

L'Union européenne en quête de cohésion

Les fonds européens participent-ils à la réduction des inégalités territoriales ?

AUTEUR

Sébastien BOURDIN, Institut du développement territorial, IDEES (France)

RÉSUMÉ

La politique de cohésion de l'UE a fêté ses vingt années d'existence en 2009. La mise sur pied de cette politique part du constat que les forces du marché ne sont pas nécessairement suffisantes pour réduire significativement les inégalités territoriales. L'UE a alors construit cet outil de solidarité financière entre États membres avec l'objectif d'améliorer la compétitivité des régions défavorisées et de corriger les déséquilibres régionaux. Pourtant, la littérature (notamment en économétrie spatiale) sur la question de l'efficacité des fonds européens n'est pas unanime. Aussi, nous proposons d'analyser la politique de cohésion et son rôle dans la croissance régionale au travers d'une méthode développée en analyse spatiale, à savoir la GWR (régression géographiquement pondérée). Les résultats montrent que les effets de la politique de cohésion sont différenciés en fonction des régions de l'UE. Les variations spatiales de l'influence des fonds européens sur la croissance économique des régions appellent des inflexions dans la politique de cohésion, en particulier en faveur d'une politique davantage territorialisée.

MOTS CLÉS

Convergence, disparités économiques, politique de cohésion, GWR, Union européenne

ABSTRACT

EU cohesion policy celebrated its twenty years of existence in 2009. The establishment of this policy stems from the observation that market forces may not be sufficient to significantly reduce regional inequalities. The EU therefore built this financial solidarity tool between member states with the aim of improving the competitiveness of disadvantaged regions and correcting regional imbalances. Yet, literature (particularly in spatial econometrics) on the question of the effectiveness of European funds is not unanimous. Hence, we suggest to analyse the cohesion policy and its role in regional growth through a method developed in spatial analysis, namely the GWR (Geographically Weighted Regression). The results show that the effects of the cohesion policy are differentiated according to EU regions. Spatial variations of the influence of European funds on the economic growth of regions ask for inflections in the Cohesion policy, especially in favor of a more territorialized policy.

KEYWORDS

Convergence, Economic disparities, Cohesion policy, GWR, European Union

1. CONTEXTE ET OBJECTIF

L'évolution récente des disparités économiques régionales au sein de l'Union européenne

En 2010, une étude d'Eurostat montre que la région Inner London (ville de Londres) est la plus prospère de l'Union européenne et est vingt fois plus riche que la région la moins

développée, à savoir la région Severozapaden située en Bulgarie. Avec les deux derniers élargissements (2004 et 2007), on a assisté à une reconfiguration géographique des inégalités régionales révélant la mise en place d'un gradient économique Est-Ouest. Cet élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale nettement moins développés que les plus pauvres des pays de l'UE15 relance la question de la capacité de l'intégration européenne à favoriser la cohésion de son territoire.

À la lumière des difficultés rencontrées à assurer un développement harmonieux dans l'UE et malgré l'utilisation des fonds de pré-accession, les deux dernières décennies ont engendré de forts bénéfices pour une petite partie des régions grâce à une certaine « croissance cumulative » (essentiellement les régions métropolitaines) tandis que d'autres régions ont continué à cumuler du retard. Mise à niveau et convergence constituent des problématiques récurrentes de la Commission européenne. Il y a alors convergence lorsque la richesse d'un pays ou d'une région en retard tend à croître plus rapidement que celle d'un pays ou d'une région plus développée, annulant ainsi dans le long terme les écarts de richesse. D'une manière générale, les études (institutionnelles et scientifiques) montrent qu'il existe un processus de convergence des pays mais qui est plus discutable aux échelons territoriaux inférieurs. À l'intérieur des États membres, les disparités régionales se sont souvent aggravées et, même si la situation économique de régions plus faibles a évolué positivement, le processus de rattrapage reste extrêmement lent.

Objectif de la communication et fondements théoriques

Alors que l'élargissement de l'UE aux onze nouveaux membres des pays d'Europe centrale et orientale est désormais acquis, la question du devenir des politiques européennes, en particulier de la politique de cohésion, reste problématique. Développée par étapes depuis 1975, la politique régionale européenne finance des programmes de développement dont bénéficient les régions de l'UE « en retard de développement » ou « en difficulté structurelle », selon la terminologie officielle.

La question de l'efficacité de cette politique a été largement abordée dans la littérature notamment à travers les travaux cherchant à mesurer l'impact des fonds structurels sur la croissance régionale et la convergence. Les années récentes ont vu se multiplier les études prenant en compte les aspects spatiaux des données dans l'analyse de la convergence d'un point de vue empirique, ou intégrant les interdépendances spatiales d'un point de vue théorique. Les résultats de ces travaux sont souvent divergents et montrent la difficulté de mesurer les effets réels de la politique de cohésion (Rodrigues-Pose et Fratesi, 2004 ; Esposti et Bussoletti, 2008 ; Le Gallo et Dall'erba, 2008 ; Möhl et Hagen, 2010 ; Becker *et al.*, 2010). Les études précédentes utilisent des modèles économétriques spatiaux pour évaluer l'efficacité de la politique de cohésion. Dans cette communication, nous nous proposons d'utiliser un modèle alternatif développé par des géographes : la régression géographiquement pondérée (GWR). Grâce à cette méthode, nous espérons ainsi montrer dans quelle mesure l'approche territorialisée du processus de convergence permet d'avoir une nouvelle lecture des disparités économiques régionales et de leurs évolutions. Nous faisons l'hypothèse qu'il existe une variation spatiale significative de l'influence des facteurs explicatifs concourant à la croissance régionale et à la convergence.

Notre approche de la convergence dite « territoriale » pour évaluer l'efficacité de la politique de cohésion a un quadruple intérêt :

- *Politique* : l'UE a reconfirmé l'objectif de convergence comme une priorité de la politique de cohésion. Dans ce contexte, cette politique doit être perçue comme un accélérateur de croissance et de revenus dans les régions dites périphériques notamment.
- *Financier* : la part du budget allouée à la politique de cohésion a augmenté pour atteindre 45 % dans le programme financier pluriannuel 2014-2020 (contre 35 % sur la précédente période). Le budget global est stable sur les deux périodes (à 351,5 milliards d'euros contre 347 pour 2007-2013) mais cela n'a pas été sans heurts lors des discussions, certains pays invoquant le fait que les fonds européens étaient mal utilisés.
- *Théorique* : l'analyse territorialisée du processus de convergence implique la compréhension du rôle de la dépendance spatiale et des effets de débordement comme cela l'a été déjà suggéré par la théorie de la croissance endogène et de la nouvelle économie géographique.
- *Méthodologique* : le débat théorique peut être testé empiriquement par des techniques issues de l'analyse spatiale, qui n'ont jamais été utilisées pour l'analyse de la convergence économique à l'échelle de l'UE.

2. MÉTHODE UTILISÉE : VERS UNE MODÉLISATION SPATIALE DES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CROISSANCE RÉGIONALE EN EUROPE

D'un point de vue méthodologique, parmi les difficultés inhérentes à l'analyse de données spatialisées, on recense le problème de la non-stationnarité spatiale. En effet, certaines variables peuvent avoir un effet positif dans certaines unités territoriales alors que des effets négatifs sont observables dans d'autres. La régression géographiquement pondérée (GWR) peut être un moyen de prendre en compte, au moins partiellement, la non-stationnarité spatiale des facteurs (Brundson *et al.*, 1996). L'intérêt de la GWR réside également dans son approche qui permet une cartographie des variations paramétriques dans l'espace. Cette dernière peut être utilisée pour améliorer la compréhension des processus modélisés, mais également pour identifier les anomalies spatiales locales pour chaque variable exploratoire et notamment des effets différenciés de la politique de cohésion dans le cadre de notre communication.

Notre étude se base sur l'ensemble des régions de l'UE au niveau NUTS 2 sur la période 2000-2013. Parmi les données de la base Eurostat introduites dans notre modèle, on a :

Tableau 1. Variables du modèle

Variable	Description
taux de croissance	indicateur de performance économique d'une région
log PIB0	représente le PIB/hab. pour la période initiale ce qui permet de mesurer la convergence des régions
logDens	densité de population (hab./km ²) comme proxy des économies d'agglomération
logEduc	niveau d'éducation de la population (part de la population âgée de 25 à 64 ans qui est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur) comme proxy du niveau de capital humain
logR&D	part de la R&D dans le total des dépenses régionales
logFS	somme des fonds européens dépensés/habitant (obj. 1, 2, 3 – pol. de cohésion)
logInstit	indice de qualité institutionnelle (Charron <i>et al.</i> , 2013)

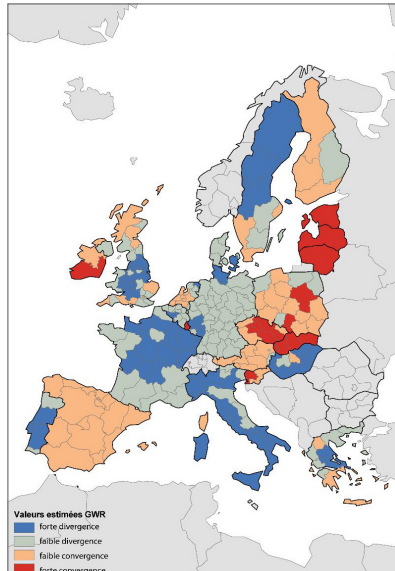
De récentes contributions (Eckey *et al.*, 2007 ; Sassi, 2010) ont été développées, de cette entrée méthodologique originale pour mesurer la convergence des régions. En utilisant

cette méthode, nous faisons l'hypothèse qu'il existe une variation spatiale significative de l'influence des facteurs concourant à la croissance régionale (dont les fonds européens). La GWR produit des valeurs de paramètres locaux pour chaque région (NUTS 2) plutôt que d'estimer simplement les valeurs globales. Ainsi, la variation spatiale des paramètres est lissée par pondération spatiale, révélant des grandes différences régionales dans les paramètres. Parmi les paramètres de notre régression on compte notamment la densité de population et le capital humain (Eurostat), les fonds structurels perçus sur la période de programmation 2007-2013 (DG Regio) ou encore l'indicateur de la qualité des institutions (données de Charron *et al.*, 2013).

3. QUELQUES RÉSULTATS : UNE CONVERGENCE MULTIPOLAIRE ET DES FONDS EUROPÉENS INÉGALEMENT EFFICACES

Les résultats montrent qu'il existe une variation importante de la vitesse de convergence des régions entre elles avec une forte instabilité structurelle. La visualisation des coefficients du modèle de GWR met en lumière les variations spatiales des paramètres. L'analyse empirique confirme l'hypothèse de bêta-convergence, même si les différences structurelles entre les régions sont maintenues. Il existe bien une répartition non aléatoire des phénomènes de convergence qui se matérialise dans l'espace par une tendance au regroupement et à la présence de « clubs de convergence/divergence locale ».

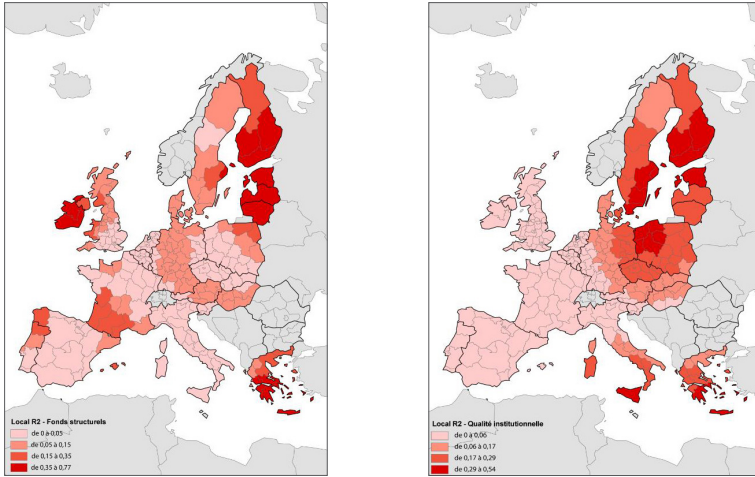
Carte 1. Convergences et divergences locales



Ainsi, la convergence observée entre les États de l'UE masque en réalité parfois une augmentation des inégalités régionales intra-étatiques (analyse globale). Par ailleurs, les phénomènes de convergence observés dans les modèles d'économétrie spatiale au niveau global produisent localement soit une convergence, soit une divergence (analyse locale).

La mise en évidence d'une convergence multipolaire et la présence conjointe des zones de convergence et de divergence au sein de l'espace européen souligne l'efficacité différenciée des fonds structurels qui peut être mise en relation notamment avec la qualité institutionnelle des régions.

Cartes 2 et 3. Effets différenciés des fonds européens et de la qualité des institutions sur la croissance régionale



4. DISCUSSION ET IMPLICATIONS POUR LA FUTURE POLITIQUE DE COHÉSION

De même, l'expertise sur la politique régionale a évolué et, à la fin de la première décennie du nouveau millénaire, un certain nombre de rapports très convaincants quant à l'intervention de la politique sur le développement régional ont été publiés par des organisations internationales importantes telles que l'OCDE, la Banque mondiale et la Commission européenne. Ces rapports ont révélé deux points de vue opposés à un débat animé sur la politique régionale. D'une part, il est émis l'idée d'une politique de développement régional *space-neutral*, en mettant l'accent sur les avantages d'agglomération et les retombées découlant de la concentration géographique. D'autre part, une approche territoriale (dite *place-based*) qui suppose que la prise en compte du contexte géographique – en particulier le rôle des institutions, l'importance des connaissances locales, les caractéristiques socio-économiques – est indispensable. Il semblerait que nos résultats suggèrent une approche territorialisée de la politique de cohésion en tenant compte de son inégale efficacité en Europe.

Capello (2009) avance qu'une nouvelle théorie de la croissance en science régionale est en train d'émerger. Cette dernière investit les conditions et spécificités locales qui permettent à un système économique d'arriver à de hauts niveaux de compétitivité et d'innovation et, de manière plus cruciale, à maintenir ces niveaux dans le temps. Notre analyse à cet égard permet de mettre en évidence les variations spatiales de ces conditions et spécificités locales. Néanmoins, il manque aujourd'hui un « modèle » explicatif convaincant qui inclurait à la fois les éléments microterritoriaux, microcomportementaux

et intangibles du processus de développement. À cet effet, il semble nécessaire de définir des modèles, des indicateurs et des solutions analytiques pouvant être incorporés dans des modèles formalisés nécessairement plus complexes. Capello (*op. cit.*) explique qu'il est évidemment nécessaire de faire ressortir les spécificités territoriales dans un modèle macroéconomique en repartant du paradigme de l'individualisme méthodologique. En d'autres termes, il est nécessaire de démontrer les fondations microterritoriales de modèles de croissance méso et macroéconomiques. Aussi, nous pensons que l'approche prônée par les sciences du territoire est en mesure de pouvoir prendre en compte la complexité de ces processus.

Cette étude doit être considérée comme une première étape dans l'analyse de la convergence locale comme concept opératoire pour appréhender le caractère géographique du processus de réduction des inégalités entre les régions. Nous avons étudié ici la convergence en situation économique relativement stable. Des études futures pourraient explorer la dimension territoriale de la crise économique européenne et ses impacts sur les résultats, et analyser dans quelle mesure les regroupements spatiaux de convergence ou de divergence locale varieraient dans un tel contexte.

RÉFÉRENCES

- Becker T., Dăianu D., Darvas Z., Gligorov V., Landesmann M., Petrović P., Pisani-Ferry J., Rosati D., Sapir A., Weder di Mauro B., 2010, *Whither growth in central and eastern Europe? Policy lessons for an integrated Europe*, Bruegel Blueprint, 11.
- Brunsdon C., Fotheringham A.S., Charlton M.E., 1996, "Geographically Weighted Regression: A Method for Exploring Spatial Nonstationarity", *Geographical Analysis*, 28(4), pp. 281-298.
- Capello R., 2009, "Space, growth and development", in Capello R., Nijkamp P., *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar.
- Charron N., Lapuente V., 2013, "Why do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government?", *Journal of Politics*, 75(3), pp. 567-582.
- Eckey H.F., Kosfeld R., Turck M., 2007, "Regional convergence in Germany: a Geographically Weighted Regression Approach", *Spatial Economic Analysis*, 2(1), pp. 45-64.
- Esposti R., Bussoletti S., 2008, "Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach", *Regional Studies*, 42(2), pp. 159-173.
- Le Gallo J., Dall'erba S., 2008, "Spatial and sectoral productivity convergence between European regions, 1975-2000", *Papers in Regional Science*, 87(4), pp. 505-525.
- Möhl P., Hagen T., 2010, "Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches", *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), pp. 353-365.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., 2004, "Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, 38(1), pp. 97-113.
- Sassi M., 2010, "OLS and GWR Approaches to Agricultural Convergence in the EU-15", *International Advances in Economic Research*, 16(1), pp. 96-108.

L'AUTEUR

Sébastien Bourdin

Institut du développement territorial/
EM Normandie
IDEES
sbourdin@em-normandie.fr