

L'EFFICACITE ECONOMIQUE
DES
POLITIQUES REGIONALES

(Projet de rapport pour le Président de la Commission des Communautés Européennes)

J. François DREVET
Décembre 1988

-2- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

Dans son article 130A, l'Acte Unique européen prévoit explicitement un effort communautaire de réduction des disparités régionales, en vue du "renforcement de la cohésion économique et sociale de la CEE". A partir de cette base juridique nouvelle, précisée dans l'article 130D, la Commission s'est résolument engagée dans sa mise en oeuvre: "plan Delors" (1), adoption d'un règlement cadre de réforme des fonds structurels (2), puis de quatre règlements d'application (3). L'ensemble de la réforme doit entrer en vigueur le 1er janvier 1989.

1. LES DONNEES MACRO-ECONOMIQUES DU PROBLEME:

11. une entreprise de longue haleine:

On ne reviendra pas ici sur l'état des disparités dans la CEE, qui ont été bien analysées dans le troisième rapport périodique (4). A la suite du récent élargissement, elles sont aujourd'hui d'une ampleur nouvelle et d'une dimension supérieure à celle des autres grands ensembles économiques. Ainsi, l'écart entre les 10 régions les plus riches et les plus pauvres en Europe est de 2.4 (pour les états américains l'écart est de 1.5).

En ne faisant qu'un calcul élémentaire, résorber l'écart de PIB des régions éligibles à l'objectif 1 (68Mh qui disposaient en 1985 d'un PIB/h à 56.6% de la moyenne CEE) implique une augmentation de 10% du PIB/h actuel de la CEE, soit 0.4%/an sur 25 ans. Pour les régions concernées, le supplément de croissance à dégager s'élève à 2.3%/an sur la même période.

Est-ce un objectif inaccessible? Au cours de la période 1961-73, alors qu'ils ne faisaient pas encore partie de la Communauté, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande (CEE4), ont bénéficié globalement d'un supplément de croissance de 2.3%/an. Après déduction de l'effet démographique, cela correspond à une évolution du PIB/h de 1.55%/an. A ce rythme, il faudrait encore 37 ans de croissance continue pour rattraper la moyenne communautaire. En outre, l'évolution ultérieure a montré la fragilité de cette convergence: la tendance s'est inversée de 1974 à 1979, avec un écart à peu près stable depuis cette date.

De 1988 à 1992, toujours pour le groupe CEE4, les projections tendanciennes tablent sur un taux de 3.7%/an du PIB par tête, soit un supplément de croissance de 1.0%/an par rapport à la moyenne communautaire, ce qui est nettement moins qu'au cours de la "période de convergence" 1961-73. A ce rythme, la réduction intégrale des disparités régionales interviendrait au bout de quatre ou cinq décennies.

-3- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

En ce qui concerne les autres régions défavorisées de la CEE, notamment celles qui sont frappées par le déclin industriel, il n'est pas encore possible de faire la même évaluation. Si la population concernée par l'objectif 2 ne dépassait pas le plafond de 15% prévu par le règlement, elle compterait déjà 40Mh avec des taux de chômage sensiblement supérieurs à la moyenne communautaire, également à résorber par le retour à la croissance. Des efforts importants restent nécessaires dans ce domaine, même s'ils pèsent moins lourdement sur le budget communautaire.

12. les moyens communautaires disponibles:

Face à cette immense entreprise, de quoi dispose la CEE?

En 1987, elle a accordé 7.6 milliards d'ECUS de subventions et 8.6 milliards de prêts, représentant 0.44% du PIB CEE12, et de manière plus significative, 1.3% du PIB CEE4 (Irlande, Grèce, Espagne, Portugal): 0.9% pour les subventions et 0.4% pour les prêts.

En 1993, elle accordera 14.1 milliards d'ECUS de subventions et un montant un peu plus élevé de prêts, représentant 0.69% du PIB CEE12. Les régions de l'objectif 1 recevront pour leur part 9.2 milliards d'ECUS de subventions, conformément aux conclusions du sommet de Bruxelles de février 1988. Pour les quatre pays cités ci-dessus, l'impact sur le PIB sera de 1.44% pour les subventions et de 0.69% pour les prêts.

Dans quelle mesure les financements communautaires peuvent-ils contribuer au "supplément de croissance" évalué plus haut? Suivant une estimation de la Commission (5) pour la CEE4, si le doublement des fonds structurels communautaires produit les effets attendus, il pourrait assurer une augmentation sensible du taux d'accumulation (FBCF/PIB de 26.6 à 28.3%) et de la productivité marginale du capital (jusqu'au niveau atteint au cours de la première période de convergence). Le PIB/h évoluerait alors à 5.7%/an pour le groupe CEE4, soit un supplément de croissance de 2.9%. La réduction des disparités régionales serait alors un objectif accessible en deux décennies, sans augmentation en valeur relative des fonds structurels par rapport au PIB.

Une évaluation précise de l'impact est difficile: à l'exception de la Grèce de l'Irlande et du Portugal, les territoires des Etats-membres ne sont pas éligibles en totalité aux actions structurelles de la Communauté.

13. la réduction des disparités régionales, résultante d'un processus complexe:

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:

-4- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

- 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;

- quand elle existe, la politique régionale a pour fonction explicite de travailler à la réduction des disparités géographiques

C'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 (6).

NOTES:

(1) "réussir l'acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe", janvier 1987

(2) règlement n°2052 du Conseil, du 24 juin 1988, publié au JO CEE du 15 juillet 1988

(3) un règlement pour chacun des trois fonds (FEDER, FSE FEOGA Orientation) et un règlement de coordination, tous à promulguer en décembre 1988.

(4) cf "Les régions de la CEE élargie", troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la CEE, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1987

(5) cf "some macro-economics considerations on chances and conditions for the catching up process of the poorer regions of the Community", working document prepared by the Commission services, Brussel, november 1988

(6) cf "regional balancing mechanisms in economic and monetary unions, working document, Commission, Brussel november 1988.

2. L'IMPACT REGIONAL DES POLITIQUES PUBLIQUES:

Les politiques publiques interviennent dans un contexte fortement marqué par des écarts de développement socio-économique, entre les régions ou entre les Etats-membres. Leur impact spatial, plus ou moins connu, n'est jamais nul, bien qu'elles n'aient que rarement pour objectif explicite de peser positivement sur les disparités régionales.

L'évaluation des effets de ces politiques est étroitement dépendante de la situation de l'appareil statistique. Celui-ci n'a pas jusqu'à une date récente permis d'établir des comptabilités économiques fiables pour un nombre de régions suffisamment élevé. Faut de "regional balances", il est difficile d'apprécier l'évolution réelle de chaque unité, dont les relations avec l'ensemble ne sont pas connues avec précision. Quant à une appréciation sur longue période, seule à être réellement significative, elle est rendue très aléatoire par l'absence de données homogènes.

En Europe, les évaluations proprement dites n'existent qu'en nombre limité. En 1977, les travaux de la Commission Mac Dougall (1) ont tenté de faire le point pour plusieurs régions européennes défavorisées, et notamment pour l'Ecosse, qui aspirait à consommer ses revenus pétroliers. Les conclusions, récemment reprises par un article du "Financial Times" (2), attestent de l'importance des transferts financiers inter-régionaux et des mécanismes de péréquation fiscale. Des travaux comparables sont en cours en France pour éclairer la question controversée des transferts de ressources publiques entre Paris et la province (3).

21. le cas de l'Europe:

De son côté, la Commission européenne a réalisé plusieurs études sur les effets régionaux des politiques communes. C'est le cas de la politique commerciale (4): le désarmement tarifaire (vis à vis des pays tiers ou dans le cadre d'une adhésion à la CEE) a eu des effets géographiques différenciés sur les régions en fonction de leur éventail de spécialisation autant que de leur compétitivité relative. D'après l'étude, les effets réels ont été moins graves que prévu dans les régions les plus en retard. A forte spécialisation agricole, elles ont bénéficié du maintien d'un minimum de protection dans ce secteur. Inversement quelques régions de monoculture industrielle (textile en France et au Royaume uni) ont souffert davantage.

Dans des pays restés fortement protectionnistes, c'est le "choc de l'adhésion" qui a eu les effets les plus importants: moins fort pour l'Irlande, déjà intégrée dans le système économique britannique que pour la Grèce; encore mal connu pour le Portugal et surtout l'Espagne, où la structure régionale est appelée à s'inverser. Quand prendra fin la période de transition, il sera intéressant de comparer, pour ce dernier cas, les simulations réalisées antérieurement avec l'évolution effective des disparités.

-6- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

Les études réalisées sur les effets régionaux de la politique agricole commune (5) avaient fait apparaître un différentiel important dans le soutien au détriment des produits de l'Europe du sud (huile d'olive, vigne, fruits et légumes, tabac). Mais la forte croissance des dépenses "méditerranéennes" du FEOGA Garantie au début de la présente décennie a rétabli l'équilibre: alors qu'elles avaient représenté moins de 20% des paiements au cours des années 70, elles sont parvenues à 26% en 1984. A cette date, la zone éligible aux PIM recevait 29% des paiements du FEOGA Garantie pour 23% de la valeur ajoutée brute de l'agriculture. Par rapport aux engagements des fonds structurels, ces glissements ont une incidence très élevée sur le budget communautaire. Entre 1980 et 1984, leur ampleur contraste avec l'évolution mieux maîtrisée des dépenses structurelles. Il ne s'agit pas de dépenses à impact élevé sur le développement économique. Cependant le niveau élevé des prix agricoles communautaires a pour effet d'atténuer les disparités régionales (la situation des régions les plus pauvres serait aggravée par un retour aux prix mondiaux).

Quant à l'impact régional de la politique de la concurrence, il s'est révélé avec la crise. Dans le cadre de ses pouvoirs de "gardienne du traité", la Commission publie depuis 1971 des "principes de coordination des régimes d'aides à finalité régionale", qui imposent des maxima (6) aux Etats-membres. La prolifération des aides accordées par les collectivités locales limite la capacité de contrôle de la Commission. Mais, bien que les inégalités dans les dotations budgétaires ne soient pas en cause (7) puisque ce sont les régimes qui sont plafonnés et non les montants, les procédures engagées ont souvent réduit la propension des Etats-membres les plus riches à verser des aides élevées, exerçant ainsi un effet correcteur sur les disparités régionales.

En fait, l'impact global des politiques communautaires sur l'évolution des disparités régionales en Europe reste mal connu. Les effets économiques des adhésions, le processus d'intégration européenne et l'achèvement du marché intérieur gagneraient à être mieux situés dans leurs composantes spatiales (8).

22. les effets régionaux de l'intégration: l'exemple canadien;

Dans cette optique, et pour compléter l'évaluation de l'impact régional des politiques communes en Europe, il faut pouvoir traiter d'un espace économique déjà intégré. A ce titre, on se reportera à des exemples nord-américains, et notamment au Canada, où les particularités du fédéralisme nous apportent des éléments présentant de l'intérêt pour l'Europe.

Par construction, le gouvernement d'Ottawa a été contraint au volontarisme économique pour faire exister un Etat horizontal dans une géographie marquée par des lignes de force verticales. Il existe donc deux dynamiques d'intégration concurrentes: l'effort d'Ottawa pour renforcer un Canada uni "de la mer à la mer" croise avec plus ou moins de bonheur une logique verticale d'intégration, qui progresse spontanément à

-7- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

l'échelle continentale. Il y a ainsi dans le développement de la spécificité économique canadienne une composante régionale forte, mais contestée par les Provinces à chaque fois qu'elle entre en contradiction avec leurs intérêts. L'émergence des "politiques communes" est donc une tâche aussi difficile qu'en Europe.

Comme la CEE, le Canada est aujourd'hui engagé dans la construction d'un autre "grand marché", à la dimension du continent nord-américain. Actuellement sur le point d'être ratifié, l'accord de libre échange a été vigoureusement mis en cause lors des élections générales de novembre 1988. Son application pose au Canada des problèmes comparables à ceux que nous connaissons en Europe.

Le "pouvoir provincial" dans la Fédération canadienne est beaucoup plus étendu que celui des Etats aux USA, notamment dans le domaine économique. Les Provinces ont conscience d'une plus forte singularité que dans l'union américaine. Dans certains domaines, leurs relations avec Ottawa rappellent celles des Etats-membres avec Bruxelles.

Les Provinces sont très vigilantes dans l'évaluation de leurs flux avec le reste de la Fédération, aussi bien du point de vue économique que budgétaire. Le thème de leur "aliénation économique" est populaire, aussi bien dans la presse que chez les universitaires. Il donne lieu à des "batailles des bilans" (battle of the balance sheets) où les transferts sont été évalués de manière étendue et contradictoire. Il existe en permanence au Canada un débat sur la "rentabilité du fédéralisme" pour les Provinces, à rapprocher des réflexions inverses sur le "coût de la non Europe".

Une première vague d'études est réalisée à la fin des années 70 pour évaluer les doléances spécifiques du Québec à la veille du referendum sur la souveraineté-association de 1980). En 1984, dans la perspective de l'ouverture de négociations sur le libre échange, le gouvernement fédéral charge une Commission royale, présidée par Donald S. MACDONALD de réfléchir sur l'intégration économique au Canada. Les travaux, réalisés au cours de la période 1984-86 sont publiés en 1987 (9). Ils apportent des informations précieuses sur l'évolution des politiques à impact régional, explicites ou non, qui manquent en Europe et ont contribué à canaliser le débat fédéral/provincial.

La réduction des disparités de revenu au Canada a logiquement constitué une des bases du débat. Il est traditionnellement un pays où elles sont fortes: 0.200 en 1982 contre 0.141 aux USA pour le revenu personnel (10). Elles ont diminué jusqu'en 1975 (le coefficient passe de 0.243 en 1961 à 0.186), pour se stabiliser autour de 0.200 au cours des dernières années.

En cherchant à mesurer l'impact régional des différentes politiques, les études ont apporté d'importantes informations méthodologiques sur l'évolution des disparités, face aux différents "leviers" utilisés par les pouvoirs

-8- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

publics: la politique douanière, la tarification des transports et de l'énergie. Il s'agit en fait de "politiques communes", au sens européen du terme, entreprises par Ottawa pour assurer l'intégration économique de la fédération. Sans avoir de finalité régionale explicite (à l'exception de la tarification ferroviaire), elle ont eu un impact régional assez différencié.

La construction économique du Canada repose sur l'existence de barrières douanières avec les USA, pour compenser les tendances lourdes à l'intégration continentale. Comme dans le reste du monde, le rôle du tarif a beaucoup diminué (60 à 80% du commerce entre les deux pays est dispensé de droits), mais il a conduit de nombreuses entreprises américaines à s'implanter au Canada pour conserver leur part de marché. D'une manière générale, la politique tarifaire est accusée d'avoir réservé le marché canadien aux entreprises ontariennes et québécoises, au détriment des provinces moins développées de l'Atlantique et de l'Ouest, qui auraient pu s'approvisionner à meilleur compte aux USA. Elle est jugée responsable d'importants surcoûts, qui auraient atteint jusqu'à 6% des PIB des provinces concernées au cours des années cinquante. Les estimations récentes sont moins alarmantes; de 2.3 à 2.7% de perte de PIB pour les Maritimes et les Provinces de l'Ouest.

Au début des années soixante, le Canada a conclu avec les USA un accord spécial sur l'automobile, lui garantissant un flux d'échanges équilibré. L'"autopact" a favorisé le développement de la sous-traitance dans la péninsule ontarienne qui avait déjà 90% de l'industrie automobile canadienne, sans qu'il ait été prouvé que les autres provinces en aient souffert; mais elles ne peuvent oublier qu'il a apporté 2% de supplément de PNB à l'Ontario, soit 112000 emplois supplémentaires, sans avantage particulier ailleurs.

De même l'Ontario tire parti de son potentiel économique pour accaparer une part des marchés publics supérieure à sa population. Dans un débat qui réapparaît régulièrement en Amérique du nord, certains économistes estiment que l'intégration entraîne une concentration excessive et appellent de leurs vœux une "gestion régionalisée" des marchés publics qui ressemble un peu à ce que nous cherchons actuellement à supprimer en Europe. Aux Etats-unis, la législation a été modifiée pour permettre au "small business" d'avoir accès à certains de ces marchés.

Le débat n'a pas manqué de rebondir lors de l'ouverture des négociations sur le libre échange. Chaque Province a fait ses comptes, mais contrairement à ce qui se passe en Europe, ce sont les plus défavorisées qui se sont déclarées les plus favorables. Même les Maritimes, qui reçoivent proportionnellement les transferts fédéraux les plus importants, en attendent des effets positifs. Elles espèrent un abaissement du coût des biens et services qu'elles achètent et l'ouverture de nouveaux débouchés en Nouvelle Angleterre. Apparemment elles n'envisagent pas de demander davantage de subsides pour prix de leur adhésion à l'accord. Seul l'Ontario fait grise mine, parce qu'il redoute de perdre sa rente de situation sur le marché canadien,

Depuis les débuts de la Fédération, la tarification ferroviaire constitue l'un des points de focalisation des relations entre les Provinces et Ottawa, notamment pour la Colombie britannique qui avait subordonné son adhésion à la construction du transcontinental. Dès 1897, des tarifs préférentiels (11) sont accordés en faveur des céréales de la Prairie pour leur permettre d'arriver dans les ports de l'Atlantique à des prix encore compétitifs. Cette subvention occulte (elle a été pour l'essentiel supportée par les Compagnies et n'a fait l'objet que d'un financement partiel du gouvernement fédéral) était au départ une condition nécessaire au développement de la Prairie. Son coût a pu atteindre 650M\$ en 1981-82; il représente une intervention majeure de politique régionale (plus de 1% du PNB des 3 provinces concernées). A la différence des avantages consentis en faveur des Maritimes, elle ne s'est pas pour autant traduite par des avantages durables pour les provinces bénéficiaires: le bas prix du transport a encouragé les opérateurs à exporter les céréales au détriment de la transformation sur place et de l'élevage d'emboche. C'est pourquoi le principe d'une suppression progressive de l'avantage tarifaire a été arrêté en 1982.

Une "politique nationale du pétrole" est engagée en 1961 avec des prix administrés de part et d'autre de la limite Ontario-Québec (12). Elle permet d'abord à l'Ontario de bénéficier du pétrole de l'Ouest canadien et de développer une industrie du raffinage et de la pétrochimie. Après le choc pétrolier de 1973-74, le gouvernement fédéral revient au prix unique, mais le maintient artificiellement à 40% en dessous du prix mondial par un système de péréquation. Les Provinces productrices de l'Ouest considèrent cette mesure comme un prélèvement unilatéral en faveur des Laurentiennes, pourtant plus développées. A la demande insistante de l'Alberta, principal producteur, le prix canadien a été rapproché par étapes du prix international, qu'il a rejoint en 1983.

Les revenus provinciaux provenant des ressources naturelles ont été écornés par l'instauration d'une taxe fédérale sur leur commercialisation. En 1980, après une forte tension avec l'Alberta, le gouvernement fédéral a négocié une nouvelle règle de partage des revenus. Le prélèvement fédéral a pu représenter 43% du PIB régional de l'Alberta en 1980-81 (ce dernier n'en retirant un revenu qu'à hauteur de 11 à 12% de son propre PIB).

A l'exception de la tarification préférentielle sur les transports, les effets des politiques communes sont donc massivement favorables aux provinces laurentiennes, et notamment à l'Ontario. Même si certaines provinces disposent encore d'un PIB par habitant supérieur à la moyenne fédérale, ces politiques contribuent à orienter la création et la distribution de richesses vers le centre du Canada, et non vers le rattrapage des régions défavorisées.

-10- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

- (1) cf the role of public finance in European integration (Brussels, 1977) known as "the Mac Dougall report"
- (2) cf Samuel Brittan "Why we have no need of a Celtic pound", in Financial Times du 11 août 1988
- (3) cf Laurent Davezies, "la répartition des fonds du budget de l'Etat 1984 entre les départements métropolitains", IUP, Université de Paris XII, 1988 (à paraître)
- (4) étude de l'impact régional de la politique commerciale de la Communauté, série politique régionale n°22, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1984, 134p
- (5) Etude des effets régionaux de la politique agricole commune, série politique régionale n°21, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1981 178p
- (6) exprimés en équivalent subvention nette (pourcentage de l'investissement) ou en ECUS par emploi créé
- (7) cf les aides régionales accordées aux entreprises par les Etats-membres:

(1985)	(A) MECUS	(B) ECUS
Belgique	185.9	53.7
Danemark	11.7	9.5
RFA	1419.3	55.3
Espagne	75.7	1.7
France	285.0	13.5
Grèce		
Irlande	188.8	53.8
Italie	2903.0	104.5
Luxembourg	18.0	49.2
Pays bas	219.0	39.8
Portugal	22.6	2.1
Royaume uni	1139.0	53.8 (données de 1984)

(source: Commission)

- (A) aides régionales brutes accordées aux entreprises dans les Etats-membres en millions d'ECUS
- (B) montant en ECUS par habitant des régions éligibles
- (8) cf conclusions du Conseil européen de Rhodes, décembre 1988
- (9) parmi l'abondante littérature émanant de la Commission royale, par Kenneth NORRIE, "les disparités et les adaptations interrégionales", volume 64 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa 1986, 257p
- (10) indice non pondéré d'inégalité dans le revenu personnel par province (Canada) ou par état (USA)
- (11) connu sous le nom de tarif du pas du nid de corbeau

-11- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

(crownest pass) point de franchissement des Rocheuses par le chemin de fer Canadien pacifique

(12) dite "ligne Borden": la politique suivie avait été recommandée par une Commission royale sur l'énergie présidée par Borden (1959).

3. LE POIDS DES CORRECTIONS BUDGETAIRES:

A partir d'une répartition très disparate des recettes fiscales, les pays européens ont élaboré des mécanismes de péréquation et de transferts qui assurent l'équilibre des finances locales et correspondent assez souvent à un effort de redistribution.

Celui-ci est apparu comme une compensation aux déplacements importants de richesses réalisés par les politiques communes. Les régions défavorisées ont obtenu le plus souvent des avantages budgétaires plus ou moins généreux suivant l'état du rapport de forces au niveau politique.

31. le cas du budget communautaire:

Compte tenu de sa transparence, le budget communautaire était tout désigné pour donner lieu à ce type de revendication. Le souci du "juste retour" ne date pas des débats sur la "compensation britannique". Les Etats-membres ont toujours considéré très attentivement l'état de leurs flux avec Bruxelles. Ils ont même excessivement orienté leur politique en fonction de ces problèmes. Dans le cadre de la règle de l'unanimité, les répartitions ont fait l'objet de compromis savamment négociés, au détriment d'une expression forte des politiques, aussi bien au niveau communautaire que national: dans beaucoup de cas les Etats-membres se sont contentés d'afficher un avantage financier, sans rechercher une utilisation rationnelle et efficace des montants ainsi dégagés.

Plus de 90% du budget communautaire font l'objet de paiements aux Etats-membres; en fait, la redistribution effective ne porte que sur environ 10% du total (3 milliards d'ECUS sur 33), soit un pourcentage négligeable (moins de 1 pour mille) du PIB CEE.

les transferts budgétaires en 1986:

-13- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

	PIB global 1986	solde MECUS 1986	solde % pib 1986
BELGIQUE	113	-284	-.25
DANEMARK	68	421	.62
ALLEMAGNE	786	-3742	-.48
GRECE	63	1273	2.01
ESPAGNE	317	95	.03
FRANCE	688	-562	-.08
IRLANDE	25	1230	4.85
ITALIE	663	-195	-.03
LUXEMBOURG	5	-59	-1.13
PAYS BAS	174	118	.07
PORTUGAL	60	219	.36
ROYAUME UNI	661	-1439	-.22
CEE 12	3628	-2925	-.08
CEE 5	1128	2622	.23
CEE 7	2500	-5547	-.22

Pour les pays "payeurs", le transfert de ressources porte sur 1/4 (Royaume uni) à 1/2 point de PIB (RFA). Par contre l'impact est plus élevé sur les pays bénéficiaires, notamment l'Irlande (près de 5%) et la Grèce (environ 2%). Cependant, il n'est pas en rapport avec le niveau de prospérité relatif, puisque le pays le plus riche de la CEE (le Danemark) bénéficie davantage des transferts que le plus pauvre (le Portugal). En fait, les soldes reflètent en grande partie la situation des Etats-membres par rapport aux flux de la PAC, qui n'ont pas de vocation redistributive explicite.

Concentrés sur un secteur économique au rôle d'entraînement réduit, ils n'ont pas non plus d'impact très élevé sur la croissance des économies régionales. Si, au delà d'une simple logique de transferts, le budget communautaire s'orientait vers une fonction explicite de correction des inégalités, une partie de ces dépenses devrait glisser vers les fonds structurels afin de majorer leur impact économique.

Enfin, en l'absence de connaissance des effets réels des politiques communes, le système de la compensation financière débouche sur des affrontements permanents, dans le cadre d'un débat stérile: ce qui est toujours trop pour les uns n'est jamais assez pour les autres. Il n'y a plus de critère objectif d'appréciation d'une politique. Les pays contributeurs veulent payer au plus juste prix leur avantage commercial, les autres obtenir l'"indemnité" la plus élevée possible en échange de l'ouverture de leur marché.

32. les transferts au Canada:

Les revendications des Provinces ont entraîné Ottawa dans une politique de compensations de plus grande ampleur que dans la CEE. Les dépenses fédérales représentent environ 20% du PNB (CEE 1%), dont le cinquième pour les transferts aux administrations provinciales et locales (soit 4% du PNB). Mais le solde net des flux ne représente que 4% des dépenses totales, moins de 0.7% du PNB.

-14- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

Globalement, ce n'est pas un chiffre très élevé pour un pays où les disparités restent bien plus fortes qu'aux USA (1). L'importance politique de ce type de dépenses n'a pas pour autant engagé Ottawa dans des efforts financiers trop importants, assurant ainsi la gestion de l'intégration économique à un prix tout à fait raisonnable du point de vue budgétaire.

le poids économique des transferts par province:

	revenu personnel		
	avant	après	
	transferts		écart
	CAN=100 en 1981		%
TERRE NEUVE	54	65	20
PCE EDOUARD	60	68	13
N. ECOSSE	74	79	7
N. BRUNSWICK	65	72	11
QUEBEC	89	93	4
ONTARIO	110	108	-2
MANITOBA	94	94	0
SASKATCHEWAN	100	101	1
ALBERTA	115	111	-3
COLOMBIE BRIT	110	109	-1
CANADA	100	100	0

(source: Commission Macdonald)

Du point de vue des provinces, les transferts budgétaires ne coûtent qu'environ 1% de leur PIB aux trois plus riches (l'Ontario, l'Alberta et la Colombie britannique), et ne rapportent pas grand chose aux autres (1 à 2% de PIB pour le Québec et le Manitoba), à l'exception des Maritimes, qui bénéficient d'un transfert positif de 7% de leur PIB. Dans ces dernières provinces l'intervention fédérale représente un apport déterminant. Mais elles ne comptent que pour 10% de la population et 7% du PIB canadien.

Au cours de la période 1981-83, le gouvernement fédéral a apporté aux budgets des provinces et des collectivités locales plus de 14.5 milliards de C\$:

- près de 40% du total correspond à des programmes de protection sociale, marquant la prépondérance des politiques sociales dans le mouvement de redistribution

- un tiers environ est le résultat de mouvements de péréquation fiscale, notamment la taxe d'exportation du pétrole, imposée à l'Alberta

- le quart seulement des transferts est à dominante économique, les programmes à finalité explicitement régionale ne comptant que pour 4% du total

-15- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

types de transferts	moyenne annuelle	
	M C \$	%
	1981-83	1981-83
transferts fiscaux	4852.9	33.30
programmes sociaux	5766.8	39.57
programmes régionaux	518.9	3.56
autres programmes éconóm.	3433.5	23.56
total paiements	14572.1	100.00
transferts d'impôts	4802.2	32.95
total général	19374.3	132.95

(source: Commission Macdonald)

Quant aux dépenses opérées par le Ministère de l'Expansion économique régionale, officiellement en charge de cette politique à Ottawa, elles ne représentent que moins de 1% des dépenses fédérales, mais près du quart des transferts réels.

Cette situation a suscité de larges critiques. Il a été reproché aux politiques de transfert d'être de simples mouvements d'indemnisation, et non des programmes basés sur de véritables "initiatives de développement". En dépit des préoccupations exprimées par les politiques, les ressources utilisées n'ont pas été affectées à la réduction effective des disparités, mais à des systèmes variés de "compensation interprovinciale" non créateurs de croissance. Du reste, au cours de la dernière période (1973-81), les disparités se sont accrues, sauf au Québec.

Pour la Commission Macdonald, les transferts de ressources enveniment les choses: ils diffèrent les ajustements qui s'imposent dans les régions en difficulté et portent préjudice à l'efficacité des 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. La Commission Macdonald, qui ne pense pas que du bien des politiques régionales, les apprécie cependant de manière nuancée:

"1. L'amélioration de la performance de l'économie canadienne dans l'ensemble est indispensable à l'amélioration de la performance économique, relative et absolue, des économies régionales.

2. La politique de développement régional ne peut être poursuivie en l'absence de perception claire de la relation des régions à l'économie nationale."

En fait, le bilan est net. Face aux inégalités

-16- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

engendrées par une mise en oeuvre sans évaluation régionale des politiques communes, les gouvernements ont dû négocier des compensations budgétaires, en fonction du rapport de forces politique. Celles-ci ont entraîné un rééquilibrage des flux (budget communautaire) ou des corrections au niveau du revenu personnel (Canada). Mais elles n'ont pas dégagé de dynamiques de croissance. 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?

NOTES:

(1) cf Kenneth Norrie (op. cit.) indice non pondéré d'inégalité dans le revenu personnel par province ou par Etat: 0.211 contre 0.142 en 1981.

4. QUARANTE ANNEES DE POLITIQUE REGIONALE, LES ENSEIGNEMENTS:

Il a fallu attendre l'après deuxième guerre mondiale pour que les pays de l'OCDE prennent conscience de l'ampleur des disparités créées par la révolution industrielle et sa dynamique de concentration autour du charbon et des chemins de fer. Aggravés pour la France par les excès du protectionnisme et de la centralisation, pour l'Italie par les conditions économiques de l'unification, les écarts de développement et de revenu avaient atteint un niveau très élevé.

De la prise de conscience des disparités à la formulation d'une politique ad hoc, il a fallu encore attendre quelques années. A partir de quelques expériences réalisées avant la guerre (Royaume-uni, USA), deux types de politiques sont alors engagées:

- des politiques globales de rééquilibrage: avec la Caisse pour le Mezzogiorno en vue de réduire le "dualisme" de l'économie italienne; en régulant la croissance trop forte de la région capitale pour redistribuer de l'emploi dans les régions déprimées en France et au Royaume uni (dans les deux pays, elles découlent pour l'essentiel du rapport Barlow de 1940).

- des interventions spécifiques là où les disparités globales ne sont pas trop fortes: en RFA sur les zones frontalières avec l'Est, aux USA avec la vallée de la Tennessee ou les Appalaches, avec déjà un contenu important en conversion industrielle.

Dans un système en perpétuelle évolution, il est difficile de dégager une typologie. On peut présenter les choses chronologiquement, en distinguant, après les balbutiements initiaux, les "politiques 60" (1), des interventions de conversion actuellement en cours, qui caractérisent la fin des années 70 et la décennie en cours. Enfin les USA et un nombre grandissant de pays de l'OCDE nous offrent l'exemple d'une nouvelle génération d'interventions régionales d'un troisième type où se mêlent les opérations réussies de conversion, les technopoles et les formes les plus modernes d'animation économique.

Dans un souci d'harmonisation avec la réforme des fonds structurels, nous retiendrons un classement en deux catégories (politiques de développement et de conversion, avec un chapitre supplémentaire pour les innovations récentes.

41. les politiques de développement:

Elles s'adressent à des régions ayant accumulé plusieurs formes de retard économique: important déficit en infrastructures, insuffisance des emplois industriels dans un contexte administratif et entrepreneurial déficient. Après avoir concerné certaines régions françaises et le Mezzogiorno, ces politiques s'étendent aujourd'hui aux nouveaux adhérents méditerranéens venus plus tardivement à la politique régionale: Espagne, Portugal, Grèce, qui les pratiquent aujourd'hui avec

-18- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

l'appui massif de la CEE.

Au niveau du contenu, ces politiques ont fonctionné suivant deux axes majeurs:

- un effort sans précédent de construction d'infrastructures économiques: aménagement de périmètres d'irrigation en Méditerranée, modernisation des transports et des équipements urbains dans les régions de la France du sud et de l'ouest. Le mouvement aujourd'hui se déplace vers le sud avec les opérations de rattrapage entreprises avec le concours du FEDER dans la péninsule ibérique et en Grèce (plus de 80% des dépenses du FEDER en Europe du sud servent à cofinancer des infrastructures).

- une approche très volontariste de la création d'emplois industriels (les seuls capables de relever fortement les revenus moyens par habitant). En Italie, on s'est appuyé sur les industries de base, qu'on croyait plus durables et "industrialisantes", et qui se sont occasionnellement révélées des "cathédrales dans le désert". En France, le mouvement de déconcentration a surtout entraîné des "industries de main d'oeuvre", qui n'ont pas trop mal résisté à la crise ultérieure. En dépit des difficultés, les nouveaux adhérents méditerranéens s'engagent aussi dans une politique d'aide directe à la création d'emplois industriels (exemple du Portugal).

Quels en sont les résultats?

Comme nous l'avons vu plus haut et en dépit de tout ce qui a été dit à l'époque sur la forte croissance économique "amplificatrice" des inégalités, il y a bien eu réduction des disparités régionales jusqu'en 1973. En Italie, le Mezzogiorno a bénéficié d'un "supplément de croissance" effectif. En France, le rapprochement des PIB régionaux, abstraction faite de la région parisienne (2), traduit la spectaculaire remontée des régions de l'ouest, et notamment de la Bretagne. Au Canada, on constate aussi une réduction des disparités entre l'Ontario et le Québec et dans les provinces de l'Ouest à l'avantage de l'Alberta et de la Saskatchewan. Comme nous avons pu le voir plus haut la "convergence" a aussi joué entre les Etats, réduisant les disparités de revenus entre ceux qui forment aujourd'hui l'Europe des 12.

Mais une réduction similaire des disparités est aussi enregistrée aux USA, où le gouvernement fédéral s'est pourtant refusé avec constance à une politique globale de rééquilibrage régional: le rapprochement des revenus par habitant est le produit des migrations de population, et notamment d'une meilleure répartition des pauvres dans le pays. En quittant le "Deep South" pour les grandes villes du Nord-Est et de la côte pacifique, les Noirs ont relevé la moyenne de revenu dans le Mississippi et les Etats voisins et réduit l'avance de la Californie.

En fait, il est aujourd'hui clair que les succès des années 60 sont dus à un large éventail de facteurs convergents que les politiques régionales ont stimulé sans les créer:

-19- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

- les nouvelles capacités de diffusion géographique de l'activité industrielle, avec une dépendance plus réduite par rapport au charbon et aux infrastructures lourdes de transport ont facilité les efforts de dispersion des nouveaux emplois.

- l'unification et l'interconnexion des réseaux a permis des choix de localisation dégagés du déterminisme classique

- la généralisation des régimes de protection sociale et des transferts corrélatifs ont beaucoup contribué à unifier les conditions de vie et assuré le développement d'un grand nombre de services proportionnellement à la population.

- l'extension des initiatives économiques de l'Etat, avec une capacité accrue de choix de la localisation des activités en fonction de critères moins directement dépendants du marché.

En l'absence de statistiques précises et donc d'études d'évaluation et de suivi, les composantes du taux de croissance des régions qui ont rattrapé une partie de leur retard restent inconnues. Nous pourrions laisser conclure Olivier Guichard sur ce sujet: "le mérite des batailles gagnées est toujours plus disputé que la responsabilité des combats perdus" (1).

En fait, les politiques régionales ont su accompagner ou amplifier un mouvement qui n'aurait peut-être pas eu la même ampleur sans elles. Il y avait un retard considérable à combler, notamment en matière de grandes infrastructures, indépendamment de leur rentabilité à moyen terme. Et si le mythe des "industries industrialisantes" paraît aujourd'hui si vain, il est aussi à l'origine d'implantations toujours prospères.

Le problème de l'efficacité reste d'actualité pour les nouveaux adhérents du sud, qui se sont engagés, avec le concours massif du FEDER dans une "politique 60" actualisée. Pour le moment, l'évolution des nouveaux adhérents ne laisse pas apparaître de "convergence" incontestable. Ni l'exemple de l'Irlande, qui a bénéficié d'un supplément de croissance, ni celui en sens inverse de la Grèce, ne sont encore significatifs. Or le contexte économique est beaucoup plus fragile: l'action classique de l'Etat en matière économique et sociale a déjà produit une partie de ses effets. La croissance de l'emploi industriel ne peut plus être le vecteur qu'il a été antérieurement.

Le rôle de la politique régionale, y compris dans sa composante communautaire, est donc beaucoup plus important qu'il y a vingt ans. Elle ne sera pas portée par des facteurs extérieurs et doit donc compter davantage sur sa propre efficacité pour réussir.

42. les politiques de conversion:

Alors que les effets en sont sensibles sur le continent dès les années 70, il faut beaucoup de temps aux pays du continent européen pour réaliser que le déclin industriel n'est plus une spécialité britannique. Il en faut encore davantage pour en tirer les conséquences au niveau des politiques régionales: il n'y a plus assez de croissance pour alimenter des processus de transferts inter-régionaux. Basé sur la diffusion d'un emploi industriel désormais en recul irrémédiable, la "politique 60" est frappée à mort. Mais cela n'a pas été compris sur le moment: les gouvernements ont sensiblement augmenté les moyens disponibles (Royaume-uni) et multiplié les opérations "Canadair", se battant entre eux à coups de primes pour attirer les investissements étrangers. L'objectif de réduction des disparités a été implicitement abandonné, peu de pays comme la Suède conservant suffisamment de moyens pour maintenir une pluralité d'objectifs.

A défaut de politique, et en attendant l'émergence d'un nouveau "grand dessein" la politique régionale s'est faite le "pompier de service" des mutations industrielles (Royaume-uni, France, RFA). De nouveaux régimes d'aides ont été ajoutés aux précédents, accompagnant la diversification des instruments et des acteurs. Jusqu'au début des années 80, on pense qu'avec des moyens plus importants, il serait possible de renverser la vapeur.

Au début de la crise, l'attitude des pouvoirs publics américains n'est pas différente. Confrontés à des vagues de licenciements beaucoup plus brutales qu'en Europe, ils accentuent le "welfare spending" et se livrent à une "smokestack chasing" stérile (3). Comme en Europe ont été multipliés les investissements inadéquats pour conserver des emplois condamnés dans les "sunset industries". Avant de comprendre que les pouvoirs publics ne pouvaient pas contrôler le processus de redéveloppement, les finances des états ont été largement mises à mal.

Du côté britannique, où il existait une longue tradition d'adaptation des instruments d'intervention aux multiples aspects de la crise, on a innové plus facilement dans les méthodes, mais avec un succès inégal, compte tenu de l'ampleur du problème.

C'est en France que les nouvelles réalités ont été les plus difficiles à faire admettre. Faute d'institutions et de politique industrielle décentralisée, les instruments traditionnels n'étaient pas faciles à transformer. Les ministères nationaux ont créé de nouveaux guichets d'aides qui n'ont pas mieux fonctionné que les anciens, quand ils ont disposé des moyens financiers nécessaires. En dépit de l'accroissement des dépenses, la "réaction en chaîne" attendue ne s'est pas produite.

Car la prolifération des interventions n'a pas pour autant augmenté l'efficacité globale du dispositif. Face à un indicateur aussi simple et voyant que le taux de chômage, la modicité des résultats apparaît clairement. Le sous-emploi est devenu très important aux USA à la fin des années 70. Il croît plus lentement, mais de manière apparemment

irrésistible en Europe. Face à la multiplication des "black spots", l'incapacité des pouvoirs publics à mettre en place un dispositif efficace à moyen terme apparaît de plus en plus clairement, en dépit de quelques résultats ponctuels et parfois spectaculaires.

Contrairement à la période précédente, les politiques, pressés par la poussée du chômage, veulent des résultats tangibles. Faute d'en obtenir, il était inévitable que les politiques régionales, comme les autres transferts, soient fortement contestés. Hostiles depuis toujours aux mesures de politique régionale, considérées comme des obstacles au libre jeu des forces du marché, les néo-libéraux ont eu beau jeu de faire remarquer leur nocivité en période d'ajustement structurel. Pour les plus indulgents, il convenait tout simplement de renoncer à la politique régionale parce qu'elle avait obtenu tous les résultats qu'elle pouvait espérer au cours de la période précédente, et qu'il n'y avait plus rien à en attendre pour l'avenir. Inutile ou anti-économique, son destin était scellé, surtout en période de réductions budgétaires. Ainsi, la Caisse pour le Mezzogiorno a été dissoute en 1984 et la DATAR française paraissait destinée à connaître le même sort en 1986...

NOTES:

(1) cf Olivier Guichard, Propositions pour l'Aménagement du territoire, rapport au MELATT, la Documentation française, Paris 1986.

(2) un échec lourd de conséquences pour l'avenir: l'absence de résultats dans la décentralisation du tertiaire supérieur à Paris comme à Londres.

(3) littéralement "course à la cheminée", avec une surenchère des primes à la localisation, pour le plus grand profit des firmes de la côte pacifique et du Japon.

5. L'EMERGENCE DES POLITIQUES REGIONALES DU TROISIEME
TYPE (1):

En dépit des menaces qui planaient sur elles, les politiques régionales n'ont pas disparu. Dans quelques pays seulement (Canada, Italie), de nouveaux organismes ont été mis en place. Dans les autres (notamment Royaume-Uni, Pays bas), les structures compétentes ont été profondément modifiées. Aux USA, une nouvelle génération de structures d'intervention a fait surface au niveau des Etats, le gouvernement fédéral continuant à ne pas interférer dans ce secteur.

51. à la rencontre de l'"économie territoire":

Les nouvelles politiques découlent assez nettement des échecs des deux types précédents: d'une part, les résultats économiques très moyens des créations massives d'infrastructures, condition nécessaire mais pas suffisante au développement. La croissance attendue ne s'est pas produite et on est passé d'une logique de développement à une logique de transferts pour apporter sous forme d'aide au revenu ce que l'on avait pas su obtenir en croissance économique.

D'autre part, les politiques de conversion classiques se sont révélées incapables de créer massivement des emplois dans un contexte déprimé, en dépit de l'importance des subventions allouées. Les régimes d'aides classiques se sont épuisés à subventionner des emplois raréfiés et parfois précaires.

Elles découlent aussi de la pédagogie des restrictions budgétaires qui ont obligé à faire des choix. En effet, le problème de l'efficacité économique n'avait pas été très présent dans les politiques 60: en période de prospérité, il était considéré comme acceptable de travailler pour un long terme non quantifiable. Avec la crise, un impact mesurable en termes d'emploi, sinon de valeur ajoutée, est exigé par l'opinion et les politiques.

Les changements profonds du contexte économique ont été très progressivement pris en compte. Les autorités nationales étaient parvenues à contrôler l'expansion géographique des grands groupes industriels, et d'une manière générale le développement de l'ensemble du secteur secondaire avec des instruments appropriés. Elles sont prises de court par les nouvelles dynamiques qui reposent sur des entreprises de moins de 20 salariés (52% des emplois créés aux USA) et sur les firmes les plus récentes: 80% des emplois créés le sont par des entreprises de moins de 4 ans (2).

Il était logique que les pays fédéraux le comprennent plus vite que les autres. C'est aux USA que le tournant a été pris le plus rapidement. Confrontés à des mutations industrielles brutales, au désengagement de l'administration

fédérale et à une crise des finances locales, les gouverneurs des Etats les plus touchés (Michigan, Pennsylvanie, Massachusetts) ont dû nationaliser au plus vite leur politique économique (3).

C'est une difficulté plus grande pour la France, où l'appareil d'Etat s'est montré très réticent à admettre la prépondérance de nouvelles formes de développement. Elles obéissent à une logique décentralisée, assez nettement contradictoire avec le modèle de développement qui a plutôt réussi à l'hexagone depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

52. les composantes des nouvelles politiques:

Contrairement aux périodes précédentes, où ces préoccupations n'avaient pas toujours eu la priorité, les politiques du troisième type sont avant tout soucieuses de crédibilité économique. "Business oriented", elles acceptent pleinement le rôle directeur du marché.

Cependant, leurs orientations délibérément libérales admettent parfaitement des interventions publiques massives, pourvu qu'elles restent pratiquées dans une optique de marché. Si le secteur public ne doit pas se substituer au privé, il est souhaitable qu'il le soutienne en amont ("to fill the gaps"), et continue à veiller au respect des règles du jeu. En conséquence, les aides publiques sont les bienvenues. En dépit des restrictions budgétaires, les gouvernements allemand et britannique les maintiennent à un niveau relativement élevé. Seule la France, engagée en 1986 dans un débat préneogarien, a cru utile de les réduire massivement.

L'efficacité du nouveau dispositif repose sur la décentralisation et la coopération entre le public et le privé (public private partnership, PPP). Même dans les pays fédéraux comme le Canada ou la Suisse, un nouvel effort de décentralisation est accompli pour permettre aux pouvoirs publics régionaux d'augmenter leur marge d'initiative en matière économique. Aux USA, après le démantèlement des grands programmes d'aide sociale du gouvernement fédéral, les Etats retrouvent des pouvoirs accrus pour organiser, en fonction de critères économiques, une nouvelle présentation de leurs systèmes d'aide sociale.

Le PPP devient la pierre angulaire du système, et le moyen de garantir son efficacité. S'il est crédible, le financement public doit appeler des fonds privés et jouer un rôle de levier. Il est alors en mesure de créer une nouvelle dynamique et donc de produire un effet croissance avec un multiplicateur convenable. Ainsi, les programmes d'aide aux PME (SBDC et MESBIC 4) fonctionnent à quasi parité entre public et privé.

Dans les pays européens, passé le moment difficile de l'ajustement structurel, les instruments de base ont généralement survécu. Aux Etats-unis, les politiques nouvelles ont été élaborées par de nouveaux supports, dégagés des pratiques administratives traditionnelles. Confrontés à la

gravité de la crise, les gouverneurs ont constitué des "task forces", court-circuitant le processus classique trop lent et asphyxié par la complexité des procédures. Ils ont fait appel systématiquement à des consultants indépendants et ont créé les structures nouvelles dont ils estimaient avoir besoin. Aucune coordination n'a été mise en place au niveau fédéral, chaque état conservant la maîtrise de sa politique de développement.

Bien qu'il existe un préjugé défavorable vis à vis de la planification publique, toujours soupçonnée de soviétophilie, les états les plus touchés par la crise se sont efforcés de situer leurs interventions dans le cadre de stratégies globales et coordonnées. Les "task forces" des gouverneurs ont été chargées d'évaluer les forces et les faiblesses des économies régionales. Elles ont réalisé des audits et proposé des lignes directrices d'intervention en ciblant leurs objectifs: small business, recherche et développement, nouvelles technologies, exportations, plus rarement formation (5).

Dans le cadre de ces stratégies sont affectées une part croissante des énergies déployées par les états et les collectivités locales en direction des entreprises, en dépit de leur faible volume par rapport aux interventions traditionnelles. Aux USA, les états ont rationalisé leurs dépenses dans ce domaine. Ils ont aussi pu continuer à s'endetter, par gouvernement fédéral interposé. Environ 1/10e des fonds publics américains, soit 109 milliards de \$ en 1986 font l'objet d'un transfert de l'Etat fédéral aux collectivités régionales et locales (6), sous forme de subventions ou de cessions de recettes fiscales (shared taxes).

De leur côté, les systèmes de planification européens (contrats de plan français ou programmes de développement régional pour le FEDER), ont dérivé vers une programmation budgétaire pluriannuelle, internes aux pouvoirs publics, sans stratégies corrélées avec des objectifs économiques quantifiés. Les 10 à 12 milliards de FF consacrés annuellement en France aux contrats de plan Etat-régions n'ont pas fait l'objet d'une "gestion économique" susceptible d'évaluer leur "effet levier" sur le développement régional.

Beaucoup plus souvent qu'en Europe, les états américains (44 sur 50) ont créé des "agences de développement", structures en gestion privée relativement réduites (une centaine de personnes et un budget annuel moyen de 8M\$), chargées de définir et de suivre les interventions. Celles-ci s'effectuent sous forme de "programmes" dont le caractère "régional" ou d'"aménagement du territoire" n'est pas nécessairement explicite. Les 5.2 milliards de \$ de subventions pour le développement régional sont en grande partie des "tax free industrial bonds". Parmi ceux-ci, 2.2 milliards de \$ correspondent à des aides au "small business", et 1.4 milliards à des dépenses civiles "pour le développement régional" à contenu économique direct.

53. un nouveau "management" des instruments de politique régionale:

-25- L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES REGIONALES

Les politiques du "troisième type" ont regroupé leurs interventions suivant trois priorités classées par ordre décroissant:

- combler les failles du marché financier,
- améliorer l'offre (supply policy) en capacité entrepreneuriale, en formation ou en aide à l'innovation,
- satisfaire, pour autant qu'ils soient justifiés économiquement, les besoins classiques en infrastructures.

Les diagnostics effectués en pleine crise ont bien montré les insuffisances du marché, qui s'est révélé incapable, même avec l'appui des systèmes de subventions classiques, de stimuler avec profit des processus aussi complexes que la création de PME ou le financement des innovations.

Le rôle principal des instruments mis en place a été d'améliorer la solvabilité et la rentabilité du "small business", objectif premier des politiques de développement d'un tiers des états américains, par le recours à cinq formes principales d'interventions: des capitaux à risque, des prêts, des garanties sur prêts, des subventions (pas énormes, le gouvernement fédéral n'y consacrant que 150M\$ sur des programmes totaux d'environ 300M\$), et des DCC (development credit corporations). Les aides ont été complétées par des opérations "soft" sous forme de services et de conseils techniques ou de management. En Europe, cette politique a été développée progressivement, mais plus activement au Royaume-Uni et notamment en Ecosse (rôle du Scottish Development Agency).

A partir d'un exemple initié au Connecticut, les états ont multiplié les organismes de capital risque: 39 millions de \$ en 1977, 4500 en 1983 pour les seuls USA. Les instruments ont été progressivement perfectionnés pour apporter aux entreprises un service financier élaboré au moment exact où elles en avaient besoin. Ces organismes, alimentés par une subvention globale de départ se sont révélés rentables: au Massachusetts, 8 sur 9 ont fait des profits.

Une partie importante des actions repose sur l'octroi de prêts bonifiés liés à des détaxations fiscales pour des raisons variées (créations d'emploi, dispositifs anti-pollution, recherche et développement, etc...) et sur longue durée (jusqu'à 20 ans). L'instrument principal, l'"industrial revenue bond", n'est pas nouveau puisqu'il remonte au new deal. Il correspond à une bonification d'intérêt prise en charge indirectement par le gouvernement fédéral, puis, après 1986, (leur émission a été plafonnée à 100\$/h dans le cadre des mesures de lutte contre le déficit budgétaire) par les états et les collectivités locales. Pour se procurer des ressources supplémentaires, les états ont ponctionné les investisseurs institutionnels (assurance vie, caisses de retraite) en échange d'avantages fiscaux conditionnels.

Par contre, les incitations fiscales traditionnelles ont donné des résultats inégaux. En dépit de ce qui a été dit,

il n'a pas été possible de multiplier les exemptions, et de nombreux états ont au contraire fortement augmenté les impôts pour faire face à leurs obligations. Par ailleurs, les états les plus libéraux ne se sont pas montrés les plus attractifs: les détaxations de grande ampleur de l'Indiana ne lui ont pas apporté beaucoup d'emplois, alors que le Minnesota a su organiser un bon "business climate" en dépit du maintien de taxes relativement élevées. De même en Europe, les avantages fiscaux les plus importants n'ont pas toujours eu l'effet attendu.

Avec les "politiques de l'offre", l'objectif principal est de recréer les conditions d'une "réaction en chaîne" où l'économie régionale, au delà d'une masse critique, se remettra à créer spontanément des emplois. Il faut pour cela reconstituer les éléments manquants. Ces politiques ont cherché d'abord à stimuler le processus innovateur, avec des "stratégies de développement de l'intelligence". Elles existaient depuis plusieurs décennies aux USA, où les premiers parcs scientifiques remontent aux années cinquante. Ils n'ont cependant pas tous donné des résultats positifs. Selon une évaluation effectuée en 1980 sur 27 parcs, 6 seulement peuvent être considérés comme des succès, 5 auraient plutôt réussi, et 16 sont des échecs. Il ne serait pas surprenant qu'on arrive en Europe, où les technopoles se sont multipliés depuis une décennie, à des résultats comparables.

En fait la promotion doit porter sur les "advanced technologies" qui peuvent animer l'ensemble du tissu économique, plus que sur les "high tech" qui n'ont pas créé plus de 20% des nouveaux emplois aux USA, suivant une évaluation très optimiste. Les auteurs américains insistent aussi sur la nécessité d'améliorer la productivité du système de formation, qu'ils considèrent comme moins avancé qu'en Europe.

Du côté des infrastructures, les Etats unis auraient plutôt manqué des politiques 60 d'inspiration keynésienne: au cours des deux dernières décennies, les investissements publics, aussi bien au niveau fédéral que régional ou local se sont réduits (de 187\$ par habitant en 1960 à 174 en 1980). Mais les coûts économiques de la dégradation des infrastructures n'ont que récemment préoccupé les dirigeants locaux. L'effet économique est pourtant élevé: dégradation de l'image de marque locale, surcoûts nationaux (évalués à 3.2% de la croissance économique, 2.7% de la productivité, et 3.6% des activités non manufacturières).

Face à l'ampleur des besoins, on a mesuré l'inadaptation des modes de financement traditionnels. Les collectivités locales ont émis des "bonds assurances", comme l'avait fait la ville de New York lors de la grande crise budgétaire des années 70. 6 états ont créé des "bond banks" pour diversifier les risques, en combinant les obligations. On s'est ensuite engagé dans la création d'"infrastructure banks" combinant prêts et assistance technique aux gouvernements locaux.

Les états se sont aussi lancés dans le financement de

l'immobilier industriel, notamment dans les zones d'entreprises, qui ont obtenu des résultats très moyens, ainsi que les zones franches, qui ont assez souvent perdu de l'argent. En fait, les collectivités se sont engagées de plus en plus loin, augmentant leurs immobilisations sans créer de l'activité supplémentaire. Une partie du "risque entrepreneurial" a été transféré sur les collectivités locales, sans avantage économique déterminant.

En conséquence, l'approche est devenue plus circonspecte. Dans leurs efforts "for reinventing welfare", les Américains abordent avec méfiance les grands programmes de construction, et ne veulent plus s'y engager qu'après s'être assurés de leur rentabilité économique (transports), sinon financière (rénovation urbaine).

54. des résultats encourageants:

Ils sont encore difficiles à évaluer, notamment en Europe, où ils ont tardé à se faire sentir. "The seeds of economic renewal" sont surtout perceptibles aux USA. Dans le débat qui s'est instauré autour de la reprise, on s'est beaucoup polarisé sur les effets du déficit budgétaire et sur la précarité des nouveaux emplois. Du point de vue des politiques régionales, on aimerait savoir dans quelle mesure celles-ci ont contribué aux 31 millions d'emplois nouveaux (7) créés au cours des 17 dernières années (2.1 millions pour la seule année 1987), et à la baisse spectaculaire du taux de chômage (de près de 10% au début de la décennie à moins de 5% en 1988).

Au niveau des économies des états, cette influence est claire. Si Michael Dukakis a popularisé le cas du Massachusetts, les baisses spectaculaires des taux dans les régions de conversion industrielle de la "foundry" (8), attestent de l'importance de la composante régionale de la "job machine" américaine. Le Michigan, l'Ohio ou la Pennsylvanie, qui ne pouvaient compter sur les effets stimulants de Harvard, du MIT ou de la route 128, ont su faire baisser massivement le chômage.

Les nouvelles politiques régionales ont aussi fortement stimulé la création d'entreprises (plus de 650000 par an aux USA à partir de 1985 au lieu de 300 à 350000 autour de 1975). Elles ont accéléré la "turbulence" de l'économie américaine, en apportant de nouvelles opportunités de création d'emplois en face de la "spirale du déclin" des conversions industrielles, infiniment plus brutales qu'en Europe.

NOTES:

(1) aux USA, une démarche du troisième type, par Pierre Dommergues in "le Monde affaires" du 2/12/88

(2) cf David Birch, "Job creation in America. How our smallest companies put most people to work", Free Press, New York 1988

(3) cf David Osborne, "Laboratories of democracy: a new breed of governors create models of national growth", Harvard

business school press, Boston, Mass. 1988, 379p

(4) SBDC: Small business development corporation; MESBIC: Minority enterprise small business investment companies

(5) comme cela a été fait pour le Michigan: cf "the path to prosperity, a comprehensive development strategy".

(6) Bertrand Bellon et cie, "Role des états particuliers et des collectivités locales dans le développement industriel aux USA", Paris, Centre de recherches en économie industrielle internationale Janvier 1988, 283p.

(7) cf Hugues Sibille, "les mécanismes de la création d'emplois: l'exemple américain", contribution au colloque organisé par l'OCDE et le Ministère français des Affaires sociales et de l'Emploi, OCDE, Paris, Janvier 1988.

(8) états à dominante industrielle de la côte nord-est et des grands Lacs, parfois appelés le "rust belt" (ceinture de la rouille)

5. CONCLUSIONS POUR LA CEE:

5.1. évolution récente de la politique régionale communautaire:

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:

- en compensation des effets des politiques communes, notamment les réductions de capacité dans la sidérurgie, des "actions communautaires spécifiques" (dites "hors quota") ont été adoptées en 1978, et mises en oeuvre à partir de 1980-84 en faveur de la sidérurgie, du textile et de l'habillement, de la construction navale et de la pêche.

- le règlement de 1984 du FEDER a donné davantage de place à l'action de la Commission, privilégiant une approche par programmes où l'on a cherché à introduire davantage d'action économique.

- la prolifération des aides a donné un nouveau rôle de régulateur à la Direction de la Concurrence, qui a multiplié ses interventions pour réduire la prolifération des aides dans les régions les plus développées.

Depuis 1985, une nouvelle politique régionale est aussi en cours de création, à partir de l'expérience engagée avec les PIM, puis de la réforme des fonds structurels (1988). Elle correspond aussi à la sédimentation des interventions antérieures, avec son objectif 1 (qui a un très fort contenu en "politique 60", étendue à tout le "Mezzogiorno communautaire") et 2 (poursuite de la politique de conversion de la décennie précédente). Elle est comme les autres confrontée au défi de l'efficacité.

Les politiques du troisième type, très marquées par l'approche américaine, n'ont jusqu'à maintenant été imitées 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.

6. en aval des nouveaux règlements:

Les nouveaux règlements tiennent compte des progrès réalisés dans les méthodes par les politiques régionales. Ils

prônent davantage de décentralisation, le recours au partenariat, et cherchent à encourager l'action économique au ~~gouvernement~~ ~~des~~ formes traditionnelles de cofinancement d'infrastructures. La possibilité de cofinancement des régimes d'aides, ou de verser des subventions globales à des organismes intermédiaires vont aussi dans ce sens.

Au niveau de la mise en oeuvre, l'approche traditionnelle risque cependant de rester prépondérante:

- les autorités nationales conservent une vision conservatrice de leurs relations avec les fonds structurels de la CEE. En difficulté avec leur propre processus de décentralisation, elles redoutent des relations directes entre l'Europe et les régions, ce qui les conduira à bloquer les avancées méthodologiques dans ce domaine. En dépit de l'augmentation des pouvoirs de la Commission, ces réticences ne sont pas près de disparaître.

- du côté de la Commission, la gestion "administrative" qui a longtemps prévalu est aussi une solution de facilité: il est plus facile d'examiner la conformité au règlement d'un programme donné que son efficacité économique. Vu de Bruxelles, les conditions de développement d'une quarantaine de régions défavorisées ne sont pas plus faciles à évaluer que des capitales nationales. On peut redouter la persistance d'un approche administrative au niveau des services, faute d'avoir la latitude d'aller au delà.

- dans l'effort de modernisation de leurs politiques régionales, les états américains disposaient des compétences requises et la décentralisation de l'Union leur permettait de procéder rapidement aux redéploiements budgétaires nécessaires. Or les régions de l'objectif 1 sont entravées par de graves carences administratives, et leurs autorités n'ont qu'une marge de manoeuvre assez réduite face aux lourdes bureaucraties nationales. Par ailleurs, l'afflux des fonds structurels et l'existence de taux de participation élevés (70 ou 75%) peut favoriser le financement d'opérations de priorité secondaire, au détriment de la croissance économique.

L'amélioration de l'efficacité des politiques régionales en Amérique du nord s'est appuyée sur un réseau de consultants et d'animateurs économiques qui a joué un rôle déterminant dans l'orientation de la dépense publique en dehors des circuits administratifs traditionnels: formation de "task forces", élaboration de stratégies de développement, constitution et gestion des agences et des autres organismes destinés à "sowing the seeds of economic renewal", sans compter le suivi et l'évaluation indispensables au maintien de l'efficacité et de la crédibilité du système.

Les régions de l'objectif 1 sont particulièrement mal pourvues dans ce domaine, 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, puisque la BEI n'a pas ce rôle et ne tient pas à l'acquiescer pour ne pas altérer son "rating" sur le marché international des capitaux. Faut-il recommander la création d'une "Agence méditerranéenne" et d'une "Agence atlantique", qui assureraient la bonne utilisation des fonds communautaires et organiseraient autour d'elles les organismes de terrain nécessaires dans les régions éligibles où ils font défaut?