

Mention APE
Master 2 Macroéconomie & Politiques Européennes
Cours "*Politiques Structurelles Européennes*".

Année 2012-2013
Jean-Alain HERAUD
INTRODUCTION

Les intervenants :

- **Jean-Alain Héraud** (1h) Introduction
- **Eric Fries-Guggenheim** (4h) Politique de formation et Politique Agricole Commune
- **René Kahn** (4h) Politiques régionales
- **Laurent Bach** (5h) Politiques de Science-Technologie-Innovation (STI)
- **Anne Rozan** (6h) Politiques environnementales

Problématique et mots-clés

Il s'agit à la fois de parler des *politiques structurelles* et des *politiques européennes*

- * Par opposition aux politiques conjoncturelles (qui sont centrales pour les théories macroéconomiques mais qui sont loin d'être les seules dans la pratique), les politiques structurelles :
 - visent l'évolution des structures et des comportements ;
 - se déploient donc plutôt à long terme ;
 - sont moins centrées sur les domaines monétaire, financier, budgétaire.

- * C'est un type de politique qui intéresse tous les niveaux de gouvernance : européen, national, régional, local. Et cela, souvent en interrelation : gouvernance multi-niveaux (MLG : *multilevel governance*).

- * Il y a un nombre quasi-illimité de politiques sectorielles ou thématiques:
 - industries, services, agriculture...
 - éducation, formation professionnelle, recherche, innovation...
 - défense, justice, santé...
 - aménagement du territoire, cohésion sociale, solidarité intergénérationnelle...
 - régulation de la concurrence, normalisation,...

- L'Europe est le modèle même de la problématique multi-niveaux : Intervention seulement dans les domaines où les Etats membres ne sont pas le niveau optimal d'action – ou bien là où leurs politiques n'ont pas eu l'efficacité souhaitée.
- Initialement : *principe de subsidiarité* , essence de la doctrine *fédéraliste*.
- Dans la pratique, on observe un mix de gouvernance (MLG) dont la complexité n'est pas toujours très logique ni délibérée.

Les trois premiers domaines d'intervention de l'Europe à sa création, après la seconde guerre mondiale, étaient des enjeux de politique structurelle/sectorielle :

- CECA : Charbon et acier (infrastructure industrielle et approvisionnement de base en énergie et matière)
- EURATOM : Secteur innovant en matière d'énergie
- PAC : Organisation du marché commun des produits agricoles

A travers ces politiques on a visé *aussi* à construire l'Europe. On retrouve cette double intention dans les politiques récentes : exemple des programmes communs de R&D (PCRD).

- Solutionner le *paradoxe européen* (science et innovation)
- Favoriser la coopération intra-européenne

- L'Europe est le modèle même de la problématique multi-niveaux : Intervention seulement dans les domaines où les Etats membres ne sont pas le niveau optimal d'action – ou bien là où leurs politiques n'ont pas eu l'efficacité souhaitée.
- Initialement : *principe de subsidiarité* , essence de la doctrine *fédéraliste*.
- Dans la pratique, on observe un mix de gouvernance (MLG) dont la complexité n'est pas toujours très logique ni délibérée.
 - Mais ce n'est pas le propre de l'EU, c'est aussi vrai à l'intérieur des Etats membres : typiquement la France, avec son millefeuille administratif.
- D'où l'intérêt de regarder la politique régionale européenne (comment l'UE essaye de peser sur les réalités nationales en s'appuyant sur les régions).

- Pour aborder ces politiques, il faut aussi analyser leur logique profonde, leur justification théorique : *policy rationales*. Dans les exemples vus plus haut, on voit que :
 - certains correspondent à une idée de *bien public* au sens de « service public » (à la française),
 - d'autres à la gestion d'*externalités*, de compensation des défaillances de marché (*market failures*), de rétablissement de conditions optimales de *marché* (concurrence)...
- D'où l'intérêt de regarder les politiques d'éducation et de recherche (bien public) ou les politiques d'environnement (externalité).

Quelques remarques complémentaires sur les différentes interventions :

- L'évolution de la **PAC** -un des plus vieux instruments communautaires- est aussi l'occasion d'observer des modifications progressive de logique politique (est-on passé d'une philosophie de la régulation à une approche libérale ?).
- L'évolution de la **politique d'éducation/formation** est l'occasion de voir comment l'UE a réussi à prendre un peu de pouvoir sur ce qui paraissait principalement une chasse gardée des Etats-membres.

- Pour parler des politiques européennes en matière **d'environnement**, on est amené à revenir sur les bases théoriques de la régulation (Pigou/Coase).
- Les politiques de **science et d'innovation** sont également une parfaite occasion de revenir sur les fondements théoriques des politiques, typiquement dans l'analyse des *policy rationales*, en parallèle avec un point historico-descriptif sur les politiques européennes et nationales
- La **politique régionale européenne** est à la croisée de multiples problématiques : complexité d'une gouvernance multi-niveaux ; réflexion sur les concepts de concurrence et de régulation (les territoires sont-ils des entités en concurrence au sens habituel du terme ? doivent-ils l'être) ; objectifs politiques mixtes entre la recherche de l'excellence et de la compétitivité d'une part et celle de la cohésion sociale de l'autre

Présentation résumée (historique) de la « politique structurelle » de l'Europe

La construction européenne a pour effet la création d'un ensemble d'États qui entretiennent des liens économiques étroits et règlent ensemble des questions d'intérêt commun.

Toutefois, le concept d'intégration de l'Union européenne ne peut être considéré comme crédible, qu'à condition de maintenir entre ces États une cohésion économique et sociale suffisante.

Objectifs de *l'Agenda 2000*

- Améliorer l'efficacité des instruments de la politique structurelle en vue de réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale;
- Assurer la pérennité de la politique structurelle dans le cadre des futurs élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale.

Rappel d'histoire

- Dès les débuts du **Marché Commun** l'objectif est non seulement d'assurer le développement des États membres, mais aussi de combler les écarts de développement entre pays et régions.
- Pour la convergence régionale, le traité instaurant le Marché Commun prévoit la création d'un **Fonds Social Européen (FSE)** destiné à promouvoir l'emploi et à favoriser la mobilité des travailleurs au sein du territoire communautaire.
- En raison de l'existence d'une forte croissance et d'un faible niveau de chômage dans les années 50 et 60, le rôle du FSE était plutôt restreint.
- La crise économique de 1973 et les restructurations économiques qui ont suivi ont fait apparaître des écarts de développement entre territoires pays et régions). Les disparités entre régions se sont notamment accrues à la suite de l'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande, puis par la suite de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne.
- Le concept de **cohésion économique** a été introduit par l'Acte unique européen (1986)

Vers une politique structurelle plus ambitieuse

- Nécessité de mettre en place une véritable politique structurelle pour réduire les écarts de développement et de niveau de vie.
- En plus de l'action du Fond Social Européen, d'autres fonds dits "**structurels**" ont été mis en place au fil des années avec pour chacun des objectifs ciblés:
 - Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) relatif au financement de la politique agricole commune,
 - Fonds européen de développement régional (FEDER) dont les aides concernent spécifiquement les régions en retard de développement,
 - Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).
- À côté des Fonds structurels, il existe aussi depuis 1993 un Fonds de cohésion qui finance des infrastructures de transport et d'environnement dans les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90% de l'Union: Espagne, Grèce, Irlande, Portugal.

Les résultats de la politique: convergence des Etats, mais situation variée selon les types de régions

- Les quatre pays les plus pauvres de l'Union (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) ont amélioré leur situation économique.
- L'exemple le plus probant est l'Irlande, dont le PIB par habitant est passé
 - de 64% de la moyenne communautaire en 1983
 - à presque 90% en 1995
 - et à 118% en 2001.
- Ces succès à l'échelle nationale ne doivent toutefois pas faire oublier la persistance, voire l'accroissement dans certains cas d'écart de niveaux de vie entre certaines régions de l'Union.
 - Observations statistiques/économétriques très mitigées selon les périodes et les types de régions
 - Le meilleur modèle économétrique semble être celui de la « convergence par clubs »

Quelques données récentes soulignées dans le *Troisième rapport d'étape sur la cohésion*

Les disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

En 2003, les niveaux de PIB par habitant (ppa) sont compris entre 41% de la moyenne de l'UE en Lettonie et 215 % au Luxembourg.

En 2002, les niveaux de PIB par habitant au niveau régional étaient compris entre 189 % de la moyenne de l'UE-25 dans les dix régions les plus prospères et 36 % dans les dix régions les moins prospères.

Plus du quart de la population de l'UE-25 vit dans 64 régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.
→ Dans les nouveaux États membres, cette situation concerne 90% de la population totale (à l'exception des régions de Prague, de Bratislava et de Budapest, ainsi que Chypre et la Slovénie).

La réforme de 1999

- Améliorer l'efficacité des instruments structurels en renforçant la concentration par:
 - La réduction du nombre des objectifs de la *politique structurelle (1)* et des *initiatives communautaires (2)*
 - L'amélioration de la gestion
 - La clarification et le partage des responsabilités entre les divers intervenants
- Maintenir le niveau budgétaire de la cohésion économique et sociale
- Etendre l'effort de cohésion régionale aux futurs pays membres.

(1) Approfondissement par la concentration : réduction du nombre d'objectifs de 7 à 3 objectifs prioritaires

- L' **Objectif 1** vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des **régions en retard de développement** dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'Union européenne, *soit 20% de la population totale de l'Union*. Comme c'était le cas précédemment, les 2/3 des actions des Fonds structurels sont prises au titre de l'objectif 1.
- L' **Objectif 2** contribue à soutenir la **reconversion économique et sociale** des régions en difficultés structurelles autres que celles éligibles au nouvel Objectif 1. Cet objectif rassemble les anciens objectifs 2 et 5b et d'autres zones confrontées à un problème de diversification économique (*Au maximum 18% de la population de l'Union*)
 - zones en mutation économique,
 - zones rurales en déclin,
 - zones en crise dépendantes de la pêche
 - quartiers urbains en difficulté. doit être couverte par cet objectif.
- L' **Objectif 3** rassemble toutes les actions en faveur du **développement des ressources humaines** hors des régions éligibles à l'Objectif 1. Cet objectif reprend les anciens objectifs 3 et 4. Il constitue le cadre de référence de l'ensemble des mesures prises au titre du nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam et de la stratégie européenne pour l'emploi.

Dotation des Fonds structurels (195 milliards d'euros).

- 69,7% de la dotation globale pour l'**Objectif 1**
- 11,5% de la dotation globale pour l'**objectif 2**
- 12,3% de la dotation globale pour l'**objectif 3**
- 0,5% de la dotation globale pour l'**IFOP** en dehors de l'Objectif 1.
- Le solde est consacré aux **initiatives communautaires** (5,35%) et aux **actions innovantes** et aux **mesures d'assistance technique** (0,65%).

(2) Réduction du nombre des Initiatives Communautaires de 13 à 4.

- INTERREG III dont l'objectif est de stimuler la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale;
- LEADER+ qui vise à promouvoir le développement rural au travers d'initiatives de groupes d'action locale;
- EQUAL qui prévoit le développement de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature dans l'accès au marché du travail;
- URBAN II qui favorise la revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise.

Le FEDER

- Ce fonds est destiné à réduire les déséquilibres entre les régions de la Communauté. Il octroie des aides financières au développement des régions défavorisées. À ce titre, il intervient dans le cadre des nouveaux objectifs 1 et 2 et pour les initiatives INTERREG et URBAN. En termes de ressources financières, le FEDER est de loin le Fonds structurel le plus important.

Le FSE

C'est le principal instrument de la politique **sociale** communautaire.

Il soutient financièrement des actions en faveur de la formation, de la reconversion professionnelle et de la création d'emplois. L'accent est désormais mis sur l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail ainsi que sur la réinsertion professionnelle des chômeurs.

Il intervient dans les trois Objectifs mais son action vise prioritairement le nouvel Objectif 3. C'est aussi lui qui finance l'Initiative EQUAL.

Les autres fonds

- La réforme de 1999 maintient la double filiation de l' [IFOP](#) avec la politique de développement régional et la politique commune de la pêche.
- Le **FEOGA**, est divisé en deux sections :
 - la section "Garantie" a pour vocation principale de financer des dépenses découlant de la **politique commune des marchés et des prix agricoles**, mais aussi des mesures vétérinaires, etc.
 - la section "Orientation" vise à financer d'autres dépenses de développement rural comme l'initiative LEADER+.
- Le [Fonds de cohésion](#) : dans le cadre de la réforme de la politique structurelle communautaire, ce Fonds est maintenu et il concerne toujours **l'environnement** et des **infrastructures de transport**

Les orientations récentes

- En juillet 2004, la Commission a présenté un paquet de propositions concernant la **réforme de la politique régionale**, réforme qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2007.
- La Commission propose que les actions se concentrent sur **un nombre limité des priorités communautaires**, reflétant les agendas de Lisbonne (emploi) et Göteborg (environnement).
- Pour les programmes opérationnels, une liste limitée de thèmes clés a été élaborée :
 - *innovation, économie de la connaissance,*
 - *environnement, prévention des risques,*
 - *accessibilité et services d'intérêt économique général.*
- L'action communautaire vise à répondre aux défis liés aux **disparités** économiques, sociales et territoriales, à l'accélération des **restructurations** économiques et au **vieillessement** de la population.

La principale nouveauté

- Les objectifs 1, 2 et 3 disparaissent pour laisser la place à trois nouveaux axes:
 - "Convergence",
 - "Compétitivité régionale et emploi"
 - "Coopération territoriale".