

LES FINANCEMENTS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : L'UNION EUROPÉENNE EN QUÊTE DE COHÉSION

SÉBASTIEN BOURDIN*
ANDRÉ TORRE**

Quelle est la place prise par les territoires dans les stratégies de financement et de redistribution de l'Union européenne (UE) ? Les politiques de cette dernière n'ont pas seulement vocation à définir et promouvoir de grands équilibres macroéconomiques, comme la monnaie unique ou la PAC (Politique agricole commune), qui s'appliquent à l'ensemble du périmètre européen, mais aussi elles présentent des déclinaisons beaucoup plus territoriales. C'est le cas de la Politique de cohésion, qui cible les régions et les villes et vise à favoriser la compétitivité des entreprises, la création d'emplois, la croissance économique, le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Aujourd'hui, un peu plus d'un tiers du budget total de l'UE est réservé à cette politique, pourtant relativement récente, fondée dans la seconde moitié des années 1980, et dont les objectifs et les ressources ont été périodiquement modifiés. Bien que la plupart des études démontrent que la Politique de cohésion a eu des impacts positifs sur la croissance régionale (McCann, 2015 ; Dall'Erba et Fang, 2017 ; Bourdin, 2018a), elle reste encore menacée à bien des égards. Un éventail d'universitaires, d'analystes, de praticiens et de gouvernements européens continuent à remettre en question sa

41

* Enseignant-chercheur, Laboratoire Métis, Département Économie des territoires et développement durable, École de Management de Normandie.

** Directeur de recherche, UMR Sad-Apt, Université Paris-Saclay, Inra, AgroParisTech.
Contact : torre@agroparistech.fr.

logique, son organisation et son efficacité (Tarschys, 2003 ; Sapir *et al.*, 2004). Critiques et partisans s'accordent toutefois sur la nécessité d'une modernisation, reconnaissant les faiblesses de l'approche actuelle et les défis émergents auxquels l'économie, la société et le processus d'intégration plus large sont confrontés en Europe.

Dans ce contexte de réformes et de profonds changements, il importe de revenir sur les évolutions de la Politique de cohésion de l'UE au regard des injonctions économiques et politiques sous-jacentes, et de s'interroger sur l'évolution du concept de cohésion dans le cadre des réorientations politiques ainsi opérées. On peut également s'interroger sur les dynamiques qui la caractérisent, et tout particulièrement sur son tournant territorial pris à la suite de la définition des politiques « *place-based* ».

LA COHÉSION COMME PREMIER OBJECTIF DE L'UE : DES JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

L'Acte unique de 1986 définit trois grands objectifs que sont l'intégration, la convergence et la cohésion. Tondl (1995) souligne que le concept de cohésion est intimement lié au processus d'intégration dans l'UE et que la convergence peut être considérée comme un prérequis pour la cohésion. Cette dernière est souvent associée au principe d'équité. Malgré tout, la cohésion est souvent perçue comme un concept imprécis et nébuleux, ouvert à des interprétations multiples et parfois concurrentes, très largement multidimensionnelles (Begg, 2010). Si la définir est une tâche impossible (Wishlade *et al.*, 2011), l'engagement de l'UE en sa faveur repose sur des raisons politiques et économiques, avec des différentes interprétations.

La justification politique de base concerne la nécessité d'agir pour réduire les disparités économiques concernant la justice sociale, la redistribution de la richesse des régions les plus riches vers les plus pauvres et la juste répartition des avantages et des inconvénients découlant de l'intégration, à partir des principes de « solidarité » et d'« équité ». De ce point de vue, elle peut être comprise comme une forme de tolérance politique des niveaux de disparités économiques et sociales existants et attendus. Une autre interprétation considère que l'utilisation du financement au titre de la cohésion vise à apaiser les inquiétudes des États membres les plus pauvres, selon lesquels une intégration économique accrue apporterait des avantages disproportionnés aux États membres plus riches, ou plus généralement dans le cadre de négociations entre les États membres et la Commission européenne sur le budget global de l'UE (Sbragia, 2010).

La justification économique est également nuancée. D'un côté, il y a la conviction que l'intégration de l'UE peut contribuer à concentrer la richesse, accroître les inégalités et avoir un impact négatif sur le progrès économique global de l'espace communautaire. L'engagement en faveur de la cohésion est donc un corollaire nécessaire à la création du marché unique et de l'Union économique et monétaire (UEM), une forme de contrepoids interventionniste à la logique dominante du marché. Cependant, au cours des deux dernières décennies, l'importance croissante des objectifs de la Politique régionale en matière de compétitivité met l'accent sur l'exploitation du potentiel régional en tant que facteur de croissance nationale davantage que sur la réduction des disparités entre régions.

Ainsi les niveaux de disparités économiques et sociales tolérables varient selon les perceptions différentes des personnes, des groupes ou des acteurs politiques. De plus, les paramètres ont beaucoup évolué au fil du temps concernant les objectifs assignés à la Politique de cohésion (cf. tableau 1 *infra*), sous l'effet d'une série de facteurs internes et externes (Manzella et Mendez, 2009). Les facteurs internes comprennent les processus d'apprentissage des politiques, les élargissements successifs de l'UE, l'intégration et l'unification du marché, ainsi que les négociations budgétaires. Les facteurs externes comprennent l'accélération de la mondialisation, les contextes économiques changeants, les tendances à la décentralisation institutionnelle (Torre et Bourdin, 2014) et l'évolution des théories de la Politique régionale et des paradigmes de développement (McCann, 2015).

43

MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE DE TRENTE ANNÉES DE POLITIQUE RÉGIONALE

Au début des années 1970, la Politique régionale est à l'ordre du jour de la Communauté européenne. Les États membres souhaitent donner la priorité absolue à la correction des déséquilibres structurels et régionaux qui pourraient entraver la réalisation de l'UEM. Afin de trouver une « solution communautaire aux problèmes régionaux », la Commission européenne présente des propositions de réformes, en faveur de la création d'un Fonds de développement régional : elles sont exposées dans le *Rapport sur l'Europe élargie* de mai 1973, plus connu sous le nom de Rapport Thomson. Il affirme que la mise en place d'une Politique régionale communautaire est bien plus qu'un simple outil de compensation des retombées de l'intégration et que la réduction des inégalités existant entre les différentes régions et du retard des régions les moins favorisées constitue une « exigence humaine et morale de première importance ».

Tableau 1
Évolution dans les objectifs de cohésion de l'UE

Période	Objectifs
1989-1993	<p>Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement</p> <p>Objectif 2 : reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel</p> <p>Objectif 3 : lutter contre le chômage de longue durée, faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et l'intégration des personnes menacées d'exclusion du marché du travail</p> <p>Objectif 4 : faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production</p> <p>Objectif 5 : promouvoir le développement des zones rurales</p> <p>Objectif 6 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions à densité de population extrêmement faible</p>
1994-1999	<p>Objectif 1 : ajustement structurel et développement des régions moins développées</p> <p>Objectif 2 : reconversion de régions gravement touchées par le déclin industriel</p> <p>Objectif 3 : lutter contre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des exclus du marché du travail</p> <p>Objectif 4 : aider les travailleurs dans l'emploi à s'adapter aux mutations industrielles et aux nouveaux systèmes de production grâce à la reconversion</p> <p>Objectif 5a : accélérer l'ajustement des structures agricoles et de la pêche</p> <p>Objectif 5b : faciliter le développement des zones rurales</p> <p>Objectif 6 : promouvoir le développement de régions à densité de population exceptionnellement faible (introduit en 1995, avec l'adhésion de la Finlande et de la Suède)</p>
2000-2006	<p>Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement</p> <p>Objectif 2 : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle</p> <p>Objectif 3 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi</p>
2007-2013	<p>Objectif 1 : convergence : promouvoir des conditions et des facteurs favorables à la croissance conduisant à une réelle convergence pour les États membres et les régions les moins développés</p> <p>Objectif 2 : compétitivité régionale et emploi : renforcer la compétitivité et l'attractivité et accroître l'emploi</p> <p>Objectif 3 : coopération territoriale européenne : renforcer la coopération transfrontalière par le biais d'initiatives locales et régionales communes, d'une coopération transnationale visant au développement territorial intégré et de la coopération et des échanges interrégionaux d'expériences</p>
2014-2020	<p>La Politique de cohésion définit 11 objectifs thématiques générateurs de croissance. Les investissements du FEDER concernent prioritairement les objectifs 1 à 4, les priorités du FSE (Fonds social européen) vont vers les objectifs 8 à 11 (même si le FSE soutient également les objectifs 1 à 4) et le Fonds de cohésion soutient les objectifs 4 à 7 et 11.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation 2. Améliorer l'accès, l'utilisation et la qualité des technologies de l'information et de la communication 3. Renforcer la compétitivité des PME 4. Favoriser la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ 5. Promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques 6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources 7. Promouvoir le transport durable et améliorer les infrastructures de réseaux 8. Promouvoir des emplois durables et de qualité, et favoriser la mobilité de la main-d'œuvre 9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et contre toute forme de discrimination 10. Investir dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie 11. Renforcer l'efficacité de l'administration publique

Sources : auteurs ; DG Regio, Commission européenne.

En 1975 est créé le Fonds européen de développement régional (FEDER). L'objectif est de corriger les déséquilibres régionaux dus (1) à la prédominance de l'agriculture, (2) aux mutations industrielles et (3) au chômage structurel. En 1988, le Conseil européen affecte 64 milliards d'ECU aux fonds structurels sur une période de cinq ans et adopte le premier règlement intégrant les fonds structurels, dont la première période de programmation débute officiellement en 1989 pour se terminer en 1993. Le contexte et les temps sont favorables au changement, notamment liés à deux facteurs interdépendants. Le premier est le Programme du marché intérieur, pivot de la stratégie de Jacques Delors pour le lancement de l'intégration européenne après « l'ère du marasme ». Le renforcement de la cohésion est présenté par la Commission européenne comme la condition *sine qua non* de cette initiative d'intégration ambitieuse et le message trouve le soutien de deux rapports influents parrainés par la Commission (rapports Padoa-Schioppa, 1987 et Cecchini, 1988). Le second facteur de facilitation concerne l'élargissement à la péninsule ibérique : l'adhésion de l'Espagne et du Portugal amène deux membres beaucoup plus pauvres que le reste de la communauté européenne. Préoccupés par la menace concurrentielle du marché intérieur pour leurs économies – qui souffraient déjà d'importants problèmes de développement régionaux (et nationaux) –, les deux pays présentent des arguments solides en faveur d'une politique de développement régional remaniée et jouent un rôle essentiel dans la coalition des intérêts communautaires en faveur de la cohésion.

45

Après l'achèvement du marché intérieur, le traité de Maastricht (approuvé en février 1992) marque un nouvel âge pour l'intégration européenne en prévoyant la création de l'UEM. Il renforce également la priorité accordée à la cohésion économique et sociale, en en faisant un objectif central de l'UE, au même titre que le marché intérieur et l'UEM. Dans ce contexte a lieu en 1993 la première série de réformes de la Politique régionale. Un nouvel instrument – le Fonds de cohésion – est introduit pour cofinancer des projets d'infrastructures dans les États membres les plus en difficulté (Grèce, Irlande, Espagne et Portugal) et les aider à satisfaire aux critères de convergence de l'UEM. En outre, la priorité accrue accordée à la cohésion dans le traité se traduit par un important coup de pouce financier (Commission européenne, 1992). Un accord sur le paquet Delors II – lors du Conseil européen d'Édimbourg en décembre 1992 – permet de doubler les ressources allouées à la Politique de cohésion pour la période 1994-1999 (soit un tiers du budget communautaire).

La réforme suivante a lieu en 1999 pour couvrir la période de programmation 2000-2006. D'une part, les réformes sont développées et convenues lors des négociations sur l'élargissement, même si le nombre exact de nouveaux États membres à rejoindre reste incertain. D'autre

part, le climat économique est également difficile, avec une préoccupation croissante pour le chômage, comme en témoignent l'ajout d'un nouveau titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam en 1997 et de fortes pressions sur l'assainissement budgétaire dans l'UE, en partie liées à l'introduction de l'euro. Ces conditions économiques difficiles expliquent largement pourquoi la part des fonds alloués à la Politique de cohésion pour la période 2000-2006 reste relativement stable.

La Politique de cohésion pour la période 2007-2013 doit être envisagée dans le contexte d'une combinaison de considérations politiques, économiques et financières, qui ont de profondes implications sur sa forme et son contenu (Bachtler et Wishlade, 2004). L'élargissement en 2004 à dix nouveaux États membres avec des niveaux de développement nettement inférieurs, puis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 modifient de manière significative la géographie des inégalités européennes (Bourdin, 2010), avec deux conséquences inévitables et politiquement sensibles : (1) une modification de la contribution des différents États membres au budget européen et (2) une réorientation des ressources de la Politique de cohésion de l'UE15 vers les nouveaux États membres. Un autre facteur concerne l'importance grandissante accordée à la croissance économique et à l'emploi durable dans l'UE. La stratégie de Lisbonne a été lancée en 2000, mais les performances médiocres de l'économie de l'UE et les difficultés de mise en œuvre du programme deviennent rapidement évidentes.

Le rapport Kok (2004), commandé par le Conseil européen, relance l'idée de la stratégie dite de « la croissance et l'emploi ». Un rapport indépendant dirigé par Sapir *et al.* (2004) et commandé par Romano Prodi ravive le débat en appelant à un recentrage majeur des dépenses de l'UE pour mieux refléter ses priorités en matière de croissance et d'emploi. Outre la suppression de la Politique agricole commune (PAC), il appelle à une réforme radicale de la Politique de cohésion en (1) renationalisant les aides européennes et en (2) remplaçant le système existant par deux nouveaux fonds : un fonds de convergence pour soutenir le renforcement des institutions et le capital humain et physique dans les pays à faible revenu (essentiellement l'Europe centrale et orientale) et un fonds de restructuration pour soutenir la restructuration économique dans l'ensemble de l'UE.

Dans le même ordre d'idées, certains États membres – en particulier les Pays-Bas et le Royaume-Uni – font des propositions visant à limiter l'appui à la Politique de cohésion aux États membres les moins développés, faute de capacités institutionnelles suffisantes pour absorber les fonds. En avril 2006, le montant total des ressources disponibles pour la Politique de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013 est fixé à une somme totale de 347 Md€, soit 35,7 % du

budget de l'UE. Dans le cadre de cette nouvelle architecture, trois nouveaux objectifs s'imposent : convergence (80 % du budget, y compris le Fonds de cohésion), compétitivité régionale et emploi, et coopération territoriale (cf. tableau 1 *supra*).

Le contexte économique joue un rôle important dans le changement majeur qui s'opère pour la période 2014-2020 (Berkowitz *et al.*, 2015). La crise économique et financière de 2008 a eu un impact considérable sur la zone euro, et en particulier sur la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Italie et l'Espagne. La grave récession qui a sévi dans l'UE a porté le chômage à un niveau sans précédent, en particulier dans le sud, et creusé le fossé entre les pays dits « contributeurs nets » – ils versent plus d'argent qu'ils n'en reçoivent – et « bénéficiaires nets », un peu comme si la logique Thatcher s'était propagée (Bourdin, 2014). Le débat sur les solutions possibles divise les États membres sur l'adoption de mesures d'austérité ou plutôt de solidarité. Dans ce contexte, alors que la Politique de cohésion a permis au moins en partie d'amortir ce choc (Camañi et Capello, 2015), les négociations sur son budget sont tendues. Le raisonnement en faveur de la « place » (au sens du territoire) et de la qualité des institutions dans l'explication de la croissance inégale dans l'UE gagne du terrain et s'impose (OCDE, 2009 ; Williamson, 2009 ; Farole *et al.*, 2011 ; Rodriguez-Pose, 2013). Le rapport Barca (2009) prône une approche davantage territorialisée de la Politique de cohésion, avec une stratégie de *place-based policy*, c'est-à-dire une approche dite de « spécialisation intelligente » favorisant des interventions ciblées et adaptées aux caractéristiques des régions européennes (Bourdin, 2019). Le 2 décembre 2013, le cadre financier pluriannuel est adopté et la somme de 351,8 Md€ est dédiée à la Politique de cohésion, dans une déclinaison maintenant beaucoup plus régionalisée (cf. tableau 3 de l'Annexe pour observer l'évolution des fonds de la Politique de cohésion en fonction des dernières périodes de programmation).

LA COHÉSION TERRITORIALE : QUELQUES CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES

Avec le traité d'Amsterdam (1997) est ajouté, à côté du principe de cohésion économique et sociale, celui d'une cohésion territoriale (Baudelle et Elissalde, 2007 ; Elissalde *et al.*, 2013) dont l'objectif est de « parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE » (article 16). Plus tard, le concept de cohésion territoriale, qui traduit l'objectif de développement équilibré et durable des territoires, est également intégré comme un objectif de l'UE, au même titre que la cohésion économique et sociale, dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) ou encore dans le traité de Lisbonne (2007).

Pour Niebuhr et Stiller (2003), la cohésion territoriale concerne la réduction des disparités (économiques) entre les différents territoires européens (approche multiniveaux). Vogelij et Nauta (2004) considèrent que la cohésion économique et sociale tente de réduire les différences économiques et sociales entre les régions et les pays, tandis que la cohésion territoriale se focalise au contraire sur la stimulation des différences en créant des opportunités de développement. L'Agenda territorial de l'UE (2007) fournit des explications sur l'adjectif « territorial » (bien que la signification de la notion même de territoire varie de manière significative au sein de l'UE). Selon ce document, (1) le contexte géographique et les lieux comptent, (2) les politiques européennes doivent être différenciées en fonction du contexte territorial, (3) la thématique de l'intégration des différentes politiques sectorielles ayant un impact sur les territoires (peu importe le niveau) est souhaitable, mais difficile à réaliser, et (4) l'implication des acteurs des collectivités locales et régionales est fondamentale dans le succès des stratégies adoptées.

Pour Davoudi (2005), la cohésion territoriale est un principe politique complexe et « brouillon », souvent difficile à saisir, combinant les notions de développement spatial et de planification territoriale émanant de sources largement divergentes, s'étendant de la tradition française d'aménagement du territoire (Husson, 2002) au *Raumplanung* allemand, qui met l'accent sur l'intégration et la coordination des impacts spatiaux potentiels des politiques sectorielles. Faludi (2004 et 2007) montre que l'influence française est déterminante dans l'inclusion de la cohésion territoriale dans l'agenda politique de l'UE, afin de soutenir l'idée d'un modèle de société européen (pour reprendre l'expression de Jacques Delors), face au modèle de développement libéral anglo-saxon.

À ce titre, Michel Barnier – le Commissaire européen en charge de la Politique régionale entre 2000 et 2004 – a joué un rôle déterminant dans l'inclusion de la cohésion territoriale dans le *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale* (Commission européenne, 2001) en invoquant les principes développés deux ans plus tôt dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)¹. Il identifiait ainsi plusieurs composantes : (1) le souci d'équité (le lieu où vivent les gens ne doit pas influencer radicalement leurs opportunités socioéconomiques ou leur qualité de vie), (2) la compétitivité (les régions et les villes jouent, chacune à leur niveau, un rôle clé dans la croissance et la création d'emplois), (3) la durabilité et (4) la bonne gouvernance.

LE TOURNANT TERRITORIAL

Pratiquement absente du traité de Rome, la Politique de cohésion repose aujourd'hui sur un cadre constitutionnel confortable. Le traité de Maastricht, qui n'a pas encore été ratifié par tous les États membres,

a ajouté une dimension « territoriale » à la cohésion économique et sociale, permettant d'élargir le champ d'action de la politique pour traiter de questions spatiales plus vastes (Bourdin, 2019).

Le terme de « *place-based policy* » est crédité à Winnick (1966), qui a inventé l'expression « *place prosperity* » pour illustrer les tensions dans les politiques fédérales américaines concernant la redistribution géographique des activités économiques. Ce dilemme politique classique – à savoir si les politiques doivent cibler des zones géographiques ou bien des individus en difficulté – a depuis été débattu par des universitaires provenant de différentes disciplines. La réflexion théorique a permis de souligner l'importance d'aspects tels que le capital humain et l'innovation (théorie de la croissance endogène), l'agglomération et le rôle de la distance (nouvelle géographie économique) ou les institutions (économie institutionnelle). Ces modèles explicatifs permettent un regard nouveau sur les inégalités territoriales (Rodriguez-Pose et Crescenzi, 2008 ; Capello et Nijkamp, 2010 ; Farole *et al.*, 2011 ; Barca *et al.*, 2012) et mettent en évidence l'importance des spécificités locales et des atouts matériels et non matériels sur lesquels repose la compétitivité des régions (Camagni et Capello, 2009).

Les éléments clés de la politique de développement régional de l'ancien paradigme reposaient sur des projets d'infrastructures tels que les routes, les chemins de fer, les infrastructures portuaires dans les régions en retard et périphériques, la création d'emplois par le biais d'une industrialisation fondée sur l'aide de l'État et des stratégies d'investissement destinées à soutenir et à attirer des filiales de grandes sociétés internationales. Ces éléments avaient la faveur des décideurs en raison de leur simplicité, de leur tangibilité et de leur popularité (Bachtler et Yuill, 2001). Les limites de ces politiques de développement traditionnelles – fondées sur les théories de la croissance et du développement des années 1950 – ont été mises en lumière : un manque de cohérence, avec un lien limité ou nul entre les dépenses consacrées à la Politique régionale et la répartition régionale des dépenses dans d'autres domaines (Crescenzi et Rodriguez-Pose, 2012). En outre, les mêmes solutions ont été appliquées à des problèmes similaires, dans différents territoires, sans tenir compte de la spécificité du contexte régional et local (Barca *et al.*, 2012 ; McCann et Ortega-Argilés, 2015). Enfin l'OCDE (2009) souligne que l'approche du développement régional « par le haut » n'a pas eu l'efficacité escomptée. Elle n'a pas permis d'atteindre les principaux objectifs de la Politique régionale, à savoir la lutte contre le chômage, l'amélioration de la situation économique des régions et la réduction des disparités entre pays.

C'est dans ce contexte qu'un débat très dynamique sur la Politique régionale – partagé selon deux points de vue radicalement différents (Tomaney *et al.*, 2010 ; Barca *et al.*, 2012) – a émergé. D'une part, une

idée « *spatially-blind* » de la politique de développement régional, mettant l'accent sur les avantages de l'agglomération et des retombées découlant de la concentration géographique de la croissance (Banque mondiale, 2009). D'autre part, une approche « *place-based* » qui suppose que le contexte géographique compte, en termes de caractéristiques institutionnelles, culturelles et sociales (Barca, 2009 ; OCDE, 2009). L'OCDE (2009) a résumé les principales caractéristiques de la « *place-based policy* », à savoir le passage (1) de l'octroi de subventions compensant les désavantages à l'investissement à l'appui des capacités/spécificités régionales, (2) d'approches sectorielles aux approches multisectorielles, (3) d'un rôle dominant pour le gouvernement central ou local à une approche de gouvernance à plusieurs niveaux et impliquant davantage de parties prenantes.

Tableau 2
Répartition des fonds structurels et d'investissement européens
par thématique pour 2014-2020 : priorité aux entreprises
et au développement durable
 (en euros)

Thématique 2014-2020	Politique de cohésion
Compétitivité des PME	64 716 368 261
Protection de l'environnement et efficacité des ressources	63 757 319 710
Infrastructures et réseaux de transport et d'énergie	58 119 637 652
Inclusion sociale	45 772 894 515
Recherche et innovation	44 115 042 746
Économie bas carbone	44 013 081 653
Emploi durable et de qualité	43 126 472 324
Éducation et formation	34 921 291 486
Adaptation au changement climatique et prévention des risques	28 617 905 952
Technologies de l'information et de la communication	14 158 484 321
Assistance technique	13 595 013 204
Efficacité de l'administration publique	5 058 427 233
Régions enclavées et faibles densités	674 873 721

Sources : auteurs ; DG Regio, Commission européenne.

UN AGENDA TERRITORIAL RÉFORMÉ : LA SPÉCIALISATION INTELLIGENTE ET SES IMPLICATIONS TERRITORIALES

L'approche dite « *place-based* » est cohérente avec la stratégie « Europe 2020 » pour une croissance « intelligente, durable et inclusive » (Commission européenne, 2010b). Encore fallait-il la traduire dans la Politique régionale. L'une des questions difficiles auxquelles

sont confrontées toutes les interventions est de savoir comment choisir les priorités en matière de financement des politiques. La solution présentée par David *et al.* (2009), conseillers auprès du commissaire européen chargé de la recherche, Janez Potocnik, reposait sur l'idée que les régions de l'UE devaient accorder la priorité à l'alignement des actions et des interventions afin de maximiser les possibilités de favoriser les « processus de recherche entrepreneuriale ».

Le programme de « spécialisation intelligente » (*smart specialization*) ou de « développement intelligent » (*smart development*) qu'ils ont proposé est axé sur la recherche des moyens d'exploiter les réseaux de connaissances et les effets d'échelle dans les domaines où les régions possèdent à la fois des atouts existants et un potentiel de diversification dans des secteurs, activités ou technologies connexes et liés. Selon le rapport Barca (2009), la spécificité de chaque région exige que les interventions économiques et sociales soient adaptées aux lieux plutôt que d'être a-spatiales ou ciblées sur des secteurs spécifiques et sans liens locaux avérés. Les propositions de Foray *et al.* (2009) permettent de décliner cette stratégie via le concept de spécialisation intelligente, adapté à chaque région.

Cette idée, qui provient de réflexions sectorielles sur les externalités de connaissances et la valeur créée découlant de la R&D (recherche et développement), s'est adaptée au contexte du programme de la réforme de la Politique régionale de l'UE, comme Foray *et al.* (2009) l'avaient recommandé. La réforme a donc été axée en privilégiant une approche à la fois *place-based* et fondée sur les avantages différenciatifs imaginés dans le cadre de la spécialisation intelligente. De manière concrète, pour que les régions reçoivent des fonds de développement, elles doivent établir des programmes et des projets visant à encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation, sur la base d'une stratégie explicitement élaborée à partir d'un état des lieux des forces du territoire, et tout particulièrement des fameux domaines régionaux et territoriaux et des réseaux qui leur sont liés. La logique du processus de priorisation des politiques n'est pas censée être exclusive ou exhaustive, mais plutôt de nature thématique et conçue pour favoriser la concurrence dans les propositions d'allocation des ressources (McCann, 2015).

Aujourd'hui le concept de spécialisation intelligente a acquis une importance politique et analytique centrale en Europe (Commission européenne, 2010a ; McCann et Ortega-Argilés, 2015). Selon la Commission européenne, les stratégies régionales de spécialisation intelligente conduisent à un ensemble plus complet d'objectifs de développement afin d'« exploiter le potentiel sous-utilisé dans toutes les régions pour renforcer la compétitivité régionale » (OCDE, 2009). Elles

encouragent les régions à élaborer leurs stratégies d'innovation à la fois à partir de la structure existante et en fonction des possibilités de diversification potentielle.

CONCLUSION ET RÉFLEXION SUR LES ENJEUX DU FUTUR BUDGET DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

L'objectif politique de la lutte contre les disparités régionales remonte au traité de Rome, alors que la Politique régionale ou de cohésion de l'UE est née de la reconnaissance du fait que les avantages et les coûts du marché unique n'étaient pas répartis de manière égale et généraient des disparités régionales. Ainsi la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale consisterait en la réalisation du marché intérieur, en veillant à ce que tous puissent en ressentir les avantages et à ce que toutes les régions du territoire de l'UE soient compétitives. Ces dernières années, la Politique de cohésion a subi de profondes modifications et les négociations actuelles sur le futur budget européen dépendront très largement des deux enjeux majeurs que sont le Brexit et l'émigration.

52

Bien que le Royaume-Uni, en tant qu'État membre riche, soit un contributeur net au budget de l'UE, il présente des variations importantes au niveau régional, et les régions les plus pauvres sont bénéficiaires nettes de l'UE en raison de leur éligibilité au financement de la cohésion. L'impact du Brexit variera donc selon les régions et dépendra des réponses politiques, de la priorité accordée aux inégalités sociales et territoriales et de la capacité institutionnelle aux niveaux national et infranational. À cet égard, le bilan du Royaume-Uni n'est pas prometteur (Bachtler et Begg, 2017 et 2018). La première question est de savoir si le cofinancement national (provenant de sources publiques et privées) continuera d'être disponible, en particulier pour les nombreux projets sociaux à petite échelle, qui ne seraient pas viables sans lui. Les dépenses publiques subissant actuellement de fortes pressions, plusieurs territoires britanniques devront rechercher des sources de financement alternatives. Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'UE laissera les régions britanniques les plus pauvres sans accès aux fonds structurels de l'UE, alors qu'ils sont pourtant nécessaires pour le développement territorial. Di Cataldo (2017) met notamment en évidence l'accent sur deux régions qui ont voté pour quitter l'UE lors du référendum sur le Brexit, bien qu'elles aient bénéficié de la Politique de cohésion de l'UE pendant de nombreuses années. Par exemple, il montre qu'une région comme le Cornwall, qui bénéficie depuis longtemps des politiques de l'Objectif 1, est exposée à des chocs à court terme sur l'économie locale et le marché du travail.

Un second enjeu pour le budget 2021-2027 est celui de la crise migratoire qui traverse le continent. L'exécutif de l'UE a proposé de dépenser plus d'argent pour l'Italie et les autres pays du sud touchés par les crises économiques et migratoires, tout en donnant moins aux quatre pays de Visegrad (la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie), sur la base d'une nouvelle répartition des fonds tenant compte des niveaux de chômage et de l'accueil des migrants et pas seulement du PIB par habitant comme précédemment. Cela se traduira par des allocations moins élevées pour les pays d'Europe orientale, qui ont mieux surmonté la crise économique et financière que les pays méditerranéens (Bourdin, 2018b). Par exemple, dans un projet de budget global de 373 Md€ pour la cohésion entre 2021 et 2027, 72,7 Md€ seraient alloués à la Pologne, la part la plus élevée parmi les États de l'UE, ce qui représente une réduction par rapport aux 82,1 Md€ engagés au cours de l'actuelle période budgétaire 2014-2020. Cette politique visant à réorienter une partie des fonds européens des régions centre-orientales vers les régions méditerranéennes s'explique aussi par le fait que la Grèce, l'Italie et l'Espagne sont confrontées à un chômage à deux chiffres, tandis que les taux de chômage sont inférieurs à 5 % de la population active en Pologne, en Hongrie et en République tchèque. Par ailleurs, l'Italie et la Grèce sont également les principaux pays d'arrivée pour les migrants et les réfugiés du Moyen-Orient et d'Afrique, alors que les pays d'Europe centrale, menés en particulier par la Pologne et la Hongrie, ont refusé d'accueillir des réfugiés dans le cadre d'un plan de relocalisation de l'UE. Alors que ces pays (de l'Europe méditerranéenne et d'Europe centrale et orientale) sont tous considérés comme des pays dits « Amis de la cohésion » (bénéficiaires nets), il semblerait que des désaccords entre eux sur le futur budget pourraient remettre en cause leur volonté d'aller vers plus de solidarité entre les États membres. Dans un contexte mouvant et instable, la cohésion européenne est aujourd'hui plus que jamais réinterrogée, et ses stratégies de redistribution soumises à des processus de décision politique toujours plus instables.

NOTE

1. Selon les termes du SDEC, la cohésion territoriale vise à « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » pour « parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE ».

BIBLIOGRAPHIE

- BACHTLER J. et BEGG I. (2017), « Cohesion Policy after Brexit: the Economic, Social and Institutional Challenges », *Journal of Social Policy*, vol. 46, n° 4, pp. 745-763.
- BACHTLER J. et BEGG I. (2018), « Beyond Brexit: Reshaping Policies for Regional Development in Europe », *Papers in Regional Science*, vol. 97, n° 1, pp. 151-170.
- BACHTLER J. et WISHLADE F. G. (2004), « Searching for Consensus: the Debate on Reforming EU Cohesion Policy », University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- BACHTLER J. et YUILL D. (2001), « Policies and Strategies for Regional Development: a Shift in Paradigm? », European Policies Research Centre.
- BANQUE MONDIALE (2009), *World Development Report*, Washington DC.
- BARCA F. (2009), *Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, European Communities.
- BARCA F., MCCANN P. et RODRIGUEZ-POSE A. (2012), « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, vol. 52, n° 1, pp. 134-152.
- BAUDELE G. et ÉLISSALDE B. (2007), « L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ? », *L'Information géographique*, vol. 71, n° 4, pp. 43-67.
- BEGG I. (2010), « Cohesion or Confusion: a Policy Searching for Objectives », *European Integration*, n° 32, pp. 77-96.
- BERKOWITZ P., VON BRESKA E., PIENKOWSKI J. et RUBIANES A. C. (2015), *The Impact of the Economic and Financial Crisis on the Reform of Cohesion Policy 2008-2013*, European Commission.
- BOURDIN S. (2010), « Repenser le futur de la politique de cohésion européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale : la prise en compte de l'espace géographique comme piste de recherche », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, n° 55, pp. 43-59.
- BOURDIN S. (2014), « Les défis de la future politique régionale européenne 2014-2020 : on prend les mêmes et on recommence », *Géocroniques*.
- BOURDIN S. (2018a), « Analyse spatiale de l'efficacité des fonds structurels européens sur la croissance régionale », *Revue d'économie régionale & urbaine*, pp. 243-270.
- BOURDIN S. (2018b), « Géographie de la résilience des régions face à la crise », *Région et développement*, n° 4.
- BOURDIN S. (2019), « Concevoir autrement la politique de cohésion de l'Union européenne : la spécialisation intelligente comme approche davantage territorialisée ? », *Revue économie et institutions*, n° 28.
- CAMAGNI R. et CAPELLO R. (2009), « Territorial Capital and Regional Competitiveness: Theory and Evidence », *Studies in Regional Science*, vol. 39, n° 1, pp. 19-39.
- CAMAGNI R. et CAPELLO R. (2015), « Rationale and Design of EU Cohesion Policies in a Period of Crisis », *Regional Science Policy & Practice*, vol. 7, pp. 25-47.
- CAPELLO R. et NIJKAMP P. (éd.) (2010), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar Publishing.
- CECCHINI P. (1988), *The European Challenge*, Rapport pour la Commission européenne.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1992), *From the Single Act to Maastricht and Beyond: the Means to Match our Ambitions*.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001), *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale. Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*, Office des publications des communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010a), « Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020 », Communication, n° 553.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2010b), *Europe 2020 : a European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

- CRESCENZI R. et RODRIGUEZ-POSE A. (2012), « Infrastructure and Regional Growth in the European Union », *Papers in Regional Science*, vol. 91, n° 3, pp. 487-513.
- DALL'ERBA S. et FANG F. (2017), « Meta-Analysis of the Impact of European Union Structural Funds on Regional Growth », *Regional Studies*, vol. 51, pp. 822-832.
- DAVID P., FORAY D. et HALL B. (2009), « Measuring Smart Specialisation: the Concept and the Need for Indicators », Knowledge for Growth Expert Group.
- DAVOUDI S. (2005), « Understanding Territorial Cohesion », *Planning, Practice & Research*, vol. 20, n° 4, pp. 433-441.
- DE BOE P., GRASLAND C. et HEALY A. (1999), « Spatial Integration, Strand 1.4 », Programme ESPON.
- DI CATALDO M. (2017), « The Impact of EU Objective 1 Funds on Regional Development: Evidence from the UK and the Prospect of Brexit », *Journal of Regional Science*, vol. 57, n° 5, pp. 814-839.
- ÉLISSALDE B., SANTAMARIA F. et JEANNE P. (2013), « L'affirmation du rôle de la Commission européenne : de l'importance du discours sur la cohésion », *L'Espace Géographique*, vol. 42, n° 2, pp. 97-114.
- FALUDI A. (2004), « Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? », *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, 1349-1365.
- FALUDI A. (2007), « Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society », *European Planning Studies*, vol. 15, n° 4, pp. 567-583.
- FAROLE T., RODRIGUEZ-POSE A. et STORPER M. (2011), « Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 49, pp. 1089-1111.
- FORAY D., DAVID P. A. et HALL B. (2009), « Smart Specialisation – the Concept », *Knowledge Economists Policy Brief*, vol. 9, n° 85, p.100.
- HUSSON C. (2002), *L'Europe sans territoire : essai sur le concept de cohésion territoriale*, Éditions de l'Aube.
- KOK W. (2004), *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport Kok, Bruxelles, Novembre.
- MANZELLA G. P. et MENDEZ C. (2009), « The Turning Points of EU Cohesion Policy », *Working Paper Report to Barca Report*.
- MCCANN P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Edward Elgar Publishing.
- MCCANN P. et ORTEGA-ARGILÉS R. (2015), « Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy », *Regional Studies*, vol. 49, n° 8, pp. 1291-1302.
- NIEBUHR A. et STILLER S. (2003), « Territorial Disparities in Europe », *Intereconomics*, vol. 38, n° 3, pp. 156-164.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2009), *OECD Territorial Reviews*.
- PADOA-SCHIOPPA T. (1987), *Efficiency, Stability and Equity: a Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Rapport pour la Commission européenne.
- RODRIGUEZ-POSE A. (2013), « Do Institutions Matter for Regional Development? », *Regional Studies*, vol. 47, n° 7, pp. 1034-1047.
- RODRIGUEZ-POSE A. et CRESCENZI R. (2008), « Research and Development, Spillovers, Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth in Europe », *Regional Studies*, vol. 42, n° 1, pp. 51-67.
- SAPIR A., AGHION P., BERTOLA G., HELLWIG M., PISANI-FERRY J., ROSATI D., VIÑALS J., WALLACE H., BUTI M. et NAVA M. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: the Sapir Report*, OUP Oxford.
- SBRAGIA A. (2010), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community*, Brookings Institution Press.
- TARSCHYS D. (2003), « Reinventing Cohesion: the Future of European Structural Policy », Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps).
- TOMANEY J., PIKE A. et RODRIGUEZ-POSE A. (2010), « Local and Regional Development in Times of Crisis », *Environment and Planning A*, vol. 42, n° 4, pp. 771-779.
- TONDL G. (1995), « Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence? », *EI Working Papers*, WU Vienna University of Economics and Business, Vienne.

- TORRE A. et BOURDIN S. (2014), *Big Bang Territorial*, Armand Colin.
- VOGELIJ J. et NAUTA C. (2004), « Territory and Innovation – The Lisbon Strategy », Royal Haskoning Nederland BV Spatial Development, commissioned by VROM – DG Ruimte, février.
- WILLIAMSON C. R. (2009), « Informal Institutions Rule: Institutional Arrangements and Economic Performance », *Public Choice*, vol. 139, n° 3-4, pp. 371-387.
- WINNICK L. (1966), « Place Prosperity vs People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity », *Essays in Urban Land Economics*, pp. 273-83.
- WISHLADE F., GROSS F., YUILL D., GORZELAK G., KOZAK M. et MENDEZ C. (2011), *The Objective of Economic and Social Cohesion in the Economic Policies of the Member States*.

ANNEXE

Tableau 3
Évolution des enveloppes de la Politique de cohésion
attribuées à chaque État membre

Pays	2000-2006		2007-2013		2014-2020		Gagnants et perdants (comparaison 2000-2006 & 2014-2020 en part du budget total)
	Total	Part du total	Total	Part du total	Total	Part du total	
HR					8 448 583 357 €	2,44%	/
BG	697 319 997 €	0,21%	6 808 711 598 €	1,96%	7 420 602 849 €	2,15%	+++
CZ	4 150 943 136 €	1,25%	26 722 828 593 €	7,68%	21 528 238 948 €	6,22%	++
MT	137 275 276 €	0,04%	846 546 698 €	0,24%	707 989 554 €	0,20%	++
SK	2 738 181 262 €	0,82%	11 548 986 750 €	3,32%	13 684 527 616 €	3,96%	++
CY	164 075 004 €	0,05%	632 453 575 €	0,18%	745 348 474 €	0,22%	++
HU	5 436 079 504 €	1,64%	25 237 569 255 €	7,26%	21 544 112 983 €	6,23%	++
SI	781 671 760 €	0,24%	4 168 540 562 €	1,20%	3 067 924 925 €	0,89%	++
PL	21 008 667 184 €	6,32%	66 009 322 172 €	18,98%	76 882 841 198 €	22,23%	++
EE	1 326 751 244 €	0,40%	6 843 536 527 €	1,97%	3 499 202 664 €	1,01%	++
LT	2 819 779 624 €	0,85%	6 842 856 737 €	1,97%	6 709 396 130 €	1,94%	++
LV	2 178 608 278 €	0,66%	4 612 507 248 €	1,33%	4 418 233 214 €	1,28%	+
DK	262 252 370 €	0,08%	643 649 571 €	0,19%	419 640 106 €	0,12%	+
BE	1 664 016 496 €	0,50%	2 254 732 846 €	0,65%	2 051 722 326 €	0,59%	+
SE	1 744 345 018 €	0,53%	1 849 360 632 €	0,53%	1 743 014 603 €	0,50%	-
FR	16 235 068 488 €	4,89%	14 251 831 688 €	4,10%	14 918 792 847 €	4,31%	-
PT	23 438 053 457 €	7,06%	21 571 554 098 €	6,20%	21 405 129 949 €	6,19%	-
IT	37 484 675 606 €	11,28%	28 759 721 868 €	8,27%	33 668 881 695 €	9,73%	-
FI	1 757 080 798 €	0,53%	1 676 184 292 €	0,48%	1 310 059 263 €	0,38%	-
RO	33 138 488 928 €	9,98%	19 539 019 144 €	5,62%	22 586 232 192 €	6,53%	-
UK	16 160 793 848 €	4,86%	10 713 499 874 €	3,08%	11 009 431 989 €	3,18%	-
DE	30 672 185 294 €	9,23%	26 301 430 660 €	7,56%	18 269 459 134 €	5,28%	-
AT	1 723 379 456 €	0,52%	1 509 557 288 €	0,43%	978 349 432 €	0,28%	-
LU	87 588 242 €	0,03%	63 679 445 €	0,02%	39 558 626 €	0,01%	-
GR	37 352 003 716 €	11,24%	20 385 374 648 €	5,86%	16 273 396 667 €	4,71%	-
ES	80 197 055 294 €	24,14%	35 111 678 588 €	10,10%	30 487 779 255 €	8,82%	-
NL	3 779 915 200 €	1,14%	1 891 081 531 €	0,54%	1 020 565 406 €	0,30%	-
IE	5 074 206 376 €	1,53%	961 607 249 €	0,28%	1 023 436 343 €	0,30%	-

Sources : auteurs ; DG Régio, Commission européenne.

