

# La convergence dans l'UE: dimension géographique, incidence de la COVID-19 et rôle des politiques

## Introduction

Cette étude présente de nouvelles données empiriques sur l'état de la convergence dans l'UE. Elle adopte une approche multidimensionnelle, examine les variables économiques, sociales et institutionnelles, pour mesurer la convergence tant au niveau national qu'au niveau régional dans l'UE entre 2004 et 2019. L'étude analyse également l'incidence de la pandémie de COVID-19 et compare cette incidence à celle de la crise économique de 2008-2012. L'étude évalue ensuite le rôle potentiel de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) de l'UE dans l'accélération de la convergence dans certains États membres. Elle s'achève par l'examen d'autres options et instruments qui permettraient à l'UE de favoriser la convergence ascendante.

## Contexte politique

Depuis le Traité de Rome, la convergence économique apparaît comme un objectif clé de l'UE. L'idée selon laquelle l'intégration économique de l'UE conduit à l'amélioration des performances économiques des États membres et, en conséquence, à l'amélioration des performances sociales, tout en réduisant les écarts entre les pays, a toujours été considérée comme une promesse de l'UE. De tout temps, le débat politique entourant l'intégration et la convergence dans l'UE s'est intensifié au lendemain des crises. Le choc pétrolier des années 1970 a été suivi par la création du marché unique et, plus tard, de l'Union économique et monétaire. La crise de la zone euro et la récession qui a suivi ont conduit au renforcement de la gouvernance économique et financière de l'UE et à l'adoption du socle européen des droits sociaux. Plus récemment, NextGenerationEU, un ensemble de mesures sans précédent visant à soutenir les États membres, a été adopté en réponse à la pandémie de COVID-19. Chacune de ces innovations politiques majeures a eu pour objectif explicite ou implicite de soutenir la convergence économique, sociale et, plus récemment, institutionnelle.

## Principales conclusions

- Les données empiriques montrent que, jusqu'au début de la pandémie, des progrès significatifs ont été accomplis pour combler les écarts économiques, sociaux et institutionnels entre les États membres de l'UE. Toutefois, l'examen des périodes intermédiaires entre 2004 et 2019 montre que la convergence a considérablement ralenti pendant la crise économique. Si la convergence s'est accélérée après la crise, des fragilités subsistent, en particulier dans les pays d'Europe du Sud.
- La convergence de l'UE repose en grande partie sur le fait que les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) rattrapent les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest (ENO) et ceux de l'Europe du Sud plus rapidement que ces derniers ne progressent. La vitesse de convergence était particulièrement élevée avant la crise économique.
- L'analyse de la sigma-convergence, qui mesure le degré de proximité ou d'éloignement des pays par rapport à différents indicateurs, montre que les indicateurs sociaux, notamment le taux d'emploi, le taux de chômage et le taux de jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation (NEET), tendent à suivre le cycle économique. Les disparités ont tendance à s'accroître en période de récession (ce qui a été le cas pendant la crise économique) et à diminuer en période de croissance économique.
- Les indicateurs économiques affichent des tendances variées. L'étude de la sigma-convergence met en évidence une divergence croissante du produit intérieur brut (PIB) par habitant sur l'ensemble de la période considérée.
- L'efficacité des pouvoirs publics, un indicateur de la performance institutionnelle, affiche dans l'ensemble une légère tendance à la baisse, en particulier dans les pays d'Europe du Sud, mais une tendance à la hausse dans certains PECO.

- Les données régionales pour la période 2004-2019 ont confirmé une convergence ascendante au niveau global, mais la vitesse de convergence au niveau régional est systématiquement inférieure à celle observée au niveau national, dans tous les domaines. À l'instar de l'analyse par pays, la convergence du PIB par habitant, le taux d'emploi et la qualité des administrations publiques sont déterminés par les résultats des régions d'Europe centrale et orientale. Les régions qui ont été les plus durement touchées par la crise économique ont peiné à se relever, voire se sont retrouvées dans une situation pire, en particulier dans les pays d'Europe du Sud.
- Au fil du temps, un pourcentage croissant de régions se rapproche de la moyenne européenne, pour les indicateurs analysés. Toutefois, l'activité économique (mesurée par le PIB par habitant et le taux d'emploi) tend à se concentrer dans les régions qui ont une capitale nationale. Ce phénomène est particulièrement marqué dans les États membres d'Europe centrale et orientale.
- La pandémie de COVID-19 a affecté la convergence économique, sociale et institutionnelle en ralentissant le processus ou en réduisant les taux de croissance dans tous les pays. Il est intéressant de noter que, pour la plupart des variables, les changements associés à la pandémie ne sont pas un renversement des tendances antérieures, mais plutôt une amplification des tendances émergentes observées avant la pandémie. Point important, la réponse politique rapide et significative à la pandémie a réduit son incidence sur les revenus et l'emploi, atténuant ainsi ses effets sur la convergence.
- L'analyse des plans FRR des États membres montre que la FRR a favorisé l'adoption de réformes et les investissements qui, sinon, ne se seraient pas concrétisés, en particulier dans les pays qui présentaient des vulnérabilités structurelles au début de la pandémie. Pour autant, la convergence n'est pas un objectif de la FRR. Elle reste un potentiel effet secondaire des plans des États membres, en fonction du choix des gouvernements nationaux de tenter de réduire les disparités territoriales.

## Orientations politiques

- Pour concrétiser une promesse importante du projet européen, l'objectif de convergence ascendante doit rester au centre de l'action politique européenne.
- La convergence économique et sociale vers le haut n'est pas nécessairement un résultat de l'intégration de l'UE. Les politiques jouent un rôle essentiel pour parvenir à une convergence ascendante. La politique de cohésion de l'UE est actuellement le principal instrument européen pour parvenir à cette convergence.
- Des chocs importants plus fréquents ajoutés aux profonds changements économiques et sociaux qui résulteront de la double transition vers une Europe numérique et neutre en carbone peuvent nécessiter l'adaptation des outils politiques de l'UE pour qu'ils soutiennent efficacement la convergence au niveau régional et national.
- Les conclusions de l'analyse des plans de mise en œuvre de la FRR et l'incidence potentielle de la FRR sur la convergence sociale devraient servir de base à un débat plus large tourné vers l'avenir concernant les instruments d'action que l'UE doit mettre en place pour favoriser la convergence ascendante.
- L'étude identifie trois modèles potentiels qui pourraient être utilisés par l'UE pour soutenir la convergence. Le premier modèle est axé sur le renforcement des politiques de cohésion traditionnelles et sur une approche plus territorialisée. Le deuxième modèle est un modèle centralisé de réformes et d'investissements qui laisse aux États membres la liberté de déterminer les besoins des territoires, mais augmente la conditionnalité des réformes nationales pour renforcer la résilience structurelle des pays. Le troisième modèle prône une approche intégrée qui valorise le principe du partenariat territorial sur lequel reposent les politiques de cohésion traditionnelles, les réformes structurelles et les investissements prévus dans le cadre de la FRR.
- Les avantages et les inconvénients de chaque modèle doivent être pris en considération dans le cadre des discussions sur l'avenir de la politique de cohésion de l'UE et sur la manière la plus appropriée de favoriser la convergence ascendante.

### Informations complémentaires

Le rapport *La convergence dans l'UE: dimension géographique, incidence de la COVID-19 et rôle des politiques* est disponible à l'adresse: <https://eurofound.link/ef22016>

Directrice de recherche: Anamaria Maftai

[information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)