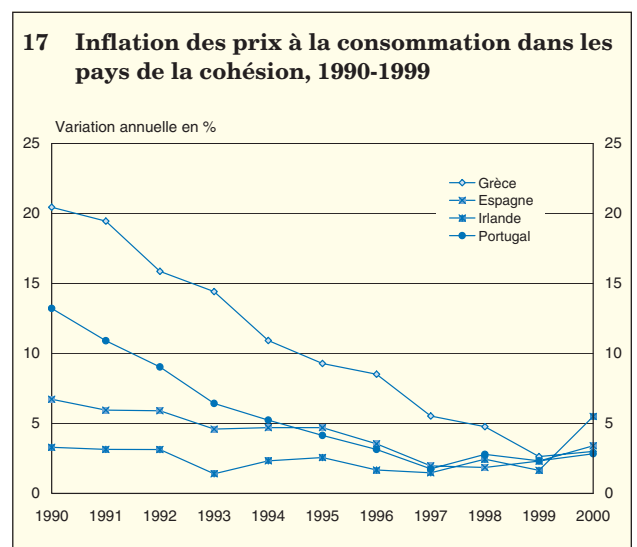
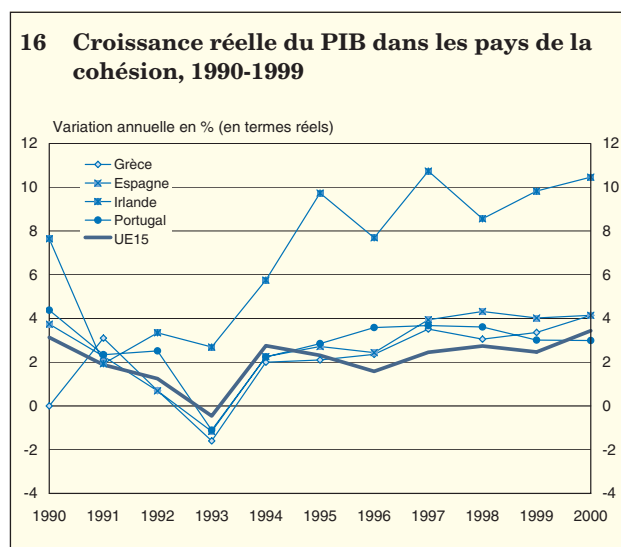


## II.1 L'union économique et monétaire

Fondé sur la logique selon laquelle la stabilité macroéconomique est propice à une croissance réelle plus forte et selon laquelle les politiques économiques des Etats membres doivent être cohérentes avec une zone monétaire, le Traité a défini plusieurs critères de convergence économique qui doivent être satisfaits pour participer à l'euro. Le Conseil a décidé en mai 1998 que onze Etats membres pouvaient adopter l'euro à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, puisqu'ils avaient atteint un degré élevé de convergence durable en ce qui concerne la stabilité des prix, la situation financière des pouvoirs publics (déficit et dette), les taux de change et les taux d'intérêt à long terme. Parmi ces onze Etats membres, trois sont des pays de la cohésion (Espagne, Irlande et Portugal); le quatrième pays de la cohésion, la Grèce, a rejoint la zone euro au début de l'année 2001.

Un renforcement de la stabilité dans les pays de la cohésion aurait été plus difficile à atteindre en dehors du cadre de l'union économique et monétaire. Ce cadre est fondé sur la coordination et la surveillance des politiques économiques poursuivies par les Etats membres qui ont la responsabilité principale de celles-ci. Les résultats obtenus par les pays de la cohésion en termes de

stabilisation depuis le début des années quatre-vingt-dix ont été impressionnants, en particulier en Grèce et au Portugal où les taux d'inflation en 1990 étaient égaux à 20% et 13% respectivement. Ce degré de stabilité historiquement sans précédent dans les pays de la cohésion offre de meilleures conditions à l'investissement privé, qui a déjà contribué à des taux de croissance supérieurs à la moyenne de l'Union au cours des dernières années. Les résultats des pays de la cohésion en termes de convergence nominale, exprimée par de faibles taux d'inflation, et de convergence réelle, exprimée par une croissance du PIB réel supérieure à la moyenne de l'Union, ont été obtenus en parallèle pendant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix (graphiques 16 et 17). Cette évolution a été particulièrement marquée dans le cas de l'Irlande qui offre un bon exemple de la façon dont convergence nominale et convergence réelle vont de pair depuis le milieu des années quatre-vingts, moment où a été initiée une stratégie à long terme fondée sur un dosage de politiques macroéconomiques cohérent et orienté vers la stabilité (voir encadré). Le rattrapage a été un peu plus lent en Espagne et au Portugal. En Grèce, d'importants résultats dans la convergence nominale depuis le milieu des



années quatre-vingt-dix se sont traduits par un différentiel de croissance positif par rapport à l'Union européenne, ce qui n'avait pas été le cas depuis les années soixante-dix.

Afin de garantir que ces résultats en termes de stabilisation ne seront pas seulement temporaires, les procédures de surveillance économique multilatérale et de coordination ont été renforcées au sein de l'Union. Ces procédures embrassent différents domaines de la politique économique tels que les politiques budgétaires, les politiques de l'emploi, la réforme structurelle et le dialogue macroéconomique avec les partenaires sociaux. Compte tenu des résultats obtenus en matière de stabilité macroéconomique, un accent plus important a été mis désormais sur le bon fonctionnement des marchés des produits, du capital et du travail, lequel permet de saisir pleinement les avantages de l'union économique et monétaire en termes de croissance et de cohésion. Bien qu'elles prennent place à une vitesse variable selon les Etats membres, la libéralisation des marchés et la privatisation des entreprises publiques ont non seulement contribué à la consolidation budgétaire en réduisant les besoins en subventions mais, point encore plus important, ont aussi amélioré l'efficacité globale et la compétitivité de ces économies. En l'absence de marchés suffisamment ouverts et flexibles, les taux de croissance élevés de l'Irlande auraient difficilement pu être soutenus longtemps. La création de marchés des produits et de marchés financiers plus efficaces dans les années quatre-vingt-dix a permis à l'économie portugaise de progresser rapidement sur la voie de la stabilisation macroéconomique sans créer de grands déséquilibres. Les réformes du marché du travail en Espagne réalisées au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix ont contribué à une croissance plus vive de l'emploi et du PIB.

Néanmoins, les réformes structurelles ont encore besoin d'être renforcées dans les pays de la cohésion, et particulièrement en Grèce.

L'introduction de l'euro bénéficie aussi à la croissance du fait de l'intégration croissante du marché assurée par la réduction des coûts de transaction. Celle-ci trouve son origine dans la suppression de l'obligation d'acquiescer des devises et des risques qui l'accompagnent ainsi que dans la réduction des coûts d'information liés à la comparaison des prix. On peut avoir une idée de l'ampleur des effets régionaux initiaux de l'union monétaire en examinant les coûts de conversion de devises estimés pour 1994.<sup>1</sup> Les estimations ont été produites en multipliant les échanges de chaque région avec les autres pays de la zone euro par les marges respectives entre les cours à la vente et à l'achat des monnaies

participant à l'euro (carte II-14, dans l'annexe). Les résultats montrent que ce sont les caractéristiques nationales, plutôt que régionales, qui déterminent l'amplitude des économies de change et que les taux de change sont élevés dans des régions où:

- la volatilité des taux de change face au cœur stable constitué par la zone de Deutschmark a été élevée, ce qui vaut en particulier pour les régions espagnoles, irlandaises, italiennes, portugaises et finlandaises;
- la part du commerce extérieur avec d'autres pays de la zone euro est élevée, ce qui est plus particulièrement le cas des six Etats membres fondateurs de la Communauté européenne;
- la part de la production de biens manufacturés est élevée, comme dans le nord-est de l'Espagne, l'est de la France, le nord-est de la Belgique, le nord-est de l'Italie et le nord du Portugal; par contre, les coûts de conversion sont relativement faibles dans les grandes villes et les régions périphériques où les services prédominent.

Ces effets initiaux ou statiques de l'introduction de l'euro déclencheront des effets dynamiques sur la structure de la production à mesure que la concurrence s'intensifiera, que les économies d'échelle seront réalisées, que les produits deviendront plus diversifiés et que le rythme de l'innovation et de la croissance s'accroîtra. Il faut donc s'attendre à des changements sur les marchés régionaux des produits, du capital et du travail. Certains effets spécifiques de l'union monétaire sur l'intégration des marchés du capital et du travail valent la peine d'être mentionnés.

La diminution des coûts de transaction aura sans doute une influence sur le prix et la disponibilité du capital, puisque les différences de taux d'intérêt entre les Etats membres participants seront réduites en raison de la disparition des primes de risque de change et en raison d'un accroissement de l'efficacité de marchés financiers auparavant fragmentés. Depuis janvier 1999, les marchés financiers dans la zone euro effectuent toutes les transactions en euros, ce qui est le signe le plus visible de l'union monétaire. Les capitaux peuvent plus facilement s'orienter vers les lieux où les investissements rapportent le rendement le plus élevé, sans être sujets à l'incertitude causée par la possibilité de fluctuation des taux de change. En conséquence, les caractéristiques spécifiques des différentes régions prennent plus de poids dans la concurrence pour attirer les capitaux mobiles.

## L'expérience irlandaise

Les fondements des performances de l'économie irlandaise ont été établis au milieu des années quatre-vingts bien que les résultats les plus visibles soient seulement apparus vers la moitié des années quatre-vingt-dix. C'est essentiellement la crainte d'un accroissement insoutenable de la dette publique et de la charge d'intérêts – due au fait qu'une partie importante de la dette publique était entre des mains étrangères (plus de 40% en 1987) – qui a provoqué une prise de conscience et le début d'une politique de consolidation budgétaire vigoureuse.

La consolidation budgétaire a été effectuée essentiellement grâce à un freinage des dépenses publiques qui sont passées de 50% à environ 30% du PIB, notamment grâce à une réduction de la charge d'intérêts, ce qui a transformé un déficit public de plus de 10% du PIB en 1985 en excédent.

Au même moment, les réductions d'impôts et la réforme fiscale ont joué un rôle important dans les accords tripartites entre gouvernement, syndicats et patronat, conclus à quatre reprises depuis 1988. Ces accords ont permis une progression des coûts salariaux par unité produite compatible avec un taux d'inflation bas et une amélioration substantielle de la compétitivité. De plus, l'évolution des salaires réels, largement inférieure à celle de la productivité, a permis une évolution très favorable de la rentabilité des investissements. En dépit de cette modération salariale, les salaires réels ont pu augmenter de manière significative, ce qui, notamment dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, a permis une forte progression de la consommation privée et de la demande intérieure.

La consolidation budgétaire et la modération salariale ont permis de remplir les critères de Maastricht et de détendre les conditions monétaires. La convergence des taux d'intérêt vers le niveau requis par l'union économique et monétaire, le renforcement de la compétitivité ainsi que l'augmentation des profits ont créé des conditions particulièrement favorables à la croissance et à l'emploi au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix sans mettre en cause la stabilité des prix.

Grâce à l'évolution favorable de la compétitivité, cette croissance a été tirée dès le début par les exportations. L'investissement est progressivement devenu le vrai moteur de la croissance (plus de 13% par an entre 1994 et 2000). La part de la formation brute de capital fixe est passée d'environ 16% du PIB à environ 25% du PIB.

L'investissement étranger direct, qui était un objectif-clé de la stratégie de développement, a eu un rôle important non seulement dans l'augmentation du stock de capital mais aussi dans les transferts de technologies. Il a conduit à la création de «grappes» d'entreprises étrangères dynamiques et hautement compétitives, en particulier dans l'électronique, les produits pharmaceutiques et, plus récemment, dans les services internationaux, comme les services financiers et les «centres d'appel».

Les politiques macro-économiques ont été complétées par une politique structurelle active, incluant la formation de la main-d'oeuvre pour éviter que la croissance forte ne se heurte à des goulets d'étranglement au niveau du marché du travail. L'offre de main-d'oeuvre a été également renforcée par des réformes des systèmes de taxation et de sécurité sociale ainsi que par une (ré-) immigration significative. Le taux d'emploi (exprimé en pourcentage de la population en âge de travailler) est ainsi passé d'environ 52,5% en 1985 à 62,5% en 1999.

L'autre élément qui mérite d'être souligné est la contribution des Fonds structurels. Leur contribution a non seulement consisté en un apport net de capital à l'économie irlandaise, mais a surtout permis le cofinancement de mesures de politique structurelle dans le domaine régional, des infrastructures et de la formation professionnelle. L'Irlande est l'exemple même d'un pays où l'utilisation des Fonds structurels a porté pleinement ses fruits notamment parce qu'elle était intégrée à une politique de consensus social et macro-économique saine. L'Irlande constitue dès lors "un exemple de bonne pratique" au sein de l'Union européenne.

Une inquiétude largement répandue en ce qui concerne l'impact de l'euro sur les marchés du travail est qu'une plus grande transparence en facilitant la comparaison entre salaires dans les pays participants ne conduise à leur égalisation. Toutefois, les différences de salaires entre pays reflètent des différences de fond dans la productivité. La compétitivité régionale ne dépend pas seulement des coûts salariaux en tant que tels mais aussi de

coûts exprimés en fonction de la productivité de la main-d'oeuvre (coûts salariaux unitaires) parmi de nombreux autres facteurs.

1 Hallet, Martin 1999: The Regional Impact of the Single Currency; dans: Manfred M. Fischer and Peter Nijkamp (Hrsg.): *Spatial Dynamics of European Integration – Regional and Policy Issues at the Turn of the Century*, Springer-Verlag: Berlin, pp. 94-109



## II.2 Le marché intérieur

---

### Intégration et politiques structurelles

Cette section considère, en premier lieu, les conséquences de l'intégration économique dans une Europe élargie – à la fois dans les Etats membres actuels de l'Union européenne et dans les pays candidats – en termes de convergence des niveaux des prix, d'expansion des échanges et de croissance de l'investissement direct. En deuxième lieu, elle examine si la structure de l'activité économique, en termes de sa répartition sectorielle, devient plus ou moins similaire entre les pays et les régions, ce qui reflète la mesure dans laquelle ils deviennent plus ou moins spécialisés dans la production de biens et services particuliers. En troisième lieu, elle étudie les effets sociaux possibles d'une intégration plus étroite.

Des théories concurrentes suggèrent que, l'un dans l'autre, une intégration plus étroite pourrait conduire à une réduction des disparités entre les économies concernées. Cependant, une telle convergence n'est nullement assurée et, si elle intervient, pourrait exiger plus de temps qu'il n'est socialement ou politiquement acceptable. L'analyse de la première partie confirmait que les différences de revenu (PIB) par habitant entre les Etats membres et les régions semblent en réalité s'être réduites avec le temps. Au sein d'une tendance globale, des expériences très différentes ont été identifiées: tandis que le rattrapage a été rapide pour certaines parties de l'Union, les écarts ne se sont pas comblés pour d'autres. Il est difficile de dégager les causes et les effets de ces évolutions. En effet, elles ont coïncidé, d'un côté, avec les mouvements vers l'union économique et monétaire et, de l'autre, avec l'introduction de politiques de cohésion visant à accélérer, dans le cadre des Fonds structurels, l'investissement dans les parties les plus faibles de l'Union. Dans la troisième partie du présent rapport, l'impact de ces dernières politiques sera examiné plus en détail.

### Différences de prix, flux commerciaux et flux d'investissement

#### Un rétrécissement des différences de prix

A mesure que l'intégration économique progresse, les coûts de transaction entre marchés tendent à diminuer, réduisant ainsi les différences de prix. Les données empiriques suggèrent que les prix se rapprochent au sein de l'Union (comme le montre une récente étude fondée sur une enquête sur les prix de 270 groupes de produits d'Eurostat<sup>1</sup>). Il en va ainsi en particulier pour les prix des biens manufacturés, qui font généralement l'objet d'échanges internationaux, encore que dans certains cas, notamment les véhicules à moteur, les prix diffèrent encore notablement entre les Etats membres. Cependant des différences de prix continuent à exister pour la plupart des services, y compris le logement, et les biens qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux, ce qui reflète les différences de situation des marchés locaux (voir tableau A.22, dans l'annexe).

Les données suggèrent aussi que les prix des produits industriels, surtout des machines et des équipements, dans certains des pays relativement avancés d'Europe centrale, sont déjà devenus similaires à ceux de l'Union européenne, ce à quoi on pouvait peut-être s'attendre compte tenu de la part importante du marché approvisionnée par des importations en provenance de l'Union.

La situation des marchés financiers de l'Union européenne, qui se sont déjà intégrés dans les années quatre-vingt-dix, est devenue de plus en plus semblable depuis l'introduction de l'euro. C'est particulièrement manifeste en ce qui concerne les taux d'intérêt nominaux à long terme, qui traduisent à la fois les anticipations relatives au taux d'inflation futur et la situation des marchés financiers, et qui ont largement convergé vers le même niveau (voir graphique A.26).

### **La composition des échanges des pays de la cohésion se rapproche de celle des Etats membres plus prospères**

Les échanges entre Etats membres de l'Union ont continué à progresser pendant les années quatre-vingt-dix, avec une augmentation particulièrement prononcée pour la Finlande et la Suède à la suite de leur adhésion à l'Union européenne. Dans le même temps, il y a eu une augmentation encore plus forte des échanges extérieurs de tous les Etats membres, surtout l'Irlande, avec des pays situés en dehors de l'Union. Cela reflète deux facteurs: en premier lieu, le processus continu de mondialisation et la nouvelle réduction des barrières douanières dans le cadre de l'Uruguay round, en second lieu le taux de croissance plus élevé des marchés dans le reste du monde, particulièrement aux Etats-Unis, que dans l'Union européenne (figures II-3 et II-4, dans l'annexe). Les économies de l'Union semblent donc s'intégrer plus étroitement à l'économie mondiale en même temps que leur intégration au sein de l'Union continue à progresser.

On peut aussi constater les effets de l'intégration économique dans l'évolution de la composition des échanges, qui tend à se rapprocher entre les pays à mesure qu'ils deviennent plus interdépendants. Les données sur les flux des échanges montrent que le niveau des échanges intra-sectoriels (qui mesure la ressemblance dans la composition des exportations et des importations) est élevé pour tous les Etats membres. Cet indice, calculé pour le commerce intracommunautaire de l'Europe des Douze entre 1988 et 1998, montre que la Grèce, l'Irlande et le Portugal ont un degré bien moindre d'échanges intra-sectoriels que les autres pays, ce qui suggère l'existence d'un certain «écart de développement» en ce qui concerne leur structure productive. Toutefois, le Portugal a fait des pas importants en direction d'échanges intra-sectoriels plus poussés même si l'indice reste encore inférieur à celui des autres pays sauf la Grèce. Dans la plupart des autres pays, l'indice a augmenté, la plus forte augmentation étant intervenue en Espagne qui a aujourd'hui un niveau plus élevé que de nombreux autres Etats membres (graphique A.30).

### **Les pays d'Europe centrale ne luttent pas dans les mêmes compartiments du marché que les Etats membres de l'Union européenne**

Les échanges entre les Etats membres de l'Union européenne et les treize pays candidats (c'est-à-dire Turquie comprise) se sont développés rapidement pendant les années quatre-vingt-dix, en partie sous l'effet des Accords européens, et les premiers sont devenus, et de loin, les partenaires commerciaux les plus

importants des derniers. Entre 1993 et 1999, la valeur des échanges commerciaux entre les deux groupes de pays a été multipliée par presque trois, pour atteindre 210 milliards d'euros. Globalement, les pays candidats représentent 13,7% du total des exportations externes de l'Union. En 1999, l'excédent commercial de l'Union européenne avec ces pays a fortement diminué mais s'élevait encore à 25,8 milliards d'euros, dont 45% avec la Pologne et 20% avec la Turquie. La part de l'Union dans les exportations des pays d'Europe centrale et la part des marchandises de l'Union dans les importations de ces pays ont continué à augmenter. Les chiffres sont les plus élevés dans le cas de la Hongrie, la part des marchandises de l'Union dans les importations atteignant 64% en 1999, alors que 76% des exportations de la Hongrie étaient orientées vers l'Union, ainsi que dans celui de l'Estonie, avec des pourcentages de 65% et 73%, respectivement. L'accroissement de ces deux parts est également patent dans les autres pays, même dans ceux, comme la Lettonie et la Lituanie, où ces parts étaient relativement faibles.

Les dispositions relatives au libre échange dans les accords européens passés avec les dix pays d'Europe centrale ont ouvert la voie à leur intégration économique avec l'Union européenne, et les accords additionnels récemment adoptés pour l'agriculture vont encore accentuer cela. Par suite, la proportion des échanges agricoles exempts de droits de douane a plus que doublé, passant de 36% à 81% dans le cas des importations reçues par l'Union européenne et de 18% à 39% dans le cas des exportations vers les pays d'Europe centrale. En outre, il a été convenu de poursuivre les négociations avec chaque pays pour encore accroître ces chiffres.

En règle générale, il est probable que tous les pays gagneront à une expansion des échanges, surtout ceux qui ont déjà établi des relations commerciales et des interdépendances étroites dans certains secteurs, à savoir, d'un côté, les pays les plus proches de l'Union européenne (Hongrie, République tchèque, Pologne et Slovaquie) et, de l'autre, les Etats membres voisins des pays d'Europe centrale (Autriche, Allemagne et pays nordiques) (graphiques A.31 et A.32).

La composition des échanges entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale est en gros conforme aux attentes, compte tenu des avantages comparatifs respectifs. Les exportations de l'Union européenne sont plus concentrées que celles des pays d'Europe centrale dans les produits manufacturés de haute technologie et pointus, pour lesquels les qualifications de la main-d'oeuvre ont de l'importance. Pour la plupart des pays d'Europe centrale, les exportations consistent largement en des produits à relativement forte intensité de

main-d'oeuvre, surtout en ce qui concerne les Etats baltes et la Bulgarie. Par contre, la composition des exportations de la Slovaquie, de la Hongrie et de la République tchèque ressemble davantage à celle de leurs importations en provenance de l'Union européenne: elles consistent dans une plus large mesure en produits de haute technologie (produits de la construction mécanique et véhicules, notamment).

De plus, spécialement dans le cas de ces derniers pays, les échanges intra-sectoriels ont augmenté par rapport aux échanges intersectoriels pendant les années quatre-vingt-dix. Néanmoins, une analyse des types de produits échangés au sein des différents groupes de marchandises révèle que les exportations de l'Union européenne sont concentrées dans un compartiment du marché où prédominent les produits à plus haute valeur ajoutée et de meilleure qualité, où les qualifications de la main-d'oeuvre et la RDT sont des facteurs essentiels, tandis que les pays d'Europe centrale se spécialisent dans l'extrémité opposée du marché, à bas prix et à moins grande qualité, en produisant, par exemple, des pièces exportées ensuite dans l'Union européenne pour être incorporées dans les produits finis. Parmi les pays d'Europe centrale, seule la Hongrie paraît s'orienter vers des secteurs de la construction mécanique à plus haute technologie et faisant appel à des qualifications élevées.

La conclusion paraît être que la plupart des pays d'Europe centrale ne rivalisent pas encore efficacement dans les mêmes compartiments du marché, y compris avec les Etats membres du sud de l'Union, compte tenu des grandes différences dans les valeurs unitaires qui existent entre les exportations des uns et des autres. La crainte, parfois exprimée par les Etats membres en question, de voir l'élargissement aboutir à des pertes importantes de leurs marchés d'exportation n'est donc pas fondée.

### **Le commerce s'accompagne d'une croissance des investissements étrangers directs dans l'Union européenne ...**

L'intégration économique ne se produit pas seulement par l'intermédiaire des échanges commerciaux mais aussi par le biais de l'investissement étranger direct, qui est le fait de firmes établissant des filiales dans d'autres pays, de firmes désireuses d'accéder au marché – surtout en ce qui concerne les services – ou de tirer parti de plus bas coûts de production. Des données provisoires d'Eurostat (sur la moyenne des investissements étrangers directs en 1998 et 1999) indiquent que les flux d'investissement étranger direct sont plus importants par rapport au PIB en Irlande, en Suède et dans les pays du Bénélux que dans les autres Etats membres. Dans le

cas de l'Irlande et des Pays-Bas, le plus gros de ces investissements proviennent de pays extérieurs à l'Union européenne (graphiques A.33 et A.34).

Une grande fraction des investissements étrangers directs prend la forme de fusions et acquisitions. Leur nombre a presque doublé entre 1991 et 1999 (passant de 2872 à 5572, la majeure partie de l'augmentation étant intervenue depuis 1994, date de la reprise). Le nombre des fusions entre sociétés de l'Union européenne, ou entre entreprises dont une entreprise européenne est partie prenante, a fortement augmenté ces dernières années, ce qui suggère un mouvement dans le sens d'une plus grande concentration de l'activité économique et une volonté des entreprises de s'agrandir, peut-être pour être mieux à même de lutter plus efficacement sur les marchés internationaux (voir graphique A.35).

### **... avec d'importants flux vers l'est**

La plupart des flux d'investissement étranger direct à destination des pays d'Europe centrale, qui ont fortement augmenté pendant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, proviennent d'entreprises de l'Union européenne. Bien que l'ampleur des flux soit négligeable par rapport au PIB des Etats membres de l'Union européenne, il est important par rapport au PIB des pays qui les reçoivent (les flux annuels représentent environ 5% du PIB des pays d'Europe centrale) et constitue une fraction non négligeable du total de leurs investissements en capital (environ 20%). En tant que tels, ils ont un impact important sur la croissance et le potentiel productif.

Toutefois, la plupart de ces investissements étrangers directs sont concentrés dans trois pays, la Hongrie, la République tchèque et la Pologne, chacun représentant de 25% à 30% du total (voir graphique A.36). Bien que les chiffres des investissements étrangers directs ne soient pas rapportés de façon comparable au niveau régional, des données choisies montrent que les capitales et les régions avoisinantes, ainsi que les régions industrielles frontalières de l'Union européenne, reçoivent une fraction disproportionnée de ces investissements: les deux tiers, en Hongrie, étaient destinés à Budapest, 62%, en Slovaquie, sont allés à la région de Bratislava, près de la moitié des flux à destination de la Lettonie sont allés à Riga et la région de Tallinn a accueilli 80 à 90% des investissements étrangers directs destinés à l'Estonie.<sup>2</sup>

### Les flux d'investissement étranger direct n'influeraient sans doute guère sur l'emploi et les salaires dans l'Union européenne

Selon la plupart des études, le principal motif d'investissement dans les pays d'Europe centrale est d'acquiescer un accès à leurs marchés. Le fait que plus de la moitié des investissements concernent des secteurs qui ne font pas de commerce international en témoigne, mais il semble aussi que ce soit le cas jusqu'ici pour les investissements dans les secteurs ouverts au commerce international. Cette opinion est également étayée par le fait que la plupart des investissements étrangers directs prennent la forme de fusions et acquisitions de sociétés existantes plutôt que d'investissements dans des sites «vierges» (c'est-à-dire en nouvelles installations de production). Les investissements dans les pays d'Europe centrale ne devraient donc pas influencer beaucoup sur l'emploi et les salaires dans l'Union européenne, et ils complètent plutôt qu'ils ne remplacent des exportations en provenance de l'Union.

### L'impact de l'intégration: concentration ou spécialisation ?

Il existe actuellement des controverses sur le point de savoir si une intégration économique plus étroite, et en particulier l'introduction d'une monnaie unique dans un marché unique, accroîtra ou réduira le degré de spécialisation régionale, qui importe pour évaluer si les régions ont des chances de devenir plus ou moins vulnérables à des chocs spécifiques à des secteurs particuliers. Les données relatives aux Etats-Unis, du moins en ce qui concerne l'industrie manufacturière, vont dans le sens d'un accroissement de la spécialisation,<sup>3</sup> mais on ne peut postuler que l'expérience américaine sera reproduite en Europe. Cette incertitude est renforcée par le fait que les études réalisées jusqu'ici ont eu tendance à se limiter à l'industrie manufacturière, où les facteurs qui donnent naissance à une concentration accrue et à une polarisation – sous la forme d'économies d'échelle dans la production et de la proximité par rapport aux fournisseurs et autres producteurs dans la même industrie – sont les plus manifestes. Or, dans les faits, l'industrie manufacturière devient moins importante dans l'Union européenne en termes de PIB et d'emploi, représentant environ seulement un quart de ce dernier, et la future localisation de l'activité économique dans l'Union dépendra de façon cruciale d'un certain nombre de services clés (la «nouvelle économie»), qui ne suivront pas nécessairement les mêmes lois que l'industrie manufacturière.

### Tendances différentes dans la concentration des secteurs au niveau régional

Des études confirment que l'activité manufacturière dans les Etats membres devient lentement plus concentrée.<sup>4</sup> Toutefois, la tendance n'est pas uniforme. Plusieurs industries au départ dispersées géographiquement sont devenues plus concentrées, principalement les industries faisant intensivement appel à une main-d'oeuvre non qualifiée dont la production décline ou dont le taux de croissance est faible (textiles, habillement et chaussure, en particulier), surtout dans le sud de l'Europe. Pour les régions qui dépendent de ces secteurs aujourd'hui, il y a une vulnérabilité accrue aux chocs économiques tels que ceux qui ont provoqué une restructuration économique dans les régions du nord au cours des dernières décennies. Dans le même temps, environ la moitié des industries de moyenne et haute technologie qui étaient au départ territorialement concentrées le restent (aéronautique, véhicules à moteur, construction électrique, par exemple) alors que d'autres, qui exigent une main-d'oeuvre hautement qualifiée et qui ont un taux de croissance relativement élevé (machines de bureau, radio, télévision et communications, instruments de précision, par exemple) sont devenues plus dispersées. Ces dernières se sont généralement disséminées, depuis la partie centrale de l'Union, vers l'Irlande, la Finlande et les Etats membres du sud (voir tableau A.23).

L'analyse des forces qui sous-tendent les changements indique que les dotations en ressources et les potentialités du marché (proximité de grands marchés) ont une importance décisive. En ce qui concerne les ressources, la dotation en capital, qui était la force motrice sous-tendant la localisation des industries très capitalistiques dans les années soixante-dix, semble avoir perdu de son importance au profit de la disponibilité d'une main-d'oeuvre bien formée. Ce facteur est devenu primordial pour déterminer la localisation d'industries faisant intensivement appel à des qualifications élevées dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Comme, au sein de l'Union, les niveaux d'instruction se rapprocheront selon toute probabilité, cela devrait être un élément agissant à l'encontre d'une spécialisation géographique accrue. Néanmoins, les potentialités du marché sont devenues de plus en plus importantes pour la localisation d'industries ayant de fortes liaisons en amont et en aval, les régions centrales attirant des industries situées plus haut sur l'échelle de création de la valeur ajoutée. D'un autre côté, l'importance des potentialités du marché a fortement diminué au cours de la période pour des industries marquées par de grandes économies d'échelle potentielles.

### Les services sont un facteur de plus en plus important mais aussi un élément de complexité

L'analyse au niveau régional et l'inclusion des services dans l'analyse semblent modifier les conclusions, même si à ce stade les services n'ont été appréhendés que par l'intermédiaire de grands secteurs, ce qui conduit à interpréter les résultats avec prudence. Sans surprise, quand quelques grands secteurs des services sont inclus, les régions semblent se rapprocher en ce qui concerne la structure sectorielle de leur activité économique, puisque toutes ont connu une progression relative des services. Il reste à voir si ce résultat se vérifie encore lorsque les services sont désagrégés plus finement et les services aux entreprises, dans lesquels la création d'emplois a été particulièrement forte, sont distingués. D'ores et déjà, on peut néanmoins constater que la grande catégorie des services commerciaux, à côté des services financiers, paraît actuellement relativement concentrée.

Quelles que soient les forces de localisation à l'oeuvre, une conclusion générale des études réalisées est que la structure de l'activité économique tend à changer lentement, en raison de l'échelle des investissements nécessaires à long terme pour modifier de façon notable cette structure. Ainsi, au cours des vingt-trente dernières années, la répartition sectorielle de l'activité économique n'a pas beaucoup évolué dans la plupart des Etats membres. Il y a toutefois des exceptions, telles que l'Irlande, où la croissance a été plus rapide et l'investissement étranger direct plus grand qu'ailleurs, ou la Finlande, où la chute du PIB au début des années quatre-vingt-dix et la restructuration de l'activité économique qui a suivi, en partie causées par l'effondrement de l'ex-Union soviétique, ont été plus importantes que dans d'autres parties de l'Union.

### Les effets sociaux de l'intégration

Alors qu'une spécialisation accrue tend à favoriser les personnes employées dans les secteurs pour lesquels la demande s'accroît dans les différentes économies – travailleurs hautement qualifiés dans les économies relativement plus avancées, travailleurs faiblement qualifiés dans les économies moins avancées, où la production est concentrée dans des activités à bas salaire et à forte intensité de main-d'oeuvre – en réalité, comme il a été vu plus haut, il est peu probable que le résultat soit simple. La plupart des échanges dans l'Union européenne sont du type intra-sectoriel, des biens similaires étant échangés. Il est probable que cela sera de plus en plus le cas à l'avenir.

Dans la pratique, la diminution de la demande de travailleurs peu qualifiés, et les problèmes sociaux consécutifs dus à leur mise au chômage, tendent plus à résulter du progrès technologique qui favorise les travailleurs les plus qualifiés et les mieux formés que des échanges commerciaux. Cela implique que le problème pour la politique à suivre n'est pas de ralentir le processus d'intégration mais d'accroître le niveau d'instruction et les qualifications des travailleurs, et d'améliorer la pertinence de ce qui est enseigné pour les emplois dont la demande s'accroît.

Une étude récente de la Banque mondiale sur la répartition du revenu dans quatre-vingts pays au cours des quarante dernières années est encourageante dans la mesure où elle montre qu'il y a une relation étroite entre la croissance globale et le revenu moyen des 20% de personnes les plus pauvres de la population et que cela vaut quel que soit le degré d'ouverture au commerce extérieur.<sup>5</sup> Dans le même temps, dans de nombreux pays, la situation relative des personnes les plus pauvres dans la société ne s'est guère améliorée au cours de cette période et s'est même détériorée dans certains pays. De même, la répartition du revenu est plus inégale aux Etats-Unis qu'en Europe et l'exclusion sociale reste un problème (qui a plusieurs origines, telles que le retrait de la population active et de faibles taux de rémunération plus que du chômage) malgré l'intégration économique plus forte entre régions.

Cela suggère, comme dans le cas de la convergence entre régions, que les politiques qui accompagnent une intégration économique plus forte, ici les politiques de protection sociale et les mesures actives sur le marché du travail, ont un rôle important à jouer pour le résultat final. Une intégration plus étroite crée un environnement plus favorable à une réduction des inégalités sociales, mais elle ne garantit pas nécessairement cette réduction.

### Remarques conclusives

La conclusion qui semble émerger de cette analyse est que le processus d'intégration économique favorise sans doute une tendance générale au rétrécissement des disparités. Néanmoins la théorie économique suggère que cela dépend du fait que l'intégration soit totale tandis qu'une intégration partielle pourrait bien avoir des effets défavorables.<sup>6</sup> Les politiques européennes de promotion de l'union économique et monétaire et la suppression des barrières paraissent avoir contribué positivement à la convergence, ne serait-ce qu'en favorisant une plus grande stabilité macroéconomique, des échanges internes accrus grâce à une diminution des coûts de transaction au sens le plus large et une

concurrence plus vive, autant de facteurs favorables à la croissance économique.

Dans le même temps, l'impact au niveau des différentes régions n'est pas prévisible, compte tenu du fait qu'une croissance plus rapide s'accompagne inévitablement d'une restructuration économique et en raison de la multiplicité des facteurs – sociaux et politiques aussi bien qu'économiques – qui contribuent au développement économique. Dans ces conditions, il est indispensable d'adopter un large éventail de politiques, s'attaquant aux facteurs de compétitivité. C'est la conclusion politique sur laquelle les Etats membres se sont mis d'accord, comme le reflètent les générations successives des politiques structurelles qui sont analysées dans la partie suivante.

- 
- 1 Commission européenne: Intégration du marché et différences dans le niveau des prix entre les Etats membres de l'Union européenne; dans *The EU Economy – 1999 Review (European Economy)*, Brussels/Luxembourg 1999.
  - 2 Cf. *DIW/ERPC: The Impact of Enlargement on Cohesion*; brouillon d'un rapport final d'une étude destinée à la DG Politique régionale de la Commission européenne, Berlin et Glasgow, p. 39f.
  - 3 Voir Paul R. Krugman: *Lessons of Massachusetts for EMU*; dans Francisco Torres/Francisco Giavazzi (directeurs de publication), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge 1993, pp. 241-269.
  - 4 Karen Helen Midelfart-Knarvik/Henry Overman/Stephen Redding/Anthony J. Venables: *The Location of European Industry*; rapport préparé pour la DG Affaires économiques et financières de la Commission européenne, Economic Paper n° 142, Bruxelles 2000. Malgré certaines différences de données et de méthodologie, de nombreux résultats ont été confirmés par une autre étude réalisée pour le compte de la Commission: Karl Aiginger/Michael Böheim/Klaus Gugler/Michael Pfaffermayr/Yvonne Wolfmayr-Schnitzer (WIFO): *Specialisation and (Geographic) Concentration of European Manufacturing*; DG Entreprise Working Paper; document de fond pour le rapport de 1999 «La compétitivité de l'industrie européenne», Bruxelles 1999.
  - 5 David Dollar/Aart Kraay 2000: *Growth is Good for the Poor*; Banque mondiale, Development Research Group, Washington D.C., mars 2000 (peut être téléchargé à partir de [www.worldbank.org/research](http://www.worldbank.org/research)).
  - 6 En effet, alors que le niveau élevé des coûts d'accès au marché en début d'intégration conduit les entreprises à se disperser et à produire pour des marchés locaux, leur réduction ultérieure rend les régions centrales plus attractives. La proximité d'un grand marché et la mise en oeuvre d'économies d'échelle peuvent conduire à un processus d'agglomération. Toutefois, une intégration complète résultant en une quasi élimination des coûts de transaction rend les régions périphériques, qui ont conservé leurs avantages de coûts, attractives pour les entreprises.

## II.3 Politique de la concurrence

L'octroi d'aides d'Etat est l'un des instruments à la disposition des autorités nationales et régionales afin d'influer sur la répartition géographique de l'activité économique. Les résultats de la Huitième enquête sur les aides d'Etat dans l'Union européenne<sup>1</sup> montrent que celles-ci occupent encore une place centrale dans les politiques industrielle et régionale de la plupart des Etats membres. Pendant la période 1996-1998, le montant total des aides d'Etat distribuées dans l'Union européenne a atteint en moyenne 79,6 milliards d'euros par an ou encore 2,4% des dépenses publiques totales (mais c'est un peu moins que pendant la période 1994-1996 – voir tableau 6).

Les résultats de l'enquête montrent qu'il y a d'importantes disparités entre les Etats membres dans l'octroi de ces aides d'Etat. La différence est de trois à un pour les trois indicateurs présentés dans le tableau sur les aides d'Etat.

Les traits suivants apparaissent:

- les dépenses consacrées aux aides d'Etat par personne employée et par habitant sont restées beaucoup plus faibles dans les quatre pays de la cohésion en termes d'euros que la moyenne de l'Union européenne, et très inférieures à celles de bon nombre des Etats membres plus prospères, comme l'Allemagne, l'Italie, la France et la Belgique, même si l'écart a diminué pendant la période 1994-1998. Entre 1996 et 1998, les pays de la cohésion ont représenté 10,5% des dépenses totales consacrées aux aides d'Etat dans l'Union européenne contre 9,5% pendant la période 1994-1996;
- le volume des aides d'Etat a diminué ces dernières années, surtout dans les Etats membres relative-

**Tableau 6 Total des aides d'Etat dans les Etats membres, 1994-1996 et 1996-1998**

	% du PIB (aux prix de 1997)		Euros par personne employée		Euros par habitant		% des dépenses publiques	
	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98
Autriche	0,65	0,65	342	353	143	147	1,17	1,23
Belgique	1,26	1,18	698	677	255	249	2,33	2,26
Danemark	0,99	0,94	526	513	257	257	1,60	1,59
Allemagne	1,97	1,45	1,007	786	430	327	3,96	2,95
Grèce	1,36	1,24	352	334	131	125	2,38	2,25
Espagne	1,14	0,98	367	318	132	120	2,47	2,22
Finlande	0,50	0,47	249	248	96	97	0,85	0,85
France	1,11	1,13	588	618	225	237	2,02	2,08
Irlande	0,88	0,99	389	497	137	188	2,12	2,66
Italie	1,83	1,57	809	712	314	276	3,38	3,04
Luxembourg	0,99	0,53	624	343	324	188	2,24	1,27
Pays-Bas	0,65	0,62	362	349	127	126	1,23	1,24
Portugal	1,37	1,63	260	323	117	148	2,98	3,44
Suède	0,99	0,78	476	388	220	178	1,49	1,24
Royaume-Uni	0,54	0,52	227	223	99	100	1,17	1,20
UE15	1,32	1,12	591	526	235	214	2,54	2,35

*A l'exclusion de l'agriculture et des dépenses des Fonds structurels*

ment prospères de l'Union, où la dépense par habitant et par personne employée est supérieure à la moyenne de l'Union. La principale exception est la France, où, au cours des années récentes, les dépenses ont fortement augmenté, aussi bien en termes relatifs qu'absolus.

Compte tenu de leurs effets sur la répartition régionale de l'activité économique et du revenu, le contrôle des aides d'Etat restera un instrument essentiel de la politique de cohésion de la Communauté. Le fait d'autoriser des aides d'Etat élevées dans les Etats membres et les régions les plus prospères saperait l'efficacité des actions de politique régionale communautaires et nationales visant à soutenir les régions relativement faibles. L'aide financière destinée à soutenir les entreprises dans ces dernières est cruciale pour corriger les disparités régionales et il importe que leur efficacité ne soit pas compromise par l'octroi d'aides d'Etat disproportionnées ailleurs. Un strict contrôle des aides d'Etat doit donc être considéré comme un complément majeur de l'aide des Fonds structurels aux régions moins favorisées.

L'aide d'Etat aux régions est de loin la catégorie la plus simple des aides d'Etat dans l'Union européenne. Entre 1996 et 1998, les Etats membres ont octroyé 18,8 milliards d'euros en aides d'Etat à finalité régionale. Cela représentait 57,6% de toutes les aides d'Etat fournies à l'industrie et aux services dans l'Union. Dans les années quatre-vingt-dix, il y a eu une prolifération des mesures d'aide régionale dans l'ensemble de la Communauté, et aussi une extension de la couverture géographique des zones qualifiées pour recevoir des aides régionales. Il y avait un réel danger que cette prolifération n'aille à l'encontre de l'objectif visant à renforcer la cohésion économique et sociale.

A la fin de 1997, la Commission a adopté de nouvelles orientations sur les aides nationales à finalité régionale, avec pour objectif de renforcer le contrôle de leur déploiement. Les nouvelles orientations consolidaient les critères utilisés pour évaluer la compatibilité des mesures d'aide nationales à finalité régionale et clarifiaient aussi les règles concernant la délimitation des régions habilitées à bénéficier d'une aide régionale dans le cadre de l'article 87(3)(a) et (c) du Traité. Les Etats membres étaient invités à rendre leurs systèmes existants conformes aux nouvelles règles d'ici à l'an 2000.

Un élément clé de cet exercice était de revoir les cartes d'aide régionale dans chaque pays avec l'idée d'opérer

une réduction appréciable des zones couvertes. En 1999 et 2000, de nouvelles cartes d'aide régionale ont été établies pour chacun des Etats membres. Les principaux objectifs ont été atteints, en ce sens que les nouvelles cartes ont été définies sur la base d'une méthode transparente et objective garantissant une égalité de traitement entre tous les Etats membres. Dans le même temps, la population totale couverte dans l'Union européenne par les aides régionales a été réduite, passant de 46,7% à 42,7%. Une application stricte des critères d'éligibilité a abouti à une délimitation plus serrée des régions aidées. Cela devrait permettre aux Etats membres de concentrer leur aide régionale sur les régions qui éprouvent les problèmes économiques les plus sérieux et d'accroître ainsi son efficacité.

Un dernier élément à prendre en compte est le rôle qui jouent les services d'intérêt général dans la cohésion territoriale, comme le stipule l'article 16 du Traité.

---

1 Commission des Communautés européennes, Huitième enquête sur les aides d'Etat dans l'Union européenne, COM(2000)205 Final, 14.4.2000.

## II.4 La politique agricole commune: les politiques de prix et de marché

### Aspects politiques et budgétaires

#### Evolution, situation actuelle et perspectives

En termes de dépenses, la politique agricole commune (PAC) est la politique la plus importante de l'Union européenne. La réforme de la PAC de 1992 et la réforme de l'Agenda 2000 ont amorcé un passage de mesures de soutien des prix à des paiements directs aux agriculteurs fondés sur les rendements passés.

En juillet 1997, la publication de «l'Agenda 2000» a présenté une nouvelle réforme de la PAC. Plusieurs priorités clés y étaient définies parmi lesquelles celle d'assurer la compétitivité du secteur agricole, l'encouragement de pratiques culturales qui contribuent à l'entretien et à la mise en valeur du milieu rural et des paysages et la préservation des moyens de subsistance des agriculteurs, tout en encourageant le développement de l'économie rurale dans son ensemble. La réforme comprenait deux volets importants. En premier lieu, elle organisait la baisse des prix institutionnels. En second lieu, il s'agissait d'établir un nouveau cadre pour la politique de développement rural, considérée comme l'élément essentiel de la réforme et dorénavant le second pilier de la PAC.

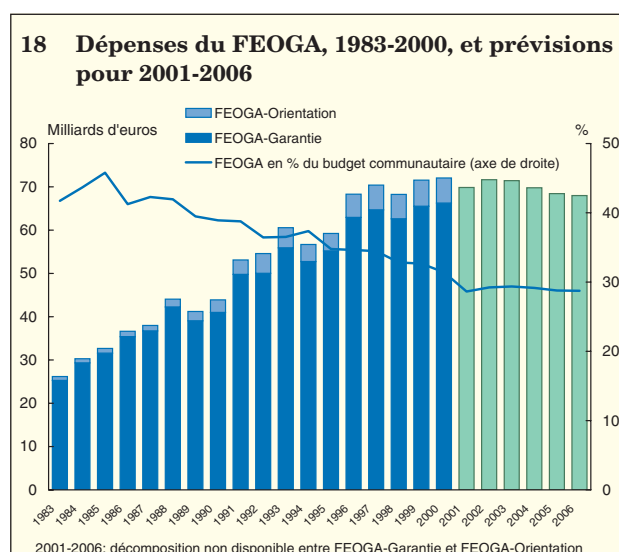
#### Aspects budgétaires

En 1998, les sections Orientation et Garantie du FEOGA, qui assurent le financement global de la PAC ont absorbé 54,6% du budget de l'Union européenne, soit un montant de 43,3 milliards d'euros. Le soutien des prix et des marchés supporté par le FEOGA-Garantie représentait à lui seul 48,9% du total des dépenses communautaires, soit 38,7 milliards d'euros (toutes les références qui suivent dans cette section concernent le seul FEOGA-Garantie). Les perspectives financières à l'horizon 2000-2006 montrent une certaine stabilité de l'ensemble des dépenses agricoles, mais un tassement en valeur relative, avec des

montants de 44,8 milliards d'euros en 2002 (46,8% du total des crédits pour engagements) et 42,5 milliards d'euros en 2006 (46%) (graphique 18).

Depuis la mise en place de la réforme de 1992, les aides directes et, dans une moindre mesure le volet du développement rural, représentent des parts croissantes des dépenses agricoles en remplaçant les dépenses liées au soutien des marchés et aux restitutions aux exportations. Ces deux dernières catégories de dépenses ne représentaient plus que 29% des dépenses agricoles totales en 1998 contre 82% en 1992 (voir graphique A.37, dans l'annexe).

Le remplacement du soutien aux marchés par des aides directes a conduit à ce que la part des subventions s'accroisse significativement dans le revenu agricole. En 1998, les subventions représentaient 28,6% du revenu agricole en moyenne dans l'Union européenne alors qu'elles ne représentaient que 5% en 1980 et 15% en 1990. Dans l'ensemble, ces subventions ont généralement contribué à consolider le revenu agricole.



La France (23,2%) et, dans une moindre mesure, l'Allemagne (14,3%) restent les principaux bénéficiaires du FEOGA. Depuis 1998, l'Espagne (13,7%) a pris la place de l'Italie au troisième rang. Ces trois pays absorbent plus de la moitié des dépenses du FEOGA. Par ailleurs, la part des dépenses consenties au Portugal, bien que faible, s'est accrue sur les dix dernières années, passant de 0,6% à 1,6% (voir tableau A.24).

Ce classement des Etats membres est très différent lorsque les dépenses sont rapportées au nombre d'actifs agricoles. Les pays de la cohésion, à l'exception de l'Irlande, figurent alors en queue de classement, ce qui s'explique notamment par l'importance de leur emploi agricole. Là où les productions méditerranéennes, plus exigeantes en main-d'oeuvre, dominent (Grèce, Espagne, Italie et Portugal), l'emploi agricole atteint 8,5% de l'emploi total, en partie à cause de la plus petite taille moyenne des exploitations. Néanmoins, les dépenses du FEOGA par actif agricole ont eu tendance à s'accroître sur dix ans, à mesure que l'emploi a diminué, et la disparité existant entre les pays les moins bénéficiaires (notamment le Portugal) et les plus bénéficiaires s'est réduite (voir tableau A.25).

### **Contribution des politiques des prix et des marchés agricoles à la cohésion nationale**

L'impact de la PAC, ou du moins du premier pilier, sur la cohésion est lié à l'importante redistribution du revenu parmi les citoyens européens qui prend la forme de transferts entre groupes sociaux, secteurs, régions et Etats membres. Le passage en cours d'un soutien des prix à des paiements directs implique un changement des flux de transfert. Cela a des conséquences redistributives pour les consommateurs et les contribuables. Avec un soutien des prix du marché, les consommateurs à faible revenu payent une part disproportionnée des transferts par rapport à leur part de revenu et ils devraient donc profiter d'une réduction des niveaux des prix nationaux.

La PAC implique aussi de larges transferts entre Etats membres et régions. Ces transferts peuvent être calculés sur la base d'informations budgétaires et d'estimations relatives aux effets liés aux échanges commerciaux internationaux.<sup>1</sup>

La configuration des transferts entre Etats membres en 1998 demeurerait largement semblable à celle observée en 1993: les pays contributeurs nets et bénéficiaires nets sont inchangés (voir tableau A.26). En 1998, les

transferts ont été positifs pour cinq Etats membres parmi lesquels trois dits de la cohésion (l'Espagne, l'Irlande et la Grèce). L'ampleur de ces transferts nets a cependant évolué de manière diverse. Le montant s'est fortement accru pour l'Espagne et la France entre 1993 et 1998, essentiellement en raison des aides directes (en particulier pour les céréales). L'augmentation a été moindre pour l'Irlande et est imputable à ses transferts commerciaux positifs, aux aides directes importantes dans le secteur de la viande bovine et à sa faible contribution au budget agricole. Enfin, les transferts de la Grèce et du Danemark, bien que positifs, ont diminué. La Grèce bénéficie essentiellement des aides directes et de sa faible contribution budgétaire et le Danemark, de gains importants liés aux échanges commerciaux.

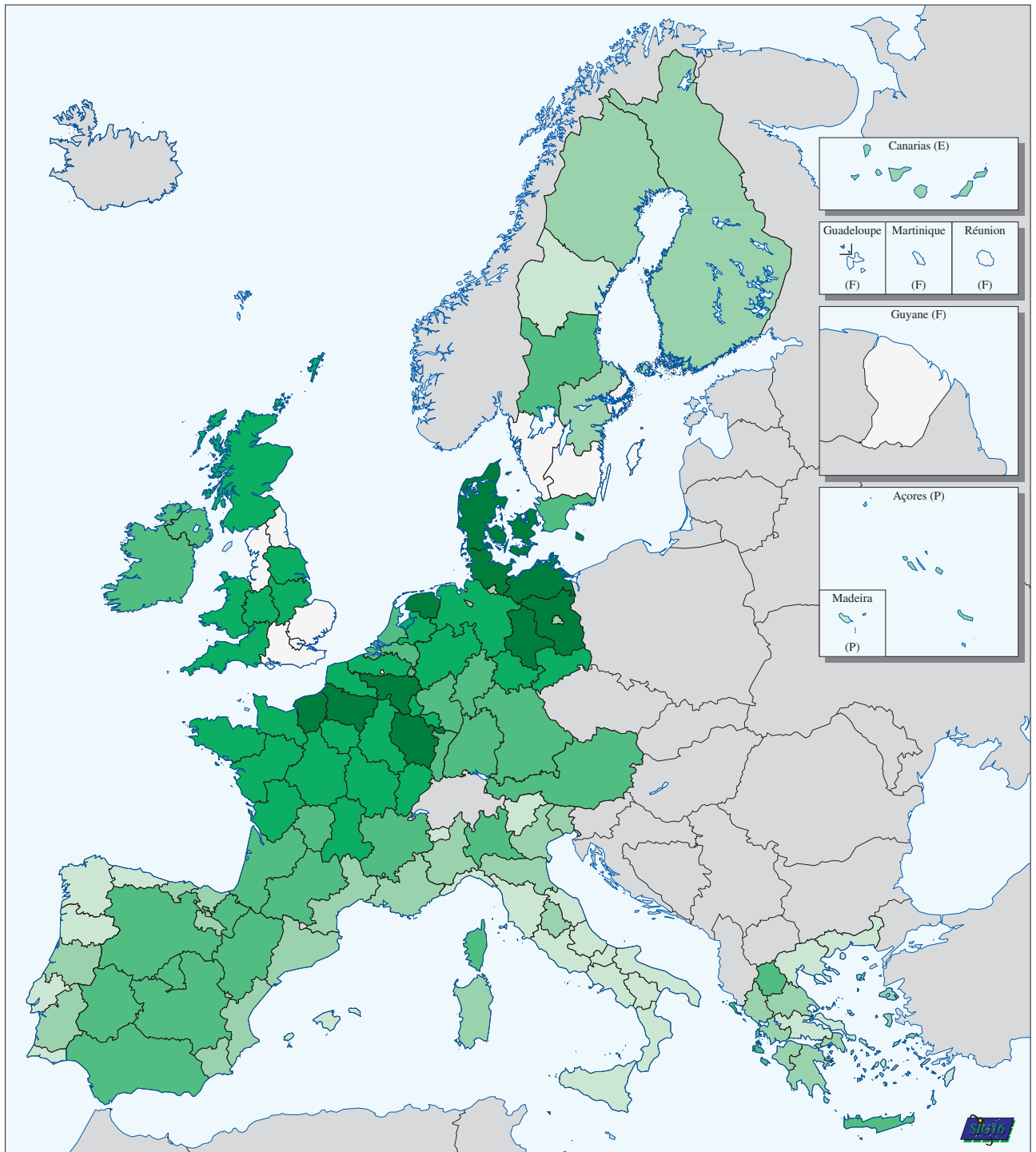
Les dix autres Etats membres sont des contributeurs nets à la PAC. Parmi ceux-ci figure le Portugal, unique pays de la cohésion à présenter des transferts nets négatifs en 1998 comme en 1993. Cette situation est liée au faible montant d'aides directes reçues et à la forte protection contre les importations. A l'exception notable des Pays-Bas, qui reçoivent peu d'aides directes, la contribution nette de ces pays a diminué entre 1993 et 1998.

### **Contribution des politiques des prix et des marchés agricoles à la cohésion régionale**

Le rôle des régions dans le contexte des interventions de la PAC prend une importance croissante même s'il varie fortement d'un Etat membre à l'autre. Le plus généralement, les régions assurent, d'une part, la prise en charge privilégiée de mesures liées à l'espace rural (environnement, agrotourisme, infrastructures) et, d'autre part, un appui très ponctuel à des sous-secteurs limités de l'agriculture productive. A cet égard, les différences entre Etats membres sont grandes: ainsi, si les régions italiennes gèrent environ 70% du budget agricole italien, les mesures agricoles des départements français (très supérieures à celles des régions) représentent environ 2% seulement du budget agricole national.

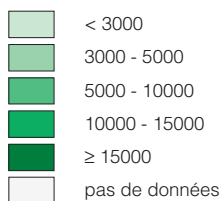
#### **Impact de la réforme de 1992**

Les producteurs de céréales, d'oléo-protéagineux et de viande bovine ont été avantagés par l'introduction des aides directes dans le cadre de la réforme MacSharry. Ce système a permis de compenser la perte liée au rapprochement des prix européens des prix mondiaux et, de ce fait, a conduit à stabiliser, voire à accroître, les revenus agricoles de certaines régions. Ainsi, il a surtout concerné les régions céréalières françaises (Centre,



### 14 Soutien total de la PAC par UTA, 1995-1996

Euros/UMT (à prix constants 1985)



Paiements directs de la PAC  
et autres transferts  
B, D, NL, UK: NUTS1  
IRL, A, FIN: NUTS0  
Note: UTA = unité de travail annuel  
Source: Eurostat - De Rose

0 100 500 km

© MEGRIN pour les frontières administratives

Poitou-Charentes), allemandes (Bavière), espagnoles (Castilla y León, Castilla-la Mancha) et portugaises (Alentejo) mais aussi les régions orientées vers les spéculations bovines en Irlande, au Royaume-Uni (Ecosse, Pays de Galles, Sud-ouest), en France (Basse-Normandie) et en Allemagne (Bavière). Ce faisant, le niveau de soutien, mesuré par la part de l'ensemble des aides en relation à l'emploi agricole, s'est accru (carte 15).

Les aides à la production sont également utilisées pour d'autres produits, tels que l'huile d'olive, soutenant ainsi de nombreux producteurs des régions méditerranéennes, et le coton, produit plus particulièrement en Grèce. Des progrès, imputables cette fois davantage aux lois du marché, ont été enregistrés dans les régions viti-vinicoles et celles productrices de fruits et légumes: La Rioja et l'Andalousie en Espagne, les Pouilles en Italie, l'Aquitaine en France, mais également de nombreuses régions des Pays-Bas et le Bade-Würtemberg en Allemagne. De façon générale, les produits méditerranéens se sont montrés davantage concurrentiels sur les marchés mondiaux et leur part dans la production agricole totale s'est accrue. Cette tendance est notamment due à la capacité de certaines régions méditerranéenne côtières à moderniser leurs systèmes logistiques de distribution.

Rapporté au nombre d'actifs, le montant total des transferts à l'agriculture, comprenant le soutien aux marchés et les aides directes, s'accroît pour toutes les régions de l'Union européenne. Les régions françaises (notamment les régions céréalières) et celles des nouveaux Länder allemands présentent les valeurs les plus élevées. Par rapport au nombre d'hectares de superficie agricole, la Grèce arrive en tête de classement des régions les plus soutenues.

Globalement, la réforme n'a pas modifié de façon radicale la répartition de l'aide agricole entre les régions européennes. En 1996 comme en 1991-1992, les régions pour lesquelles le niveau de soutien par actif agricole était relativement moindre que la valeur ajoutée brute par actif agricole appartiennent aux Pays-Bas, au Portugal, à l'Espagne, à l'Italie et à la Grèce (elles sont situées en bas et à droite du graphique A.38).

Cependant, l'abaissement du soutien des marchés a plutôt touché les régions présentant une valeur ajoutée brute par actif agricole élevée, ce qui a conduit à une répartition de l'aide plus équitable entre les régions. En outre, certaines régions reçoivent un niveau de soutien équivalent à la suite de la réforme de la PAC: les aides directes viennent compenser la diminution du soutien aux marchés. D'autres régions voient en revanche une diminution du soutien global de la PAC après la réforme. Il en résulte un affaiblissement du lien entre le niveau

d'aide et la performance de l'agriculture régionale. Par exemple, les régions viti-vinicoles et celles productrices de fruits et légumes bénéficient peu des aides directes et des soutiens aux marchés mais néanmoins maintiennent, voire améliorent, leur revenu agricole.

La réforme de 1992 a conduit à une répartition du soutien agricole entre les régions plus équitable mais plus dispersée. La répartition du soutien aux producteurs en fonction du niveau de PIB par habitant (voir graphique A.39, qui exprime la proportion cumulée des transferts par rapport au niveau du PIB par habitant par région, ordonnée par rapport à ce dernier) montre que:

- l'effet de la PAC est négatif pour les régions les moins prospères et qui couvrent environ 20% de la population de l'Union européenne (le graphique montre qu'elles reçoivent moins de transferts proportionnellement que leur niveau relatif de PIB par habitant);
- les régions situées entre les deuxième et sixième déciles en termes de PIB par habitant retirent le plus de soutien de la PAC.

### **Contribution des politiques des prix et des marchés agricoles à la cohésion sociale**

Ces dernières années, plusieurs modèles de production agricole, obéissant à des structures, des pratiques et des objectifs différents, se sont affirmés:

- une «agriculture productiviste», orientée vers les marchés internationaux et de plus en plus concentrée dans certaines parties de l'Union. En considérant la valeur ajoutée brute par unité de travail annuelle comme un indicateur de la productivité, les valeurs les plus élevées se situent en Champagne-Ardenne et en Picardie en France, au Danemark et en Saxe-Anhalt en Allemagne;
- une «agriculture d'adaptation», beaucoup plus ramassée sur des territoires particuliers, des produits identifiés et des marchés locaux ou même nationaux plus ciblés et plus spécifiques. Cette forme d'agriculture peut-être qualifiée «de terroir» et trouve sa légitimité dans la croissance d'une demande plus qualitative et de plus en plus affirmée;
- une «agriculture de transition», soumise à des contraintes grandissantes et à des remises en cause permanentes. L'évolution des grands marchés agricoles, l'accentuation de la concurrence, l'insertion

de plus en plus contraignante à l'intérieur de filières agro-alimentaires obligent les exploitations correspondantes à modifier sans cesse leur mode de production quand ce n'est pas leur type de spéculation;

- une «agriculture en cours de marginalisation», correspondant à des structures de production de plus en plus instables et même précaires, que les difficultés ou l'incapacité de s'adapter condamnent à un effacement à plus ou moins brève échéance. En considérant la part d'exploitations inférieures à 4 UDE comme un indicateur de précarité des structures de production agricole, les régions Centro, au Portugal, du Val d'Aoste, des Abruzzes, de la Basilicate et du Molise en Italie, de la Galice en Espagne figurent parmi les régions concernées.

L'analyse de la dimension économique moyenne des exploitations agricoles en 1997 et de son évolution depuis 1993 pour les vingt régions présentant les valeurs les plus basses et les plus élevées vient étayer ce constat (voir tableau A.27). Elle montre que le clivage entre les régions du sud et du nord de l'Europe persiste. Ainsi les vingt régions les plus faibles, toutes situées en Grèce, en Espagne, en Italie ou au Portugal, voient la dimension économique moyenne de leurs exploitations régresser de 2,2% en quatre ans quand, pour la même période, celle des vingt régions les plus élevées, toutes situées dans les grands pays agricoles du nord, s'est accrue de 24,6%. Enfin, il faut souligner que l'emploi

agricole est bien souvent prédominant dans les régions dont les exploitations sont de faible dimension économique. Un exemple éloquent est celui de la Crète où près de 38% de l'emploi était dévolu au secteur agricole en 1997 alors que la dimension économique moyenne des exploitations n'était que de 4,7 UDE<sup>2</sup> et a diminué de 10% depuis 1993.

Bien que la réforme de 1992 ait permis de limiter en termes relatifs les dépenses liées au soutien des marchés au bénéfice des aides directes, la répartition de l'aide agricole selon la dimension économique de l'exploitation demeure inéquitable, l'aide étant encore déterminée sur la base du nombre d'hectares (ce qui signifie que le soutien augmente avec la taille de l'unité de production). En effet, avant la réforme, le mode de soutien agricole encourageait les exploitations atteignant un certain niveau de production et, de fait, présentant des dimensions économiques relativement élevées (à partir de 16 UDE). Bien que la réforme ait fait évoluer le mode de soutien vers davantage d'aides directes, les principaux bénéficiaires du soutien agricole demeurent encore les exploitations agricoles de grande dimension (plus de 40 UDE). L'inégalité de cette répartition de l'aide entre les exploitations agricoles est d'autant plus aiguë qu'en 1997, au niveau communautaire, seules 10% des exploitations procuraient les deux tiers de la marge brute standard totale et la moitié fournissaient 95% de celle-ci. La PAC continue d'accompagner le développement de grandes unités spécialisées au

**Tableau 7 Production et emploi agricoles dans l'Union européenne et les pays d'Europe centrale**

	VAB		Emploi			VAB		Emploi	
	millions d'euros	%	000s	%		millions d'euros	%	000s	%
Belgique	3233	1,4	95	2,4	Bulgarie	2308	21,1	770	24,4
Danemark	4449	2,9	90	3,3	Chypre	356	4,4	30	10,2
Allemagne	23724	1,2	1034	2,9	Estonie	294	6,3	54	8,8
Grèce	8813	8,1	704	17,8	Hongrie	2323	5,5	263	7,0
Espagne	21897	4,2	1020	7,4	Lettonie	235	4,3	172	17,2
France	39876	3,1	968	4,3	Lituanie	986	10,3	345	21,4
Irlande	4105	5,4	136	8,5	Malte	85	2,7	:	:
Italie	32167	3,0	1118	5,4	Pologne	6735	4,8	2704	18,1
Luxembourg	117	0,7	3	1,9	Rép. slovaque	841	4,6	179	8,1
Pays-Bas	10742	3,1	232	3,0	Rép. tchèque	2277	4,6	250	5,3
Autriche	4354	2,3	229	6,2	Roumanie	6405	17,4	4851	44,0
Portugal	3765	3,9	611	12,6	Slovénie	715	4,1	96	10,8
Finlande	4289	3,7	148	6,4					
Suède	4538	2,1	121	3,0					
Royame-Uni	15566	1,2	421	1,6	PEC 12 / 11	23559	6,8	9715	22,0
UE15	181635	2,4	6930	4,5	UE 27 / 26	205194	2,6	16645	8,4

Source: Comptes nationaux, Enquête sur les forces de travail, Instituts nationaux de statistiques, calculs DG Regio

détriment de plus petites ou même de plus moyennes qui, pourtant, jouent un rôle essentiel dans le tissu socio-économique de certaines régions (graphique 19).

### Perspectives de l'élargissement

L'intégration des dix pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion (Chypre et Malte étant exclues de l'analyse) devrait conduire à:

- une multiplication par 2,4 de la main-d'oeuvre agricole, celle-ci passant de 6,9 millions de personnes en 1998 à 16,6 millions;
- un accroissement de 12,7% de la valeur ajoutée brute du secteur agricole;
- un accroissement du volume total (intracommunautaire et extra-communautaire) des importations agricoles de 5,4% et des exportations agricoles de 4,9%.

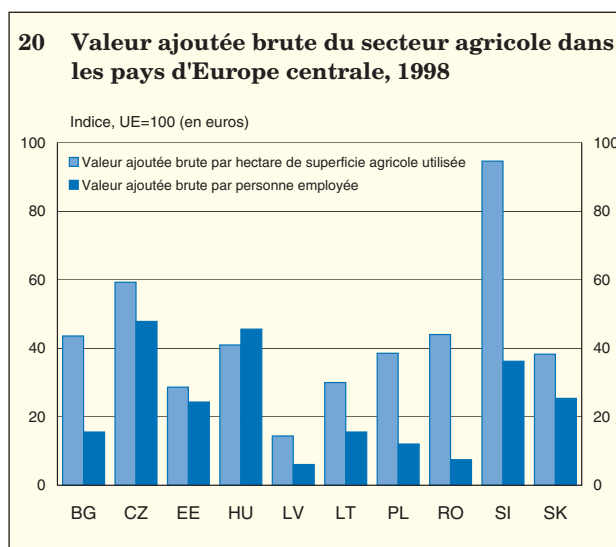
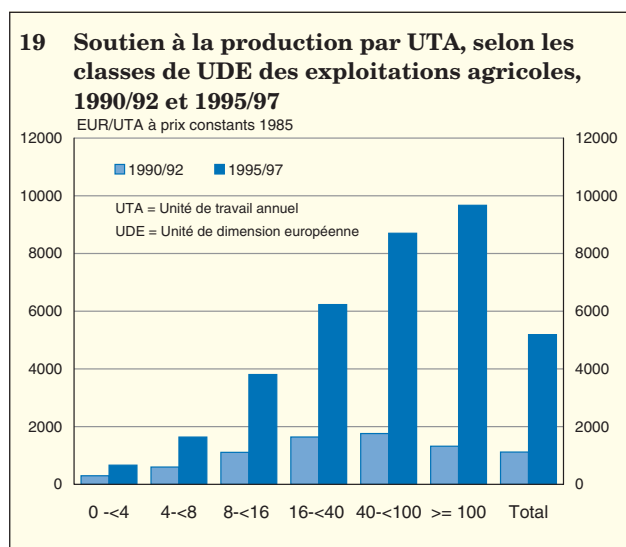
Avec près de 10 millions de personnes occupées, l'emploi agricole dans les pays d'Europe centrale dépasse largement le nombre d'emplois agricoles de l'Union européenne. Toutefois, la productivité agricole, mesurée en termes de valeur ajoutée par travailleur, ne représente que 9% de celle de l'Union. En termes relatifs, la contribution de l'agriculture au PIB et à l'emploi est beaucoup plus importante dans les pays d'Europe centrale – particulièrement en Roumanie et en Bulgarie – que dans l'Union européenne (tableau 7).

Bien que les données des comptes économiques agricoles courants dans les pays d'Europe centrale rendent difficiles des comparaisons précises, il est possible

d'identifier de grandes différences entre les pays candidats à l'adhésion et l'Union européenne.

- En Pologne et en Roumanie, une très faible productivité de la main-d'oeuvre reflète la forte proportion de micro- et petites exploitations dans la production totale combinée à une densité relativement forte de main-d'oeuvre à l'hectare. Ces types de structures, hérités de la période d'avant la transition pour la Pologne et dans une moindre mesure pour la Roumanie, reflètent la présence d'une agriculture à forte intensité de main-d'oeuvre et de semi-subsistance. La Bulgarie est peut-être plus polarisée entre de petites exploitations à forte intensité de main-d'oeuvre et une production extensive de céréales à grande échelle.
- En Hongrie, dans la République tchèque et en Slovaquie, la productivité de la main-d'oeuvre est plus forte, ce qui reflète le poids de grandes structures et l'évolution vers des exploitations plus orientées vers le marché. En Slovénie, les politiques de soutien des prix du marché accroissent de façon significative les niveaux de valeur ajoutée.
- Les Etats baltes se situent quelque part entre les deux groupes. Ici, de faibles niveaux récents de productivité reflètent les importants récessions et restructurations intervenues ces dernières années.

Dans tous les cas, la faible productivité par hectare et par unité de travail correspond à un rapport travail/capital élevé par rapport à celui de l'Union européenne et à un niveau comparativement bas d'utilisation de moyens de production (graphique 20). Cela reflète les coûts relatifs des facteurs dans les pays d'Europe centrale et les obstacles à l'investissement. Dans la République



tchèque, en Pologne et en Hongrie, le capital exploité par personne employée ne dépasse pas le tiers de celui de la France si on tient compte uniquement des exploitations commerciales. Ce taux diminue beaucoup, particulièrement en Pologne, si on prend aussi en considération les petites exploitations. Dans ces pays, les statistiques nationales suggèrent qu'il y a peut-être un tracteur pour vingt actifs agricoles.

### Structures et agriculture de subsistance

Une des caractéristiques communes aux pays dont l'agriculture était, avant 1989, largement collectivisée est l'atténuation du caractère dual propre à l'existence d'une part, de très grandes exploitations collectives ou d'Etat et, d'autre part, de très petites unités individuelles ou privées (telles que les petites exploitations de montagne en Roumanie). La taille moyenne de ce qui relève des exploitations à gestion d'Etat, y compris les coopératives privées, diminue considérablement alors que, dans le même temps, celle des exploitations individuelles augmente progressivement.

En ce qui concerne la Pologne et la Slovaquie dont le secteur privé occupait déjà avant 1989 une place importante dans l'agriculture, les réformes structurelles sont moins prononcées. En Pologne, les exploitations privées accroissent quelque peu leur taille au fur et à mesure du transfert des terres provenant des anciennes fermes d'Etat mais, d'une façon générale, les petites dimensions et le caractère morcelé de l'agriculture privée restent un handicap structurel à long terme (voir tableau A.28).

De plus en plus, la distinction entre petites exploitations privées et grandes exploitations collectives est remplacée par un dualisme entre les exploitations concurrentielles orientées vers le marché et un secteur de semi-subsistance. Ce dernier est un élément qui contribue aux faibles niveaux de productivité, au manque d'orientation vers le marché et à la résistance au changement structurel dans un certain nombre de pays candidats à l'adhésion. Bien qu'il n'existe pas de définition standard de l'agriculture de subsistance, elle est généralement associée à des exploitations de petite taille, à un travail agricole familial correspondant à une activité à temps partiel ou de soutien à de hauts niveaux d'autoconsommation et à un rôle important des structures de la famille élargie.

L'agriculture de subsistance n'est pas un phénomène nouveau dans les pays d'Europe centrale. Les lopins familiaux ont joué un rôle important dans la période d'avant la transition. Cependant, son échelle s'est accrue depuis la transition, reflétant une réaction à l'ajustement économique et social. L'importance de

l'agriculture de subsistance varie fortement entre les pays. Elle reste importante en Roumanie, en Bulgarie et en Pologne. Par contre, elle ne joue qu'un rôle restreint en Hongrie, dans la République tchèque et en Lituanie.

L'agriculture de subsistance définie en ces termes reflète ainsi à la fois des facteurs historiques mais aussi des réactions rationnelles à des niveaux élevés d'emploi rural, à de faibles revenus et aux systèmes de sécurité sociale. Par exemple, plus d'un million d'agriculteurs polonais reçoivent une retraite agricole, qui absorbe la majeure partie du budget agricole. Ces transferts de sécurité sociale jouent un rôle important dans le revenu des ménages agricoles et pourraient facilement représenter plus de la moitié du revenu total des ménages agricoles dans certains pays. L'agriculture de subsistance peut ainsi jouer un rôle important dans l'aide globale aux familles et aussi pour absorber de la main-d'oeuvre quand d'autres sources d'emploi sont rares. Toutefois, la pauvreté rurale reste un problème considérable dans les pays d'Europe centrale (voir encadré de la Première partie, cohésion sociale).

### Politiques de soutien des marchés

En règle générale, les données de l'OCDE suggèrent que les politiques actuelles de soutien des marchés des pays d'Europe centrale, à l'exception de la Slovaquie et dans une moindre mesure de la Pologne, ont eu peu d'effets sur la valeur ajoutée agricole et le revenu sectoriel. Il convient de souligner qu'en raison des limitations reconnues de ces données, les conclusions ne peuvent être considérées que comme indiquant de grandes tendances. En moyenne, les pays d'Europe centrale sont passés d'une position de soutien négatif des marchés au cours des années passées à une situation proche de la neutralité. Mais cela peut masquer un soutien implicite des marchés dû à d'importantes différences de qualité entre la production intérieure et les marchés mondiaux, particulièrement dans le secteur de l'élevage. Par contre, cela reflète aussi la compétitivité des prix et (parfois) des choix de politique économique visant à maintenir des prix bas, particulièrement dans le secteur des céréales. A cet égard, les céréales et les oléagineux jouent un rôle important dans la production agricole finale, particulièrement pour les gros producteurs tels que la Hongrie et la Roumanie. La restructuration économique et les évolutions des taux de change jouent aussi un rôle important, notamment en Bulgarie et en Roumanie. Dans la plupart des pays, les niveaux de soutien, faibles au départ, s'accroissent progressivement au fil du temps, à l'exception de la Slovaquie où le niveau de soutien est proche de celui de l'Union européenne.

Lorsqu'on examine la structure du soutien des prix de marché à l'hectare ou par unité d'élevage (voir graphique A.40), les niveaux de soutien pour les oléagineux et les céréales sont généralement faibles ou négatifs dans les pays candidats à l'adhésion à l'exception notable du blé pour la Pologne. Malgré des interventions publiques considérables, le soutien des prix dans le secteur de l'élevage n'a pas fait passer les prix intérieurs très au dessus des prix mondiaux, bien qu'il y ait un transfert implicite tenant à des différences de qualité, notamment pour la viande de boeuf et de porc. Les seuls domaines où le soutien est important sont le sucre et le lait. Ici, comme dans l'Union européenne, le soutien du sucre est assez concentré. Il faut noter que l'application des prix de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale dans la période concernée aurait beaucoup augmenté les niveaux du soutien des prix de marché sans les amener aux niveaux de l'Union européenne. Ceci traduit de plus faibles rendements à l'hectare et par unité de bétail.

Les effets de la politique actuelle de soutien des marchés dans les pays candidats à l'adhésion sur la cohésion nationale et le revenu des agriculteurs sont relativement faibles compte tenu du faible niveau des transferts des consommateurs aux producteurs à l'exception des secteurs du lait et peut-être du sucre. Cependant, il existe d'importants transferts en Slovaquie et dans certains secteurs au sein d'autres pays tels que la Pologne. A mesure que les prix tendent vers les niveaux de l'Union européenne et que la production s'accroît, ces transferts augmenteront aussi, avec des effets correspondants sur le revenu, bien qu'on ne voie pas clairement comment cela affectera le secteur de semi-subsistance.

### Perspectives

L'expansion en direction de l'Europe centrale et orientale soulève un certain nombre de défis en ce qui concerne la cohésion nationale et régionale de l'Union européenne. L'impact global sur la croissance et l'emploi de l'Union européenne des Quinze devrait être modéré. Mais il devient très important d'obtenir des gains de productivité dans les pays d'Europe centrale et de traiter les conséquences de ces gains dans les zones rurales, notamment par suite des ajustements de main-d'oeuvre. Les politiques agricole et de développement rural deviennent particulièrement importantes dans ces pays, compte tenu du rôle majeur tenu par

l'agriculture dans de nombreuses parties des pays candidats à l'adhésion. L'élargissement amplifiera de toute évidence les disparités au sein de l'Union européenne dans les zones rurales et entre les zones rurales et urbaines. La convergence des prix entre les pays d'Europe centrale et l'Union européenne des Quinze augmentera les transferts des consommateurs aux producteurs dans les pays d'Europe centrale. Mais ces effets positifs sur le revenu agricole pourraient aussi être compensés par une série de facteurs qui sapent la compétitivité de l'agriculture des pays d'Europe centrale (comme l'appréciation des taux de change). Il convient de noter que ces processus reflètent un ajustement économique plus large et sont déjà en cours dans la période précédant l'adhésion.

La plupart des pays d'Europe centrale se caractérisent par des structures agricoles duales. Pour les exploitations davantage orientées vers le marché, le principal défi paraît être celui d'un meilleur fonctionnement du marché des facteurs de production. Par contre, la petite taille de nombreuses exploitations et les niveaux d'emploi élevés dans l'agriculture soulèvent des défis particuliers si l'on veut améliorer l'efficacité du secteur, notamment parce que les coûts sociaux pourraient paraître élevés.

Dans plusieurs pays d'Europe centrale, particulièrement la Roumanie et la Bulgarie où l'emploi agricole a augmenté tant en termes absolus que relatifs, une migration s'opère vers les campagnes au fur et à mesure de la détérioration de la situation économique générale. L'agriculture joue un rôle d'«amortisseur» en permettant de subvenir aux besoins essentiels. Les petites structures, une faible productivité de la main-d'oeuvre, l'absence d'emplois alternatifs, et le recours à une agriculture de subsistance peuvent contribuer à la pauvreté rurale. Néanmoins, l'agriculture de subsistance peut aussi jouer un rôle important dans le bien-être des familles agricoles et rurales et pourrait, dans certains cas, compléter la sécurité sociale, ou de fait se substituer à des mesures concernant le marché du travail. Dans le même temps, le sous-emploi qui caractérise le secteur agricole constitue de fait un défi à relever à moyen terme par la diversification et un meilleur équilibre économique des zones rurales concernées. A cet égard, la création d'autres sources d'emploi et le fonctionnement du marché du travail semblent aussi importants que l'amélioration générale des niveaux de qualification.

---

1 Pour des estimations préliminaires, voir le Premier rapport sur la cohésion économique et sociale.

2 La dimension économique est exprimée en Unités de Dimension Européenne (UDE). Une UDE correspond à une Marge brute standard (MBS) de 1 200 ECU. La marge brute est la différence entre la valeur monétaire d'une production agricole (production brute) et les principaux coûts spécifiques proportionnels correspondant à la production en question. Le RICA (Réseau d'informations comptables agricoles) considère comme «très petites» les exploitations inférieures à 4 UDE.

## II.5 Emploi, développement des ressources humaines et cohésion

---

La Stratégie européenne de l'emploi a été lancée voici quelques années, à la fin de 1997, et elle repose sur plusieurs processus. Le rôle de l'Union européenne est un rôle de coordination, les Etats membres restant compétents pour concevoir et appliquer la politique de l'emploi.

### **Un nouveau cadre opérationnel, particulièrement depuis le processus de Luxembourg ...**

Le processus de Luxembourg comprend un certain nombre d'éléments qui conditionnent sa réussite:

- En premier lieu, il est fondé sur des objectifs définis en commun, qui sont assis sur des valeurs partagées par les Etats membres et couvrent des questions ressenties comme d'intérêt commun dans le domaine de la politique de l'emploi.
- Ces objectifs sont transparents et sont donc ouverts à l'examen et à la critique du public.
- Des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs sont définis pour mesurer les progrès accomplis en direction des buts à atteindre.
- Au niveau de l'Union, seuls les objectifs sont fixés et les résultats analysés; la définition des moyens et des conditions dans lesquelles les programmes sont mis en oeuvre est laissée aux Etats membres, qui sont responsables de la politique de l'emploi.
- L'examen annuel de chaque plan national par tous les Etats membres, combiné à une analyse comparative, sert à guider l'évolution des politiques de l'emploi et à renforcer l'efficacité de l'action.

Cette méthode établit un équilibre entre la coordination au niveau de l'Union européenne dans la définition des objectifs communs et des résultats, d'un côté, et les responsabilités des Etats membres qui décident le contenu détaillé des actions, de l'autre.

### **... qui représente une nouvelle méthode de coordination**

La Stratégie européenne de l'emploi est fondée sur un certain nombre de principes clés, qui distinguent la méthode ouverte de coordination de «Luxembourg» des tentatives effectuées précédemment pour développer une démarche européenne crédible en ce qui concerne la politique de l'emploi. Ces principes sont les suivants:

- Subsidiarité. La définition des moyens et des conditions dans lesquelles les programmes et mesures sont mis en oeuvre est laissée aux Etats membres.
- Convergence. Des objectifs en matière d'emploi sur lesquels on s'est accordé en commun sont poursuivis grâce à une action concertée, dans laquelle chaque Etat membre contribue à élever les résultats moyens de l'Europe. Ce principe a été rendu encore plus concret par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, lorsque le plein emploi a été adopté comme un objectif supérieur de l'Union, à côté de celui d'une hausse du taux d'emploi global dans l'Union européenne de 62% à 70% d'ici 2010 et d'une hausse du taux d'emploi des femmes de 52,5% à plus de 60%.
- Gestion par objectifs.
- Pilotage par pays.
- Une démarche intégrée. Le processus de Luxembourg n'implique pas seulement les ministres du tra-

vail et de l'emploi, mais engage tous les ministères et les administrations ainsi qu'un large ensemble d'autres acteurs concernés.

## Objectifs

Les objectifs du processus de Luxembourg trouvent une portée opérationnelle dans les quatre piliers des Lignes directrices pour l'emploi: l'aptitude à tenir un emploi (renforcer les chances des individus d'entrer (de réentrer) sur le marché du travail, fournir une aide aussi précoce que possible aux chômeurs, préparer les jeunes au monde du travail, rendre les systèmes d'impôts et de prestations plus favorables à l'emploi), l'esprit d'entreprise (développer une culture de l'entreprise, rendre plus facile le démarrage et la gestion d'une entreprise), l'adaptabilité (aider les salariés et les entreprises à être plus flexibles, moderniser le cadre légal et organisationnel de l'emploi), l'égalité des chances (développer des politiques pro-actives qui permettront à plus de femmes d'occuper un emploi, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, mieux concilier le travail et la vie familiale et faciliter le retour au travail après une absence).

## La force des recommandations

L'instrument des recommandations – utilisé pour la première fois en l'an 2000 – a montré toute sa valeur en concentrant les efforts des Etats membres sur les principaux défis à relever. La plupart des Etats membres ont entrepris des actions en réponse aux recommandations qui leur étaient adressées. Les 52 recommandations approuvées en l'an 2000 concernaient l'emploi des jeunes, le chômage de longue durée, les désincitations au travail incorporées dans les systèmes d'impôts ou de prestations, le potentiel d'emploi du secteur des services, les partenaires sociaux, les écarts entre sexes et les systèmes statistiques. La plupart des recommandations ont été maintenues (intégralement ou sous une forme amendée) parce que leur mise en oeuvre dépasse la durée d'une seule année, mais huit recommandations ont été retirées en raison de progrès suffisants – en ce qui concerne les services (Belgique, Allemagne, Irlande, Italie), la charge administrative pesant sur les entreprises (Espagne), les systèmes statistiques (Allemagne, Royaume-Uni) et les partenaires sociaux (France). Par ailleurs, de nouvelles recommandations ont été introduites, qui ont mis l'accent sur deux nouvelles questions prioritaires méritant de plus en plus l'attention des décideurs: la recherche d'un dosage de mesures plus équilibré entre les quatre piliers grâce à une démarche plus globale et l'apprentissage tout au long de la vie. Pour 2001, la Commission propose d'adresser

les recommandations aux Etats membres qui figurent dans le tableau A.29, dans l'annexe.

## Une stratégie d'apprentissage, qui se révisé elle-même ...

Il vaut la peine de noter que le processus de Luxembourg même est soumis à une évaluation critique. En l'an 2000, une évaluation à mi-parcours a été réalisée afin d'identifier les améliorations qu'il a amorcées et les points plus faibles qui demandent de nouvelles actions. Tout en recentrant les Lignes directrices sur les principaux objectifs de Lisbonne, l'évaluation a identifié certains changements et succès importants: en particulier, le processus a placé le défi de l'emploi et les objectifs de l'emploi sur le devant de la scène des débats européens et nationaux; il a davantage relié la politique économique et la politique sociale; il a créé un cadre intégré pour la réforme structurelle; il a conduit à accroître l'implication d'un large éventail d'acteurs et la transparence des politiques de l'emploi; enfin, il a accru la responsabilité politique. Mais il a aussi identifié des défis qui demandent encore à être relevés.

Malgré une amélioration globale, les différences régionales de performance des marchés du travail restent importantes et se sont élargies dans certains Etats membres.

La configuration de l'emploi entre les régions n'a guère changé depuis 1980. Il y a peu de signes d'une répartition plus équilibrée des créations nettes d'emploi entre les régions.

Les Lignes directrices pour l'emploi ont tenu compte de cette situation dès le départ et ont attiré l'attention sur le rôle des autorités locales et régionales dans la politique de l'emploi. Comme le souligne l'évaluation conjointe de l'an 2000, les Etats membres reconnaissent de plus en plus l'importance de l'action au niveau local et régional, mais il faut faire plus pour accroître la coopération entre les différents niveaux afin de développer une stratégie régionale et locale globale de l'emploi. Les autorités régionales et locales et les autres acteurs locaux ont besoin d'être davantage impliqués dans la conception et la mise en oeuvre de lignes directrices pertinentes, ajoutant ainsi une dimension locale à la Stratégie européenne de l'emploi. Ce point est reflété dans la proposition de Ligne directrice 12.<sup>1</sup>

Des goulets d'étranglement en ce qui concerne la main-d'oeuvre commencent à apparaître dans plusieurs Etats membres. Cela demande une action ciblée pour améliorer en général l'aptitude à tenir un emploi et plus particulièrement celle des personnes qui courent

un risque spécifique d'exclusion sociale. Les systèmes d'éducation et de formation continue ont une importance cruciale.

Malgré des améliorations dans les systèmes éducatifs (souvent aidées par les Fonds structurels dans les régions d'objectif 1), des jeunes quittent l'école prématurément avec trop peu de qualifications. Cela peut entraîner des difficultés d'adaptation au progrès technologique et une exclusion sociale. Les pays de la cohésion sont confrontés aux plus grandes difficultés à cet égard.

Des mesures visant à combattre les abandons scolaires prématurés figurent dans tous les Plans d'action nationaux produits pour l'an 2000 à l'exception de celui de l'Espagne. La plupart des Etats membres ont élargi le soutien apporté aux jeunes qui ont des difficultés d'apprentissage. Nombre d'entre eux ont introduit des mesures spécifiques destinées à des groupes cibles particuliers (handicapés, minorités ethniques, jeunes défavorisés) et à des régions où les taux d'abandon sont forts. Par exemple, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni ont établi des zones spéciales d'éducation prioritaire conçues pour maintenir les jeunes dans le système scolaire ou de formation professionnelle, pour accroître les taux de réussite et pour s'attaquer à l'exclusion sociale.

Les avantages évidents de la société de l'information représentent une menace pour les personnes exclues de la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Le Sommet de Lisbonne a mis en relief les efforts réalisés par certains Etats membres (Grèce, Portugal) pour dispenser une éducation et une formation aux personnes ayant des difficultés d'apprentissage par l'intermédiaire des NTIC et pour développer un soutien spécifique visant à améliorer les qualifications dans les NTIC des travailleurs peu qualifiés ou de ceux de certains secteurs particuliers. Cela devrait favoriser l'intégration sociale dans les Etats membres concernés. Cependant, les actions sont inégales dans l'Union et il faut faire plus.

Tous les Plans d'action nationaux ont clairement inscrit à leur ordre du jour les mesures de la politique de l'emploi destinées aux handicapés. Dans de nombreux Etats membres, il y a eu un changement d'accent dans la mesure où on a abandonné les programmes ciblés spécifiquement sur les handicapés pour s'orienter vers une démarche plus centrale qui les encourage à participer aux mesures actives générales sur le marché du travail. Cependant, il existe un certain nombre de mesures spécifiques dans plusieurs Etats membres. Trois des pays de la cohésion (Portugal, Grèce et Espagne) ont fixé des objectifs pour la participation des handicapés aux

mesures de formation professionnelle et autres mesures favorisant l'aptitude à tenir un emploi.

Des indices tirés des Plans d'action nationaux pour l'an 2000 suggèrent que les Etats membres tiennent davantage compte des besoins des minorités ethniques dans le développement de la politique de l'emploi. Néanmoins, il existe des différences entre Etats membres à la fois dans l'interprétation de ce que sont les minorités ethniques et dans le dosage des mesures entre celles qui encouragent une intégration directe sur le marché du travail et celles visant à combattre la discrimination. La plupart tendent à se concentrer sur l'intégration. Cependant, quelques Etats membres adoptent une combinaison des deux (Danemark, Suède, Royaume-Uni). Dans d'autres (France et Portugal), il existe des controverses sur la discrimination à l'oeuvre, qui reflètent des consultations entreprises au niveau européen par la Commission sur la mise en oeuvre de l'article 13 du Traité.

L'objectif horizontal de l'égalité entre les sexes n'a été que partiellement pris en compte et les politiques tendent encore à être présentées comme neutres par rapport au sexe.

Au cours des cinq années qui ont pris fin en 1999, près des deux tiers des 6,8 millions d'emplois additionnels dans l'Union européenne ont été pris par des femmes. Toutefois, plus de 70% de ces emplois supplémentaires étaient à temps partiel.

D'autres indicateurs du marché du travail suggèrent qu'il reste encore du chemin à parcourir pour parvenir à une plus grande égalité des chances sur le marché du travail.

Les Plans d'action nationaux confirment que les Etats membres ont amélioré la mise en oeuvre de leur politique d'égalité des chances entre les sexes. Cependant, bien qu'il y ait certains progrès dans l'amélioration de l'analyse des impacts des initiatives prises dans le cadre de la politique poursuivie (en particulier en Finlande et en Irlande), de nombreux pays paraissent manquer de plans ou de mesures à cet égard.

Il n'a pas été facile dans tous les cas de coordonner le processus de Luxembourg avec le processus budgétaire, qui transcrit les objectifs, engagements et mesures envisagées en dotations budgétaires (éventuellement pluriannuelles).

De même, le défi demeure d'intégrer, au niveau national, la contribution des autres instruments, tels que les Fonds structurels européens (et en particulier le Fonds social européen) dans la mise en oeuvre des Plans d'action

nationaux. La transcription des objectifs en actions dans le cadre du pilier de l'adaptation reste à la traîne.

Une bonne partie des actions concernant ce pilier relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux, qui ont un rôle essentiel à jouer pour contribuer à l'obtention d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et dont la coopération est nécessaire pour mettre en oeuvre les mesures sur le lieu de travail. Les Etats membres ne facilitent pas tous l'implication des partenaires sociaux et de nombreux Plans d'action nationaux, du fait de comptes rendus insuffisants, ne reflètent pas vraiment les activités et initiatives réellement mises en place. Néanmoins, il revient aux partenaires sociaux de devenir plus actifs et plus transparents à cet égard. Afin d'encourager les progrès, les Lignes directrices de l'emploi pour 2001 invitent les partenaires sociaux à créer «un processus au sein du processus», c'est-à-dire à être responsables du développement et de la fourniture d'informations sur les actions de leur ressort, ce qui est cohérent avec les objectifs généraux des Lignes directrices de l'emploi.

### **... qui s'adapte à la nouvelle conjoncture ...**

La proposition de la Commission pour les Lignes directrices de l'emploi de 2001 a aussi été influencée par les conclusions de Lisbonne. Les priorités stratégiques les plus hautes ont été incluses dans une section introductive. On a aussi pris en compte le nouvel accent mis sur le plein emploi, le rôle des partenaires sociaux, l'apprentissage tout au long de la vie, le niveau d'instruction et l'intégration sociale. Certaines des Lignes directrices ont été rationalisées (par exemple, l'apprentissage tout au long de la vie est désormais inscrit dans une seule et non plus plusieurs Lignes directrices) ou clarifiées (par exemple, le rôle potentiel des autorités régionales et locales dans la politique de l'emploi) et des objectifs plus concrets ont été intégrés. De nouvelles questions telles que les goulets d'étranglement du marché du travail et le travail non déclaré ont été attaquées.

### **... et qui prépare l'avenir**

Le processus de Luxembourg s'appuie sur le Traité (Article 128) et de ce fait il n'y a pas de limite de temps définie. En 2002, les résultats globaux de la stratégie et ses objectifs seront passés en revue et une évaluation globale d'impact sera réalisée pour permettre aux responsables de la politique de l'emploi de considérer des options stratégiques de révision des Lignes directrices. Ce processus d'évaluation démarrera bientôt (au niveau

des Etats membres et de l'Union européenne) et devrait fournir les informations nécessaires pour les décisions politiques à prendre en 2002. Deux aspects différents doivent être distingués dans cet exercice:

- Une évaluation de la politique poursuivie, centrée sur les domaines où les Lignes directrices de l'emploi sont susceptibles d'avoir influencé le choix des mesures au niveau national ainsi que sur l'effet de ces choix.
- Une macro-évaluation, destinée à apprécier les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs clés de la Stratégie européenne de l'emploi – la lutte contre le chômage, l'augmentation des taux d'emploi, l'amélioration de l'adaptabilité de la main-d'oeuvre et la réactivité des marchés du travail, la réduction des écarts entre les sexes et le développement de l'apprentissage tout au long de la vie.

---

1 «Tous les acteurs à l'échelon régional et local doivent être mobilisés pour mettre en oeuvre la stratégie européenne pour l'emploi... Les Etats membres encourageront les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités offertes par la création d'emplois à l'échelon local.»

## II.6 Politique de l'environnement

---

Les objectifs économiques et sociaux, y compris un renforcement de la cohésion, n'entrent pas en conflit avec les buts poursuivis en matière d'environnement mais sont complémentaires. Il n'y a pas de contradiction foncière entre, d'une part, la recherche d'une croissance économique plus forte dans les régions et les Etats membres les plus faibles et, d'autre part, des améliorations de l'environnement. De fait, la qualité de l'environnement est un élément clé de la qualité de vie quelle que soit la région. Les améliorations de l'environnement peuvent donc accroître l'attrait d'une région pour les investisseurs extérieurs ainsi que son potentiel économique, notamment pour l'accroissement du tourisme. En outre, des membres relativement pauvres de la société – en particulier dans le centre des villes – ou encore des régions en retard de développement bénéficieront plus que d'autres de ces améliorations. De plus, dans les régions en retard de développement, la croissance renforcera leur volonté et leur capacité de financer des actions visant à rendre l'environnement plus propre.

Il existe une interaction entre les deux politiques et cette interaction doit être gérée si l'on veut garantir des gains sur les deux fronts.<sup>1</sup> «L'amélioration de la qualité de l'environnement... devra essentiellement provenir de changements dans l'activité économique et dans les politiques socio-économiques»<sup>2</sup> et il importe d'évaluer ces changements non seulement en termes d'avantages pour l'environnement mais aussi au regard de leurs effets sur la cohésion.

Le point de départ pour analyser cette interaction est que, du fait de la nécessité de procéder à des investissements supplémentaires pour respecter des normes plus élevées ou de prélever de nouveaux impôts sur les activités dommageables pour l'environnement, la politique de protection de l'environnement semble accroître les coûts. En réalité, elle rend les coûts subis par l'environnement plus visibles. Toutefois, les coûts éventuels doivent être pesés par rapport aux avantages mentionnés ci-dessus, même si ceux-ci tendent à être plus difficiles à quantifier. Les coûts ne doivent pas être

surévalués: les estimations tendent à montrer que ces coûts supplémentaires sont très faibles par rapport aux coûts globaux de production, surtout lorsque la mise en oeuvre s'effectue à l'aide d'instruments fondés sur le marché. Par exemple, l'une des plus ambitieuses parties de la politique de l'environnement de l'Union européenne est d'atteindre les objectifs de Kyoto en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. On estime le coût de cette ambition à environ 7,5 milliards d'euros par an – soit 0,09% du PIB de l'Union seulement,<sup>3</sup> et ce montant doit être comparé aux avantages du fait d'éviter les effets nocifs d'une accélération du changement climatique.

Toutefois, alors que les surcoûts tendent globalement à être relativement faibles, ils peuvent souvent être concentrés dans des régions particulières ou des secteurs et groupes sociaux particuliers. Il se peut que le fait que les avantages à long terme de la protection de l'environnement dépassent les coûts ne se vérifie pas pour tous les membres de la société. Les mesures prises en faveur de l'environnement peuvent donc avoir d'importantes implications en termes de répartition.<sup>4</sup>

Ainsi, lorsqu'on analyse l'effet sur la cohésion des mesures environnementales, il y a trois grandes questions à se poser:

- les coûts de mise en oeuvre sont-ils supportés de façon disproportionnée par les Etats membres, régions ou groupes sociaux relativement pauvres question
- les avantages, par exemple en termes d'une plus grande qualité de vie, leur reviennent-ils de façon disproportionnée question
- y a-t-il des gains d'emploi ?

Dans certains cas, comme en ce qui concerne la poursuite des objectifs de Kyoto, il est difficile d'identifier ou

de quantifier des effets différentiels significatifs. Cependant, dans deux domaines essentiels de la politique de l'environnement, les déchets et l'eau, il est possible d'identifier des effets différentiels.

## La politique européenne des déchets

Le Cinquième programme d'action de l'Union européenne «Vers un développement durable» réitère les priorités pour la gestion des déchets avec l'ordre de préférence suivant<sup>5</sup>:

- 1 Là où c'est possible, il faut éviter de créer des déchets
- 2 Si ce n'est pas possible, il faut les réutiliser
- 3 Autrement, ils doivent être recyclés
- 4 Sinon, il faut se servir des déchets pour en récupérer l'énergie
- 5 Seulement dans le cas où aucune des solutions précédentes n'est possible, il faut utiliser comme moyen de dernier ressort les décharges

Selon une étude de la Commission,<sup>6</sup> plusieurs éléments sont pertinents pour la cohésion.

En premier lieu, la production de déchets est plus faible dans les pays dits de la cohésion que dans l'ensemble de l'Union européenne, allant de 90% de la moyenne (Irlande) à seulement 65% (Grèce). Par suite, les coûts de mise en oeuvre potentiels de la politique des déchets sont proportionnellement plus bas dans les pays de la cohésion, bien que, à mesure que le PIB par habitant de ces pays continue à converger vers la moyenne de l'Union, ils soient susceptibles de produire plus de déchets.

En deuxième lieu, cependant, les pays de la cohésion sont en retard en ce qui concerne le traitement des déchets. Cela vaut à la fois pour la forme la plus vertueuse de traitement, le recyclage (le Portugal, en particulier, recycle seulement 4% des déchets contre une moyenne de 9% dans l'Union), et pour la pire forme d'élimination, les décharges (93% des déchets de la Grèce y finissent, contre une moyenne de 66% pour l'ensemble de l'Union). Ce n'est qu'en Espagne que le profil d'élimination est semblable à celui de l'ensemble de l'Union, et même là, cela s'applique beaucoup moins aux régions en retard de développement.

Il est donc probable que les coûts à supporter pour atteindre les objectifs de gestion des déchets seront aussi élevés (ou même plus élevés) dans ces pays (sauf l'Espagne) que dans l'ensemble de l'Union, malgré leur plus faible production de déchets. Tous, sauf l'Espagne, ont bénéficié d'une prolongation jusqu'en 2006 pour atteindre le premier ensemble d'objectifs. En outre, le Fonds de cohésion contribue fortement à couvrir les coûts, avec plus de 200 millions d'euros par an, le taux de contribution pouvant atteindre jusqu'à 75% (voir «Les investissements du Fonds de cohésion dans les domaines de l'environnement et du traitement des déchets»), ce qui veut dire que les coûts supportés par ces pays seront nettement plus faibles qu'ailleurs.

En termes d'avantages, il est probable qu'on assistera à une réduction relativement grande des déchets éliminés dans des décharges et que la gestion de tels programmes entraînera une création d'emplois pouvant aller jusqu'à 46.000 (4000 en Irlande, 9000 au Portugal, 10.000 en Grèce et 23.000 en Espagne).

## Les déchets dans les pays d'Europe centrale

Dans les pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion, la situation est semblable à celle des pays de la cohésion. La production d'ordures ménagères est faible (généralement 70% de la moyenne de l'Union européenne), mais augmente rapidement (il est prévu qu'elle s'accroisse de 50% pendant la période 1995-2010). En outre, la proportion éliminée dans des décharges est élevée (généralement 80% ou plus). Le problème est particulièrement sérieux en Pologne, où près de 99% des déchets sont jetés dans des décharges qui couvrent 3020 hectares et comprennent le rejet de 1000 tonnes de déchets médicaux dangereux (incinérés) par an. Cela met en lumière un problème caractéristique de nombreux pays candidats: les décharges n'obéissent souvent pas aux normes de sécurité de l'Union européenne.

Dans certains pays, un problème supplémentaire est la charge des déchets hérités des activités passées dans le domaine militaire et industriel. Par exemple, la production d'huile de naphte en Estonie au cours des soixante dernières années a laissé des amas de déchets de 100 mètres de haut qui non seulement dégradent le paysage mais contaminent les nappes phréatiques. Les dommages causés par la production d'huile de naphte représentent un grand défi pour la politique à suivre compte tenu des conséquences d'une baisse de cette production pour le développement régional et les approvisionnements énergétiques.

Les mêmes conclusions sur la politique à suivre s'appliquent que pour les pays de la cohésion. Bien qu'ils

produisent moins de déchets, les pays candidats devront payer autant sinon plus par habitant que la moyenne de l'Union pour mettre en oeuvre l'*acquis communautaire*, dans un contexte où les revenus sont beaucoup plus bas. Le Fonds de cohésion et l'ISPA (l'instrument structurel de pré-adhésion) pourront être mobilisés également.

En termes d'emploi, les estimations établies pour les Etats membres actuels suggèrent que la mise en oeuvre de l'*acquis* pourrait créer jusqu'à 50.000 emplois dans les pays d'Europe centrale.

### Mesures européennes en faveur de l'eau

Il est probable que les améliorations de la qualité de l'eau exigeront une grande partie des 260 milliards d'euros estimés nécessaires dans les quelque vingt ans à venir au sein de l'Europe des Quinze pour respecter les dix directives sur l'environnement. Il y a donc potentiellement là des effets importants sur la cohésion.

Une caractéristique de la gestion de l'eau conditionne ces effets. Le rôle important joué par les autorités publiques dans ce domaine signifie, entre autres choses, que dans le passé, il est fréquemment arrivé que les pollueurs n'aient pas payé les dommages qu'ils causaient. A mesure que le principe «pollueur payeur» est appliqué plus systématiquement, il y aura sans doute une forte redistribution des coûts, aussi bien entre groupes sociaux qu'entre régions.

Selon une étude réalisée pour la Commission,<sup>7</sup> quatre éléments de la législation de l'Union européenne sur l'eau pourraient notamment avoir des effets sur la cohésion:

- la Directive cadre sur l'eau
- la Directive sur l'eau potable
- la Directive sur le traitement des déchets urbains et liquides
- la Directive nitrates

Ces directives seront examinées successivement.

#### La Directive cadre sur l'eau

Adoptée en 2000 et intégrant de nombreuses directives antérieures, la directive cadre sur l'eau améliore la coordination des normes et fait passer la planification

d'entités administratives (telles que les municipalités) à des entités «naturelles» (telles que celles responsables des bassins fluviaux). Toutefois, un point clé pour la cohésion est l'exigence selon laquelle, conformément au principe pollueur payeur, il convient d'accroître la mesure dans laquelle les coûts des services de l'eau sont récupérés auprès des usagers.

Actuellement, la récupération des coûts est faible, surtout dans les pays de la cohésion et plus particulièrement en ce qui concerne les producteurs agricoles. La suppression du subventionnement croisé qui existe aujourd'hui, elle pourrait toutefois avoir un effet négatif sur la cohésion. Bien que la configuration actuelle de subventionnement croisé entre les ménages, l'industrie et l'agriculture soit complexe et varie d'une région à l'autre, certaines conclusions générales peuvent être tirées. La récupération du coût complet auprès des ménages réduirait leur revenu d'un taux estimé à 1,7% dans les pays de la cohésion contre une moyenne de 0,2% seulement dans les autres Etats membres, mais il ne s'agit que d'une estimation, car la directive n'impose qu'une récupération plus élevée des coûts et non celle du coût complet. Le Fonds de cohésion couvrira une large fraction du coût de l'investissement en améliorant l'alimentation en eau et les principaux drainages. Le transfert de coûts des contribuables aux ménages signifieront que certains groupes d'usagers paieront plus qu'aujourd'hui sous la forme de taxes, y compris les usagers à bas revenus, ceux ayant une famille nombreuse et ceux qui vivent dans des communautés relativement petites ou reculées.

La récupération des coûts auprès de l'industrie est généralement déjà plus forte que pour les ménages et, dans la plupart des Etats membres, les coûts sont récupérés à plein. Cependant, les pays de la cohésion font exception et aucun d'eux n'impose à l'industrie connecté au réseau le coût complet de l'approvisionnement. Il est donc probable qu'un mouvement dans le sens d'une récupération du coût complet accroîtra les coûts de consommation d'eau par l'industrie dans ces pays, surtout dans les secteurs fortement consommateurs, mais sans compromettre de façon importante leur compétitivité.

C'est auprès des utilisateurs agricoles que la récupération des coûts d'approvisionnement est actuellement la plus faible et très peu de pays leur imposent une récupération du coût complet, surtout en ce qui concerne les systèmes publics d'irrigation. Par suite, il est probable que l'effet sur les zones rurales, surtout les zones écartées, sera important, notamment là où les cultures exigent beaucoup d'eau pour pousser. L'utilisation du Fonds de cohésion peut réduire certains de ces effets défavorables, mais en la déployant, il importera de

maintenir les incitations visant à encourager une consommation plus efficace de l'eau.

### **La Directive relative à l'eau potable**

Le principal effet de la révision de la Directive relative à l'eau potable est de réduire les niveaux de plomb autorisés. Il est généralement impossible de respecter la nouvelle norme si l'eau est acheminée par des conduites en plomb. Toutefois, celles-ci ne se rencontrent pas fréquemment dans les trois Etats membres les plus pauvres, si bien que les coûts de mise en oeuvre sont inférieurs à ceux observés ailleurs.

Au sein des Etats membres, par contre, la pollution par le plomb semble relativement forte dans les régions moins favorisées. Si les améliorations sont financées au niveau national, cela a alors des effets positifs sur la cohésion entre régions. De plus, cela a aussi un effet positif sur la cohésion sociale, puisque les problèmes de santé dus au plomb touchent de façon disproportionnée les personnes relativement pauvres, en partie parce qu'elles sont plus sensibles (les personnes âgées et les enfants sont plus exposés à ce risque) ou plus simplement parce qu'elles vivent dans des logements anciens de médiocre qualité proches de sources de pollution par le plomb et parce qu'elles boivent rarement de l'eau en bouteille ou de l'eau filtrée.

Le respect des obligations fixées dans la Directive relative à l'eau potable est un défi majeur pour la plupart des pays candidats à l'adhésion. Dans beaucoup d'entre eux, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie, en particulier, plus de 20% de la population ne sont pas connectés à des systèmes d'alimentation en eau potable. Des investissements importants sont aussi requis pour améliorer la qualité de l'eau potable – près de 25% de la population en Hongrie, par exemple, sont alimentés par de l'eau potable qui ne correspond pas aux normes communautaires. On estime à entre 13 et 17 milliards d'euros les dépenses nécessaires dans les pays candidats à l'adhésion pour qu'ils respectent ces normes.

### **La Directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**

C'est de loin la directive la plus coûteuse à mettre en oeuvre, entrant pour quelque 150 milliards d'euros dans le total de 260 milliards d'euros estimé pour les dépenses impliquées par les dix directives clés sur l'environnement. Cette directive impose aussi le niveau d'investissement le plus élevé aux pays candidats à l'adhésion – de 27 à 33 milliards d'euros selon des études nationales. Le principal effet sur la cohésion tient aux importants

investissements requis pour construire et entretenir le système de traitement des eaux résiduaires.

Il existe de fortes différences entre Etats membres en ce qui concerne le coût de mise en oeuvre estimé, qui reflètent leur situation initiale – certains sont nettement plus avancés dans le traitement des eaux usées – ainsi que l'état de leur environnement naturel. Le premier facteur tend à élever les coûts dans les pays de la cohésion parce que les exigences sont plus grandes, alors que le second tend à réduire ces coûts en raison de la capacité d'assimilation relativement forte de l'environnement.

Toutefois, puisque environ un quart des investissements nécessaires dans ces pays sont financés par le Fonds de cohésion (et les Fonds structurels fournissent une contribution similaire en Allemagne orientale), la charge financière sera limitée pour les pays de la cohésion. Il est aussi probable que les grands investissements nécessaires gonfleront l'emploi, surtout dans le secteur du bâtiment, où l'effet direct<sup>8</sup> est d'accroître le produit de 2%, cela devant se traduire par jusqu'à 200.000 emplois supplémentaires. Cependant, dans la plupart des pays de la cohésion, il y aura sans doute d'importantes «fuites» des avantages à l'étranger à cause de la faible ampleur de leurs eaux résiduaires et de la petite taille de leurs éco-industries, et une bonne partie des avantages devraient revenir à des firmes des Etats membres plus riches.

En bref, il est probable que l'effet des dépenses sur la cohésion sera positif, mais il serait plus important si les éco-industries s'étoffaient dans les pays de la cohésion.

### **La Directive relative à la pollution de l'eau par les nitrates**

Cette directive a été adoptée en 1991, mais ce n'est que maintenant qu'elle est mise en oeuvre, ce qui illustre les délais souvent longs qu'implique une législation sur l'eau. Elle fixe des normes pour l'utilisation d'azote dans la culture et a de ce fait de claires implications pour le secteur agricole et les communautés rurales.

Le point essentiel est qu'il y a diverses formes d'azote introduites dans le sol, par l'intermédiaire des engrais chimiques, du purin des animaux et des dépôts naturels, qui sont engendrés par les cultures et de l'élevage, mais l'azote goutte aussi dans des nappes d'eau ou est rejeté dans l'atmosphère. Des problèmes surgissent quand la charge d'azote dépasse la «capacité d'absorption».

La directive relative aux nitrates influe sur la cohésion de deux grandes façons au moins. En premier lieu, l'imposition de normes d'application, notamment pour l'azote

provenant du purin, touche les éleveurs, et surtout ceux qui pratiquent un élevage intensif. En Irlande et en Grèce, où l'azote est proche de la moyenne de l'Union, l'accroissement des coûts impliqué par cette directive devrait être modeste. En Espagne et au Portugal, où l'agriculture est moins intensive, les effets pourraient même être positifs, avec des données anecdotiques telles que le transfert de porcheries dans ces pays en provenance des pays à élevage intensif comme les Pays-Bas.

Dans le même temps, des signes montrent que les codes de bonnes pratiques agricoles qui font partie de la directive pourraient conduire à des économies de coûts substantielles grâce à une meilleure gestion de l'azote. S'il est possible d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation d'azote partout en Europe, les gains potentiels les plus grands se situent sans doute en Méditerranée, où il existe d'amples écarts entre exploitations agricoles, même de type semblable, en ce qui concerne l'azote.

## Effets globaux de la politique de l'environnement

Pour résumer, il est probable que, l'un dans l'autre, la législation relative à l'environnement aura plutôt des effets positifs que négatifs sur la cohésion entre régions. Mais il se peut qu'il n'en aille pas de même pour la cohésion sociale, ce qui pourrait justifier que des mesures d'accompagnement soient prises:

- au niveau national, les pays de la cohésion retireront sans doute une part importante des avantages liés aux améliorations de l'environnement (y compris le fait que la qualité de vie pourrait attirer des investissements d'entreprises) et si dans plusieurs cas les coûts de mise en oeuvre de la législation pourraient être plus élevés qu'ailleurs, ils seront financés dans une large mesure par le Fonds de cohésion;
- au niveau régional, certains individus moins prospères profitent le plus d'améliorations de l'environnement, par exemple les habitants du centre des villes avec le traitement des eaux usées, et ils profitent souvent du fait que le coût de ces améliorations est supporté par l'Etat central ou le Fonds de cohésion;
- au niveau sectoriel, certains secteurs supporteront des hausses de coûts, quoique dans la plupart des cas elles seront limitées par rapport aux coûts de production totaux. Mais dans quelques cas, elles seront supportées de façon plus que proportion-

nelle par les régions relativement pauvres. Les régions rurales sont une exception notable. Elles supporteront le coût de la directive relative aux nitrates, ce qui reflétera le vrai coût des activités qui y sont exercées. Toutefois, les principaux effets se feront sentir dans les zones agricoles des Etats membres relativement riches et les régions rurales d'Espagne et du Portugal devraient en réalité tirer un bénéfice de la directive. Il est probable qu'une avancée vers une récupération du coût complet de l'approvisionnement en eau sera lourdement supportée par les usagers agricoles et les ménages des communautés reculées, mais là aussi parce qu'ils commenceront à payer le véritable coût de leurs activités;

- au plan social, il se peut que dans un certain nombre de cas, au départ du moins, les coûts doivent être supportés de façon disproportionnée par les personnes relativement pauvres et par celles qui vivent dans des régions reculées, un exemple notable étant offert par le transfert de charges des contribuables aux usagers en ce qui concerne la directive cadre sur l'eau.

Cependant, les mesures de protection de l'environnement tendent à être favorables à l'emploi. Les gains sont importants, même s'ils sont modestes par rapport aux besoins globaux de création d'emplois dans l'Union européenne. Par exemple:

- il est probable que la législation européenne sur les déchets gonflera les emplois d'un nombre pouvant aller jusqu'à 35.000 au cours des cinq prochaines années dans les pays de la cohésion et de 50.000 dans les pays candidats à l'adhésion quand ils auront totalement mis en oeuvre les *acquis*;
- la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires pourrait créer jusqu'à 200.000 emplois dans le bâtiment et d'autres dans l'industrie manufacturière, mais dans la mesure où les régions relativement riches tendent à avoir des éco-industries plus importantes, il est probable que ce sont elles qui gagneront le plus.

Les conclusions de ce chapitre ont un caractère très hypothétique en raison de la limitation des données disponibles aujourd'hui. Il est prévu de corriger cette lacune à temps pour la préparation du prochain rapport sur la cohésion.

- 
- 1 Commission européenne (2000) «Bringing our needs and responsibilities together – integrating environmental issues with economic policy»
  - 2 Agence européenne de l'environnement (1998) «L'environnement de l'Europe: seconde évaluation»
  - 3 Ecofys, Université technique nationale d'Athènes, AEA Technologies (à paraître en 2001), Economic evaluation of sector objectives for climate change.
  - 4 Commission européenne (2000) op.cit.
  - 5 Cette hiérarchie était déjà établie dans la Directive 75/442/CEE sur la gestion des déchets, telle qu'amendée par la Directive 91/156/CEE.
  - 6 Club Español de los residuos (2000), «The Impact of Community Environmental-Waste Policies on Economic and Social Cohesion»
  - 7 WRc (2000) «The impact of Community Environment-Water Policies on Economic and Social Cohesion»
  - 8 L'effet final sera sans doute moindre en raison d'effets de déplacement.
-

## II.7 La politique de recherche et développement

---

L'Union européenne se transforme de plus en plus en une économie et une société fondées sur le savoir. Le développement des connaissances a des effets directs sur la compétitivité et l'emploi ainsi que sur le mode de fonctionnement général de la société.

Si l'importance du savoir a été explicitement reconnue au Sommet européen de Lisbonne en mars 2000, la recherche européenne se caractérise par des traits contrastés. Des forces indubitables coexistent avec des faiblesses manifestes, comme le reflète le déficit commercial des produits à haute technologie qui dépasse 20 milliards d'euros. A son tour, cela reflète des facteurs plus fondamentaux: un niveau de dépenses de RDT plus faible dans l'Union européenne (1,8% du PIB) qu'aux Etats-Unis (2,8%) et au Japon (2,9%), un environnement moins dynamique pour l'innovation et un système de recherche relativement fragmenté (divisé entre quinze Etats membres).

Par suite, la Commission européenne est parvenue à la conclusion qu'il fallait créer un véritable "Espace européen de la recherche" pour améliorer la situation.<sup>1</sup>

### La dimension régionale de l'Espace européen de la recherche

Selon la Commission, afin d'instaurer un Espace européen de la recherche, les Etats membres doivent prendre des mesures dans les domaines de la finance, des ressources humaines, des relations entre secteurs public et privé, de la création d'un cadre de référence et de valeurs communs et des aspects régionaux. Sur ce dernier point, la Commission a souligné l'importance d'une étude et d'une mise en place des conditions d'une "véritable territorialisation" des politiques de recherche ou d'une adaptation de celles-ci "au contexte socio-économique géographique".<sup>2</sup> Elle a donc invité les responsables, à tous les niveaux, à considérer le défi que soulève pour les régions l'Espace européen de la

recherche et la façon dont elles peuvent contribuer à sa réalisation.

### Les actions au niveau régional

Les collectivités régionales et locales soutiennent déjà la recherche, le développement technologique et l'innovation. On estime que les fonds qu'elles procurent se montent chaque année à près d'une fois et demie les dotations globales du Programme cadre de l'Union européenne (4,5 milliards d'euros contre 3 milliards), plus de 90% étant alloués sur une base régionale.<sup>3</sup>

Les collectivités concernées sont les mieux placées pour créer les liens avec les entreprises nécessaires à l'innovation et, ce faisant, pour engendrer la richesse économique et l'emploi. Il est plus facile d'organiser au niveau local et régional des réseaux du savoir, des grappes d'entreprises, des liens entre le système scientifique et les besoins de l'industrie et des services.

Les collectivités régionales sont aussi bien placées pour dégager les meilleures pratiques et identifier d'autres régions avec lesquelles elles peuvent coopérer avec fruit, régions qui peuvent être relativement distantes, comme celles qui forment le réseau des "quatre moteurs régionaux de la croissance", à savoir le Bade-Württemberg, la région Rhône-Alpes, la Lombardie et la Catalogne, ou voisines, comme Bruxelles, la Flandre, le Kent, la Wallonie et le Nord-Pas-de-Calais. Ce type de coopération peut contribuer à renforcer la capacité régionale de recherche et d'innovation en facilitant la spécialisation et des actions complémentaires, ainsi qu'en encourageant la diffusion rapide des connaissances.

En poursuivant leur propre intérêt, les collectivités régionales peuvent donc accélérer le mouvement de création d'un Espace européen de la recherche tout en garantissant son efficacité et sa cohérence.

Cependant, la réalisation d'un Espace européen de la recherche ne se limite pas aux régions les plus centrales et compétitives. Les instruments disponibles, le Programme cadre de recherche, les Fonds structurels et les actions au niveau national et régional, doivent être employés dans un ensemble plus cohérent, chacun selon ses propres objectifs, afin de réaliser le potentiel de chaque région de participer pleinement à cet Espace.

### **La constitution de réseaux et l'encouragement de la spécialisation régionale**

La Communication de la Commission relative aux Recommandations pour les activités de recherche de l'Union européenne (2002-2006), adoptée en octobre 2000, indique comment les régions devraient être impliquées dans l'Espace européen de la recherche et fixe plusieurs objectifs communautaires dans cinq grands domaines: activités de recherche, innovation et PME, infrastructures, ressources humaines et relations entre la science, la société et les citoyens.<sup>4</sup> Elle mentionne trois aspects horizontaux qui doivent être pris en compte à cet égard: la cohérence globale de la coopération européenne en matière de science et de technologie, la dimension internationale des projets et les aspects régionaux. Elle insiste également sur le fait qu'il convient de mettre en oeuvre des mesures qui favorisent la pleine utilisation du potentiel régional, grâce à la constitution de réseaux et à l'exploitation de caractéristiques géographiques ou de domaines de spécialisation économique.

Les Etats membres ont exprimé la façon dont ils percevaient la dimension régionale de la politique de recherche européenne dans la résolution du mois de novembre du Conseil de la recherche:

*"Le Conseil de l'Union européenne...souligne l'importance d'une promotion des réalisations scientifiques et technologiques de toutes les régions des Etats membres et des pays participants, y compris la dimension transfrontalière, que ce soit dans l'Espace européen de la recherche, dans les futurs programmes cadres ou dans les autres initiatives communautaires concernées."*

A cet égard, les aspects suivants, considérés successivement ci-dessous, ont une certaine importance:

- les effets d'apprentissage liés au fait d'appartenir à des consortia et réseaux européens de RDT;
- la mobilité des chercheurs en tant que mécanisme tacite d'échange de connaissances;

- l'effet d'apprentissage pour la politique à suivre des activités de RDT.

### **Les projets de RDT à coûts partagés dans le Quatrième programme cadre**

Le mécanisme le plus important de financement de la RDT par l'Union européenne est représenté par les "actions à coût partagé" dans les Programmes cadres, qui sont des contrats fondés sur des projets entre la Commission et les participants. Comme ces derniers consistent généralement en organisations de plusieurs Etats membres, cela permet un partage de connaissances et d'idées et un développement conjoint de nouveaux savoir faire et technologies. La participation de représentants des pays de la cohésion et de régions d'objectif 1 est donc un moyen d'améliorer les flux de connaissances en direction de ces régions.

Une analyse détaillée des impacts régionaux de la politique de RDT n'a pas été possible parce que les données sur la répartition géographique des dépenses du Quatrième programme cadre ne sont pas publiées. Certaines données nationales existent mais non pour tous les pays et régions, et elles en sont pas fondées sur des statistiques officielles européennes mais sur des enquêtes nationales. L'analyse qui suit se concentre sur le nombre de participants et d'autres indicateurs disponibles.

Un rapprochement entre les chiffres des participants et des indicateurs de capacité nationale de RDT, tels que les effectifs des personnels de RDT dans un pays, montre que les pays de la cohésion ont de bons résultats, la Grèce, l'Irlande et le Portugal occupant des positions de tête. Toutefois, un examen plus serré révèle que la participation est fortement concentrée dans les capitales. Cependant, cette concentration paraît s'atténuer, d'autres régions de ces pays prenant une part plus importante dans le nombre de participants.

Le nombre de participants et de projets des régions d'objectif 1 et des pays de la cohésion s'est accru pendant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Le nombre de projets comptant au moins un partenaire des régions d'objectif 1 est passé de 27% en 1994 à 41% en 1998. Le nombre total de participations (ici le nombre total de participations à des projets) des régions d'objectif 1 dans le Quatrième programme cadre est passé de 1705 en 1995 à 4067 en 1998, mais par rapport au nombre total de participations, il a diminué légèrement, passant de 16% en 1995 à un peu plus de 15% en 1998. L'examen des faits montre qu'il existe une relation positive entre la mesure dans laquelle des organisations

d'une région particulière ont participé au programme cadre et des indicateurs de capacité de RDT tels que les dépenses de RDT et les effectifs de RDT.

Les encouragements donnés pour que les PME participent au programme cadre ont été fructueux et ont abouti à une augmentation de la part de celles-ci dans le nombre total de participants au Quatrième programme cadre. Cependant, le manque de statistiques officielles sur le type des participants au niveau régional NUTS 2 signifie qu'il n'est pas possible de vérifier si ces encouragements ont ou non eu un impact positif sur les régions d'objectif 1. Néanmoins, l'enquête sur les utilisateurs, réalisée dans le cadre de l'évaluation à cinq ans des programmes européens de RDT (1995-1999), suggère qu'en Irlande et en Espagne, la représentation des PME a dépassé la moyenne européenne.

Depuis 1994, les pays d'Europe centrale, la Russie et les Nouveaux Etats Indépendants ont été couverts par le programme INCO-COPERNICUS (la contribution d'INCO aux pays d'Europe centrale s'est élevée globalement à 78,3 millions d'ECU dans le Quatrième programme cadre). Il est nécessaire de renforcer les liens avec le secteur établi de la recherche dans les pays candidats à l'adhésion pour préserver et accroître leur potentiel scientifique et technologique, et INCO a fourni une base, un soutien et une orientation intéressants à ces pays, même si la participation de l'industrie a été faible.

La participation au Quatrième programme cadre a été importante pour accroître la coopération entre Etats membres de l'Union européenne. Au cours des huit années 1997-1995, il y a eu 150.000 cas de coopération entre des grandes entreprises, des PME, des universités et des centres de recherche publics et privés du fait des activités de RDT de l'Union européenne. Après 1995, dans le Quatrième programme cadre, le nombre de cas de coopération s'est fortement accru globalement, passant à 113.900 en 1996 et à 78.300 en 1998, la variation reflétant le cycle de mise en oeuvre.

Ce type de collaboration dans la RDT est l'un des moyens les plus directs par lesquels le savoir, tacite ou codifié, est transféré entre organisations dans différents pays européens. Par suite, toute augmentation des cas de coopération impliquant des organisations des pays de la cohésion contribue à réduire les disparités dans l'accès au savoir faire qui existent au sein de l'Union européenne. Au cours du Quatrième programme cadre, les liens de coopération ont évolué d'une année à l'autre sans qu'une tendance claire ne se dégage. L'ensemble des liens de coopération entre les quatre pays de la cohésion et les onze autres Etats membres ont représenté en moyenne 22,2% des liens créés

**Tableau 8 Liens créés par le Quatrième programme cadre entre les pays de la cohésion et les autres Etats membres de l'Union, 1995-1998**

	<i>en % du total</i>			
	1995	1996	1997	1998
Grèce	4,5	6,6	5,5	6,2
Espagne	6,1	12,1	11,5	10,2
Irlande	2,2	3,3	2,8	3,2
Portugal	2,5	3,9	4,0	4,0

annuellement. Ceci donne une bonne indication de l'effet d'entraînement du programme cadre en faveur des régions défavorisées (tableau 8).

Dans le même temps, il semble que les organisations des pays de la cohésion qui participent aux projets tendent généralement à profiter davantage de ceux-ci que les organisations originaires d'autres régions. L'enquête sur les utilisateurs du Quatrième programme cadre indique que les participants de Grèce, d'Espagne et du Portugal étaient plus positifs que la moyenne ou proches de la moyenne en ce qui concerne l'impact sur leur situation scientifique et technologique, leur position concurrentielle, leur productivité et l'emploi. Par contre, les participants de l'Irlande étaient généralement moins satisfaits que la moyenne quant à l'impact de ces projets pour eux-mêmes, y compris en ce qui concerne leur situation scientifique et technologique.

### La mobilité qui sous-tend la capacité de RDT

Le programme de la Commission européenne "Améliorer le potentiel humain et la base du savoir socio-économique" vise à accroître la mobilité des chercheurs dans l'Union européenne. Selon plusieurs études, les pays de la cohésion sont bien représentés dans des programmes tels que Formation et mobilité des chercheurs au sein du Quatrième programme cadre et une proportion relativement grande de leurs chercheurs reçoit des bourses pour travailler dans les "centres d'excellence" d'autres Etats membres. Le Royaume-Uni est de loin le pays hôte le plus recherché, devant la France, et le fait d'offrir à de jeunes chercheurs la possibilité d'acquérir de l'expérience dans les organisations de recherche qui conviennent le mieux à leur développement de carrière est un aspect important de la politique poursuivie.

Dans toute évaluation de l'effet de la mobilité en liaison avec la cohésion, deux considérations doivent être prises en compte:

- la possibilité d'accroître la mobilité des chercheurs au sein de l'Union européenne ne doit pas accroître "l'exode des cerveaux" des régions moins développées vers les régions centrales en matière de RDT. Compte tenu d'un manque général de qualifications dans de nombreuses parties de l'Europe et de la concurrence accrue pour attirer des chercheurs hautement qualifiés, il est probable que ce problème deviendra plus aigu. Le dispositif des "aides au retour" qui facilite le retour chez eux des chercheurs de régions moins favorisées est une réponse à ce problème, mais quelque 6% seulement des bénéficiaires du programme Formation et mobilité des chercheurs originaires des régions moins favorisées sont éligibles à ce dispositif et l'utilisent. Il reste cependant à étudier l'effet sur les déplacements de chercheurs entre régions de l'Union de programmes tels que Formation et mobilité des chercheurs;
- des études sur les dépenses de RDT dans les Fonds structurels montrent qu'il n'y a pas nécessairement un lien entre une augmentation des ressources et du personnel de RDT dans les régions d'objectif 1 et la capacité d'innovation des entreprises qui y sont implantées. L'écart entre les activités publiques de RDT et les besoins des firmes est particulièrement grand dans ces régions. Il est peu probable que par elle-même, l'amélioration des perspectives internationales de carrière des jeunes chercheurs accroisse la "capacité d'absorption" d'une région à court terme.

Comme il a été noté plus haut, il existe une corrélation positive entre le taux de participation à des projets de RDT de l'Union européenne et la capacité de RDT d'une région, mesurée, par exemple, par les effectifs de RDT dans la population. Cela suggère qu'une stratégie à long terme d'investissement dans les individus accroîtra la capacité de collaborer à des projets de recherche et de technologie internationaux. Il faudrait donc veiller à développer dans les pays de la cohésion et les régions en retard de développement de bonnes possibilités de carrière pour les chercheurs comme moyen de combattre l'exode des cerveaux.

### **Changements récents dans la politique de RDT**

Le Cinquième programme cadre poursuit l'évolution d'une politique orientée exclusivement vers la technologie à une politique incluant l'innovation comme concept clé. Fondamentalement, les précédents programmes cadres donnaient la priorité aux domaines de

la science et de la technologie dans lesquels l'Europe avait besoin de renforcer ses capacités, tandis que le Cinquième programme cadre part d'une explicitation des problèmes de société les plus pressants que la science et la technologie pourraient contribuer à résoudre. Néanmoins, le Panel d'évaluation à cinq ans qui a évalué la première phase du Cinquième programme cadre a conclu qu'il convenait de prêter plus d'attention aux aspects économiques et sociaux.

En principe, la façon dont les objectifs du Cinquième programme cadre sont formulés permet d'accorder plus de considération à la répartition du savoir, à la construction d'une "capacité d'absorption" sans se limiter à la pure création de connaissances.

Un programme horizontal pour la "Promotion de l'innovation et l'encouragement à la participation des PME" a élargi le groupe cible de façon à ne pas inclure seulement des acteurs à haute technologie mais aussi des entreprises pour lesquelles l'entrée dans le programme cadre est difficile. L'objectif est de réduire les obstacles à l'innovation pour les entreprises des régions moins favorisées et dans les secteurs plus traditionnels. Dans le même temps, la délivrance d'informations aux candidats potentiels à la participation au programme par l'intermédiaire des Centres relais d'innovation, des Points de contact nationaux, des Dossiers d'information plus transparents et ainsi de suite, a été améliorée de façon à atteindre une audience plus large. Si l'excellence en matière de science et de technologie reste le principal critère de participation au Cinquième programme cadre, certaines parties du programme permettent aux participants de parvenir à ce niveau avec le temps.

Les pays candidats à l'adhésion d'Europe centrale se sont vu accorder un accès à part entière au Cinquième programme cadre, ce qui devrait leur permettre de poursuivre leurs relations avec la communauté scientifique et technologique de l'Union européenne et de combler l'écart technologique qui existe entre eux et les pays européens en pointe.

### **Effets d'apprentissage pour la politique à suivre des initiatives de RDT de l'Union européenne**

L'Union européenne a joué un grand rôle dans la diffusion des bonnes pratiques pour la politique de RDT en contribuant à créer une "communauté européenne de recherche, de technologie, de développement et d'innovation" dans laquelle des chercheurs et d'autres parties intéressées peuvent communiquer et travailler

ensemble de façon formelle ou informelle, dans des comités consultatifs officiels, dans des programmes spécifiques de RDT et dans des initiatives d'échange en matière de politique de recherche et d'innovation. En favorisant ce processus et par son influence sur la formulation et la mise en oeuvre des mesures, la politique de l'Union européenne a indirectement contribué à combler l'écart de RDT et d'innovation entre Etats membres et régions et, en modifiant la culture, elle a à certains égards amélioré le processus de planification de la politique de recherche et d'innovation.

En outre, des initiatives telles que, notamment, les Plans technologiques régionaux (RTP), les Stratégies régionales d'innovation (RIS), les Stratégies régionales d'innovation et de transfert de technologie (RITTS) et les Projets transrégionaux d'innovation, établis conjointement par les DG Politique régionale et Entreprise, ont contribué à placer l'innovation à une place élevée dans les ordres du jour de plus de cent régions. Ces projets ont stimulé l'établissement de processus permanents et durables dans ces régions et ont ainsi préparé le terrain pour une nouvelle décentralisation des politiques de RDT au niveau régional. La réussite a été due en particulier à une modulation fine de la planification de la politique de RDT et au déploiement des Fonds structurels à cette fin.

### **Conclusion: des progrès dans l'accroissement de la contribution de la politique de RDT de l'Union européenne à la cohésion économique et sociale**

La politique de RDT de l'Union européenne a augmenté le soutien apporté aux personnes impliquées dans la recherche et la technologie au sein des pays de la cohésion, des régions moins favorisées et des pays candidats à l'adhésion. L'absence de statistiques sur les financements empêche de quantifier la mesure dans laquelle des financements ont été orientés vers ceux-ci. Toutefois, l'accroissement du nombre de projets possédant des participants des régions d'objectif 1 et la position relativement favorable des apprentis chercheurs des pays de la cohésion dans les dispositifs de mobilité humaine en Europe indiquent une contribution positive sur la voie d'une réduction des disparités régionales. En

outre, diverses mesures ont contribué à améliorer l'efficacité des politiques liées à l'innovation dans un certain nombre de régions désavantagées.

Les pays candidats à l'adhésion ont profité de l'expérience acquise dans le cadre du programme INCO pour développer et gérer des consortia de RDT et pour établir des partenariats avec des organisations de l'Union européenne, ainsi que pour maîtriser l'art de rédiger des propositions de RDT dans le cadre de l'Union. Il est probable qu'ils profiteront encore davantage de leur participation à part entière au Cinquième programme cadre, même si la plupart des pays n'ont pas une capacité globale leur permettant d'y participer largement. Jusqu'à maintenant, ce sont surtout des instituts scientifiques qui ont participé à des projets de RDT et il reste à obtenir une participation plus importante du secteur des entreprises. Il faudra donc plus de temps que pour les régions actuelles d'objectif 1 pour que des effets positifs sur la compétitivité et la cohésion économique émergent.

Globalement, la politique de RDT de l'Union a adopté une démarche davantage orientée vers l'innovation que vers l'excellence technologique en tant que telle, afin de mieux corriger les carences des régions moins favorisées. La dimension régionale de la politique de RDT a été clairement explicitée dans l'initiative "Vers un Espace européen de la recherche". Une amélioration de l'interaction entre le déploiement des Fonds structurels et la politique de RDT importe pour accélérer le "rattrapage" des régions en retard de développement.

Les Fonds structurels peuvent fournir le soutien nécessaire aux entreprises et instituts de recherche dans ces régions afin qu'ils participent sur un pied d'égalité aux futurs programmes de RDT. De plus, il convient d'étudier et de mettre en place les conditions d'une véritable "territorialisation" des politiques de recherche (c'est-à-dire d'une meilleure adaptation au contexte géographique, social et économique). Cela pourrait ouvrir de nouvelles possibilités pour mieux intégrer les politiques à tous les niveaux aux programmes de développement régionaux ou interrégionaux et pour renforcer les synergies entre ceux-ci.

1 «Vers un espace européen de la recherche», COM(2000)6, 18 janvier 2000.

2 Une telle étude a été lancée en décembre 2000: «Involving the regions in the European Research Area: refining the territorial conditions to optimise the creation and the transfer of knowledge in Europe», Price Waterhouse Coopers

3 «Role of the local and regional authorities in the field of research, technological development and innovation», octobre 2000, Bannock Consulting Ltd

4 «Réalisation de l'espace européen de la recherche: orientations pour les actions de l'Union dans le domaine de la recherche (2002-2006)», COM(2000)612, 4 octobre 2000



## II.8 La politique des transports

---

### La politique des transports dans le contexte régional

La politique commune des transports a fourni une contribution positive à la réussite de l'Union au cours de la dernière décennie. La fourniture de services et d'infrastructures de transport de haute qualité est une condition préalable essentielle pour garantir que toutes les régions partagent la prospérité qu'engendre le marché unique. L'ouverture des marchés a réduit les prix et réduit les distances au profit des régions périphériques. Toutefois, elle a suscité une augmentation du trafic qui est reconnue aujourd'hui comme ayant des conséquences négatives en ce qui concerne l'encombrement, la dépendance par rapport au pétrole et l'environnement.

La croissance du trafic a été plus grande dans les pays de la cohésion que dans le reste de l'Union, surtout parce que le transport de voyageurs par la route augmente deux fois plus vite qu'ailleurs à mesure du rattrapage pour l'utilisation de l'automobile. L'Union a investi massivement dans les infrastructures, et les «fonds des transports» (le réseau trans-européen – ligne budgétaire des transports) ont été utilisés en conjonction avec les Fonds structurels pour renforcer la construction d'infrastructures bénéfiques aux régions. La révision de la politique commune des transports actuellement en cours cherche à améliorer la qualité des transports autant que les services offerts.

### La politique commune des transports dans les années quatre-vingt-dix

Il y a eu de nombreuses réalisations entre 1992 et l'an 2000. L'offre de services de transport, notamment routiers et aériens, a fortement augmenté alors que les prix chutaient en termes réels. Dans le transport routier, des restrictions obsolètes ont été totalement abolies en 1998. L'ouverture des marchés du transport aérien a

accru le nombre de vols et diminué leur coût. Les principaux domaines où des progrès ont été effectués sont les suivants:

- l'interconnexion des réseaux nationaux, en particulier par le développement du réseau de transport trans-européen qui a beaucoup amélioré les liaisons à l'intérieur des pays de la cohésion et entre ceux-ci et l'Union. L'achèvement du réseau ferré à grande vitesse améliorera les liaisons entre de nombreuses régions. En outre, le nouveau fonds ISPA a été établi pour financer des projets d'infrastructure dans les pays candidats à l'adhésion;
- l'élimination des contrôles bureaucratiques et l'harmonisation technique des équipements de transport, qui ont réduit les coûts grâce à des économies d'échelle et éliminé les obstacles techniques aux opérations internationales;
- l'interopérabilité des réseaux ferrés, développée pour la première fois avec les trains à grande vitesse en 1996, qui devrait être généralisée.

Toutefois, il y a aussi eu des aspects négatifs. En particulier, la congestion dans les zones urbaines et le long des couloirs internationaux a augmenté de façon spectaculaire dans les dix dernières années avec l'accroissement du trafic routier.

### Des transports durables

Pendant les années quatre-vingt-dix, la question de la durabilité a pris de l'importance. En vertu de l'article 6 du Traité, les considérations relatives à l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions communautaires afin de garantir que le développement soit durable. Le concept de durabilité inclut non seulement les préoccupations relatives à l'environnement mais aussi les

considérations économiques et sociales. Si les questions d'environnement sont importantes, elles doivent être pesées face à la compétitivité et à la protection sociale.

Par dessus tout, les transports doivent être sûrs. Les niveaux de sécurité routière restent inacceptables, avec 42.000 tués chaque année sur les routes de l'Union européenne. Il est inquiétant que la situation soit pire dans les pays de la cohésion qu'ailleurs. Alors qu'ils comptent 17% de la population de l'Union, ils entrent pour 26% dans les accidents routiers meurtriers, ce qui suggère que les améliorations des routes ne se sont pas accompagnées de gains en matière de sécurité. La sécurité maritime peut aussi être améliorée.

Des progrès ont été accomplis dans la protection de l'environnement, notamment pour la qualité de l'air. Les directives communautaires réduiront la pollution atmosphérique de 70% en 2010 grâce aux améliorations techniques dans les carburants et les véhicules, encore que certaines émissions continuent à poser problème. Les mesures techniques au niveau européen ne sont pas une réponse complète et des mesures locales doivent être prises pour réduire les émissions urbaines. De nouvelles infrastructures peuvent aussi aider, comme dans le cas du métro d'Athènes qui devrait réduire fortement l'utilisation de l'automobile. Les transports ont représenté 28% des émissions de gaz carbonique en 1998. L'objectif de Kyoto pour l'Union européenne, qui est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 8% d'ici 2008-2012, est loin d'être atteint et exige, entre autres changements, un passage de la route aux autres modes de transport.

La réalisation de ce passage était l'un des objectifs du Livre blanc de 1992. Malgré une croissance importante du cabotage, le potentiel des modes de transport de marchandises respectueux de l'environnement, tels que les voies navigables et le rail, reste à exploiter.

Il y a un clair besoin d'actualiser la politique communautaire et de proposer de nouvelles mesures et priorités afin d'améliorer l'efficacité globale du système de transports. Le Livre blanc de 1992 identifiait nettement un risque foncier que le système de transports ne devienne déséquilibré et ne soit plus viable à long terme, et c'est ce qui s'est produit. La politique révisée doit relever le défi.

### **Le réseau de transport trans-européen**

Il y a eu de grands efforts dans les années quatre-vingt-dix pour améliorer les systèmes de transport dans les régions aidées et les pays de la cohésion, afin de les

amener à des niveaux davantage comparables à ceux existant ailleurs dans l'Union européenne. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, l'investissement a augmenté et des projets démarrés au début des années quatre-vingt-dix, comme le train à grande vitesse Madrid-Séville ou de larges sections de l'autoroute Pathe, ont été achevés.

Dans le domaine du transport maritime, la prédominance des ports du nord a été contestée par la forte croissance du trafic de containers dans la Méditerranée, du fait du nouveau port de Gioia Tauro et des investissements réalisés à Algésiras et ailleurs.

Le partenariat public-privé a entraîné un contrôle plus strict des risques pris et des travaux réalisés. L'aéroport de Spata en Grèce et le pont Vasco de Gama au Portugal en offrent de bons exemples. La création d'autorités de projet spéciales dans le secteur public a aussi servi à améliorer la responsabilité et l'efficacité.

## II.9 Politique de l'énergie

---

### L'accès à l'énergie à des prix raisonnables est essentiel pour la cohésion

A côté de la libéralisation des marchés, l'autre grand aspect de la politique énergétique de l'Union européenne est de soutenir des améliorations dans le réseau de distribution, et en particulier d'accroître la disponibilité de l'offre d'énergie dans les régions périphériques. Des financements de l'Union européenne ont ainsi contribué à la construction de lignes électriques à haute tension et de conduites de gaz dans le cadre des réseaux transeuropéens, afin d'accroître les possibilités d'échange d'énergie entre Etats membres et d'offrir un accès au gaz naturel à des régions dans lesquelles cette source d'énergie n'existe pas. Telle est la raison pour laquelle une aide a été dispensée dans le cadre des programmes REGEN et INTERREG II pour contribuer à améliorer les infrastructures en Grèce, en Espagne, au Portugal et en Italie du sud et accroître simultanément les opportunités offertes aux consommateurs de ces régions de bénéficier du marché unique.

Ces mesures visent à réduire les disparités régionales d'accès à l'énergie et de prix. La création d'un marché unique de l'énergie devrait contribuer à cet objectif en stimulant davantage les échanges et la concurrence, surtout dans les régions périphériques où prédominent plus qu'ailleurs des monopoles dans l'offre d'énergie, et en abaissant par là-même les prix.

Cette réduction des prix pourrait bénéficier plus que proportionnellement aux pays de la cohésion, puisque le rapport entre leur consommation d'énergie et leur PIB, quoiqu'en baisse ces dernières années, demeure supérieur à celui du reste de l'Union. C'est plus particulièrement le cas de la Grèce et du Portugal, où ce rapport est supérieur d'environ 40% à la moyenne de l'Union, ce qui traduit la composition de l'activité économique mais aussi un sérieux manque d'efficacité dans l'utilisation de l'énergie. Néanmoins, le développement économique de ces pays, entre autres, qui impliquera vraisemblablement un renforcement de l'industrialisation, nécessitera presque

certainement une augmentation de la consommation d'énergie et ne peut que gagner à des prix plus bas. Dans le même temps, pour des raisons tenant à l'environnement, il importe aussi que les baisses de prix qui interviendraient ne réduisent pas les efforts déployés pour améliorer l'efficacité énergétique.

Toutefois, il est difficile de prédire l'ampleur de l'effet du passage à un marché unique de l'énergie sur les différences de prix de l'énergie qui existent aujourd'hui dans l'Union parce que des impôts d'une forme ou d'une autre (droits d'accise, taxe à la valeur ajoutée) représentent une composante élevée mais très variable du prix des combustibles dans tous les pays.

La réduction nette des prix de l'énergie suscitée par l'établissement d'un marché unique devrait profiter à la plupart des consommateurs, notamment de nombreuses familles pauvres. Mais il n'est pas certain que les prix baisseront pour tout le monde. En particulier, les personnes qui vivent dans des communautés très reculées, particulièrement les îles, où le coût de fourniture de l'énergie est relativement élevé, ne profiteront pas nécessairement de prix plus bas et pourraient même voir les prix augmenter à mesure que ceux-ci reflèteront plus étroitement les véritables coûts d'approvisionnement. Par elle-même, l'intensification de la concurrence ne devrait guère améliorer les choses à cet égard. De fait, les arguments favorables à l'intégration de garanties de fourniture d'un service universel dans la législation, de façon à s'assurer que chacun ait accès à l'énergie à des prix abordables, ne manquent pas de force. Sans de telles dispositions, il existe un risque que le marché unique ne conduise à un élargissement des disparités dans la société et ne compromette la cohésion sociale.

### Accroître la sécurité des approvisionnements

La dépendance de l'Union européenne envers les importations d'énergie devrait s'accroître dans l'avenir

lorsque les réserves de la Mer du Nord commenceront à s'épuiser. Cette dépendance varie fortement d'un Etat membre à l'autre, de même que les mesures adoptées (surtout réglementaires) pour minimiser les risques de cet état de choses. Une telle dépendance n'a pas d'implications directes pour la cohésion tant que les approvisionnements sont maintenus et que les prix sont relativement stables. Cependant, la différence de vulnérabilité à des chocs externes, tels qu'une hausse mondiale des prix pétroliers ou une suspension des approvisionnements, est une source potentiellement importante de désavantage et, par suite, un facteur possible dans les décisions de localisation des entreprises, surtout pendant les périodes d'instabilité internationale.

En règle générale, chaque Etat membre est responsable de la préservation de ses propres approvisionnements (un trait commun est que tous les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie continuent à respecter la norme consistant à maintenir des stocks d'urgence à un niveau équivalent à 90 jours d'importations nettes de pétrole). Cela peut impliquer, dans une certaine mesure, un arbitrage entre des prix plus bas et une sécurité accrue, et du même coup de passer outre aux lois du marché ou d'imposer un cadre fiscal et réglementaire intégrant explicitement des considérations de sécurité et d'autres liées à la disponibilité à long terme des approvisionnements, au sein duquel le marché peut opérer. En fait, la principale garantie de sécurité à long terme est un accès à de multiples sources d'énergie, ce qui peut être obtenu en diversifiant à la fois les sources d'énergie utilisées et leurs origines.

Dans le cas du charbon, les approvisionnements sont déjà extrêmement diversifiés. Si on laisse de côté l'extraction sur le territoire national (qui est fortement subventionnée), il existe de nombreux pays exportateurs en Europe centrale, en Amérique du Nord et du Sud, en Afrique du Sud notamment. Dans le cas du pétrole, s'il existe un marché mondial efficient et bien établi, la dépendance est forte envers les pays du Moyen-Orient et celle-ci devrait augmenter dans les années à venir. Dans le cas du gaz naturel, il existe deux grandes sources en dehors de la Mer du Nord, la Russie et l'Afrique du Nord.

De fait, une garantie de l'accès aux approvisionnements revêt une importance stratégique particulière en ce qui concerne le gaz naturel, qui prendra sans doute de plus en plus de poids dans les approvisionnements en énergie dans les années qui viennent, non seulement afin de produire de l'électricité – presque tous les investissements effectués dans le monde dans les centrales électriques au cours des dernières années ont concerné des centrales au gaz – mais aussi peut-être pour

remplacer le pétrole comme combustible dans les véhicules.

Ainsi, le soutien fourni par les Fonds structurels aux investissements dans les réseaux de gaz naturel au sein des pays de la cohésion est crucial non seulement pour accroître la diversité de leurs approvisionnements mais aussi pour les préparer à l'avenir.

## Considérations liées à l'environnement

La poursuite d'un sentier de développement économique viable à long terme du point de vue de l'environnement est un objectif central de la politique de l'Union et il est l'un de ceux qui conditionnent les mesures structurelles prises par celle-ci pour favoriser la convergence entre régions.

Cela engendre un conflit potentiel entre la recherche de la compétitivité au niveau des coûts – c'est-à-dire le fait de garantir que les coûts de production ne sont pas hors de proportion par rapport à ceux qui prévalent ailleurs en Europe – et la poursuite d'un cheminement mieux adapté à l'obtention d'un développement économique durable. De fait, cela suggère que l'adoption d'une politique commune pour s'attaquer aux dommages écologiques causés par l'utilisation d'énergie, y compris en ce qui concerne les mesures fiscales, pourrait procurer des gains à tout le monde, particulièrement à long terme.

Dans le même temps, l'Union européenne continue à aider les Etats membres à atteindre leurs objectifs en matière d'environnement, par l'intermédiaire des programmes ALTENER, qui vise à favoriser le développement des sources d'énergie renouvelable, SAVE, qui vise à encourager une utilisation efficiente de l'énergie, et PCCE, qui vise à soutenir la co-génération d'électricité. De plus, le programme européen de diversification de l'énergie et d'économies d'énergie, qui a pour objectif de stimuler la coopération internationale, fait partie du Cinquième programme cadre pour la science et la technologie.

## II.10 La politique de l'entreprise

---

En s'appuyant sur la politique actuelle de l'Union européenne en faveur des PME, de l'innovation et de la compétitivité industrielle, la politique de l'entreprise est récemment passée par un processus de refocalisation et de reformulation en réaction aux défis posés par l'économie fondée sur le savoir et au besoin de s'adapter à l'évolution de l'économie mondiale.

Le point de départ de la nouvelle politique a été donné par le Conseil économique de Lisbonne de mars 2000, qui a fixé que l'Union européenne *devait devenir l'économie fondée sur le savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable de maintenir une croissance économique durable avec plus d'emplois et de meilleurs emplois et d'assurer une plus grande cohésion sociale*, et qui a identifié l'entreprise et l'esprit d'entreprise comme une clé pour y parvenir.

La politique de l'entreprise dans l'Union est fondée sur trois grands objectifs<sup>1</sup>, dont chacun donne naissance à un ensemble de mesures spécifiques comme il est indiqué ci-dessous:

- encourager l'activité entrepreneuriale: les mesures relevant de cette rubrique, qui sont particulièrement importantes pour les régions en retard de développement, visent notamment à améliorer l'accès des PME aux financements, en coopération avec la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement. Elles sont aussi concentrées sur le développement d'un éventail de services de soutien aux entreprises, la création d'un environnement réglementaire et administratif favorable au développement des entreprises, l'offre de conseils aux entreprises et l'encouragement du développement des qualifications et de la motivation, qui accroissent alors l'attrait de la région pour les investisseurs. Ces éléments ont été développés dans le Programme pluriannuel de l'entreprise et de l'entrepreneuriat (2001-2005);<sup>2</sup>

- créer un environnement qui soutienne l'innovation et le progrès: les mesures de cette rubrique encouragent, en particulier, le benchmarking et l'échange de bonnes pratiques entre pays, régions et entreprises dans les différentes parties de l'Europe. Elles contribuent aussi à éliminer les obstacles à l'innovation et à la croissance, à offrir un soutien aux projets innovants et à promouvoir le développement du secteur des services. Elles sont mises en oeuvre par le canal de la communication récemment adoptée "L'innovation dans une économie fondée sur le savoir" et du Premier plan d'action pour l'innovation en Europe;<sup>3</sup>

- garantir l'accès des entreprises aux marchés: les mesures de cette rubrique sont poursuivies par le canal d'actions continues visant à consolider le marché intérieur, garantir l'accès aux marchés mondiaux, par la diffusion de normes volontaires et par la promotion du commerce électronique et de nouveaux réseaux de distribution. La réduction des problèmes créés par la distance aura évidemment une importance particulière pour les firmes des régions périphériques.

La nouvelle politique de l'entreprise n'a pas de dimension spatiale spécifique mais elle s'attaque néanmoins à certains des obstacles les plus significatifs au développement régional. De nombreuses priorités de la nouvelle politique de l'entreprise trouvent des homologues dans les politiques régionales mises en oeuvre dans le cadre des Fonds structurels. A cet égard, elle peut oeuvrer en synergie avec le politique régionale afin de faire progresser la cohésion économique et sociale. En particulier, elle vise à éliminer la totalité des obstacles à l'entrée sur le marché, qui prévalent souvent plus qu'ailleurs dans les régions en retard de développement. A court terme, du moins, on s'attend à ce que leur suppression libère un potentiel latent d'entrepreneuriat et contribue ainsi à réduire les disparités régionales. En outre, l'établissement d'un tableau de notation de

l'entreprise et de l'innovation accélérera la diffusion des meilleures pratiques d'entreprise entre les Etats membres et entre régions. S'il est difficile de quantifier les effets précis de la nouvelle politique de l'entreprise sur la cohésion économique et sociale (en particulier, ses effets sur le développement économique des régions en retard de développement), elle pourrait jouer un rôle important dans la réduction des disparités régionales.

En outre, l'ensemble des mesures qui sont planifiées peut avoir un effet positif sur la capacité des firmes des régions en retard de développement de lutter sur les marchés mondiaux:

- des mesures telles que le benchmarking, les examens par les pairs et une action conjointe avec les Etats membres permettront aux responsables des politiques et aux entreprises de l'Union d'identifier les meilleures pratiques et ensuite de les mettre en oeuvre. Les programmes qui visent à encourager la diffusion de l'innovation et les meilleures pratiques profiteront aux régions en retard, en particulier, et avec le développement de centres d'activité et de parcs technologiques, les aideront à exploiter les opportunités offertes par la nouvelle économie;
- des mesures spécifiquement conçues pour les PME, qui sont importantes pour la création d'emplois et le développement régional, pour les aider à lutter davantage sur un pied d'égalité avec des firmes de plus grande taille; l'établissement de centres d'information et de conseil, tels que les EuroInfoCentres (EIC) et les Centres européens d'entreprise et d'innovation (CEEI), afin d'offrir une aide aux entreprises dans toute l'Europe. Les CEEI, du fait de leur association étroite avec les entreprises locales, de leur compréhension de l'environnement institutionnel local et de leurs liens dans toute l'union, jouent un rôle important dans l'édification de relations entre des firmes de différentes régions et les aident à résoudre des problèmes pratiques. En outre, le programme Europartenariat encourage les PME des régions en retard de développement à nouer des liens commerciaux avec des entreprises implantées ailleurs, leur permettant ainsi d'importer un savoir faire technologique et commercial.

Bon nombre des mesures de la nouvelle politique de l'entreprise ont leurs homologues dans les politiques régionales mises en oeuvre dans le cadre des Fonds structurels, et un chapitre clé des Orientations pour les programmes des Fonds structurels<sup>4</sup> a été consacré à l'établissement de priorités pour le soutien des entreprises similaires à celles de la nouvelle politiques de l'entreprise.

## Les PME

La politique de l'entreprise est particulièrement centrée sur les PME, qui constituent une part importante de l'économie européenne. Les PME sont le type dominant de firme dans l'Union et elles ont une importance particulièrement grande dans les régions en retard de développement, où les petites entreprises familiales prédominent, surtout dans les secteurs traditionnels. Le premier programme pluriannuel pour les PME avait donc pour objectif le développement des PME dans les régions aidées.

En 1998, les PME représentaient 99,8% des 19,4 millions d'entreprises privées du secteur autre que primaire dans l'Union européenne. Leur chiffre d'affaires moyen tournait autour de 500.000 euros. Au cours des deux années séparant 1998 de 1996, le nombre total de PME dans l'Union a augmenté, selon les estimations, de 4% et le nombre de personnes employées de 2% (passant de 73,2 millions à 74,6 millions), taux identique à celui observé pour l'ensemble de l'économie.

### L'accès aux financements

Des initiatives ont aussi été prises pour améliorer la disponibilité des financements pour les PME, par l'intermédiaire de fonds de capital risque, le mécanisme de garantie aux PME et les prêts destinés aux petites entreprises pour les NTIC. La plupart de ces mesures sont mises en oeuvre par l'intermédiaire du Fonds européen d'investissement. Depuis 1998, par exemple, l'Espagne a reçu 15% du montant total alloué dans le cadre du mécanisme de garantie aux PME, qui est allé à 672 firmes. D'autres programmes, comme Joint European Venture (JEV), ont aussi contribué à créer de nouvelles entreprises dans les régions en retard de développement, en particulier dans les domaines des nouvelles technologies, près de 20% des projets financés par le programme étant mis en oeuvre en Espagne, au Portugal et en Grèce.

### La politique du tourisme

L'Europe est la principale destination touristique du monde. Dans un certain nombre de régions, particulièrement les régions aidées du sud et les régions de montagne, le tourisme est une source majeure d'emploi et a un effet substantiel sur le développement économique. C'est aussi une activité dominée par les PME, et environ 6,5% du chiffre d'affaires total des firmes de cette taille sont engendrés dans ce secteur.

### Aspects régionaux de la politique d'innovation

Deux grandes lignes d'action qui encouragent la dimension régionale des politiques de RDT et d'innovation ont été développées dans le cadre du programme Innovation: les Mesures régionales d'innovation et le réseau des Centres relais de l'innovation.

La ligne d'action des Mesures régionales d'innovation a soutenu trois générations de projets depuis 1994. Des projets RITTS (Stratégies régionales d'innovation et de transfert technologique) ont été lancés dans 70 régions parallèlement aux Stratégies régionales d'innovation (RIS) lancées dans 30 régions dans le cadre de l'ancien article 10 du FEDER. L'objectif des projets est d'aider les régions à développer une stratégie qui encourage les firmes, surtout les PME, à être davantage orientées vers la technologie et innovantes. La démarche est nouvelle, en ce sens qu'elle s'écarte de la promotion de mesures de RDT individuelles, principalement dictées par l'offre, l'objectif n'étant pas tant d'élargir la capacité scientifique et technologique de la région en tant que telle mais d'améliorer l'environnement institutionnel, de la RDT et de l'innovation, dans lequel les firmes opèrent. Le système repose sur une démarche ascendante, partant des besoins des entreprises de la région en termes de soutien à l'innovation, de technologies et de conseils aux entreprises, et il vise à établir des structures et procédures régionales durables. En tant que tel, il est conçu pour renforcer la coopération entre toutes les parties concernées (en particulier, le partenariat public-privé est encouragé), créer un consensus, identifier des priorités stratégiques régionales et orienter les ressources vers ces dernières.

Les effets positifs du programme RITTS comprennent:

- le développement pour la première fois dans de nombreuses régions des pays de la cohésion d'une politique de l'innovation comme résultat du dispositif et le renforcement du système d'innovation dans d'autres;
- la création d'une prise de conscience de l'importance de l'innovation pour la croissance économique;
- la mobilisation des institutions, entreprises et individus au niveau régional;

- l'introduction d'une démarche très nécessaire vers une réflexion stratégique du développement régional orientée vers l'innovation;
- une assistance au développement d'une conception plus large de l'innovation, différente d'un simple transfert technologique, permettant de la placer en un rang élevé sur l'ordre du jour des décideurs;
- une plus grande concentration des dépenses publiques au niveau régional sur les besoins des entreprises et une augmentation des fonds publics destinés à l'innovation dans de nombreuses régions;
- l'offre de moyens et d'incitations visant à créer un dialogue dans des régions fragmentées (dans un sens géographique, institutionnel et culturel);
- la création de «communautés d'innovation» composées de différentes organisations et de différents individus dans les régions dont l'objectif est de développer l'innovation en tant que force motrice de la croissance régionale;
- une assistance aux régions pour qu'elles clarifient le champ des infrastructures destinées à soutenir l'innovation et élaborent des mesures afin de mieux les rationaliser et les définir ainsi que pour accroître leur visibilité.

Le réseau des Centres relais de l'innovation consiste en 67 noeuds principaux (et en un grand nombre de sous-noeuds) dans trente pays européens (y compris l'Espace économique européen, les pays d'Europe centrale, Chypre, la Suisse et Israël) organisés sur une base régionale. Le principal objectif des centres est d'aider les industries locales à spécifier leurs besoins en nouvelles technologies et d'identifier celles de leurs technologies qui sont susceptibles d'être transférées à d'autres régions ou secteurs.

Les deux réseaux sont plus précisément concentrés sur les besoins des régions moins avancées, qui sont non seulement pleinement intégrées dans toutes les activités mais reçoivent aussi une aide spécifique sous la forme de conseils, d'échange d'expériences et d'accès à de bonnes pratiques dans d'autres parties de l'Europe, surtout dans les régions les plus avancées.

Dans l'ensemble de l'Union européenne, le tourisme représente 5% du PIB et 6% des emplois. Dans de nombreuses parties de l'Union européenne les chiffres sont nettement plus élevés. En Espagne, le tourisme représente 10,5% du PIB et 9,5% des emplois.

Le tourisme sera sans doute une source majeure de création d'emplois dans les années à venir, surtout dans les régions en retard de développement et

périphériques. Les mesures de soutien à ce secteur pourraient avoir un effet important sur le développement de ces régions. Selon le rapport d'un Groupe de haut niveau sur le tourisme et l'emploi instauré par la Commission, il est possible de créer environ 3 millions de nouveaux emplois dans le tourisme au sein de l'Union européenne dans les dix prochaines années, mais certaines conditions doivent être remplies pour y parvenir.

- 
- 1 Commission des Communautés européennes (2000) «Cap sur l'entreprise Europe». Programme de travail pour la politique de l'entreprise 2000-2005. DG Entreprise. SEC (2000)771.
  - 2 Commission des Communautés européennes (2000) «La politique d'entreprise dans l'économie de la connaissance». Proposition de décision du Conseil relative à un programme pluri-annuel pour les entreprises et l'esprit d'entreprise 2001-2005. COM (2000) 256.
  - 3 COM (2000) 567 of 20 September 2000
  - 4 Les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion: Orientations pour les programmes de la période 2000-2006. COM (1999)344 du 1<sup>er</sup> juillet 1999.
-

## II.11 La politique commune de la pêche et la cohésion

---

### Un secteur concentré géographiquement

La politique commune de la pêche, instituée en 1970, est centrée sur quatre grands domaines: la conservation des ressources, les mesures structurelles, l'organisation des marchés et les accords de pêche conclus avec des pays tiers. Globalement, la pêche reste un secteur important dans l'économie de l'Union européenne puisqu'il représentait en 1997 environ 0,20 % du PIB (contre 0,25% en 1990) et 0,40% de l'emploi (comme en 1990).

Le secteur est cependant concentré dans les zones côtières et périphériques, souvent défavorisées. En 1997, les pays et régions de l'objectif 1 concentraient 70 % des pêcheurs et 60 % des emplois du secteur halieutique. En Grèce et en Espagne ainsi qu'au Portugal, le secteur représentait un peu plus de 1% des emplois de l'Union.

En raison de cette concentration, toute mesure de la politique commune de la pêche qui renforce la compétitivité du secteur contribue à la cohésion économique et sociale.

### Zones dépendantes de la pêche et évolution du degré de dépendance

Le Conseil européen d'Edimbourg (décembre 1992), prenant en compte le phénomène de concentration mentionné ci-dessus, a reconnu officiellement l'existence des Zones dépendantes de la pêche (ZDP) et la nécessité de leur accorder une attention particulière.<sup>1</sup> Au niveau des régions NUTS 3, 34 ZDP (dont 13 situées en Grèce et 11 en Espagne) avaient, en 1997, un degré de dépendance vis-à-vis du secteur compris entre 3 et 15% (voir tableau A.30, dans l'annexe); au niveau de régions plus détaillées, NUTS 4 ou NUTS 5, la dépendance est plus forte encore, avec une trentaine de ZDP (Grèce non comprise) atteignant des taux compris entre 20 et 60%.

La dépendance globale de l'Union vis-à-vis de la pêche, en termes de captures, a peu évolué entre 1990 et 1997: la baisse de la dépendance vis-à-vis de la pêche a souvent été compensée par une augmentation de la dépendance vis-à-vis de l'aquaculture.

La carte des zones les plus dépendantes a, quant à elle, fortement évolué: l'Espagne (en particulier la Galice et l'Atlantique) présente les diminutions les plus importantes; l'Italie (nord-est) et la France (Bretagne) ont vu également leur dépendance diminuer; en revanche, la Grèce particulièrement, l'Ecosse (Peterhead, Western Isles, Shetlands), le Portugal (Madère, Algarve) et l'Irlande (Galway) ont une dépendance accrue. On observe donc une tendance à l'augmentation de la dépendance des zones les plus en retard de développement.

### Impact économique et social de la politique commune de la pêche

#### Conservation des ressources

En raison du principe de stabilité relative, la répartition des quotas fait peser de manière identique les efforts de conservation sur tous les Etats membres et reste donc neutre vis-à-vis de la cohésion. Les mesures de conservation s'accompagnent toutefois de dispositions spéciales en faveur des communautés de pêcheurs des ZDP: à l'intérieur de la bande des 12 miles marins, dont l'accès est normalement réservé aux bateaux locaux, les petits pêcheurs qui ont traditionnellement opéré dans les eaux côtières d'un autre pays peuvent poursuivre leur activité.

#### Effort de pêche

Entre 1990 et 1997, les emplois du secteur de la pêche ont diminué de 19% dans l'Union européenne (252.000 contre 313.000). La réduction de l'effort de pêche a été due aux mesures prises pour conserver les ressources et diminuer leur surexploitation, notamment l'action des

Programmes d'orientation pluri-annuels (POP) et les mesures de restructuration de la flotte de l'IFOP – instrument financier d'orientation de la pêche (partie structurelle). On peut penser, toutefois, qu'à long terme l'ajustement de l'effort de pêche à l'état de la ressource et l'assainissement du secteur permettront de stopper ce déclin de l'emploi.

### Transformation des produits

Les emplois dans la transformation ont diminué de 10% au cours de la période (96.000 contre 107.000). Cette diminution des emplois, liée aussi bien au contexte mondial de concentration des entreprises qu'aux liens directs avec l'emploi en mer (la transformation ne dépend que pour 50% de l'activité extractive communautaire), masque, cependant, des différences régionales considérables. La Grèce et l'Irlande voient leur emploi augmenter (respectivement de +200% et +21%), l'Espagne et l'Italie du Sud enregistrent une baisse inférieure à 5%. Le soutien de l'IFOP à la modernisation des entreprises et l'essor de la transformation des produits aquacoles ont donc permis aux régions de l'objectif 1 de maintenir, voire d'augmenter, leurs emplois.

### Aquaculture

L'essor considérable de l'aquaculture, soutenu par l'IFOP (et localement par l'initiative PESCA), s'est traduit par des augmentations substantielles de la production et des emplois. Entre 1990 et 1997, la production aquacole de l'Union (en dehors de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) a augmenté de 23% en volume (passant de 880.000 tonnes à 1.080.000) et de 54% en valeur (celle-ci atteignait 2 milliards d'euros en 1997). Environ 85 % de cette augmentation ont pris place dans les régions de l'objectif 1 (à elles seules la Grèce, l'Italie du Sud et l'Ecosse représentent 70% de l'augmentation globale). Les emplois dans l'aquaculture (hors transformation des produits) ont augmenté de 20% (57.000 contre 47.000). Ainsi, le secteur aquacole est aujourd'hui le seul secteur halieutique générateur d'emplois et l'Espagne, la Grèce et le Portugal représentent à eux seuls 70% de l'augmentation des emplois aquacoles de l'Union. L'aquaculture, qui s'est essentiellement développée dans les ZDP défavorisées de l'objectif 1, a donc un effet largement positif en termes de cohésion socio-économique.

### Organisation commune des marchés

L'OCM, instrument régulateur basé sur un soutien des prix et des mécanismes directs d'intervention, vise à éviter toute compétition inéquitable entre Etats membres; elle présente, cependant, trois éléments favorables à la cohésion économique et sociale:

- a) les aides à la production permettent aux producteurs d'être plus compétitifs en ce qui concerne la transformation et la distribution, beaucoup plus concentrées et organisées, et elles sont bénéfiques en termes de cohésion sociale;
- b) le principe des «coefficients d'ajustement régional» permet de faire varier les prix de retrait communautaires dans une région donnée pour tenir compte de conditions de marché particulières ou de l'éloignement par rapport aux centres de commercialisation: il introduit ainsi une compensation favorable à la cohésion régionale;
- c) dans les programmes POSEI destinés aux zones ultra-périphériques, le règlement 1587/98 du Conseil a institué un régime de compensation des surcoûts liés à la vente de certains produits induits par l'éloignement pour les Açores, Madère, les Canaries et les départements français de la Guyane et de la Réunion.

### Accords de pêche avec les pays tiers

Une évaluation de l'impact de ces accords a été effectuée en 1999 et a montré que les accords passés avec les pays tiers ont eu un effet important pour l'Union européenne puisqu'ils ont engendré une valeur ajoutée (directe et indirecte) de 944 millions d'euros et 40.000 emplois (dont 20.000 en mer). L'impact économique des accords passés avec les pays tiers du sud (Afrique essentiellement), qui représentent 75% de la valeur ajoutée résultant de l'ensemble des accords, profite largement à la cohésion puisqu'il bénéficie à l'Espagne pour 80% et au Portugal pour 7%. Cet impact est vital pour les ZDP des Canaries, d'Andalousie, du Pays basque, de la Galice, de Sesimbra et d'Olhão.

---

1 Par ZDP, on entend une zone (région, bassin d'emploi, etc..) où la contribution du secteur de la pêche à l'activité économique, en termes d'emploi ou de valeur ajoutée, est suffisamment importante pour que les difficultés du secteur ou la réduction de l'activité de pêche aient de sérieuses conséquences sociales et économiques, directement ou indirectement. La dépendance est analysée dans le corps du texte en termes d'emploi, mais on pourrait appliquer les mêmes conclusions si la dépendance était mesurée en termes de valeur ajoutée, puisque celle-ci a évolué de la même façon.