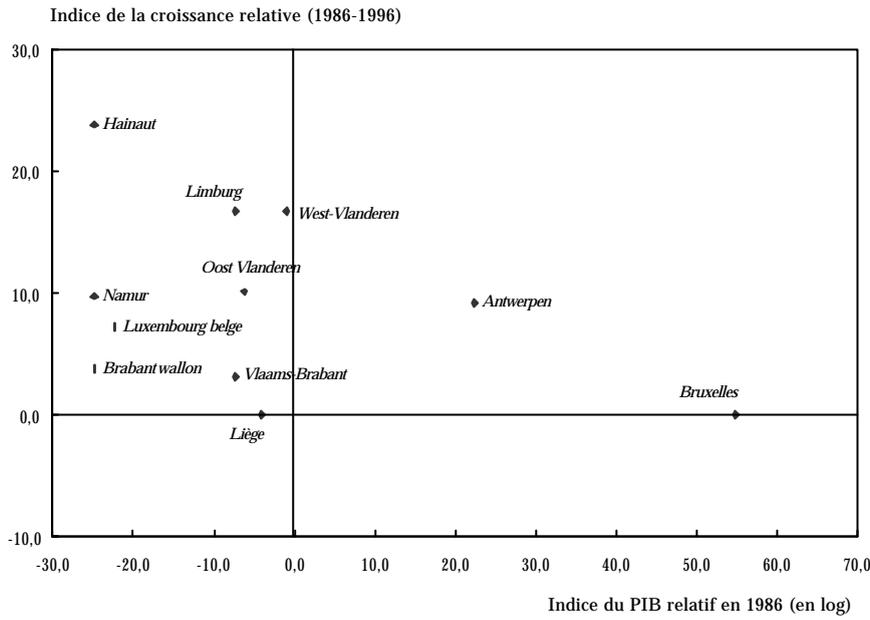


10. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Pays-Bas

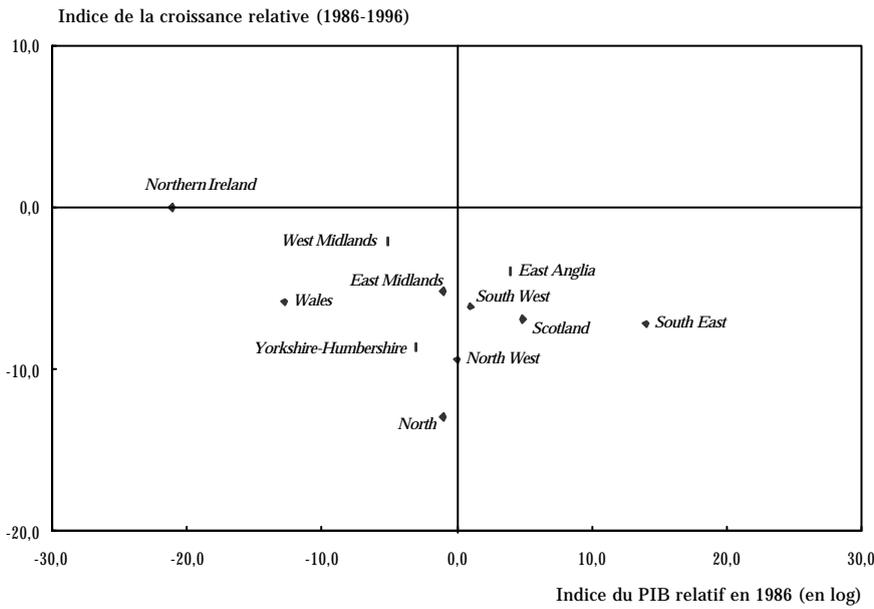


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

11. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Belgique



12. Le rattrapage des régions européennes (1986-1996) : Royaume-Uni



Source : Commission européenne, calculs OFCE.

L'efficacité nationalement conditionnée des fonds structurels

La mise en évidence de l'efficacité spécifique des fonds structurels à l'égard du développement régional pose des problèmes méthodologiques. Supposons par exemple que la distribution des fonds structurels soit parfaitement proportionnée au retard initial de chaque région, apprécié par le PIB par tête, et que la relation de *b*-convergence précédemment présentée révèle, pour la période et l'échantillon de régions retenus, un rattrapage effectif et prononcé des régions retardataires : comment distinguer, dans les facteurs de ce rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ? Le rattrapage apparaîtra corrélé à la distribution des fonds structurels, sans que l'on puisse garantir que ceux-ci en constituent un facteur explicatif, ni que l'on puisse exclure, à l'inverse, qu'ils se réduisent à un effet d'aubaine en faveur de régions dont le rattrapage se serait de toute façon produit.

Heureusement pour l'effort explicatif, ni la figure du rattrapage, comme on vient de le voir, ni le mode de distribution des fonds structurels ne sont aussi simples. La différenciation des performances entre régions dont les points de départ sont analogues laisse l'espoir de pouvoir glaner des indices de l'interaction entre fonds structurels et convergence réelle.

La distribution des fonds structurels obéit en effet à un ensemble de critères affichés et de pratiques effectives qui ne se réduisent pas à la seule prise en compte du niveau de PIB par tête. Le graphique 13 en témoigne. Il compare le niveau régional relatif de PIB par tête en 1986 et le cumul des fonds structurels engagés sur les deux périodes de programmation en direction de chaque région, exprimés en ECU 1997 par habitant et comparés à la moyenne communautaire de ce ratio (le niveau 100 correspond donc aux régions qui ont reçu, par habitant, un montant de fonds structurels identique à la moyenne européenne, c'est-à-dire au ratio de l'ensemble des fonds structurels divisé par la population de la Communauté européenne à douze). Si un retard important peut rapporter gros en fonds structurels octroyés, la relation est pour le moins floue et très loin d'une stricte proportionnalité. Certaines régions retardataires ont reçu, par habitant, un montant de fonds structurels qui n'est guère différent de régions plus avancées. La redistribution financière effectuée par les fonds structurels est très imparfaite. Deux ensembles de facteurs contribuent à l'expliquer.

—D'une part, la redistribution financière n'est que partiellement la finalité des fonds structurels. Ceux-ci ont été, sur les deux premières périodes de programmation, répartis en plusieurs objectifs. Seul l'objectif 1, qui concerne les régions dont le PIB par tête était initialement inférieur à 75 % du PIB par tête communautaire, correspond strictement à

la finalité de rattrapage des niveaux de développement. Il est vrai qu'il correspond à la part majoritaire des fonds structurels (plus des deux tiers des fonds engagés sur les deux périodes de programmation). L'objectif 2, qui vient au second rang, concerne l'aide à la reconversion et à la diversification des régions affectées par les restructurations industrielles, qui étaient souvent des régions initialement riches. Clairement, la distribution des fonds associés à l'objectif 2 n'entretient aucun lien précis avec le niveau initial de PIB par tête (graphique 14).

— D'autre part, même si on s'en tient au seul objectif 1, la distribution des fonds structurels, qui ne concerne plus que les seules régions retardataires, est très imparfaitement corrélée à l'ampleur du retard (graphique 15). D'autres critères que le seul PIB par tête interviennent bien évidemment pour orienter cette distribution, et les marchandages institutionnels, entre les échelons communautaire, national et régional, influencent considérablement la répartition effective des fonds structurels. Les États nationaux gardent un pouvoir important pour modeler la carte précise des fonds structurels distribués.

Il faut enfin tenir compte d'un facteur qui modifie sensiblement l'impact redistributif final des fonds structurels. En vertu de la règle de l'additionnalité, les fonds structurels européens destinés à des projets précis doivent être dûment complétés par des cofinancements nationaux et régionaux. Cette règle contribue à la réalité des partenariats devant gérer ces projets. Mais les taux de cofinancement, définis par le rapport entre l'ensemble des fonds engagés, européens et locaux, publics et privés, et les seuls fonds européens (tous objectifs confondus), sont très grossièrement indexés sur la richesse initiale de la région (graphique 16). Il est rare que les cofinancements parviennent à doubler la mise européenne pour les régions pauvres, alors qu'ils peuvent la tripler ou la quadrupler pour des régions de richesse moyenne ou élevée, sans parler de quelques régions riches exceptionnellement dotées. Il pleut toujours où c'est mouillé ! Ce constat n'est évidemment guère surprenant : les régions riches sont plus à même d'accompagner les fonds structurels. Mais on peut s'interroger sur l'intensité de l'effort que consentent les États nationaux pour corriger ce biais antiredistributif, d'autant que le contrôle de la mise en œuvre du principe d'additionnalité reste malaisé ⁶.

Une fois que tous ces facteurs sont pris en compte, on conçoit que la distribution des fonds structurels n'entretienne qu'un rapport assez grossier avec le rattrapage des régions retardataires. Les graphiques 17 à 21 éclairent cette relation, en la précisant progressivement. Ils comparent, sur l'ensemble des régions, le montant cumulé des fonds structurels

6. Ces remarques appellent néanmoins une certaine prudence. Les niveaux apparents, absolus et relatifs, des taux de cofinancement peuvent être biaisés par des effets d'affichage, liés aux pratiques institutionnelles et à la difficulté de trancher clairement entre les priorités. Ces cofinancements affichés seront inégalement exécutés et une comparaison menée au niveau des crédits exécutés pourrait livrer des enseignements sensiblement différents.

engagés par habitant, en pourcentage de la moyenne communautaire, et un indicateur de rattrapage régional, en proportion de la région leader (qui est, en 1996 comme en 1986, la région de Hambourg, dont l'avance sur la moyenne communautaire s'accroît d'ailleurs). Cet indice est calculé selon la formule suivante (où y_{it}^r désigne désormais le rapport $y_{it}^r/y_{Hambourg,t}^r$ entre le PIB par tête de la région i et celui de la région hambourgeoise à la date t) :

$$\text{Indicateur de rattrapage entre } 0 \text{ et } T = -100 \times \frac{\text{Log}(y_{iT}^r) - \text{Log}(y_{i0}^r)}{\text{Log}(y_{i0}^r)} \quad (1.3)$$

L'indicateur est positif si la région i rattrape la région leader, négatif sinon. La valeur de l'indicateur mesure l'intensité du rattrapage ou du décrochage, en pourcentage du retard initial sur le leader. Si la relation de b -convergence était parfaitement vérifiée, cet indicateur ne serait autre que le coefficient b lui-même (exprimé en pourcentage) et il serait identique pour toutes les régions. Le graphique 17, sur l'ensemble des régions et tous objectifs confondus, montre que c'est loin d'être le cas. Certaines régions rattrapent la région leader (celles pour qui l'indicateur est positif), d'autres décrochent, mais la relation avec l'importance de la dotation en fonds structurels n'est guère apparente. La même impression prévaut lorsqu'on se restreint au seul objectif 1, bien que la dominante soit plus nettement en faveur du rattrapage des régions concernées (graphique 18). On peut simplement suspecter que certaines régions très fortement dotées en fonds structurels (celles qui apparaissent à l'extrême droite du graphique) en bénéficient pour leur rattrapage, sans que celui-ci soit d'ailleurs toujours spectaculaire. Il s'agit en particulier des régions excentrées ou insulaires. Lorsqu'on zoome sur ces régions (*cf.* graphique 19, qui détaille cette partie du graphique 18), ce petit échantillon suggère qu'une mise importante de fonds peut être efficace pour de telles régions. Mais ce n'est pas systématique. L'Irlande constitue évidemment un cas d'espèce exemplaire, tandis que les Antilles françaises et la Corse ne font guère que maintenir leur position.

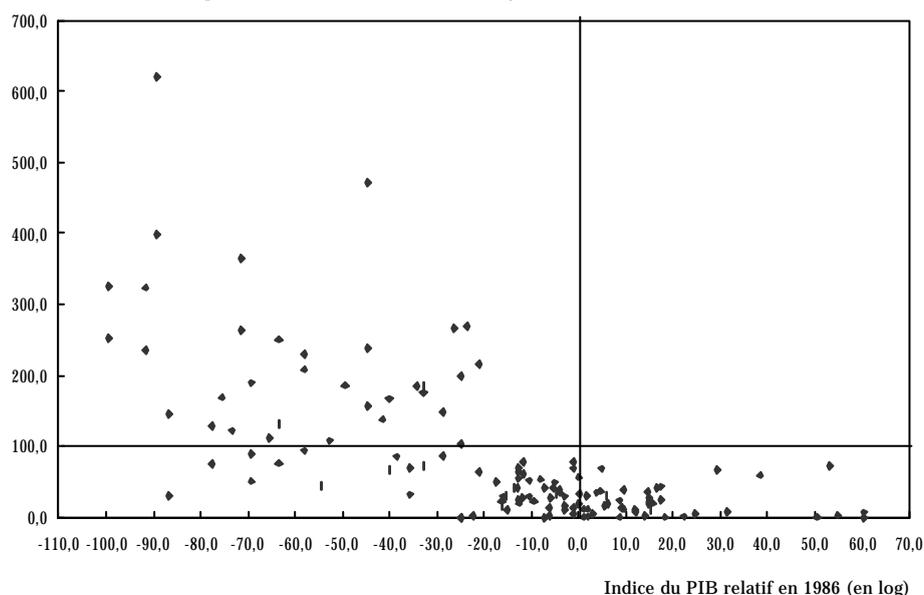
Une fois ces régions excentrées mises à part, le nuage global des régions, repérées à la fois par leur dotation en fonds structurels associés à l'objectif 1 et par leur indice de rattrapage, ne révèle aucune forme spécifique (graphique 20). Il livre cependant une information plus claire lorsqu'on fait apparaître l'appartenance nationale des régions. Sans que ce soit systématique, les régions d'un même pays sont souvent voisines dans le plan constitué par les deux critères. Des ellipses nationales, tracées à main levée, regroupent une majorité des régions d'un pays donné. Si on se déplace dans le plan suivant le sens des aiguilles d'une montre, en partant de midi, on trouve successivement quatre pays dont les positions sont nettement différentes. C'est d'abord le Portugal, dont les régions, globalement moyennement dotées en fonds d'objectif 1, affichent une performance notable de rattrapage. C'est ensuite la Grèce, dont les régions, quoique assez dispersées, sont bien dotées en fonds structurels et manifestent assez souvent un rattrapage honorable. Les

régions espagnoles sont également bien dotées, mais la performance de rattrapage est très limitée, voire négative. Les Asturies, en dehors de l'ellipse, illustrent à l'excès cette performance décevante (il faut évidemment se rappeler que toutes les régions d'un pays comme l'Espagne ne sont pas éligibles à l'objectif 1 et que seules les régions éligibles apparaissent sur ce graphique). Enfin les régions italiennes du Mezzogiorno, plutôt dotées au-dessus de la moyenne, ne sont pas en situation de rattrapage : elles reculent par rapport à la région européenne *leader*.

Cette hiérarchie nationale prolonge la typologie qui découlait déjà du seul examen des performances de rattrapage. Elle ne permet pas de conclure sur l'efficacité propre des fonds structurels, mais cette efficacité apparaît de toute façon clairement conditionnée par l'appartenance nationale. Ainsi, les régions du Mezzogiorno italien et du Portugal sont dotées en fonds d'objectif 1 dans des proportions comparables (et même plutôt à l'avantage des premières), mais l'efficacité apparente des fonds structurels est de loin supérieure dans les régions portugaises.

13. Le retard initial des régions européennes et leur accès aux fonds structurels

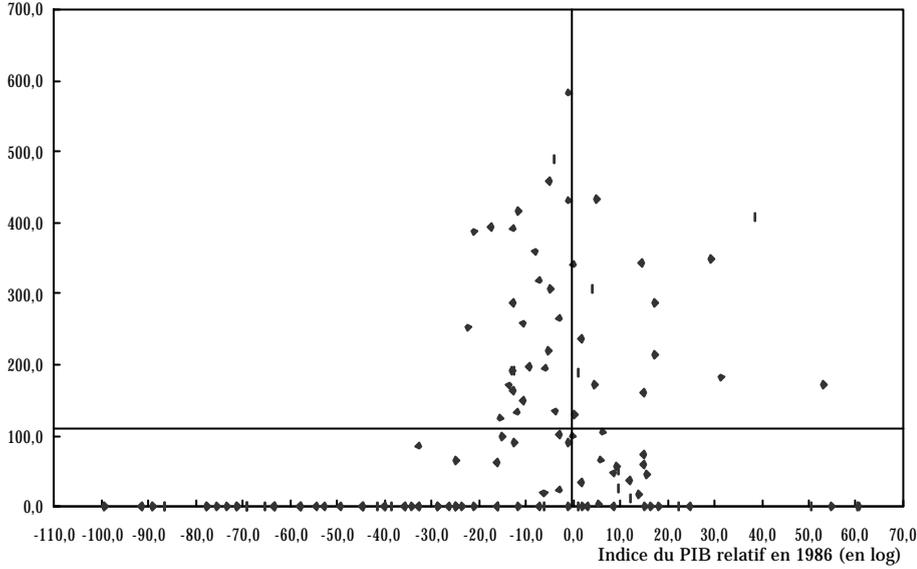
Fonds structurels par habitant (1986-1996), % de la moyenne communautaire



Source : Commission européenne, calculs OFCE.

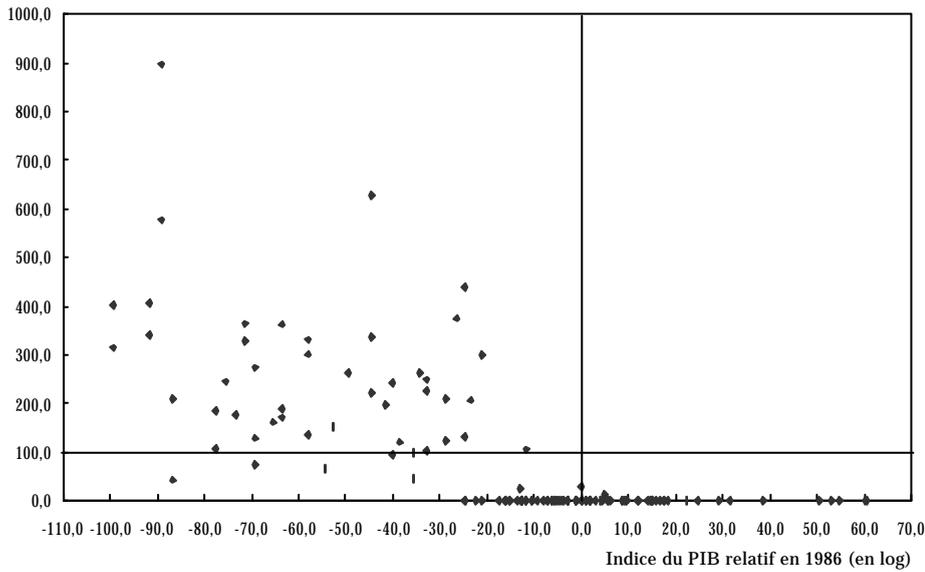
14. Le retard initial des régions européennes et leur accès aux fonds structurels (objectif 2)

Fonds structurels par habitant (1986-1996), % de la moyenne communautaire (objectif 2)



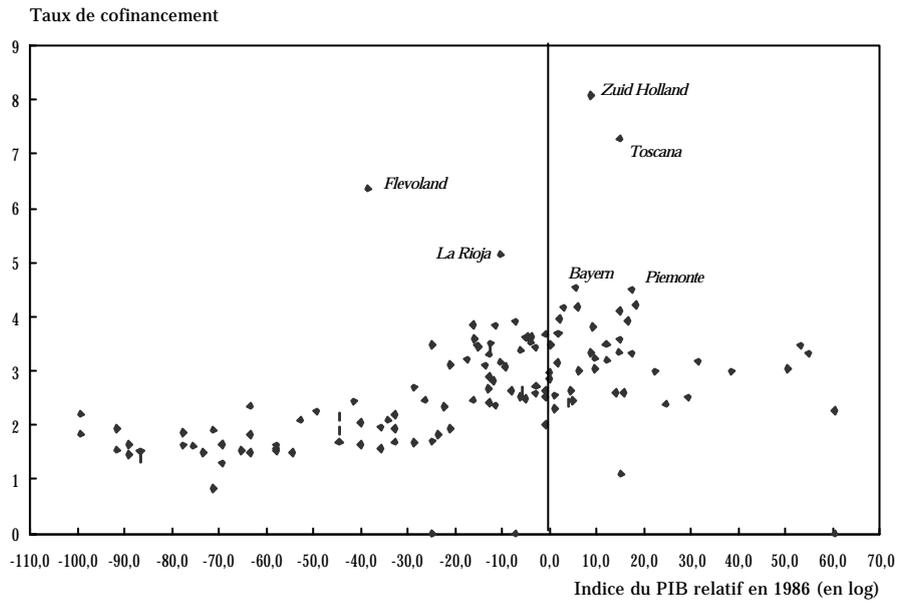
15. Le retard initial des régions européennes et leur accès aux fonds structurels (objectif 1)

Fonds structurels par habitant (1986-1996), % de la moyenne communautaire (objectif 1)

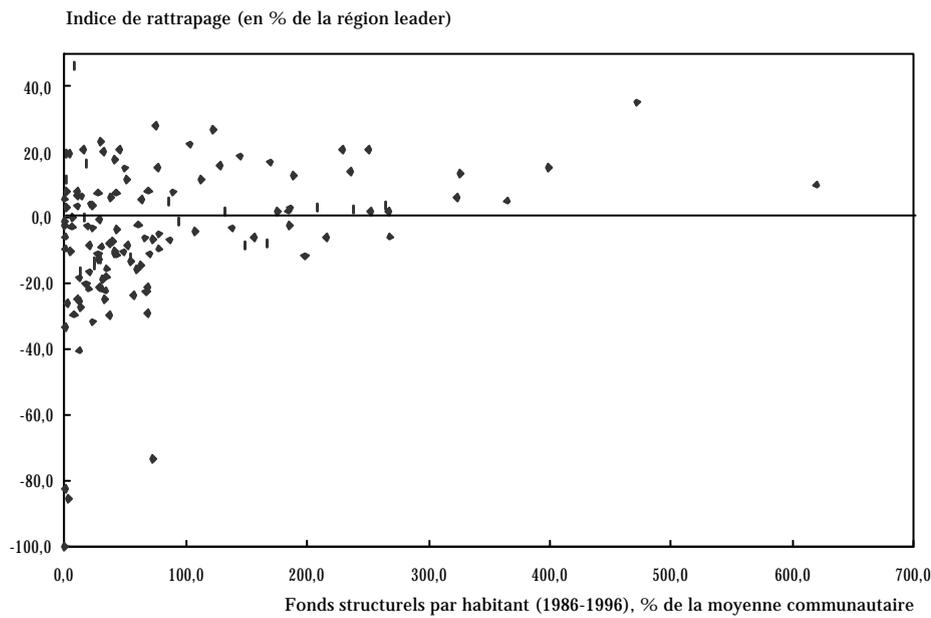


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

16. Le retard initial des régions européennes et le taux de cofinancement des fonds structurels

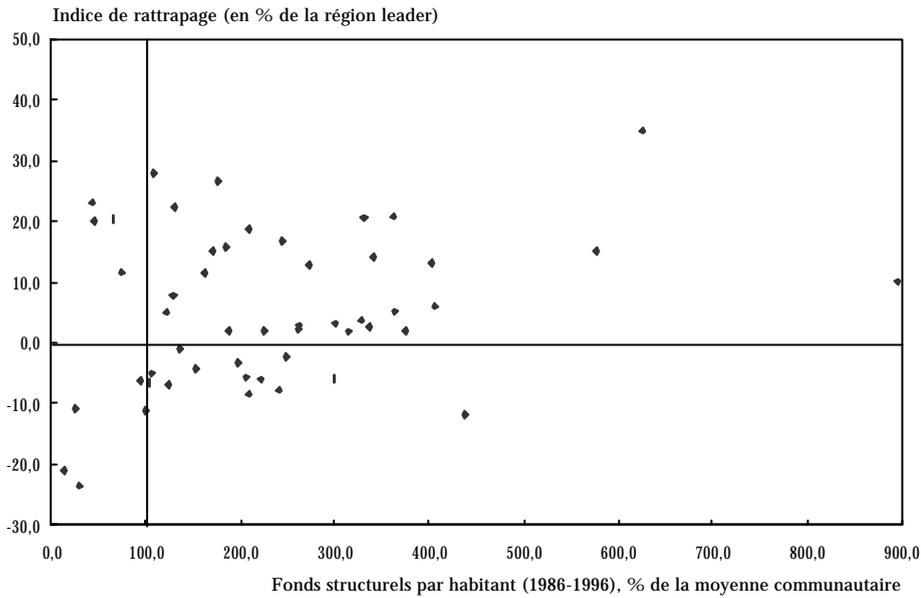


17. Le retard des régions européennes et leur accès aux fonds structurels

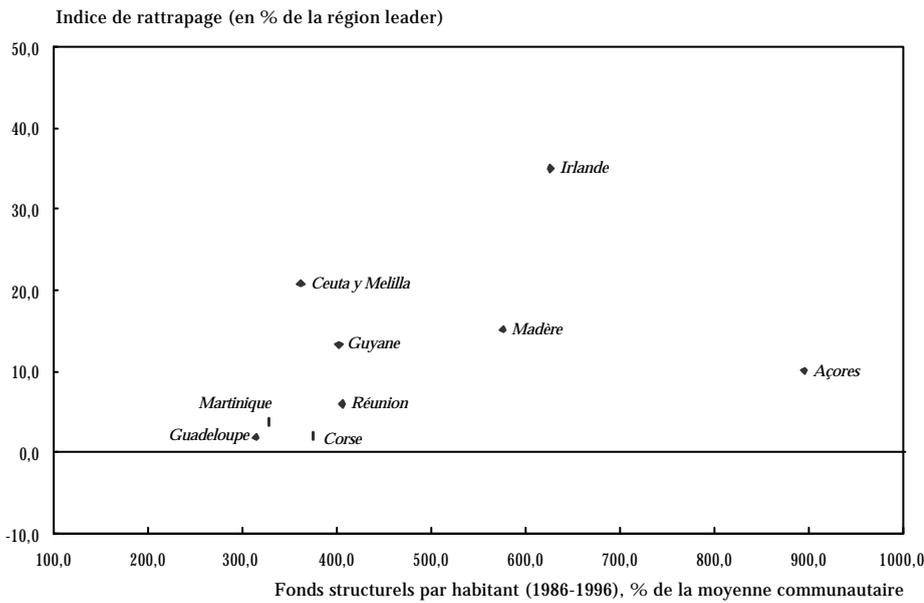


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

18. Le rattrapage des régions européennes et leur accès aux fonds structurels (objectif 1)

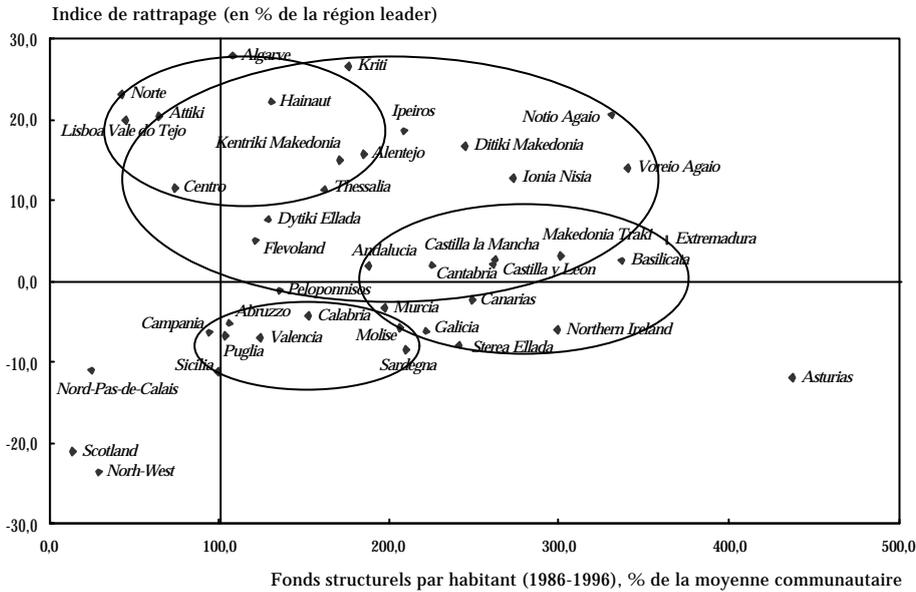


19. Le rattrapage des régions européennes « excentrées » et leur accès aux fonds structurels (objectif 1)

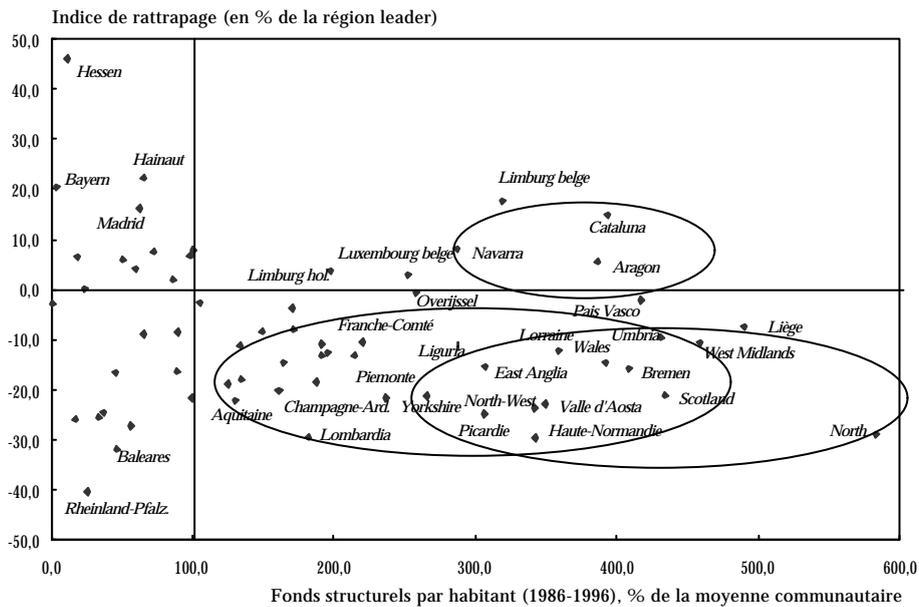


Source : Commission européenne, calculs OFCE.

**20. Le rattrapage des régions européennes et leur accès aux fonds structurels (objectif 1)
(hors régions excentrées)**



21. Le rattrapage des régions européennes et leur accès aux fonds structurels (objectif 2)



Source: Commission européenne, calculs OFCE.

Cette prégnance de l'appartenance nationale se vérifie de nouveau lorsqu'on s'intéresse aux régions éligibles à l'objectif 2, selon le même couple de critères. Le graphique 21 indique globalement que ces régions, même lorsqu'elles sont fortement dotées en fonds structurels, ont bien du mal à maintenir leur rang. Mais cette fois-ci les régions espagnoles s'en tirent assez bien et enregistrent un rattrapage modeste. On a le sentiment que l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne a plutôt favorisé un « second souffle » de régions déjà relativement développées, plutôt proches de la frontière pyrénéenne, que le rattrapage des régions franchement retardataires. Les régions britanniques d'objectif 2, souvent fortement dotées en fonds, ne parviennent pas endiguer leur déclin. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, de nombre de régions françaises et italiennes éligibles à cet objectif, regroupées dans une même ellipse.

L'efficacité des fonds structurels pour le rattrapage de régions retardataires (objectif 1) ou pour le maintien de régions menacées (objectif 2) ne paraît ainsi guère dissociable du contexte économique et institutionnel propre à chaque pays, qui conditionne la distribution, l'exécution et l'usage des fonds structurels engagés.

Une esquisse de mesure économétrique de l'efficacité régionale des fonds structurels

Le *Sixième rapport périodique de la Commission européenne sur la situation et l'évolution socio-économique des régions* (1999) passe en revue les évaluations de l'apport des fonds structurels à la croissance procurées par le recours à quatre modèles macroéconomiques d'inspiration diverse. Cet exercice donne à penser que cet apport a été significatif au cours des deux périodes de programmation 1989-1993 et 1994-1999. Dans le cas des quatre pays dits de la cohésion (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal), l'impact estimé des fonds structurels pour leur croissance, quoique variable selon les modèles, est nettement positif et aurait pu approcher un point de croissance annuel dans le cas de la Grèce et du Portugal. Mais, comme le remarque le rapport de la Commission, « compte tenu des données existantes, les modèles ne peuvent être appliqués de façon efficace qu'à l'analyse de l'évolution dans les États membres et non dans les différentes régions au sein des pays ». C'est évidemment une limite forte de l'analyse, car l'efficacité à la fois microéconomique et macroéconomique des fonds structurels ne garantit pas leur apport au développement régional. Un projet bien conçu et réalisé dans une région déshéritée peut, *in fine*, s'avérer davantage bénéficiaire pour les régions développées du même pays : les producteurs de ces régions peuvent satisfaire la demande financée par les fonds structurels et concurrencer plus intensément les producteurs locaux si l'amélioration des infrastructures facilite la pénétration de leurs produits ; les gains de productivité associés au projet peuvent financer

des hausses de revenus en dehors de la région d'accueil. Le rapport cité de la Commission note ainsi que nombre de régions éligibles à l'objectif 1 enregistrent un rattrapage plus sensible de leur productivité que de leur PIB par habitant, et qu'elles ne parviennent pas à transformer en créations d'emplois suffisantes la modernisation productive qu'elles enregistrent. S'il apparaît probable que les fonds structurels ont fortement aidé le rattrapage des pays moins avancés, l'impact sur le développement régional, concept plus large que la seule modernisation productive, est plus incertain.

Il ne s'agit ici que de pratiquer des tests préliminaires des facteurs du rattrapage régional en Europe. Ils visent plutôt à indiquer des pistes pour une évaluation approfondie de l'efficacité régionale des fonds structurels qu'à livrer un diagnostic définitif.

Dans la foulée de la notion de *b*-convergence mobilisée dans ce texte, deux manières d'introduire des facteurs explicatifs de la différenciation des rattrapages régionaux peuvent être envisagées :

1) La première est de considérer que la *b*-convergence régionale n'est pas absolue mais conditionnelle : toutes choses égales par ailleurs, chaque région croît d'autant plus vite qu'elle est initialement retardataire, et le coefficient *b* indique toujours l'intensité de ce rattrapage, commune aux différentes régions. Mais ce facteur commun aux rattrapages régionaux n'épuise pas la dynamique de ces derniers : chaque région tend vers un « état stationnaire » qui lui est propre et qui traduit la pérennité de traits caractéristiques de la région. Ainsi, on peut penser que l'appartenance nationale et la dotation en fonds structurels, parce qu'elle influence durablement l'équipement de la région en infrastructures, en capital humain, etc..., sont susceptibles d'être parmi les facteurs conditionnant la convergence régionale.

La relation à tester est alors une version augmentée de la relation (1.2) :

$$\text{Log}(y_{it}^f) - \text{Log}(y_{i0}^f) = a - b \text{Log}(y_{i0}^f) + \sum_j g_j X_{ij} \quad i = 1 \dots N \quad (1.4)$$

où la variable X_{ij} désigne la valeur que prend pour la région *i* le facteur *j* conditionnant la convergence régionale.

Malheureusement, le test de cette relation augmentée ne donne pas de résultat très probant pour le problème ici examiné. Certes l'appartenance nationale apparaît, comme on pouvait s'y attendre, comme un facteur conditionnant fortement la convergence régionale, mais dès que ce facteur est introduit, il élimine tout impact spécifique et significatif de la dotation en fonds structurels. On peut suspecter que, sur une période aussi courte et typée que la décennie 1986-1996, la révélation de « l'état stationnaire » constituant le destin final de chaque région n'aille pas de soi.

On gardera simplement en tête que lorsque la relation (1.4) avec constante, mais non augmentée, c'est-à-dire sans les facteurs X_{ij} , est estimée, elle révèle pour la période décennale étudiée un coefficient b très significatif qui prend la valeur 0,23 (que l'estimation ait lieu sur l'échantillon complet des 131 régions ou sur un échantillon restreint de 119 régions, après élimination des régions extrêmes que sont les DOM français, la Corse, Ceuta y Melilla, Groningen, les Açores, Madère, et des trois pays « monorégionaux » que sont, d'après les données utilisées, le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg). La valeur de ce coefficient correspond à peu près, en termes annuels, à la traditionnelle convergence au taux de 2 % l'an repérée dans plusieurs études économétriques de référence... En ce sens, la période 1986-1996 n'apparaît pas spécialement aberrante.

2) Sans préjuger de « l'état stationnaire final » de chaque région, difficile à imaginer à partir d'une période aussi réduite, on peut essayer d'estimer l'influence de divers facteurs sur la vitesse observable de convergence au cours de la période 1986-1996. Les graphiques et commentaires précédents ont montré que cette vitesse, appréciée par l'indicateur de rattrapage (1.3) apparaissait fort dispersée entre les régions, sans qu'une liaison univoque avec la dotation en fonds structurels se dégage clairement, bien que le rôle de l'appartenance nationale apparaisse de nouveau important pour décider de l'efficacité de cette dotation.

La relation testée vise donc à expliquer directement l'indicateur de rattrapage (toujours mesuré par rapport à la région leader de Hambourg) :

$$\begin{aligned} \text{Indicateur de rattrapage de } 0 \text{ et } T &= -100 \times \frac{\text{Log}(y'_{iT}) - \text{Log}(y'_{i0})}{\text{Log}(y'_{i0})} \\ &= b_0 + \sum_j b_j X_{ij} \quad i = 1 \dots N \end{aligned} \quad (1.5)$$

Les facteurs j qui ont pu être introduits avec un certain succès dans cette relation sont les suivants :

— La dotation en fonds structurels engagés sur les deux périodes de programmation, exprimés en ECU 1997 par habitant et comparés à la moyenne communautaire de ce ratio (variable FS). Si cette variable FS vaut 1, c'est que la région concernée a reçu une dotation identique à la moyenne communautaire.

— Selon le même mode de mesure, les dotations relatives en fonds structurels d'objectif 1 (FS1) et d'objectif 2 (FS2).

— Le taux d'apport des cofinancements, en plus de l'ensemble des fonds structurels engagés. Cette variable CF est nulle dans le cas théorique d'une absence de cofinancements (et également, bien sûr, dans le cas d'absence de fonds structurels), et vaut par exemple 1 si les cofinancements ajoutent 100 % aux fonds structurels, c'est-à-dire s'ils doublent la mise européenne.

— L'appartenance nationale. Il y a autant de tels facteurs j que de nations. La variable d'appartenance X_{ij} prend la valeur 1 si la région i appartient au pays j et 0 sinon. Chaque variable d'appartenance sera simplement signalée par le nom du pays correspondant.

Le tableau 1 fournit les résultats de quatre régressions intéressantes, chacune d'elles étant obtenue par les moindres carrés ordinaires i , sur le panel complet des 131 régions (les résultats sur l'échantillon restreint, après élimination des régions extrêmes et des pays monorégionaux, ne sont pas significativement différents, sauf pour des cas d'espèces indiqués ci-après). Dans ces quatre régressions, quelles que soient les autres variables introduites, la dotation relative en fonds structurels influence significativement et positivement la performance de rattrapage. Le coefficient de la variable FS apparaît assez stable, entre 4 et 6,5 : si cette variable passe de 1 à 2, c'est-à-dire que la dotation passe de la dotation communautaire moyenne à deux fois cette dotation, l'indicateur de rattrapage gagne environ 5 points (ce qui, ramené à l'année, représente une hausse de 0,5 % l'an du taux de convergence). L'équation 2 suggère que ce résultat est attribuable uniquement aux fonds structurels d'objectif 1. L'équation 4 indique que l'effet propre des fonds structurels est sans doute amplifié par l'ampleur des cofinancements, bien que leur rendement puisse être décroissant, par rapport aux fonds structurels qu'ils complètent. La modestie de l'effet des cofinancements accrédite néanmoins la probabilité de pratiques d'affichage gonflant la réalité des crédits effectivement mis en œuvre.

Les variables d'appartenance nationale ne sont pas toutes également significatives, et il n'y a d'ailleurs aucune raison d'attendre une significativité généralisée, mais certaines appartenances nationales apparaissent significativement handicapantes pour le rattrapage régional. Ce handicap national apparaît nettement pour les régions françaises, italiennes et britanniques, moins significativement pour les régions espagnoles. Le cas hollandais est particulier, car il est très influencé par le décrochage de la région développée de Groningen. Si on la supprime de l'échantillon, les Pays-Bas rejoignent l'Allemagne et la Belgique, comme archétypes de la neutralité de l'appartenance nationale pour le développement régional. Le cas de Luxembourg, pays mono-régional, est très particulier : cette région riche était initialement proche du leader Hambourg, mais elle stagne ensuite relativement à la moyenne européenne alors que Hambourg continue de progresser : dans un tel cas, l'indicateur de rattrapage est très sensible à un décrochage qui n'est pourtant pas catastrophique. Si on enlève cependant Luxembourg de l'échantillon, les coefficients des autres variables d'appartenance nationale ne sont guère modifiés. Enfin, la mauvaise performance française résiste au fait d'enlever les DOM et la Corse de l'échantillon.

Les régressions du tableau 1 n'ont d'autre propos qu'indicatif de pistes à approfondir. Elles sont évidemment loin d'épuiser les facteurs

de la convergence régionale, ce qui nécessiterait d'explicitier l'impact dynamique des avantages et handicaps propres à chaque région, mesurés au travers de variables adaptées. Mais elles suggèrent que l'efficacité spécifique des fonds structurels pour la croissance régionale interfère avec l'appartenance nationale des régions destinataires. Les idiosyncrasies nationales influencent les rattrapages régionaux et constituent à cet égard plutôt un handicap dans quelques grands pays (Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), même si les raisons n'en sont pas les mêmes dans chaque cas : le déclin industriel britannique pèse sur toutes les régions du pays ; en Italie, le déclin relatif des régions d'ancienne industrialisation du Nord se combine avec un nouveau décrochage du Mezzogiorno, si bien que le dynamisme du pays est concentré sur les régions du Nord-Est ; en France, la polarisation sur l'Ile-de-France constitue encore un handicap pour trop de régions ; en Espagne, les vertus de l'intégration européenne ont d'abord concerné les régions déjà relativement prospères. Lorsque l'appartenance nationale est neutre, voire exerce un effet plutôt positif (cas du Portugal et de la Grèce, dont les coefficients d'appartenance sont positifs sans être vraiment significatifs), l'efficacité des fonds structurels peut jouer à plein, sans être contrecarrée.

1. Test de facteurs explicatifs de la vitesse du rattrapage régional
(équation 1.5)

Équation variables	1	2	3	4
Constante	- 10,1 (4,6)	- 7,0 (2,6)		
FS	6,5 (3,9)		4,0 (2,2)	4,8 (2,5)
FS1		4,2 (3,4)		
FS2		- 1,6 (1,2)		
CF				2,3 (1,4)
Allemagne			0,2 (0,0)	- 4,1 (0,6)
Belgique			- 1,5 (0,3)	- 5,5 (0,9)
Danemark			4,5 (0,3)	- 0,5 (0,0)
Espagne			- 4,9 (1,0)	- 9,5 (1,6)
France			- 18,5 (5,0)	- 23,8 (4,4)
Grèce			6,4 (1,2)	4,0 (0,7)
Irlande			16,2 (0,8)	9,8 (0,5)
Italie			- 10,9 (2,6)	- 15,9 (2,9)
Luxembourg			- 76,1 (4,3)	- 82,3 (4,5)
Pays-Bas			- 10,6 (2,1)	- 17,4 (2,4)
Portugal			10,1 (1,3)	7,3 (0,9)
Royaume-Uni			- 20,5 (3,8)	- 27,4 (4,1)
R ²	0,10	0,13	0,37	0,38

Légende:

— Les nombres entre parenthèses correspondent aux t de Student.

— Lorsque les variables d'appartenance nationale sont présentes, on ne peut plus incorporer une constante à l'équation, sous peine de collinéarité: la constante est une combinaison linéaire de ces douze variables. En fait, l'introduction de celles-ci revient à différencier la constante par pays.

Source : Commission européenne, estimations OFCE.

Conclusion

Dans le *Sixième rapport périodique de la Commission européenne sur la situation et l'évolution socio-économique des régions* (1999), la Commission se félicite du « rythme étonnamment rapide de convergence, que l'on adopte une perspective historique ou internationale », pour la période 1986-1996. Cette appréciation peut certes s'appuyer sur une estimation très globale de la convergence, comme on l'a vu, encore qu'elle n'ait rien d'exceptionnel. Elle est également amendée dans le même rapport par le constat que la prospérité relative s'accroît à la fois dans les régions très pauvres et les régions les plus riches, mais que nombre de régions moyennes ont du mal à suivre le rythme. Il reste que l'appréciation de la Commission méconnaît les handicaps qui s'opposent au rattrapage de nombreuses régions médiocrement ou moyennement développées. En particulier, il est curieux que le rôle joué par l'appartenance nationale des régions soit faiblement pris en compte, alors que ce rôle est visiblement majeur, en particulier à l'égard de l'efficacité attendue des fonds structurels. Ce l'est d'autant plus que le rapport de la Commission théorise les pratiques de programmation, de suivi et d'évaluation des opérations mobilisant les fonds structurels : l'évaluation comparée des pratiques nationales en matière de développement régional a sans doute des progrès à faire !

On pourrait, au terme de cet article, en rapprochant ses résultats des enseignements d'autres études, résumer l'interaction entre nation et région au sein du processus d'intégration européenne par une série ordonnée de propositions. La vérification de ces propositions mériterait d'autant plus d'être poursuivie qu'elles ne sont pas sans implications normatives.

1) Les performances de croissance régionale sont naturellement influencées par l'appartenance nationale. Cette appartenance joue à un double titre : d'une part, chaque région bénéficie, toutes choses égales par ailleurs, de la performance de la nation à laquelle elle appartient ; d'autre part, ce qui est moins trivial, l'inégalité du développement régional est très variable d'un pays à l'autre. Le rattrapage des régions retardataires est ainsi beaucoup plus net au Portugal et en Grèce qu'en Espagne et en Italie. Il y a une forte spécificité nationale de la dynamique des inégalités régionales.

Si des études dégagent ainsi une certaine convergence inter-régionale en Europe, c'est largement parce que la convergence inter-nationale finit par s'imposer, au-delà des péripéties conjoncturelles, et que les régions appartenant à un pays en rattrapage participent à ce dernier. Les régions les plus retardataires en bénéficient d'autant plus que l'échelon national relaye avec succès l'impulsion du rattrapage inter-régional, mais ce n'est pas là un trait généralisé à l'ensemble des pays européens. La convergence inter-régionale, enfin, n'échappe pas aux inflexions de la

convergence inter-nationale : assez franche entre 1950 et 1970, elle se dégrade sur les décennies suivantes, alors même que le dispositif des fonds structurels monte en puissance ⁷.

2) L'insertion d'une région dans la géographie évolutive des réseaux européens met en évidence les atouts et les désavantages spécifiques de cette région. Le développement inégal des régions qui peut en résulter est partie prenante de la dynamique globale de la croissance européenne. Le développement d'une région pondère le rôle de l'appartenance nationale et celui de ses avantages propres, comparés aux autres territoires de l'Union européenne. Les facteurs proprement territoriaux (position géographique, proximité des centres actifs de l'Europe, externalités entre régions voisines) participent à ces avantages ⁸. L'interaction des dynamiques européenne et nationale ne garantit pas l'égalité des chances entre régions.

3) Les fonds structurels européens apparaissent d'une efficacité limitée pour corriger ces divergences régionales alors même que c'est leur objectif affiché. Les fonds structurels ne redistribuent pas simplement des ressources financières, mais ambitionnent en effet d'agir positivement sur les facteurs du développement régional. Cette appréciation ne met en cause ni l'efficacité microéconomique des projets financés sur fonds structurels, ni leur efficacité macroéconomique, plusieurs études récentes confirmant au contraire l'effet significatif des fonds structurels sur la croissance et le rattrapage des pays moins développés de l'Union européenne ⁹. Elle signale simplement que l'éventuelle réussite micro ou macroéconomique n'équivaut pas à un bénéfice automatique en faveur du développement des régions défavorisées. Ainsi, lorsqu'un projet financé sur fonds structurels élève la productivité locale, il n'est pas sûr que l'allocation de ces gains de productivité bénéficie finalement au territoire directement concerné par ce projet.

4) Pour expliquer le caractère partiel et décevant de l'efficacité des fonds structurels à l'égard du développement régional, intervient la nature des relations économiques et institutionnelles entre l'échelon communautaire, chaque nation et ses régions :

— Des considérations d'efficacité peuvent inciter à limiter la redistribution primaire associée aux fonds structurels. Certaines régions, de richesse proche de la moyenne communautaire, sont assez bien dotées en fonds structurels, car on escompte que le soutien de leur développement entraîne la croissance nationale et celle des régions retardataires elles-mêmes. Une répartition plus redistributive des fonds structurels atténuerait spontanément les inégalités régionales mais pourrait aussi

7. Cf. Armstrong et Vickerman (1995) ; Fagerberg et Verspagen (1996).

8. Cf. Quah (1995).

9. Cf. Cour et Nayman (1999) ; De la Fuente et Domenech (1999).

freiner la croissance collective¹⁰. C'est, au demeurant, la finalité explicite de certaines composantes des fonds structurels (en particulier l'objectif 2 des deux premières périodes de programmation, portant sur la restructuration et la diversification des régions touchées par le déclin industriel) que de s'opposer au déclin de régions qui pouvaient être jusque-là relativement riches. Cette action-là est légitime, quoique son efficacité soit elle-même loin d'être garantie : on ne saurait en effet asseoir l'acceptation de la redistribution intra-européenne sur un égalitarisme excessif qui entérine le déclin des vieilles régions industrielles ou rurales, autrefois prospères. En revanche, il est plus problématique que la pratique du cofinancement, en vertu de la règle d'additionnalité, paraisse atténuer considérablement le caractère redistributif des fonds européens. L'ampleur de ce cofinancement national ou régional, rapporté à la mise européenne, apparaît généralement d'autant plus élevé que la région est riche.

— Les fonds attribués aux régions pauvres ou en déclin peuvent bénéficier *ex post* plutôt aux régions riches ou dynamiques du même pays, parce que c'est l'offre de ces régions qui satisfait la demande financée sur les fonds européens, ou bien parce que le développement d'infrastructures dans les régions pauvres bénéficie aux producteurs des régions plus favorisées, qui écoulent plus aisément leurs produits.

— Le montage des projets financés par les fonds structurels et la répartition des fonds entre eux passent par des interactions parfois tortueuses entre les institutions régionales, communautaires et nationales. L'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des programmes sont souvent très centralisés au niveau des États membres. La gestion des fonds structurels est insuffisamment décentralisée pour prendre en compte la réalité des dynamiques régionales. En France, par exemple, la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) et les préfets de région, dont l'action relève de la déconcentration et non de la décentralisation, jouent un rôle-clef. Alors qu'elles cofinancent les programmes, les collectivités régionales ont un rôle mineur dans leur élaboration et leur gestion. Le partenariat coopératif et l'additionnalité des financements, qui reconnaissent les régions comme de véritables sujets de l'Union, sont la ligne officielle. Les pratiques effectives restent cependant soumises à des dispositifs nationaux qui ont du mal à discerner les lignes de force de la dynamique géographique, justement parce que celle-ci dépend largement de déterminants européens, voire plus globaux. La qualité de la coordination entre les instances communautaires, nationales et territoriales conditionne l'efficacité des fonds structurels.

Parce que la nation apparaît aujourd'hui comme une instance correctrice très imparfaite de ses déséquilibres internes, on pourrait en tirer

10. Cf., dans le cas espagnol, De la Fuente et Vives (1995).

argument pour des politiques redistributive et territoriale plus intégrées à l'échelle européenne. Le caractère à la fois unifié et hétérogène de l'espace européen est un trait durable, et cette hétérogénéité sera encore accentuée par l'adhésion des nouveaux membres est-européens. Il paraît difficile d'orienter la dynamique de cette hétérogénéité sans procédures idoines à l'échelle européenne, car c'est pour partie à ce niveau que cette dynamique prend naissance. L'inégalité des chances prévaut entre régions européennes ; elle relève certes de leurs avantages et handicaps intrinsèques, mais aussi de leur insertion dans une géographie européenne sur laquelle il est possible d'agir. Il paraît en conséquence raisonnable d'envisager la maturation de mécanismes de redistribution plus ambitieux entre territoires européens, voire entre individus européens eux-mêmes, c'est-à-dire un progrès du fédéralisme budgétaire redistributif. Il est aussi raisonnable d'avancer vers une politique territoriale plus intégrée à l'échelle communautaire, à l'image des programmes transfrontaliers INTERREG, qui prennent en compte plus explicitement la dynamique des déséquilibres géographiques dans l'allocation des fonds structurels. Aujourd'hui, l'ensemble des programmes soutenus par les fonds structurels s'apparente trop à une juxtaposition d'interventions sectorielles négociées. Une meilleure coordination transnationale des politiques territoriales pourrait renforcer l'efficacité des politiques communautaires dans le domaine de la convergence régionale.

Ces aspects institutionnels conditionnent les implications de la plus grande concentration thématique et spatiale des fonds structurels, confirmée par le Conseil de Berlin, au printemps 1999, pour la période de programmation 2000-2006. Les objectifs sont ramenés de cinq à trois : le rattrapage des régions retardataires (dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), l'appui à la reconversion dans les régions en mutation, le développement des ressources humaines. La population couverte par les objectifs régionaux, qui correspondait à la moitié de la population de l'Union, se rapprocherait du tiers, même si le sommet de Berlin a introduit des dispositifs transitoires de lissage. Si cette concentration accrue va de pair avec une meilleure efficacité, les bénéficiaires ne seront pas les seuls destinataires directs des fonds, mais l'Union dans son ensemble. La conjonction d'une gestion plus décentralisée des fonds et de la définition d'une politique territoriale intégrée pourrait y contribuer, en favorisant un meilleur équilibre des préoccupations de solidarité et d'efficacité. Le seul renforcement de la concentration des fonds structurels, en rendant l'éligibilité plus difficile, risque en effet de se traduire par une gestion administrative et politique du zonage, c'est-à-dire du découpage fin en zones éligibles (allant jusqu'au quartier urbain !), qui peut perdre de vue les préoccupations d'efficacité globale, sans pour autant constituer un exercice particulièrement démocratique. Si la subsidiarité a évidemment sa place en matière de politiques régionales et structurelles, on est amené à se demander si l'Union européenne peut se passer aujourd'hui d'une poli-

tique territoriale mieux intégrée — ce qu'amorce peut-être le Schéma de développement de l'espace communautaire (Commission européenne, 1997) —, afin que les règles de partenariat et d'additionnalité débouchent réellement sur une maîtrise plus équilibrée de la géographie européenne. Marier l'intégration et la décentralisation, voilà une exigence qui interpelle sans doute avec force les vieilles habitudes des États nationaux.

Références bibliographiques

- ARMSTRONG H. et R.W. VICKERMAN, 1995 : « Convergence and divergence among european regions », *European Research in regional science*, (5).
- BRADLEY J., 1995 : *Regional aid and convergence : evaluating the impact of the structural funds on the european periphery*, Avebury.
- BUZELAY A. et A. HANNEQUART, 1994 : *Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne*, Groupe d'études politiques européennes, Economica.
- COMITÉ DES RÉGIONS, 1995 : *Avis sur le rôle des collectivités régionales et locales dans le principe de partenariat des fonds structurels*, juillet.
- COMITÉ DES RÉGIONS, 1997 : *Avis sur les 6^e et 7^e rapports annuels sur les fonds structurels*, mars.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1999 : *Quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Rapport du groupe de travail présidé par Françoise MAUREL, La Documentation française.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1999 : *6^e rapport périodique sur la situation et l'évolution socioéconomique des régions*, février.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1999 : *Impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union, 1989-1999*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1997 : *Premier projet officiel du schéma de développement de l'espace communautaire*, juin.
- COUR P. et L. NAYMAN, 1999 : « Fonds structurels et disparités régionales en Europe », *La lettre du CEPII*, n° 177, mars.
- DE LA FUENTE A. et R. DOMENECH, 1999 : « The redistributive effects of the EU budget : an analysis and some reflections on the agenda 2000 negotiations », *CEPR Discussion paper*, n° 2113, mars.
- DE LA FUENTE A. et X. VIVES, 1995 : « Infrastructure and education as instruments of regional policy. Evidence from Spain », *Economic Policy*, avril.

- DURLAUF S. N. et P.A. JOHNSON, 1992 : « Local versus global convergence across national economies », *NBER working paper n °3996*.
- FAGERBERG J. et B. VERSPAGEN, 1996 : « Heading for divergence ? Regional growth in Europe reconsidered », *Journal of common market studies*. n° 3, septembre.
- FUSS C., 1999, « Mesures et tests de la convergence : une revue de la littérature », *Revue de l'OFCE* n° 69, avril.
- PUGA D., 1999 : « The rise and fall of regional inequalities », *European Economic Review* vol. 49, n° 2, février.
- QUAH D., 1995 : « Regional convergence clusters across Europe », *CEPR Discussion paper*, n° 274, décembre.
- QUARELLA S. et G. TULLIO, 1998 : « Economic convergence of italian regions : the role of organised crime and of public expenditures, 1960-1993 », *miméo*, University of Brescia, juin.