

L'impact des fonds structurels européens pour les pays d'Europe de l'est



Résumé :

- La Politique de Cohésion vise à soutenir le développement harmonieux de l'ensemble des pays de l'Union Européenne, en réduisant les inégalités économiques et sociales ;
- La Pologne est le principal pays bénéficiaire pour la période 2014-2020, la Roumanie le 4^{ème} et la Hongrie le 6^{ème} ;
- La Commission européenne estime que le PIB de la Pologne devrait augmenter de 3,4 % d'ici 2023 grâce aux effets positifs de la mise en œuvre de la politique de cohésion, et de 2,9 % en Roumanie et 2,8 % en Hongrie.
- En 2018, la Roumanie pourrait enregistrer des dégagements d'office, alors que la Pologne et la Hongrie pourraient voir leur dotation de fonds européens suspendus

Mots clés : Fonds européens, Politique de cohésion, cadre financier pluriannuel, Europe de l'est, Pologne, Hongrie, Roumanie

Les négociations du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 pourraient aboutir à une baisse des dotations de fonds européens en raison du Brexit. Dans ce contexte, il est intéressant de se pencher sur l'impact économique qu'ont ces fonds sur l'économie de la Pologne, de la Hongrie et de la Roumanie.

En pleine négociations sur le Brexit, l'Union Européenne (UE) devrait débiter les négociations du prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027) au printemps 2018. Un des principaux problèmes à résoudre sera de savoir s'il faut compenser ou non les financements apportés par le Royaume-Uni. En cas de réponse par la négative, les dotations financières que perçoivent les Etats membres au titre des fonds structurels pourraient être significativement réduites. Certains pays, comme la Pologne, la Hongrie et la Roumanie, bénéficient pleinement de ces fonds. Jusqu'à présent, ces derniers ont eu un impact macroéconomique significativement positif sur leur économie.

Avant de connaître l'issue des négociations sur la prochaine période de programmation et l'impact qu'une baisse des dotations pourrait avoir sur leur économie, 2018 s'annonce comme une année potentiellement à risque pour les trois pays cités. Ils pourraient en effet perdre une partie des fonds structurels alloués. La Roumanie pourrait être affectée par des dégagements d'office, alors que la Pologne et la Hongrie pourraient être sanctionnées si des conditionnalités au respect de l'état de droit étaient instaurées.

1. Aperçu de la répartition des fonds structurels dans les pays d'Europe de l'est

La Politique de Cohésion vise à soutenir le développement harmonieux de l'ensemble des pays de l'Union Européenne (UE) en réduisant les inégalités économiques et sociales. Elle se compose de trois Fonds structurels¹ :

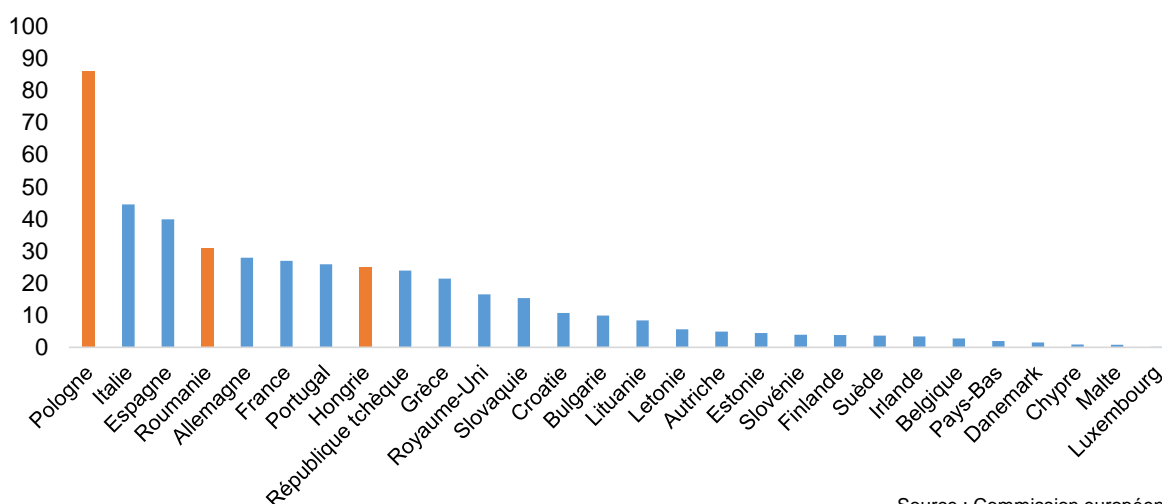
- **Le Fonds européen de développement régional (FEDER)** promeut un développement équilibré des régions à travers l'innovation et la recherche, le numérique, le soutien aux PME et la transition écologique ;
- **Le Fonds social européen (FSE)** investit dans le capital humain en soutenant l'emploi, l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités et l'efficacité de l'administration publique ;
- **Le Fonds de cohésion (FC)** aide les 15 Etats membres dont le revenu national brut est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE afin d'aplanir les disparités régionales à travers des projets d'infrastructure et la transition écologique.

Les Fonds structurels sont conjointement gérés par la Commission Européenne et les pays de l'UE. Pour la période de programmation 2014-2020, chaque pays a signé un Accord de partenariat avec la Commission. Les allocations budgétaires sont établies dans le cadre de ces accords, avec des objectifs cibles à atteindre en 2020. Par exemple en Hongrie, les dépenses de recherche et innovation doivent s'établir à 1,8 % du PIB en 2020, le taux de décrochage scolaire à 10 %.

¹ En plus de ces trois fonds, il faut ajouter le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui comprend le second pilier de la Politique Agricole Commune, et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Ces deux derniers fonds ne seront pas étudiés dans cette note.

La Pologne est, de loin, le principal pays bénéficiaire pour la période 2014-2020 : 86,2 Mds EUR, dont 77,6 Mds EUR pour les trois Fonds structurels FEDER, FC et FSE. La Roumanie est le 4^{ème} pays bénéficiaire, à 30,7 Mds EUR (22,5 Mds EUR pour les trois Fonds structurels), la Hongrie le 6^{ème}, à 25,4 Mds EUR (21,9 Mds EUR). Les Fonds structurels de la Pologne sont divisés en 23 Programme Opérationnel² (PO), contre sept en Hongrie. En Roumanie, on compte six PO : Large infrastructure (9,4 Mds EUR, FEDER/FC), Régional (6,7 Mds EUR, FEDER), Capital humain (4,3 Mds EUR, FSE), Compétitivité (1,3 Md EUR, FEDER), Capacité administrative (0,6 Md EUR, FSE) et Assistance technique (0,2 Md EUR, FEDER).

Allocation des fonds structurels par pays (en Mds EUR)



Source : Commission européenne

En montant, l'allocation perçue par les Etats diverge significativement mais est relativement semblable rapportée au PIB. Ainsi, la Pologne bénéficie de 12,3 Mds EUR par an en moyenne (soit 2,9 % du PIB), contre 4,4 Mds EUR en Roumanie (2,6 % du PIB) et 3,6 Mds EUR en Hongrie (3,2 % du PIB). Autre indicateur pour mieux percevoir l'importance de ces fonds par chacun des pays, le montant des fonds perçus par habitant. Celui-ci varie de 220 EUR en Roumanie à 375 EUR en Hongrie par an. Rapportés au PIB et au nombre d'habitants, la Hongrie bénéficie fortement des fonds européens.

Pour la période 2007-2013, la Pologne enregistre le plus haut taux d'absorption des fonds européens parmi les quatre pays étudiés, à 98 %, contre 94 % en Hongrie et 90 % en Roumanie. Pour l'actuelle période de programmation (2014-2020), le taux d'absorption effectif de la Pologne s'établit à 13 % au 31 décembre 2017, contre 10 % en Hongrie et 9 % en Roumanie.

² Hors PO FEADER et FEAMP.

2. Les fonds structurels auraient un impact macroéconomique significativement positif

L'absorption des fonds européens a un impact positif à court et long termes. A court terme, l'impact positif provient principalement de l'augmentation de la demande (hausse de l'emploi, dépenses d'investissement), alors qu'à long terme, l'offre est le principal contributeur, grâce à l'effet positif sur la productivité (investissement dans le capital humain, la santé, etc.). Dans son 7^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, la Commission estime que le PIB de l'UE devrait augmenter de plus de 1 % d'ici 2023³ grâce aux effets positifs de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Parmi les trois pays étudiés, l'impact serait le plus important en Pologne (3,4 %), suivie de la Roumanie (2,9 %) et de la Hongrie (2,8 %). A horizon 2030, la Roumanie enregistrerait la plus forte hausse (plus de 4 %). Comme énoncé plus haut, l'absorption des fonds européens permettraient également de réduire les disparités régionales au sein des pays. Ainsi, au niveau NUTS 2⁴, les régions hongroises Eszak-Magyarország et Eszak-Alfold auraient un PIB supérieur de 8 % à ce qu'il aurait été sans la politique de cohésion, alors qu'il ne serait supérieur que de 1,4 % dans la région-capitale Közép-Magyarország.

Pour la précédente période de programmation (2007-2013), la Commission estime que le PIB de l'UE-12⁵ en 2015 était en moyenne supérieur de 2,8 % à ce qu'il aurait été sans les investissements au titre de la politique de cohésion. Pour exemple, le PIB de la Hongrie en 2015 a augmenté de 3,6 % grâce aux fonds structurels. En termes d'emploi, l'impact annuel moyen est estimé à 1 % en Pologne, et 0,6 % en Hongrie.

La politique de cohésion est une source majeure de financement des dépenses de développement. Ainsi, les fonds FEDER et FC ont contribué à hauteur de 57 % des dépenses en capital publiques en Hongrie, (moyenne de l'UE : 6,5 %), 41 % en Pologne et 25 % en Roumanie. Ces dépenses ont permis la construction de nombreux projets d'infrastructures, notamment en Pologne. Le Rapport pays d'évaluation ex-post de la politique de cohésion 2007-2013 montre que la Pologne a construit 1 886 km de nouvelles routes, dont 1 056 km font parties du réseau RTE-T⁶. Les financements européens ont également permis de moderniser plus de 7 200 km de routes et 480 km de voies ferrées. Pour comparaison, durant cette période, la Roumanie a construit 368 km de nouvelles routes (dont 314 km comprise dans le réseau RTE-T) et a modernisé 1 893 km de routes et 122 km de voies ferrées.

Le soutien aux entreprises fourni par la politique de cohésion a également été conséquent. Pour exemple en Roumanie, 2,3 Mds EUR ont été alloués au soutien des entreprises sur la période 2007-

³ La période de programmation est 2014-2020 mais les Etats membres disposent de deux années supplémentaires pour dépenser les fonds (règle dite n+2), à l'exception de la Roumanie et de la Slovaquie qui dispose de 3 ans (n+3). Dans le cas de la Roumanie, la tranche 2015 doit avoir été consommée, c'est-à-dire payée par la Commission, d'ici fin 2018.

⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques permettant de faciliter les comparaisons entre pays/régions.

⁵ Tous les Etats membres ayant rejoint l'UE en 2004 et 2007.

⁶ Réseau transeuropéen de transport.

2013, dont 37% dans la recherche et l'innovation. Plus de 100 start-ups ont été créées grâce à ces fonds, et près de 3 000 projets d'investissement dans les PME ont été financés, résultant en plus de 13 200 emplois directs créés.

3. La Roumanie pourrait enregistrer des dérogations d'office, alors que la Pologne et la Hongrie pourraient voir leurs dotations de fonds européens suspendues

En 2018, les trois pays pourraient perdre une partie des fonds structurels alloués. Dans le cas de la Roumanie, le pays serait affecté par les dérogations d'office, c'est-à-dire que les fonds européens non utilisés pourront être annulés. Les allocations par PO ont été divisées en tranches annuelles, ces tranches devant être consommées trois années plus tard (n+3). D'ici fin 2018, le pays devra avoir consommé 4,8 Mds EUR (montant qui correspond à la tranche 2015). Les PO Compétitivité, Assistance technique et Capacité administrative ne devraient pas rencontrer de problème particulier dans la mesure où ils ont soit démarré correctement, soit parce qu'ils sont de petite taille (en montant). En revanche, les PO Large infrastructure et Régional pourraient être affectés en raison des nombreux retards accumulés dans les projets de construction d'infrastructures de transport ou de santé (projet de construction d'hôpitaux régionaux). Lors de sa visite en Roumanie fin janvier, la Commissaire européenne à la Politique régionale, Corina Cretu, a en effet exhorté les autorités roumaines à intensifier les efforts en matière d'absorption afin d'éviter les dérogations d'office. Un plan d'actions visant à accélérer l'utilisation de ces fonds devrait être présenté fin février par la nouvelle Première ministre, Viorica Dancila.

Outre la problématique des dérogations d'office, **certains pays européens souhaitent conditionner l'octroi des fonds structurels au respect de l'Etat de Droit**, position partagée par la Commissaire européenne à la Justice Vera Jourova, qui s'est exprimée dans ce sens. Cette conditionnalité existe déjà pour les pays candidats à l'UE, comme la Serbie ou la Turquie. **La Pologne et la Hongrie sont particulièrement visées par leurs partenaires européens** au vu des récentes lois votées qui limitent l'indépendance de la justice et des médias publics. A ce titre, la Commission européenne a conclu à l'existence d'un risque clair de violation grave de l'Etat de Droit en Pologne et a adressé trois recommandations le 20 décembre 2017. Néanmoins, à ce jour, la politique de cohésion n'est pas conditionnée à l'Etat de Droit. Pour améliorer la mise en œuvre des programmes, la Commission a introduit des conditions ex-ante pour la période de programmation 2014-2020 et des évaluations ex-post⁷. Ces conditions peuvent aboutir à une suspension des fonds affectés mais ne sont pas sujets à l'état de droit. En outre, l'aide financière du Fonds de cohésion peut être suspendue par décision du Conseil (prise à la majorité qualifiée) si un Etat membre qui affiche un déficit public excessif n'a pas remédié à cette situation ni pris les mesures appropriées. La Hongrie s'est retrouvée dans cette situation en 2012. En 2017, aucun des trois pays étudiés ne se trouve dans cette situation.

⁷ Commission européenne, sept. 2016, « Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13 ».

Conclusion

Le rattrapage économique réalisé par la Pologne, la Hongrie et la Roumanie depuis qu'elles ont intégré l'UE est considérable. La Politique de Cohésion y contribue en étant une source de financement importante. Néanmoins, des risques baissiers apparaissent pour 2018.

La Roumanie pourrait faire face à des dégagements d'office, ce qui serait très préoccupant au vu de la faiblesse des infrastructures. D'un autre côté, la Pologne et la Hongrie sont régulièrement visées pour atteinte à l'Etat de Droit. Des conditionnalités pourraient être mises en œuvre pour suspendre les fonds européens, bien que cela semble compliqué à court terme au vu du long processus de négociation entre les Etats membres et la Commission européenne.

Finalement, ces trois pays pourraient être les grands perdants de la prochaine période de programmation 2021-2027, dont les négociations vont s'ouvrir au printemps 2018. Leurs dotations pourraient être considérablement réduites, en plus d'intégrer des conditionnalités sur l'Etat de Droit. Le potentiel de croissance de ces pays pourrait alors diminuer.

Edouard DURAND