

Les politiques régionales,
dans le mouvement vers l'Union économique et monétaire

Au-delà de l'unification du marché intérieur, l'Union économique et monétaire désigne un objectif d'intégration de plus longue portée.

Aussi bien l'Histoire que la théorie nous enseignent que la marche vers l'intégration monétaire est inséparable d'une action structurelle de rééquilibrage régional au sein de la Communauté (1). Cependant, la nature de cette action mérite d'être approfondie à la lumière de la voie choisie pour cette intégration - l'Union économique et monétaire - comme de la nature de la question régionale dans la Communauté à 12 au cours des années à venir (2). Cet examen suggère de dégager non pas une, mais des politiques régionales complémentaires aux divers niveaux de responsabilité et d'initiatives existant dans la Communauté (3). Ce qui permet d'apprécier les exigences propres auxquelles doit se soumettre l'action régionale de la Communauté proprement dite (4).

1. Politique régionale et renforcement de la coopération monétaire : un lien solide

A la fin des années soixante, à l'aube de la deuxième phase du Traité de Rome, germa l'idée de l'unification monétaire européenne. Elle devait donner naissance rapidement à de premières propositions concrétisées dans le rapport Werner en 1972; simultanément, les Etats membres décidèrent à Paris de l'instauration d'une véritable politique régionale communautaire, destinée à venir en aide aux

régions les plus fragiles ou les moins aptes : L'instauration du Fonds européen de développement régional (Feder) fut le symbole de cette nouvelle détermination.

Une telle coïncidence n'avait rien de fortuit. La logique nous en est enseignée aussi bien par l'Histoire que par la théorie économique.

L'Histoire d'abord. Elle révèle que l'échec de nombreuses tentatives d'unification monétaire, "Unions monétaires" au XIXème siècle, accords de stabilité des changes entre les deux guerres, s'explique notamment par l'ignorance des profondes disparités structurelles marquant les candidats à l'intégration. A contrario, l'Histoire montre aussi que les processus d'intégration politiques comportant l'instauration de changes fixes puis d'un Institut commun d'émission ont donné lieu à l'instauration de divers mécanismes destinés à remédier aux écarts structurels de performance économique. Les comparaisons historiques suggèrent en particulier que le dynamisme économique d'ensemble issu du processus d'intégration est influencé par la qualité des mécanismes régionaux d'ajustement; c'est ainsi que les progrès remarquables de l'économie américaine dans son ensemble à partir de 1870, de même que les percées de l'industrie allemande à la même époque, pourraient être mis au crédit d'une organisation laissant aux "régions" une grande capacité dans le domaine du développement économique.

L'importance de la dimension régionale, comme corollaire de l'intégration monétaire est également attestée par la théorie, au fur et à mesure que celle-ci a pu se rapprocher des conditions réelles de la concurrence. Ces conditions étant toujours imparfaites, du fait de l'inégale mobilité des facteurs et des effets de concentration, la libéralisation des échanges dans un espace monétaire unifié ne conduit pas de soi à la réduction des disparités inter-régionales.

Mettant l'accent sur le développement des échanges intra-industriels comme moteur principal de la croissance des échanges commerciaux depuis la 2e guerre mondiale, la théorie enseigne au contraire que les régions dépourvues des structures nécessaires pour rentrer dans le jeu des complémentarités réciproques risquent de subir des effets de domination. La flexibilité des salaires réels ou la mobilité de la main-d'oeuvre se substituant à la flexibilité des changes, risqueraient même d'entraîner un appauvrissement relatif, dans un contexte où rien ne viendrait corriger - par une politique régionale appropriée - les handicaps structurels initiaux.

L'intérêt de la théorie est alors de bien mettre en évidence les deux aspects de la nécessité d'une politique régionale à l'échelle d'un ensemble de "régions" ou de pays en voie d'unification monétaire.

- Il s'agit d'une part de pallier à la perte d'autonomie économique qui prive l'échelon "régional" de certains de ses moyens d'ajustements antérieurs. Ce qui est en cause alors c'est principalement la capacité d'initiative économique au niveau de chacune des parties prenantes à l'intégration. Dans le cas de la Communauté, ce sont ici les Etats membres.
- Il s'agit d'autre part de remédier directement aux handicaps de structure qui peuvent peser cumulativement sur certaines régions, les rendant moins attractives pour la localisation des investissements productifs. Ce qui est en cause, c'est alors le moyen humain et matériel de soutenir une action efficace de développement dans chaque région. Dans le cas de la Communauté, il s'agit de régions économiques, a priori situées dans tous les Etats-membres.

2. Le cas de l'Union économique et monétaire européenne dans la perspective des années 1990

Cependant, ni l'expérience historique, ni la théorie ne peuvent nous dispenser d'examiner pour elle-même la perspective de l'Union économique et monétaire. Dans le but de mieux préciser sa dimension régionale, il faut la resituer dans son actualité.

En premier lieu, la voie suivie n'est pas exclusivement monétaire. Selon la tradition communautaire, elle s'efforce d'atteindre un parallélisme dynamique entre les progrès de la convergence économique et ceux de la coopération monétaire. Le contexte dans lequel les gouvernements nationaux sont conduits à perdre certains degrés de liberté macro-économique - en matière de change ou d'interventions - ouvre simultanément des marges de manoeuvre nouvelles pour la croissance de tous, y compris les pays comportant un poids élevé de régions en retard de développement. La coopération renforcée des politiques économiques, des mécanismes globaux de solidarité financière (instruments généraux de prêts à moyen et long terme notamment) viennent appuyer la discipline monétaire communément acceptée.

Si la stabilité monétaire est une condition primordiale de la marche vers l'Union, elle est aussi une base pour la gestion concertée d'un réglage macro-économique optimisant l'interdépendance. En d'autres termes, l'ajustement des salaires réels, dans une économie connaissant des difficultés d'adaptations structurelles, soulèvera des difficultés variables selon le rythme de croissance global imprimé à l'ensemble. Or, celui-ci dépend au moins en partie de la concertation organisée sur les politiques économiques, budgétaires et monétaires qui fait l'originalité du mouvement vers l'Union économique et monétaire. On notera d'ailleurs à l'appui de cette observation générale que le processus de rattrapage des régions les plus défavorisées s'est développé activement au cours des années 60 dans la Communauté; il fut au contraire freiné dans les années 70, notamment du fait du freinage global de la croissance économique.

En second lieu, la voie choisie pour l'intégration est bien plutôt de type fédéral que du type centraliste ou hégémonique. La principale question, aux regards des fondements d'une politique régionale commune, est celle de savoir comment assurer une capacité suffisante d'initiative économique dans les Etats périphériques et dans les régions en difficulté plutôt que de mesurer d'abord la taille des transferts à provenir d'un Etat dominant.

Enfin et surtout, il s'agit d'évaluer les conditions pratiques d'efficacité des actions destinées à restaurer la compétitivité structurelle des régions les plus défavorisées. Certes, cet examen porte sur leur financement, mais aussi sur leur nature : c'est à quoi invite une connaissance plus fine des stratégies industrielles et du fonctionnement des marchés dans l'Europe de 1992.

3. Des politiques régionales diversifiées pour la Communauté

De quoi dépendent en définitive l'attractivité et la compétitivité des régions plongées dans le bain du Grand marché ? La réponse porte traditionnellement sur trois éléments : des infrastructures suffisantes; une main-d'oeuvre abondante et qualifiée; la proximité de vastes marchés. Elle mérite toutefois d'être approfondie à la lumière des réponses que les entreprises donnent elles-mêmes aux questions portant sur la localisation de leurs activités.

Infrastructures suffisantes ? Certes, les facilités de transport et de communication sont toujours en cause; mais aussi, de plus en plus, l'existence d'un tissu local de services et de sous-traitances locales.

Main-d'oeuvre abondante et hautement qualifiée ? Cela reste un critère majeur, la qualification pouvant être compensée par un niveau de rémunération attractif. Mais de plus en plus, la stabilité, l'adaptabilité et l'existence d'une tradition de professionnalisme sont des qualités appréciées, valorisées par la présence d'infrastructures adéquates de formation.

Proximité des marchés de grande taille ? Cette notion tend à s'estomper pour privilégier celle de dynamisme du marché local. Les nouvelles forme d'organisation du travail dans les entreprises comme la différenciation croissante des besoins favorisent désormais des unités de production de taille moyenne, capables de s'adapter à des modifications rapides de la caractéristique des produits ou des services, au détriment de très grandes unités.

Mention particulière doit être faite dans ce contexte des subventions directes aux investissements productifs. Elles conservent un rôle non négligeable, y compris dans les régions les plus défavorisées dans les pays les plus riches de la Communauté (RFA, France, Royaume-Uni, Italie) ; leur importance aurait tendance à s'accroître dans les régions périphériques de la Communauté en tant qu' instrumentsubstitution à des aides fiscales générales. C'est une raison majeure pour que l'application des règles de concurrence communautaires (Article 92 a et c du Traité notamment), soit considérée comme un élément important de politique régionale européenne. Il apparaît cependant, à l'expérience, que les entreprises attirées essentiellement par le bénéfice d'une subvention ou d'un avantage fiscal équivalent, sont loin de créer un effet d'entraînement satisfaisant pour le développement de la région d'accueil.

On retiendra en définitive de cette nouvelle évaluation des avantages comparatifs régionaux que les entreprises tendent à accorder une importance grandissante à la qualité de leur environnement local, dans un sens qui va bien au-delà de la seule disponibilité d'infrastructure de transport. Les impératifs de la gestion des ressources humaines, les nouvelles segmentations des marchés, l'importance prise par les relations de proximité avec la sous-traitance les conduisent à considérer de plus en plus le rôle d'animation et de mobilisation joué par les autorités locales et régionales.

Cette intuition est d'ailleurs confirmée par l'évolution même des politiques régionales dans les Etats membres de la Communauté, depuis quelques années.

Analysant l'évolution spectaculaire de l'emploi, avant et après la présidence de Ronald Reagan, dans certains Etats de l'Est des Etats-Unis, on pouvait déjà observer l'influence des autorités régionales.

Mais les analyses sur le développement régional dans les pays de la Communauté vont dans le même sens. Dans plusieurs pays de la Communauté, on assiste à un véritable décollage économique de certaines régions, pourtant dépourvues de traditions industrielles ou au contraire accablées par le poids des industries en déclin. Ce phénomène récent va néanmoins de pair avec une tendance à la réduction des subventions à l'investissement et à l'emploi. Mais partout où on l'observe comme dans les régions de Strathclyde (Ecosse), Molise et Abruzes (au nord du Mezzogiorno italien), Midi-Pyrénées (dans le Sud-ouest de la France), il trouve sa véritable origine dans une stratégie offensive des pouvoirs locaux, coordonnant tous les leviers du développement selon une approche intégrée.

Pourtant, les moyens financiers, propres ou transférés dont disposent ces autorités pour aller de l'avant ne sont pas plus importants que par le passé, au contraire. Lorsqu'on examine en détail le secret de cette efficacité, on constate qu'elle découle d'une capacité proprement micro-économique à assurer la synergie entre un minimum de dépenses publiques et les investissements privés.

Si l'on ajoute à cela que les flux privés d'investissements directs sont de plus en plus sensibles à la stabilité comme à la crédibilité des politiques macro-économiques nationales, on en conclura qu'il n'y a a priori aucune raison pour qu'une libéralisation accrue des échanges de biens et de capitaux se traduise par une perte accrue de

substance de la part des régions périphériques ou en difficulté. Bien au contraire, adossées à un dispositif solide de coopération économique et monétaire reflétant des engagements mutuels et des objectifs communs, animées par de véritables programmes de développements adaptés à leurs chances et à leurs difficultés propres, les régions a priori défavorisées peuvent bénéficier de concours extérieurs très importants. C'est une telle combinaison qui explique en partie l'afflux des investissements directs notamment en Espagne et au Portugal au cours des trois dernières années, mais aussi dans une moindre mesure en Grèce en 1987-88. A contrario, cette nouvelle forme d'avantages comparatifs n'a pas été sans provoquer quelques inquiétudes dans certaines des régions les plus développées de la Communauté.

Cette perspective ne signifie pas pour autant que les instances nationales n'aient pas leur rôle à jouer dans la dimension régionale du rééquilibrage communautaire. Il leur appartient non seulement de garantir la cohérence des initiatives régionales, mais aussi d'assumer les choix fondamentaux d'infrastructures.

De même, on attend de la Communauté qu'elle facilite, au moyen de transferts dont elle a la charge, l'émergence de ces politiques locales ayant un véritable impact économique. Mais son rôle régional ne s'arrête pas là; en fait, l'action de rééquilibrage structurel peut s'exercer au travers de l'ensemble des compétences communautaires comme la politique de la concurrence, la politique agricole commune, et la mise en place d'un réseau complet de grandes infrastructures, permettant de se déplacer vite, loin et au moindre coût, dans l'ensemble de la Communauté.

4. Le poids de la contribution communautaire à la dimension régionale de l'Union économique et monétaire

La nouvelle politique commune issue de la réforme des Fonds structurels est, dans son principe même, fondée sur cette complémentarité de trois niveaux de responsabilités. Parmi cinq objectifs

structurels, elle fixe explicitement trois objectifs typiquement régionalisés : le rattrapage des régions en retard de développement structurel (objectif n° 1); la reconversion des régions d'ancienne industrialisation (objectif n° 2); le développement des régions rurales les plus fragiles (partie de l'objectif n° 5). Mais le cadre nouveau ainsi établi permettra-t-il d'accomplir ce rééquilibrage régional volontariste impliqué par les perspectives de l'Union économique et monétaire ? Permettra-t-il d'atteindre cette "efficacité économique réelle" postulée comme l'une des conditions de succès de l'Acte Unique européen ? Seul l'avenir permettra de répondre avec assurance à ces questions. Mais les réflexions théoriques et pratiques qui précèdent invitent cependant à examiner la pertinence de la contribution communautaire sous trois aspects essentiels.

Les moyens financiers prévus seront-ils suffisants ?

La question ainsi posée revient à se demander si le volume de transferts prévus assure bien aux pays les plus concernés une marge de manoeuvre significative, compensant la perte d'initiative budgétaire résultant de leur soumission à la coordination commune.

En rapprochant non seulement du PIB national, mais aussi du volume total des dépenses d'investissements envisageables d'ici à 1992 le montant des transferts communautaires disponible a priori, on dispose d'un élément de jugement global.

**Montant estimatif de la contribution communautaire
pour les quatre pays les plus pauvres
à l'horizon 1992**

	Subventions		Subventions et prêts struct. communautaires à moyen-long terme(x)	
	% PIB	% Invest.	% PIB	% Invest.
Grèce	2,6	11,7	3,4	14,9
Espagne a)	0,8	2,8	1,2	4,4
b)	2,0	7,3	3,2	11,6
Irlande	3,2	14,8	4,4	20,4
Portugal	4,2	12,1	6,3	18,0
4 pays a)	1,4	5,2	2,1	7,7

a) Espagne tout entière.

b) Seules régions espagnoles de l'objectif 1.

x) Prêts de la BEI et du NIC.

Sur la base de ces données qui reposent sur une projection raisonnablement optimiste de la croissance dans les 4 pays où se concentrent les régions les plus pauvres de la Communauté, la contribution communautaire aux dépenses d'investissement atteindront d'ici 4 ans, 7 à 14 % du total des dépenses courantes d'investissements privés et publics, un montant macro-économiquement significatif. L'impact de ce transfert sur les balances de paiement doit d'ailleurs s'apprécier en tenant compte des prêts communautaires (Banque Européenne d'Investissement et NIC), où l'on voit que pour la Grèce,

L'Irlande et le Portugal, les montants atteints sont d'un ordre de grandeur équivalant à la correction des déséquilibres visés ordinairement pour les plans d'ajustement.

Cette ampleur même a incité à comparer l'effort ainsi prévu à celui dont bénéficièrent plusieurs pays "centraux" de la Communauté grâce à l'aide Marshall en provenance des Etats-Unis entre 1948 et 1951. A cette époque, les dons américains s'élevaient entre 0,7 % du PNB (RFA) à 1,3 % (France) en moyenne annuelle; pour l'ensemble des pays et régions considérés aujourd'hui comme souffrant d'un retard de développement structurel, les transferts budgétaires de la Communauté seront de l'ordre de 1,1 % en vigueur par an au titre des trois Fonds structurels, 1,4 % en 1992.

Les transferts ainsi assurés auront-ils un caractère suffisamment incitatif à l'égard d'une capacité régionale d'animation du développement structurel ?

C'est en effet la seconde question que la théorie amène à se poser. Sous cet angle, les règlements qui viennent d'être acceptés par le Conseil des Ministres de la Communauté pour la réforme des Fonds structurels apportent deux novations importantes en comparaison des pratiques antérieures :

- . En premier lieu, la réforme ne garantit plus de quotas; elle se borne à faire une réduction de 85 % des crédits du Feder, aidant à fixer le cadre de la programmation budgétaire nationale.
- . En second lieu, le règlement-cadre et les règlements d'application prévoient que le point de départ du processus de financement communautaire est constitué par des propositions de programme de développement ou de reconversion élaborées autant que possible par les régions concernées, selon un dispositif administratif à établir par chaque gouvernement national. Se trouve ainsi encouragée l'élaboration de programmes de développement correspondant aux

besoins réels et divers dans chaque cas particulier, plutôt que la présentation de listes de projets choisis a posteriori sur des critères d'éligibilité.

Déjà l'on constate que plusieurs Etats membres ont pris l'initiative d'une organisation plus décentralisée de la politique nationale de développement structurel (Portugal, Irlande, Grèce), alors que d'autres où ce mouvement est déjà engagé (France, Italie) ou établi depuis longtemps (RFA, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark) le voient ainsi conforté.

Les actions ainsi encouragées auront-elles un caractère véritablement structurel ? Favoriseront-elles en particulier une allocation optimale des ressources de subventions et de prêts ?

C'est l'expérience d'une décennie de financements régionaux par la Communauté qui invite à poser cette dernière question. Elle a souligné en effet deux handicaps pratiques de l'affectation des subventions budgétaires de la Communauté aux travers des fonds structurels. Le premier tenant à la concurrence, parfois malencontreuse entre prêts et subventions sur les mêmes projets. La seconde résultant de la préférence donnée à des listes annuelles de projets sans objectifs clairs.

Tenant compte de ces difficultés, le nouveau règlement prévoit une complémentarité aussi grande que possible des prêts de la BEI et des subventions octroyées par exemple au travers du Feder; les représentants de la BEI, en particulier, sont présents à tous les stades d'élaboration des programmes de développement, puis des "cadres communautaires d'appui" où s'expriment finalement les engagements pluriannuels réciproques des différentes parties. Cette pluriannualité, soutenue par des programmes où des objectifs divers et de longue haleine peuvent être identifiés de façon cohérente, constitue l'un des axes majeur de la réforme des Fonds structurels.

* *

*

Micro-économique dans sa conception et dans sa mise en oeuvre, macro-économique par les moyens dont elle dispose en faveur des régions périphériques, la contribution de la Communauté à la réduction des écarts structurels a les attributs d'une politique commune majeure. Son rôle doit être ainsi replacé, non seulement dans le contexte du Grand marché, mais dans celui plus lointain de l'Union économique et monétaire. Elle doit être considérée comme une de ses bases, y compris dans l'exercice de cette coopération et de cette surveillance économique mutuelle qui font partie du processus d'apprentissage de l'Union économique et monétaire elle-même.