

## FONDS STRUCTURELS ET DISPARITÉS RÉGIONALES EN EUROPE

**La réforme des fonds structurels destinés à favoriser le rattrapage des régions pauvres de l'Europe constitue un enjeu important pour l'Union. En même temps que celle-ci se prépare à un élargissement qui accroîtra les disparités régionales, les pays contributeurs nets au budget européen réclament une diminution de leur participation financière. L'examen de l'évolution des disparités nationales et régionales en Europe montre que si les écarts de revenus entre pays se sont réduits, ce n'est pas le cas des écarts entre régions. La montée en puissance des régions les plus riches, à l'origine de ce résultat, pose la question de l'affectation optimale des fonds structurels. Cette question, à laquelle ni la théorie ni les travaux empiriques n'apportent de réponse définitive, est essentiellement politique. Elle soulève celle des objectifs économiques et sociaux de la politique régionale de l'Europe.**

Les fonds structurels ont pour vocation de renforcer la cohésion régionale européenne. Ils visent à atténuer les écarts de développement entre les régions, à reconverter les zones industrielles et rurales en déclin, ou à réduire le chômage de longue durée. Leurs ressources représentent, en 1999, 36% du budget européen, soit 0,45% du PNB des Quinze. Elles sont principalement allouées à des projets d'infrastructures, à l'amélioration de l'environnement productif et aux ressources humaines.

Les fonds structurels, dont l'origine remonte aux années soixante, ont été, à partir des années soixante-dix et quatre-vingt, principalement destinés aux nouveaux adhérents, moins développés, de la Communauté<sup>1</sup>. Inscrits dans l'Acte unique de 1985, ces fonds<sup>2</sup> ont été réformés et dotés de moyens importants en 1989 (encadré 1). Aujourd'hui, la perspective du prochain élargissement de l'Union européenne à cinq pays de l'Est<sup>3</sup> — dont le PIB par tête, en parité de pouvoir d'achat, n'atteint en moyenne qu'un peu plus du tiers du niveau communautaire — repose la question de l'efficacité de la politique régionale européenne face au double objectif de rapprochement des situations nationales et régionales.

### ■ Rattrapage des pays, disparités entre régions

Lorsqu'on observe l'évolution des PIB par tête au cours des quinze dernières années, le rattrapage des quatre pays moins développés de l'Union est manifeste (graphique 1). Calculés en parité de pouvoir d'achat selon la méthode de la

#### ENCADRÉ 1 - LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

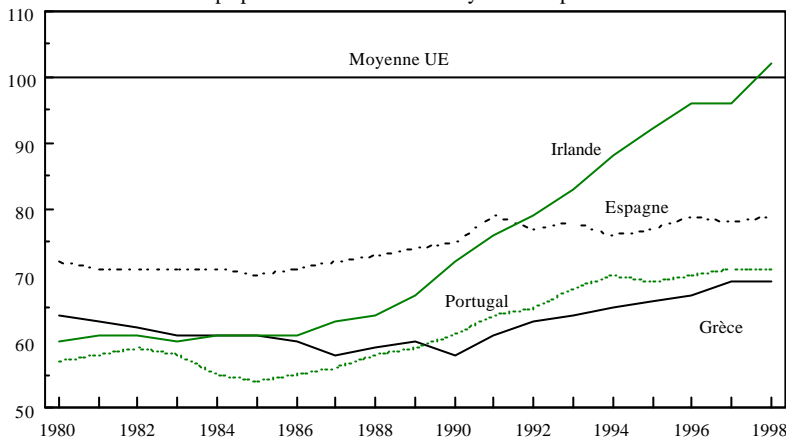
L'Agenda 2000 a regroupé les fonds structurels en trois objectifs<sup>1</sup>. Le premier concentre près de 70% des ressources. Il concerne les zones en retard de développement (notamment toutes les régions grecques et portugaises, l'Irlande, une grande partie de l'Espagne, l'Italie du Sud, la Corse et les départements français d'outre-mer, les nouveaux **Länder** allemands et l'Irlande du Nord). Pour être éligible, une région doit avoir un PIB spa par tête inférieur à 75% de la moyenne communautaire au cours des trois dernières années. Le second objectif concerne les mutations structurelles dans les zones industrielles et rurales. Le troisième regroupe la formation et la politique de l'emploi. En plus de ces trois objectifs, le fonds de cohésion, créé en 1994, destiné aux pays dont le PIB spa par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire, finance les infrastructures inter-régionales de transport et de protection de l'environnement. Les ressources de ce fonds atteignent environ 10% de celles des fonds structurels. L'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal en ont bénéficié. Pour la période 1994-1999, l'ensemble des interventions communautaires ont représenté 1,7% du PIB espagnol, 2,8% du PIB irlandais et 4% des PIB grec et portugais.

Les ressources propres du budget européen sont plafonnées à 1,27% du PNB communautaire. Pour la période de programmation 2000-2006, les ressources totales affectées aux fonds structurels et de cohésion sont de 275 milliards d'euros aux prix de 1997. Elles sont en augmentation de 37,5% par rapport à la période 1994-1999. Les fonds structurels reçus par un Etat-membre ne pourront dépasser 4% de son PNB. Dans la nouvelle programmation, au moins neuf régions dépassant désormais le seuil d'éligibilité devraient sortir de l'objectif 1 : Lisbonne au Portugal, Valence en Espagne, la Corse et le Valenciennois en France, la Sardaigne et les Pouilles en Italie, le Hainaut en Belgique, Flevoland aux Pays-Bas, et la République d'Irlande. Le prochain élargissement de l'Union européenne à l'Est s'accompagnera d'aides financières : 45 milliards d'euros seront prélevés sur l'enveloppe globale de 275 milliards.

1 Voir Union européenne (1999) "Sixième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de l'Union européenne", chapitre "Les fonds d'objectif 1".

1. Irlande, Grèce, Espagne et Portugal. A partir de 1994, ces quatre pays, dits pays de la Cohésion, ont reçu également des fonds de cohésion (cf encadré 1).  
2. Le **Fonds Européen de Développement Régional** (FEDER) finance les projets liés à l'investissement dans les régions défavorisées (infrastructures, R&D, éducation et santé). Les autres fonds sont le **Fonds Social Européen** la section **Orientation du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole** (FEOGA-Or) et l'**Instrument Financier d'Orientation de la Pêche** (IFOP).  
3. Hongrie, Pologne, Estonie, République tchèque et Slovaquie.

Graphique 1 - Le rattrapage des pays de la Cohésion  
PIB spa par habitant en % de la moyenne européenne



Source : Eurostat, base de données REGIO, calculs des auteurs.

Commission, les PIB spa par habitant<sup>4</sup> se situent désormais entre 69% (Grèce) et 102% (Irlande) de la moyenne communautaire. Amorcée à partir du milieu des années quatre-vingt dans les cas de l'Espagne, du Portugal et de l'Irlande, la convergence est particulièrement rapide pour ce dernier pays. En revanche, ce n'est qu'à partir de 1991 que le niveau de vie grec connaît une progression supérieure à la moyenne européenne (2 points de plus en moyenne par an).

Si l'on s'attache maintenant à l'évolution des PIB régionaux, le diagnostic est plus complexe. Une première observation peut être faite à partir d'un classement, selon le niveau de PIB spa par tête en 1980, des 151 régions européennes, en déciles de populations égales (encadré 2). La croissance des trois déciles les plus pauvres en 1980 apparaît sensiblement supérieure à la moyenne européenne (graphique 2). Ces résultats rejoignent les conclusions de D. Quah<sup>5</sup> qui montre, au moyen de différents indicateurs sur la période 1980-1989, qu'il n'y a pas de fatalité à rester pauvres pour les régions des pays de la Cohésion. Par ailleurs, nous avons effectué, sur la période 1980-1995, une régression de la croissance des 151 régions européennes sur leur niveau de revenu initial. Celle-ci fait bien apparaître une tendance à la convergence : en moyenne, plus le niveau de revenu des régions est faible en 1980, plus leur croissance est forte sur les quinze années suivantes<sup>6</sup>.

Cependant, on observe aussi que la croissance du décile le plus riche est plus forte que celle de la moyenne européenne. Entre les deux déciles extrêmes, le rapport des revenus par tête ne diminue que légèrement, passant de 2,7 en 1980 à 2,4 en 1996. Au total, et du fait aussi de la variété

des évolutions à l'intérieur de chaque décile, les indicateurs synthétiques de dispersion (coefficient de Gini pondéré ou coefficient de variation) n'indiquent pas de réduction significative des disparités entre régions européennes<sup>7</sup>.

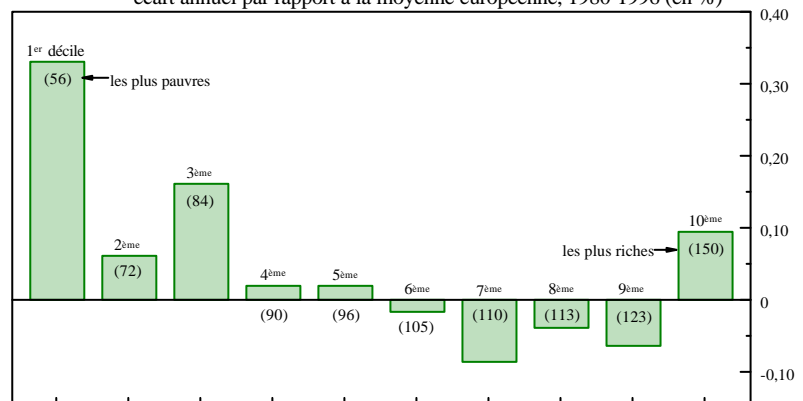
Considérées au sein de chaque pays, les disparités régionales ne manifestent pas non plus de tendance générale à la baisse (graphique 3). On peut d'abord noter qu'il n'y a pas de lien entre le niveau de revenu moyen par habitant du pays et l'ampleur des inégalités régionales : l'Italie est le pays européen où les inégalités sont les plus fortes ; l'Espagne se situe, de ce point de vue, au même niveau que la France ou la

Belgique. A l'inverse, la Grèce, connaît des inégalités très faibles. Ensuite, on remarque que, parmi les pays de la Cohésion, l'Espagne et le Portugal connaissent des évolutions opposées. Au Portugal, les disparités régionales ont reculé à partir de l'entrée de ce pays dans l'UE (1986), du fait d'une croissance particulièrement forte des régions les plus pauvres. En revanche, en Espagne, les inégalités régionales ont plutôt tendance à s'accroître : les régions pauvres ne progressent pas suffisamment pour réduire leur écart avec les régions riches. Du côté des pays riches, les

#### ENCADRÉ 2 - NOMENCLATURE RÉGIONALE

Les indicateurs présentés ici concernent 151 régions. Selon la disponibilité des statistiques, il s'agit de régions d'ordre NUTS II (découpage géographique de l'UE correspondant, par exemple, aux régions françaises) ou NUTS I (correspondant à l'échelon régional supérieur). L'Irlande, le Danemark et le Luxembourg ne sont constitués, chacun, que d'une seule région. Les DOM français sont pris en compte alors que les *Länder* est-allemands, les Açores et Madère ne le sont pas.

Graphique 2 - Croissance des revenus par tête des régions riches et pauvres : écart annuel par rapport à la moyenne européenne, 1980-1996 (en %)



Note : Chaque décile est formé de régions regroupées selon leur niveau de PIB spa par tête en 1980 et comptant ensemble 10% de la population européenne. Pour chaque décile, est indiqué, entre parenthèses, le niveau moyen pondéré du PIB spa par tête en % du niveau européen en 1980.

Source : Eurostat, base de données REGIO, calculs des auteurs.

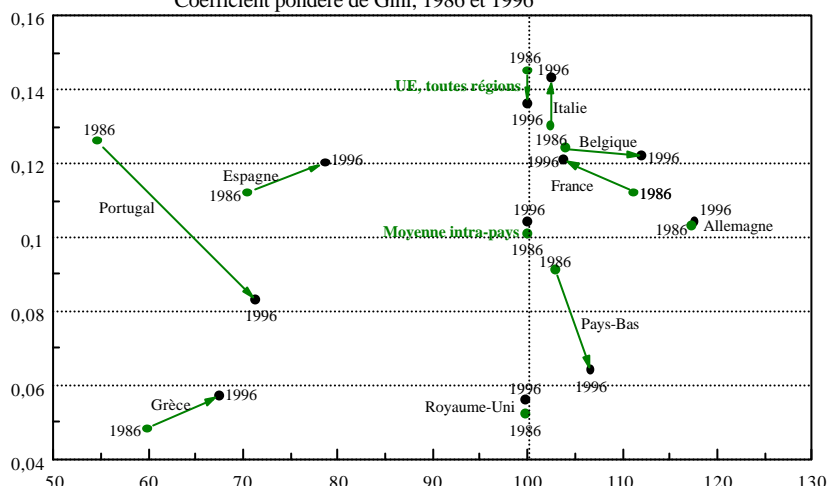
4. PIB évalué aux prix courants en standard de pouvoir d'achat.

5. D. Quah, "Regional Cohesion from Local Isolated Actions 1. Historical Outcome", London School of Economics, étude pour la Commission, 1996.

6. Les coefficients de l'équation de convergence absolue sont très significatifs : t de Student respectivement de 6,1 pour la constante et de -5,9 pour le coefficient du PIB par tête initial, mais l'équation n'explique que peu la variance ( $R^2 = 19\%$ ).

7. Voir aussi OCDE, "Evolution du revenu et du chômage dans les régions de l'OCDE", Groupe de travail n°6, décembre 1998.

Graphique 3 - Inégalités régionales au sein des pays  
Coefficient pondéré de Gini, 1986 et 1996



Note : Le coefficient de Gini pondéré par les populations rapporte la somme pondérée des écarts entre régions à la moyenne pondérée du PIB spa par habitant. Compris entre 0 et 1, plus il est élevé, plus les inégalités sont importantes.

Pour chaque pays, la formule est :  $\frac{1}{2\bar{y}} \sum_{i=1}^N \frac{N_i}{N} \sum_{j=1}^i \frac{N_j}{N} |y_i - y_j|$   
avec y : PIB par habitant

(y : moyenne nationale), N : population, i et j : régions.

Source : Eurostat, base de données REGIO, calculs des auteurs.

disparités s'accroissent en Italie et en France. En Italie, les régions les plus riches progressent plus vite que les plus pauvres. En France, la région la plus riche, l'Île-de-France, connaît une croissance plus rapide que toutes les autres régions à l'exception des plus pauvres (les départements d'outre-mer et la Corse).

Le rapprochement des revenus nationaux moyens par habitant au sein de l'Union européenne s'accompagne ainsi d'une grande diversité de situations régionales. Ce rapprochement n'empêche pas que certaines régions pauvres se marginalisent tandis que, à l'autre extrême, les régions les plus riches peuvent connaître des effets d'agglomération qui renforcent l'écart avec le reste du pays. Deux questions se posent alors du point de vue de la politique régionale communautaire : quelle a été la contribution des fonds structurels au rattrapage des pays les plus pauvres ? La concentration de ces ressources sur les régions les plus pauvres se justifie-t-elle d'un point de vue économique ? Les réponses à ces questions sont délicates dans la mesure où l'on se trouve confronté aux limites des travaux empiriques tandis que les approches théoriques peuvent conduire à des conclusions différentes.

Selon le modèle néoclassique de croissance, chaque pays ou région est supposé converger, en raison de l'hypothèse des rendements décroissants, vers un niveau de revenu par tête de long terme. Celui-ci dépend positivement du taux d'investissement et de la formation de la main-d'œuvre. L'apport de fonds structurels, s'il améliore ces deux facteurs de manière permanente, élève le niveau de long terme et peut ainsi favoriser le rattrapage des pays ou régions moins développés. Mais, si les fonds structurels n'ont qu'un impact ponctuel sur le capital physique et humain, le

niveau de long terme n'est pas modifié ; la croissance est temporairement accélérée mais, à terme, l'écart avec les autres pays ou régions ne sera pas réduit.

Dans l'approche de la croissance endogène, qui retient l'hypothèse de rendements non décroissants, l'amélioration du taux d'investissement et de la formation de la main-d'œuvre accélère la croissance de long terme. Les fonds structurels affectés aux régions pauvres peuvent donc favoriser leur rattrapage. Cependant, l'économie géographique, qui s'inscrit dans ce type d'approche, souligne que le développement des infrastructures de transport pourrait être défavorable aux régions pauvres : leur désenclavement permettrait aux entreprises de migrer vers les régions riches pour bénéficier d'économies d'agglomération. Par

ailleurs, d'un point de vue global, même si l'apport de fonds structurels est profitable aux régions pauvres, il peut être économiquement plus efficace d'investir ces ressources dans les régions riches où les rendements sont supérieurs.

Du côté de l'évaluation empirique, les travaux micro-économiques<sup>8</sup> ne permettent pas de rendre compte de l'efficacité globale de la politique régionale. Quant aux travaux d'évaluation macro-économique, ils reposent sur des simulations de ce qu'aurait été la situation économique en l'absence de fonds structurels. Or, si les effets de demande à court terme peuvent être facilement appréhendés, il est beaucoup plus difficile de distinguer les effets d'offre à moyen-long terme. Les estimations restent, en outre, contraintes par le manque de données régionales, notamment sur le stock de capital et les infrastructures ; les ressources allouées ne sont, elles-mêmes, pas toujours régionalisées. En dépit de toutes ces limites, un certain nombre de travaux présentent des conclusions intéressantes, synthétisées ci-après.

## ■ L'efficacité des fonds structurels

Une première idée de l'impact des fonds structurels peut être fournie par des équations simples de convergence. La régression du taux de croissance sur le niveau de PIB initial a bien sûr un pouvoir explicatif faible, surtout lorsqu'elle est effectuée sur une période courte. Néanmoins, lorsqu'on introduit les fonds structurels dans l'équation de convergence présentée précédemment, il apparaît que ces derniers ont un impact positif important : ils expliquent la moitié de la convergence observée sur la période 1989-1993<sup>9</sup>.

8. Voir notamment A. Venables et M. Gasiorek, "Evaluating Regional Infrastructure: a Computable Equilibrium Approach" in *Study of the Socio-Economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund: Final Report*, London School of Economics, 17 décembre 1996.

9. Sur ce point voir aussi H. Capron, "Evaluation de l'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union : étude de convergence", Université Libre de Bruxelles, *Document de travail*, novembre 1995.

Pour son rapport d'évaluation des fonds structurels, la Commission européenne s'est appuyée sur différents modèles macro-économétriques<sup>10</sup>. Selon leurs résultats, les aides européennes, sur les années 1994-1999, augmenteraient la croissance annuelle de 0,8 point de PIB en Espagne et en Grèce, de 0,7 au Portugal, de 0,6 en Irlande, de 0,5 dans les **Länder** est-allemands et de 0,3 en Italie du Sud.

A. de la Fuente et X. Vives<sup>11</sup> montrent, sur le cas de l'Espagne, que les différences de dotation en capital humain et en infrastructures expliquent un tiers des inégalités régionales. Réduire ces différences permet de corriger les disparités de productivité et de revenus. Ainsi, les fonds structurels investis dans les infrastructures ont-ils contribué pour un tiers à la diminution des écarts de productivité entre régions espagnoles observée sur les années quatre-vingt. Ces deux auteurs signalent toutefois que les efforts de redistribution ont un coût d'efficacité. Ainsi, si tout l'investissement public espagnol avait été alloué aux différentes régions selon les principes redistributifs des fonds structurels, la réduction des inégalités aurait été deux fois plus importante, mais le PIB aurait été inférieur de 1,2%.

Ce dilemme efficacité-équité ressort aussi des travaux de Ch. Pissarides et E. Wasmer<sup>12</sup>. Ceux-ci montrent que l'effet des infrastructures de transport sur l'investissement privé est positif dans les quatre pays de la Cohésion. Néanmoins les résultats obtenus sur le cas du Portugal indiquent que cet effet est plus important lorsque l'investissement est réalisé dans les régions relativement riches plutôt que dans les régions les plus pauvres. Dans le même ordre d'idée, Ph. Martin<sup>13</sup> signale que si les dépenses d'infrastructures publiques ont renforcé la convergence entre pays, c'est en accélérant la croissance des régions déjà favorisées des pays pauvres.

Si toutes les études s'accordent donc pour reconnaître que la politique régionale européenne contribue de façon significative au rattrapage économique des pays, certaines attirent l'attention sur le fait que le soutien européen aux

régions défavorisées peut ne pas atteindre l'objectif de cohésion régionale recherché ; il peut aussi être, dans certains cas, économiquement peu efficace. Il est donc important pour l'Union européenne d'identifier clairement les objectifs économiques et sociaux de sa politique régionale. Doit-elle privilégier le rapprochement économique des pays-membres, quitte à laisser aux gouvernements nationaux la tâche de réduire les disparités régionales de revenu par tête ? Les priorités inscrites dans la programmation 2000-2006, qui met l'accent sur le développement des régions "ultra-périphériques", semblent indiquer que telle n'est pas l'option retenue.

**Philippine Cour  
Laurence Nayman**

Vient de paraître

## ÉCONOMIE INTERNATIONALE

LA REVUE DU CEPII

N°75, 3ème trimestre 1998

**POLITIQUES BUDGÉTAIRES ET REDISTRIBUTION RÉGIONALE**

*Jacques Mélitz & Frédéric Zumer*

**LES POLITIQUES DE CONTRACTION BUDGÉTAIRE**

*Jérôme Creel*

**OUVERTURE ET CONCURRENCE**

*Jean-Marc Siroën*

**LE DIFFÉREND SUR LA BANANE À L'OMC**

*Catherine Laroche Dupraz*

**LES DISPARITÉS SALARIALES DANS LES PECO**

*Ariane Pailhé*

168 pages - 117 francs, disponible à la

**DOCUMENTATION FRANÇAISE**

29/31, quai Voltaire - 75344 Paris cedex 07

10. Commission européenne, **Bilan à mi-parcours 1994-1999**, janvier 1999.

11. A. De La Fuente et X. Vives, "Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain", **Economic Policy**, n°20, avril 1995.

12. Ch. Pissarides et E. Wasmer, "The Impact of European Cohesion Fund Spending: Regional Labour Market Issues" in **Study of the Socio-Economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund: Final Report**, London School of Economics, 17 décembre 1996.

13. Voir Ph. Martin, "Convergence et politiques régionales en Europe", **La Lettre du CEPII**, n°159, juillet 1997.

## LA LETTRE DU CEPII

REDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.

Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA  
PUBLICATION :  
Jean-Claude Berthélemy  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Stéphanie Guichard

CONCEPTION GRAPHIQUE :  
Pierre Dusser

REALISATION :  
Annick Hutteau

DIFFUSION  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 301,74 F TTC (46 € TTC)  
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
308,30 F HT (47 € HT)  
Autres pays (HT, avion éco.)  
311,58 F HT (47,50 € HT)  
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)  
Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
1<sup>er</sup> trimestre 1999  
Mars 1999  
Imp. ROBERT-PARIS  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.