

RESUME PROVISOIRE

Conformément à l'article 130 de l'Acte Unique, qui prévoit un "renforcement de sa cohésion économique et sociale" (130A), et pour cela une réforme des fonds structurels (130D), la CEE est maintenant engagée dans un effort sans précédent de réduction de ses disparités régionales.

1. le problème macro-économique:

Si on se limite au problème des écarts de revenu, la réalisation de l'objectif n°1 (en 1985, 68Mh avec 56.6% du PIB CEE/h) correspond à un supplément de croissance de 2.3%/an sur 25 ans pour ces régions.

Ce supplément de croissance du PIB/h peut être comparé:

- aux performances réalisées au cours de la période de prospérité (1961-73): 1.6%/an pour les quatre nouveaux adhérents (Espagne, Portugal, Grèce Irlande), soit une résorption des inégalités en 37 ans

- à la prévision tendancielle 1989-92; pour les mêmes pays, 1.0%/an, ce qui reporte la disparition des inégalités à quatre ou cinq décennies.

Au titre des fonds structurels, les moyens de la CEE représenteront en 1993 14.1 milliards d'ECUS de subventions et un montant un peu plus élevé de prêts. S'ils produisent les effets attendus, leur effet d'accélération peut porter le supplément de croissance du PIB/h à 2.9%/an soit une résorption des inégalités de revenu en deux décennies.

Un supplément de croissance élevé sur une aussi longue période ne va pas de soi, comme l'ont bien montré les périodes antérieures. Au delà du problème de l'efficacité des fonds structurels, trois principaux groupes de facteurs contribuent à l'évolution des disparités régionales:

- qu'elles soient menées par les gouvernements des Etats-membres, la CEE ou un gouvernement fédéral, les politiques sectorielles ont un impact spatial différencié, qui ne joue pas nécessairement dans le sens d'une réduction de écarts.

- il existe partout une mécanique plus ou moins élaborée ou explicite de transferts budgétaires entre l'Etat central (la fédération, ou la CEE) et les collectivités territoriales, obéissant à divers objectifs, dont la compensation des écarts de revenus, mais pas seulement cela;

- seule la politique régionale a pour fonction explicite de travailler à la réduction des disparités

géographiques

est l'évolution d'ensemble de ces facteurs, et non la seule politique régionale, qui permet de mesurer l'intensité et l'efficacité de l'effort de réduction des disparités, ou plus largement du "catching up process" dont on ne rappellera pas ici les composantes macro-économiques proprement dites.

2. L'efficacité régionale des politiques publiques:

Bien qu'ils soient encore relativement mal connus, les effets régionaux des politiques CEE sont élevés: déplacements d'activités liés à l'évolution de la protection commerciale, (impact de l'élargissement sur la localisation des activités en Espagne), effet "prix" de la PAC (rôle des prix européens sur le maintien d'une plus grande activité agricole en zones défavorisées), influence croissante de la politique de la concurrence (pour limiter l'effet cumulatif des aides dans les régions les plus prospères).

Dans une économie intégrée comme le Canada, ces effets paraissent encore plus importants: la tarification douanière et l'accord sur le libre échange avec les USA, le coût des transports, la politique pétrolière.

Apparemment, ils ne jouent pas en faveur de la réduction des disparités, avec quelques particularités intéressantes pour la CEE: les régions défavorisées canadiennes espèrent améliorer leurs positions grâce au libre échange; elles y sont donc favorables, à la différence des régions de même type en Europe qui ont tendance à réclamer des compensations.

3. le poids des corrections budgétaires:

La prise de conscience des effets inégaux de ces politiques appelle des transferts compensateurs. Dans la logique d'un équilibre global des "paiements aux Etats-membres", la CEE n'y a pas échappé, et une partie de sa politique structurelle a longtemps été considérée comme telle, sans pour autant donner à son budget un caractère globalement redistributif (moins de 10% du total).

Au Canada, c'est le terme de "politiques d'indemnisation" qui a été invoqué pour des dépenses correspondant au cinquième du budget fédéral (soit 4% du PNB). Mais le solde net des flux ne représente que 4% des dépenses totales, soit 0.7% du PNB. Au niveau des provinces, les transferts budgétaires ne coûtent qu'environ 1% de leur PIB aux plus riches (Ontario, Alberta, Colombie britannique), et n'apportent que 1 à 2% aux autres, à l'exception des Maritimes (7% de leur PIB). 40% des mouvements correspondent à des péréquations du système de protection sociale, les programmes à finalité explicitement régionale ne comptant que pour 4%.

Cette situation a été sévèrement critiquée par la Commission royale chargée d'étudier l'intégration économique au

régions prospères. Pareille initiative réduit le rendement de l'économie nationale et il s'en suit un accroissement fatal des disparités réelles. En outre, l'incapacité à effectuer les ajustements requis accroît les dépenses d'indemnisation qui absorbent une part de plus en plus importante des dépenses fédérales.

Conclusion sévère qui s'applique à tous les systèmes de réduction des disparités basés sur la compensation et ne vaut pas seulement pour le Canada. Dans cette logique de transferts, les politiques régionales proprement dites n'ont occupé qu'une place réduite. Avec les montants affectés aux transferts, elles auraient pu faire bien davantage. Mais si elles les avaient obtenus, disposaient-elles des méthodes nécessaires à leur succès?

4. le bilan des politiques régionales:

La mise en place d'une véritable politique régionale est un moyen de dépasser le débat où la compensation sera toujours considérée comme trop coûteuse par les uns et insuffisante par les autres. Elle a l'avantage de chercher à remédier aux disparités elles-mêmes et non pas à leurs apparences. Deux types de politiques ont été menées avec plus ou moins de bonheur:

- les politiques de développement, basées sur de grands travaux d'infrastructures ont produit des résultats dans un contexte de prospérité aujourd'hui révolu. Dans quelle mesure les mêmes efforts engagés aujourd'hui sont-ils susceptibles de produire les mêmes résultats?

- les politiques de conversion qui leur ont succédé ont connu des échecs importants qui ont entamé la crédibilité de la politique régionale toute entière. L'importance des moyens engagés n'a pas pour autant entraîné de réduction massive des taux de chômage.

5. les politiques régionales du troisième type:

Instruits par l'expérience, des pays membres de l'OCDE sont aujourd'hui en train de construire de nouvelles politiques régionales, qui tiennent compte du contexte économique: les nouvelles dynamiques reposent sur des entreprises jeunes (celles qui ont moins de 4 ans créent 80% des emplois), et de taille réduite (52% des nouveaux emplois naissent dans des entreprises de moins de 20 salariés).

S'il n'y a plus de débat véritable sur la nécessité de les aider avec des fonds publics, les nouveaux instruments doivent opérer de manière décentralisée, en partenariat entre public et privé, et suivant des méthodes nouvelles qui s'écartent délibérément des procédures administratives.

RESUME: L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES -4-

Ces politiques du "troisième type" ont été largement développées aux USA où elles ont contribué aux baisses spectaculaires du chômage enregistrées depuis le début de la décennie, aussi bien au Massachusetts que dans des états fortement touchés par le déclin industriel comme le Michigan ou la Pennsylvanie.

6. conclusions pour la CEE:

La politique régionale communautaire n'a pas connu l'avant crise, puisqu'elle n'a émergé qu'au cours des années 80 du carcan qui lui avait été imposé au moment de la création du FEDER. Avec le "dépérissement" des politiques de même type dans les Etats-membres, il n'était pas facile de faire prévaloir au niveau communautaire la nécessité d'une avancée en politique régionale. C'est pourtant ce qui s'est produit, la CEE connaissant une évolution inverse de celle de la plupart de ses Etats-membres, sous l'effet de plusieurs facteurs convergents.

Les politiques du troisième type, très marquées par l'approche américaine, n'ont jusqu'à maintenant été limitées qu'en Europe du nord. Or le problème de la CEE est de parvenir à l'efficacité dans les régions de l'objectif 1, qui n'ont pas, jusqu'à présent fait l'objet de politiques régionales très élaborées, même dans le Mezzogiorno, et donc de "latiniser" des techniques ayant produit des résultats ailleurs.

Mais les régions de l'objectif 1 sont particulièrement mal pourvues dans le domaine de l'action économique, et ne sont pas susceptibles de progresser beaucoup dans l'immédiat, ce qui est un obstacle important à l'efficacité du "catching up process". Comme la Commission ne peut pas se substituer aux administrations nationales ou régionales concernées, elle aurait avantage à susciter elle-même la création d'intermédiaires susceptibles de développer une approche non administrative. Dans d'autres pays, ce rôle est joué par des banques ou des agences de développement qui manquent à l'Europe du sud.

Jean-François DREVET