



NOTE SUR LA POLITIQUE REGIONALE

Trois concepts

1. En traitant de politique régionale, il convient de distinguer trois concepts :

- la **politique d'aménagement** (physique) du territoire, qui répartit l'espace (national ou régional) disponible selon différentes finalités (habitat, zones industrielles, zones de récréation et de tourisme, zones boisées, routes, ports, aéroports, etc.). Chaque pays européen pratique, sous une forme ou sous une autre, cette politique d'aménagement du territoire, mais elle est la plus développée dans les pays où la population est la plus dense ("Rijksplanologische Dienst" aux Pays-Bas, "Raumordnungsprogramme" en République fédérale d'Allemagne, "Structural Plans" au Royaume-Uni, etc.);
- la **politique de régionalisation** qui consiste à déconcentrer ou décentraliser les prises de décision politiques d'un pays. Au cours du dernier quart de siècle, le mouvement de régionalisation s'est fortement développé en Europe, principalement dans le chef des pays traditionnellement centralisés, les pays fédéralisés (République fédérale d'Allemagne) étant décentralisés par nature. Il a sans doute, été le plus fort en Belgique, suivi de l'Espagne, de l'Italie, du Royaume-Uni, de la France, et même du Portugal et de la Grèce. Cette tendance comporte un certain nombre de transferts de compétences (et de finances) de l'Etat central vers les régions (enseignement, culture, matières économiques telles que l'agriculture, le tourisme et le développement industriel, l'aménagement du territoire, y compris certaines catégories de travaux publics, la politique de l'environnement, etc.); certaines matières, telles que les relations extérieures, la défense, la justice et le monétaire restent au ressort de gouvernement central. Un gouvernement décentralisé serait plus efficace dans la gestion des affaires publiques du fait qu'il se trouve plus proche de la population concernée, qu'il peut donc mieux connaître ses besoins et potentialités et du fait, également, qu'il est aussi contrôlé de plus près dans ses actions, notamment sur le plan financier et fiscal. Les aspects financiers de la régionalisation sont réglés très différemment (propre fiscalité, ristournes, dotations), la part des dépenses publiques entre gouvernement central, régions et municipalités étant également très différente d'un pays à l'autre;
- la **politique régionale**, à proprement parler, qui consiste à mettre à disposition une certaine quantité d'instruments financiers, tels que des primes à l'investissement et des exonérations fiscales, en vue d'attirer des investisseurs privés et de créer des emplois dans un certain nombre de régions ou zones caractérisées par un sous-développement (agricole) ou un déclin (industriel). Elle est généralement accompagnée d'un certain nombre d'interventions publiques en matière d'investissements en infrastructures (aménagement de zones industrielles, ports, voies de communications, etc.).

Relativement peu de dépenses

2. Les flux financiers publics entre régions d'un même territoire national peuvent être très importants, notamment en faveur de régions en retard de développement. Ces flux résultent des transferts de la sécurité sociale (chômage, etc.), de la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques, des transferts résultant d'investissements en infrastructures, de la politique des prix agricoles, ainsi que de systèmes de péréquation financière. Des déficits (structurels) sur la balance des paiements de régions de l'ordre de 25% de leur PIB ne sont pas exceptionnels en France et en Italie. Il convient de souligner d'ailleurs que cette situation se présente aussi bien dans les Etats unitaires que dans des pays de type plutôt fédéral.

En matière de politique régionale, par contre, les flux financiers publics sont beaucoup moins importants, du moins si on se limite aux seules aides à finalité régionale, à l'exclusion des dépenses publiques en infrastructures. En effet, les aides régionales dans la CEE-10 (des chiffres pour le Portugal et l'Espagne ne sont pas encore disponibles) représentent environ 7 milliards d'écus par an, soit 0,21% du PIB, ou moins de un dixième du montant total des aides accordées par les Etats membres à leur industrie, leur agriculture, leurs services de transports. La catégorie des aides régionales vient cependant en troisième position, après les aides aux transports et aux secteurs en crise (charbon, acier, chantiers navals), mais avant les aides accordées par les Etats membres à leur agriculture.

On note, par ailleurs, de grandes différences d'un pays à l'autre aussi bien en termes absolus qu'en pourcentages du PIB (voir tableau en annexe). Le pays qui dépense le plus en aides régionales est l'Italie (3,5 milliards d'écus en 1985 ou 0,62% de son PIB), suivie de l'Allemagne (RF) (1,4 milliards d'écus ou 0,17% du PIB), du Royaume-Uni (0,8 milliard d'écus ou 0,14% du PIB) et de l'Irlande (0,4 milliard d'écus ou 1,8% du PIB). Les pays qui consacrent le moins de dépenses en aides régionales sont le Danemark et la France (0,02% et 0,04% de leur PIB). Ajoutons que pour l'Allemagne (RF), il faut tenir compte en outre de la péréquation financière entre Länder ("Finanzausgleich") et entre Bund et Länder ("Ergänzungszuweisungen"), qui, en 1987, a porté sur 2,4 milliards d'écus (0,3% du PIB).

Il n'est pas possible de quantifier les efforts de développement régional effectués sous forme d'investissements additionnels en infrastructures (routes, ports, aéroports, zones industrielles, réseaux de télécommunications, etc.), effectués par les Etats ou les régions en vue de développer ou de reconvertir leurs régions en difficultés. Seules l'Italie avec sa "Cassa per il Mezzogiorno" (devenue "Agenzia") et l'Espagne avec son "Fondo de Compensacion Interterritorial" disposent d'instruments qui concernent spécifiquement des investissements en infrastructures aux fins de développement régional. Ainsi la "Cassa per il Mezzogiorno" consacre environ 70% de son budget aux infrastructures; le "Fondo" espagnol opère une redistribution des crédits d'investissements publics (30% du budget correspondant de l'Etat central) entre les 17 "Comunidades autonomas", les moins développées recevant le plus.

En cette matière, les autorités publiques sont souvent confrontées à un dilemme : ou bien investir là où les goulets d'étranglement se font sentir avec le plus d'acuité et où les investissements en infrastructures sont économiquement le plus rentables à court terme (routes par exemple), ou bien réaliser les ouvrages là où le besoin (et la potentialité) de développement sont les plus prononcés (renonçant ainsi à une rentabilité de l'investissement à court terme).

Succès et échecs de la politique régionale

3. Les politiques régionales ont connu leur plus grand essort ainsi que leur plus grand succès dans les années soixante, caractérisées par une économie en forte expansion et un courant massif d'investissements industriels, notamment en provenance des Etats-Unis. Un modeste subside de la part des autorités publiques - combiné parfois avec une interdiction d'investissements industriels dans des zones urbaines surconcentrées - était en mesure de réorienter, le cas échéant, la localisation géographique de l'investissement qui, lui, était de toute façon décidé. C'est l'époque où l'on a vu une surenchère entre les Etats de la Communauté et où la Commission a, dès 1970, édicté ses principes de coordination des aides à finalité régionalité, précisément pour éviter une telle surenchère (système des plafonds). C'est l'époque, également, où la politique régionale était considérée comme contribuant positivement à la croissance économique générale, des ressources (humaines) inutilisées sur une partie du territoire étant rendues productives, contribuant ainsi à la croissance non inflationniste.

Vers le milieu des années 70, et la crise économique suite aux chocs pétroliers aidant, la politique régionale a progressivement perdu sa signification. Tant les investissements privés que les investissements publics ont fortement baissé. Les investissements industriels qui s'effectuaient encore durant cette période étaient des investissements de rationalisation et non d'extension conduisant souvent à des pertes d'emplois. On a vu ainsi des Etats et des régions, accorder des aides régionales à des investissements devant permettre la rationalisation de l'appareil productif tout en acceptant un certain nombre de pertes d'emplois, l'alternative étant la disparition pure et simple des entreprises concernées. C'est l'époque où, en politique régionale, la reconversion des régions industrielles en déclin a pris le pas sur le développement des régions en retard. A partir de ce moment-là, la politique régionale n'a plus été considérée comme une politique contribuant à la croissance économique générale mais comme une sorte de politique à caractère social (et donc coûteuse du point de vue macroéconomique), orientée vers le maintien - jusqu'à un certain niveau - de l'emploi dans des régions en difficulté. La philosophie de l'ajustement positif des années 80 a certainement contribué à diminuer le rôle de la politique régionale au sens classique du terme; d'autres problèmes tels que celui des "inner cities" (au Royaume-Uni) sont apparus entre-temps.

4. Le déclin de la politique régionale est dû, sans doute, à son propre succès. Pendant les années 60, l'industrie a investi de façon massive là où les autorités publiques le voulaient, alors que, durant les années de crise, la politique régionale est devenue totalement inopérante (tout au plus a-t-elle réussi à limiter les dégâts dans les régions en difficulté), parce qu'il est apparu que - contrairement à ce que certains hommes politiques ont voulu insinuer - cette politique ne crée pas les investissements (et les emplois) mais les réoriente dans un espace géographique donné. Par conséquent, lorsqu'il n'y a pas d'investissements disponibles, il n'y a pas lieu non plus de les diriger vers certaines parties du territoire.

Des questions fondamentales

5. Une question fondamentale qui se pose à propos de la politique régionale est celle de savoir si, en réduisant le coût du capital physique par les aides à finalité régionale, on n'a pas, à la longue, contribué à défavoriser l'utilisation du facteur main d'oeuvre, dès lors que la création ou le maintien d'emplois était l'objectif principal de la politique régionale. Il est vrai que la politique de restriction (notamment l'abolition du système de l'échelle mobile) suivie par les Etats européens dans les années 80 a réduit le coût de la main-d'oeuvre par rapport à celui du capital, contribuant ainsi, d'une manière générale, à rétablir l'équilibre et promouvoir l'utilisation du facteur main-d'oeuvre. Il est également vrai qu'en politique régionale la prime à la création d'emplois a, petit à petit, pris le devant sur la prime à l'investissement.

Par ailleurs, il est évident que la conclusion de contrats collectifs (par secteur) au niveau national - seule la République fédérale d'Allemagne pratique le système de contrats collectifs au niveau régional des "Länder" - a réduit souvent l'avantage comparatif essentiel dont disposaient les régions en retard de développement, à savoir le coût de la main-d'oeuvre. Le cas le plus communément cité est celui de l'Italie où les syndicats ont demandé et obtenu que les salaires soient identiques au Sud comme au Nord, le résultat étant que le gouvernement central a été obligé d'instaurer un système prenant en charge le différentiel du coût de la main-d'oeuvre (dégrèvement des charges sociales) pour pouvoir attirer des investisseurs au Mezzogiorno (ce coût est évalué à 3 milliards d'écus par an).

Au cours des dernières années, les politiques régionales de la plupart des Etats membres ont subi de profonds remaniements mais aucun Etat membre n'a procédé à son abolition, la sensibilité politique en étant sans doute trop grande.

Pas de théorie économique

6. En étudiant, retrospectivement, l'évolution des politiques régionales des Etats membres de la Communauté, on n'a pas l'impression qu'elles ont été fondées sur des bases théoriques bien solides. Bien sûr, on a assisté aux querelles académiques entre adeptes de la théorie néo-classique, partisans de l'ajustement (équilibre) automatique pourvu que le marché garantisse la libre concurrence, et ceux qui préfèrent la "théorie d'exploitation" des pauvres par les riches ("cumulative causation theory") qui prônent des interventions structurelles de la part des autorités publiques pour briser le cercle vicieux du retard et déclin cumulatifs.

La politique régionale a été conduite plutôt en "trial and error" selon les circonstances et les possibilités budgétaires avec beaucoup de succès au départ mais avec de graves difficultés dès le milieu des années 70.

Il est probable que, durant la période de crise, un certain nombre d'erreurs aient été commises, des aides ayant sans doute été accordées à des secteurs ou à des zones qui, à terme, n'ont probablement pas la possibilité de survivre dans un environnement de plus en plus compétitif. Il conviendra de ne pas répéter ces erreurs dans le contexte de l'achèvement du grand marché intérieur où la concurrence deviendra de plus en plus vive.

Il ne faut pas non plus que la politique régionale - qui est généralement considérée comme provoquant moins de distorsions dans le système de l'économie de marché que les interventions sectorielles - devienne un instrument aux mains des Etats membres pour créer des exceptions à caractère social chaque fois que l'ouverture du marché intérieur crée un problème d'adaptation.

La dimension européenne.

7. Le premier élargissement de la Communauté en 1973 a vu la création d'un Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) doté à l'époque de 500 MECU (4.500 Mecu en 1989) et destiné à renforcer les politiques régionales des pays connaissant les plus graves déséquilibres régionaux. Dès le départ, étaient visés aussi bien le développement des régions en retard que la reconversion des régions en déclin. Au fil du temps, s'y sont ajoutés des programmes typiquement communautaires (reconversion des zones sidérurgiques et textiles, STAR en matière de télécommunications, VALOREN en matière d'énergie, etc.). Plus de 80% des crédits FEDER sont utilisés pour des investissements en infrastructures. A l'heure actuelle, et suite aux deuxième et troisième élargissements (Grèce en 1981, Portugal et Espagne en 1986), la part des régions en retard de développement est devenue prédominante (en 1987, elles absorbaient près de 70% des crédits FEDER).

Le doublement des Fonds structurels décidé en début d'année 1988 (paquet Delors) aura d'ailleurs pour effet que la Communauté pourrait, en 1992, prendre à sa charge

30%	des investissements productifs	en Grèce
16%	(principalement infrastructures)	en Irlande
14%		au Portugal
5%		en Espagne
3,5%		en Italie

En participant de manière aussi massive aux investissements économiques dans les pays et régions en retard de développement, la Communauté veut renforcer leur compétitivité face à l'ouverture du marché intérieur dans l'optique de la cohésion économique et sociale. Une politique économique appropriée de la part des Etats membres concernés devrait, à terme, leur permettre une adhésion durable au système monétaire européen (SME) et à une union monétaire (UEM) ensuite.

J. Van Ginderachter

Annexe

AIDES A FINALITE REGIONALE

	1985 Aides		1986 6)	
	en MECU	en % du PIB	Population des zones aidées %	Superficie des zones aidées %
Belgique	185,9	0,18		
Danemark	11,7	0,02	33,1	53,2
Allemagne 1)	1419,3	0,17	20,7	45,1
France 2)	285,0	0,04	44,5	62,5
Grèce 3)	192,7	0,89	38,1	58,6
Irlande 4)	423,8	1,76	65,6	95,9
Italie 5)	3465,0	0,62	100,0	100,0
Luxembourg	18,0	0,38	48,9	67,9
Pays-Bas	219,0	0,13	79,7	57,5
Royaume-Uni	828,5	0,14	27,1	31,0
CEE - 10	7048,9	0,21	46,6	46,2
			44,3	62,6

- 1) Y compris les aides des "Länder" (627,8 MECU en 1985), mais sans les aides à Berlin-Ouest (1.937,3 MECU en 1985).
- 2) Non compris les aides aux D.O.M.
- 3) Estimation.
- 4) Y compris le "Export Sales Tax Relief" (235 MECU en 1984) et le "Shannon Relief".
- 5) Estimation, y compris le dégrèvement des charges sociales au "Mezzogiorno" (2.830 MECU), ainsi que les aides accordées dans les zones du Centre-Nord.
- 6) Au Portugal, tout le territoire est considéré comme zone aidée; en Espagne, les zones aidées couvraient, en 1986, 62,7% de la population et 80,4% du territoire.