



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Président : Jacques Delors

**COMMENT RENFORCER LA COHESION
ECONOMIQUE ET SOCIALE EUROPEENNE
APRES 2006 ?**

**Séminaire organisé
par European Policy Centre et par Notre Europe
avec le parrainage de la Fondation Roi Baudouin
à Bruxelles le 23 mai 2001**

Compte-rendu rédigé par Marjorie JOUEN

Septembre 2001

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

© Notre Europe, septembre 2001

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi disponibles sur le site (<http://www.notre-europe.asso.fr>)

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

The European Policy Centre

The European Policy Centre (The EPC) est reconnu comme un 'think-tank' influent et innovant, spécialisé dans le suivi et l'analyse de l'intégration européenne. En réunissant des acteurs publics nationaux et régionaux, des entreprises et associations professionnelles ainsi que la société civile organisée pour débattre des défis auxquels les politiques de l'Union Européenne sont confrontées et en influencer le cours, The EPC joue un rôle actif.

The EPC compte parmi ses collaborateurs des conseillers qui mettent à sa disposition leur expertise dans un domaine particulier. Sur des sujets d'intérêt commun, il coopère avec d'autres organisations et, pour renforcer encore l'impact de ses travaux, développe peu à peu un réseau structuré de partenariats.

Le site Internet de The EPC (<http://www.theepc.be>) et, en particulier, le journal en ligne Challenge Europe, permettent à une grande diversité d'acteurs et commentateurs du débat européen d'échanger leurs vues.

Le Conseil consultatif de The EPC bénéficie de la participation d'éminentes personnalités publiques européennes, sous la présidence de l'ancien commissaire européen Peter Sutherland.

Les organisateurs remercient vivement la Fondation Roi Baudouin pour le parrainage de ce séminaire et la mise à disposition gracieuse de ses locaux.

AVANT-PROPOS

La question de la réforme des Fonds structurels est de celles qui divisent. Le choc prévisible de l'élargissement, le poids des intérêts acquis et l'insuffisance des instruments d'analyse pour les remettre en cause ont jusqu'à présent conduit la Commission et les Etats membres au maintien du statu quo jusqu'en 2006. Toutefois, comme pour la Politique Agricole Commune, cette prudente expectative ne doit pas conduire à se satisfaire d'un immobilisme qui interdirait toutes les inflexions permettant de s'adapter aux réalités du présent et aux besoins les plus prévisibles du futur.

Au-delà des considérations politiques ou tactiques, au-delà même de la nécessité de se préparer à accueillir de nouveaux membres avant 2006, il existe en effet une autre façon de questionner la politique de cohésion européenne. Elle consiste à mettre en relation cette politique avec les mutations économiques et sociales et à s'interroger sur l'adaptation d'instruments, qui ont certes démontré leur efficacité – l'attachement des bénéficiaires actuels en est la meilleure preuve – mais dans un contexte différent.

C'est sur cette problématique que Notre Europe et European Policy Centre ont réuni une quinzaine d'experts pour un séminaire de réflexion.

Le constat qui se dégage de ce travail est sans ambiguïté. Depuis le milieu des années 80, le modèle de développement de nos économies s'est considérablement transformé. Le rôle sans cesse plus grand des facteurs de production immatériels modifie les conditions d'accumulation de la richesse et est source de nouvelles formes de disparités entre régions et groupes sociaux. Les instruments actuels de la politique de cohésion n'ont pas suffisamment suivi ces mutations. Ils risquent se trouver inadaptés à leur objectif, faute de prendre pleinement en compte les nouvelles causes d'inégalités lorsqu'elles ne sont pas mesurables à l'aune des critères économiques classiques, et faute de s'attaquer à ces causes en intervenant à un niveau géographique non pertinent ou en privilégiant les infrastructures matérielles.

Il faut donc réformer à la fois nos instruments d'analyse et nos méthodes d'intervention. Mais comment ? C'est ici que les avis divergent : pour les uns, il faut continuer à combler directement les écarts de développement économique et social, mais en mettant davantage l'accent sur leur dimension sociale et culturelle et sur la dotation en biens publics dont la définition est à revoir. Pour les autres, il faut aller encore plus loin et articuler les interventions européennes avec les politiques nationales de redistribution portant à la fois sur les biens publics et les revenus individuels, en mettant en œuvre un « droit au développement durable pour tous ». Le remarquable travail de nos experts s'achève sur ce dilemme qui ouvre la porte à d'autres réflexions.

Pour notre part, nous nous contenterons d'insister sur la leçon principale de cette réflexion : l'immobilisme n'est pas permis, sauf à choisir de laisser tomber en désuétude la politique de cohésion qui est un des grands acquis de la construction européenne. Il ne faut pas attendre 2006, non pour réinventer mais pour adapter cette politique à l'évolution économique et sociale des régions d'Europe. Si cette étude pouvait initier une action dans ce sens, elle aurait atteint son objectif.

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHESE ET MESSAGE PRINCIPAL | 1 |
| COMPTE-RENDU | 3 |
| 1 - LE DIAGNOSTIC DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES REGIONS DE L'UE | 3 |
| 2 - L'EVALUATION DE L'IMPACT DES INTERVENTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES | 7 |
| 3 - QUELLES RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS POLITIQUES? | 11 |
| <u>ANNEXES</u> | 15 |
| NOTE INTRODUCTIVE - CE QUE LE DEUXIEME RAPPORT SUR LA COHESION NOUS APPREND (Marjorie Jouen) | 15 |
| LA NOUVELLE PHASE DE DEVELOPPEMENT ET LES INEGALITES ASSOCIEES (Mick Dunford) | 18 |
| LE PROCHAIN ELARGISSEMENT DE L'UE: CONSEQUENCES POUR LE PORTUGAL (Iva Pires) | 20 |
| COMMENT EVALUER L'IMPACT DES INTERVENTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES DEPUIS 1994? (John Bradley) | 26 |
| POLITIQUES PUBLIQUES ET INEGALITES REGIONALES (Philippe Martin) | 30 |
| INTEGRATION ECONOMIQUE ET CROISSANCE REGIONALE (Brian Morgan) | 37 |
| BREVES REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION (Nicolas Jabko) | 45 |
| DE L'EVALUATION QUALITATIVE AUX PROPOSITIONS POLITIQUES (Francesc Morata) | 47 |
| PROGRAMME DU SEMINAIRE | 50 |
| LISTE DES PARTICIPANTS | 51 |

SYNTHÈSE ET MESSAGE PRINCIPAL

Depuis le milieu des années 80, la réduction des disparités nationales dans l'UE a été substantielle, principalement grâce aux Fonds structurels qui ont permis aux pays les moins avancés de construire des infrastructures et de moderniser leurs économies. Cette réussite incontestable à l'échelon national est plus discutable aux échelons territoriaux inférieurs, qui semblent obéir à des logiques différentes de développement. C'est pourquoi, si l'objectif de réduction des écarts entre les régions européennes et non seulement entre les Etats continue de sous-tendre la politique de cohésion, des réorientations seront nécessaires à l'avenir.

En effet, l'Europe, comme d'autres zones développées du reste du monde, semble suivre un nouveau modèle de croissance depuis le début de la décennie 90, mais ses manifestations n'apparaissent clairement que depuis 1995. Poussée par la troisième révolution technologique, la création de richesses est principalement déterminée par des facteurs immatériels (éducation et formation, innovation technologique et recherche, réseaux de communication et relations de confiance). Répondant à un impératif d'efficacité, le développement se concentre sur les territoires qui sont bien dotés au regard de ces facteurs et laisse les autres très en retrait, selon un processus rapide et cumulatif. Ce modèle engendre une distribution des revenus bien plus inégale que par le passé, pour deux raisons majeures : d'une part, la dématérialisation de l'économie qui lui est associée permet une accumulation de richesse et de savoir sans limites ; d'autre part, les mécanismes et les politiques de redistribution classiques sont devenus inadaptés. Il en résulte une tension grandissante entre développement économique et progrès social, qui peut être manifeste sur des zones géographiquement très proches (phénomène de convergence globale et de divergence locale).

Pour le territoire européen, ce phénomène se traduit par la dichotomie centre-périphérie et par l'accroissement ou la persistance des disparités infra-nationales dans certains pays. Cependant, l'Europe connaît aussi, depuis peu, de nouveaux foyers de développement sur des espaces spécifiques, (Mer Baltique, frontière Portugal/Espagne). Ceux-ci pourraient être la manifestation de nouvelles formes d'intégration mais leur étendue et leur importance sont encore mal appréhendées.

De telles tendances amènent à être très prudent sur les perspectives de rattrapage des régions bénéficiaires des Fonds structurels qui, d'une part, souffrent de faibles niveaux de productivité en présentant des retards cumulatifs sociaux et parfois institutionnels et, d'autre part, risquent d'être confrontés prochainement à de nouvelles restructurations du fait de l'élargissement vers l'est (les pays candidats étant des concurrents en termes de marchés et de destination des investissements directs étrangers).

L'impact des Fonds structurels mérite d'être étudié dans une perspective large, car vouloir fonder la légitimité de la politique de cohésion uniquement sur les résultats économiques peut se transformer en piège. Ces résultats doivent être utilisés avec précaution pour trois raisons :

- D'abord, la nature même des Fonds structurels biaise les évaluations. Les montants alloués restent faibles comparés à ceux de la solidarité nationale ; les zones bénéficiaires subissent l'influence d'autres politiques ou réglementations nationales ou régionales ; les périodes sur lesquelles portent les évaluations sont souvent trop courtes pour apprécier des changements structurels.
- Ensuite, les données disponibles ne permettent pas d'effectuer une modélisation macro-économique pertinente et fiable. La FBCF –formation brute de capital fixe- constituerait un indicateur plus pertinent que le PIB/habitant mais les séries historiques sont discontinues.

- Enfin, les évaluations micro-économiques ne répondent pas totalement à une logique quantitative et scientifique. Elles privilégient l'approche par programme au détriment de l'approche par région ; il reste très difficile de connaître le montant total reçu par un territoire et d'agréger les données.

Par contre, les Fonds structurels ont joué un rôle majeur qualitatif et politique dans le développement des régions. Ils ont non seulement eu un effet dynamique sur la participation au grand marché intérieur des régions excentrées ou en retard de développement mais aussi, par le biais des règles de programmation, ils ont influencé les territoires bénéficiaires dans un sens positif face aux nouveaux facteurs de développement (innovation, capital social, association des partenaires économiques et sociaux, coopération avec les universités, etc.). Leur valeur ajoutée s'exprime dans le choix des priorités de développement régional, dans la modernisation de la gestion publique et, parfois, dans le changement des mentalités. Ils peuvent, à juste titre, être considérés comme des instruments privilégiés de l'intégration européenne.

Ces considérations relatives au contexte économique et à l'impact des Fonds structurels permettent de formuler diverses recommandations d'ordre technique ou politique pour renforcer la cohésion économique et sociale européenne à l'avenir. Pour ce qui est des futures orientations politiques, deux approches concurrentes s'offrent :

- La première conserve l'objectif de rattrapage et de réduction des écarts de développement économique et social mais propose de s'affranchir du PIB/habitant comme critère prédominant d'éligibilité, en le remplaçant ou en le complétant par d'autres indicateurs plus représentatifs des retards structurels (indicateurs sociaux et institutionnels). Elle prône la réforme des priorités communautaires en adéquation avec les nouveaux déterminants du développement économique : moins d'infrastructures lourdes et davantage d'infrastructures immatérielles ; des actions de soutien à l'innovation régionale, à la modernisation des institutions, à l'amélioration et l'accroissement des « biens publics », à la formation-éducation, etc. Elle recommande aussi d'abandonner les interventions sur des micro-territoires pour se concentrer sur les stratégies de niveau régional et de renoncer à essayer de répondre à des problèmes sociaux ou territoriaux trop spécifiques (utilisation d'un index régional composite).
- La seconde va un peu au-delà, puisqu'elle postule que les disparités entre les régions ne résultent pas seulement d'un déficit de croissance mais aussi des lacunes et de l'obsolescence des politiques de redistribution. Les interventions communautaires devraient alors promouvoir la composante politique et sociale de l'intégration européenne, en plus de la cohésion économique entre les régions. L'objectif principal deviendrait : « garantir l'accès de tous les acteurs régionaux à un développement social durable ». Accompagnées d'une conditionnalité renforcée, les interventions communautaires s'intégreraient dans un ensemble politique plus ambitieux et plus vaste, incluant notamment une remise à plat des systèmes de redistribution dans les Etats membres, une adaptation institutionnelle interne des régions et un soutien à l'innovation économique, mais aussi sociale et politique sur des micro-territoires.

COMPTE-RENDU

Les 16 chercheurs en économie, science politique, géographie et sociologie qu'avaient réunis Notre Europe et EPC se sont appuyés sur les trois principaux chapitres de la note introductive (voir annexe) pour partager leurs analyses de la situation européenne territoriale. D'accord pour considérer qu'à l'avenir la politique de cohésion devrait être réorientée si elle entendait rester un instrument de réduction des disparités régionales, ils ont formulé diverses propositions de réforme.

1 - LE DIAGNOSTIC DE LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES REGIONS DE L'UE

Pour **Mick DUNFORD**, les pays développés butent aujourd'hui sur un problème de redistribution, plutôt que sur un problème de création de richesses. Les écarts se creusent aussi bien entre les individus et les groupes sociaux, qu'entre les territoires. Son raisonnement s'appuie sur les thèses d'Amartya Sen et de Danny Quah. Pour le premier auteur, le développement n'existe que lorsque tout le monde peut accéder aux services de santé et d'éducation, aux transports collectifs, aux loisirs, etc. Donc, nos pays ne devraient pas être comparés en fonction de leur niveau moyen de revenu mais de leur capacité à redistribuer correctement au plus grand nombre ce qui est produit et même accumulé par un petit groupe. Pour le second auteur, nous sommes entrés dans une nouvelle ère : le modèle de croissance « à deux bosses », caractérisé par la disparition des « classes moyennes » et l'aggravation de la fracture sociale, est en train de se généraliser (voir graphique en annexe). Cette évolution est surtout due à l'absence de limites à l'accumulation de capital sous toutes ses formes, rendue possible par la dématérialisation de l'économie (à titre d'exemple, les droits d'auteur sur une œuvre reproduite via Internet sont illimités). Face à ce changement de modèle de croissance, les systèmes de redistribution européens paraissent impuissants. Sur le plan territorial, le phénomène majeur auquel l'Europe est confrontée est celui d'une divergence de trajectoires des régions, qui s'est accéléré récemment avec la diffusion des technologies de communication et la réorganisation des modes de production des entreprises. En cherchant à aider les régions les moins riches à rattraper leur retard par des programmes de développement économique, la politique structurelle européenne se trompe partiellement de cible ; elle sous-estime les deux facteurs les plus importants qui déterminent aujourd'hui les inégalités, le niveau d'éducation et la qualité des institutions.

Le diagnostic d'**Iva PIREs** n'est pas non plus très optimiste lorsqu'elle constate que les pays ou les régions les plus en retard s'épuisent à rattraper les plus avancés. Jusqu'au milieu des

années 90, les Fonds structurels ont joué un rôle majeur en soutenant le Portugal, l'Espagne, l'Irlande et la Grèce dans leur modernisation économique et leur équipement en infrastructures. Ils ont d'ailleurs eu une influence plus grande que les investissements directs étrangers dans la convergence de ces pays. Mais il semble que ce modèle de rattrapage s'essouffle et que la stratégie relative à « l'économie de la connaissance » initiée à Lisbonne ne soit pas non plus totalement adaptée aux régions défavorisées : celles-ci ont parfois déjà atteint un taux d'emploi élevé mais souffrent d'une faible productivité. Ces pays sont aussi situés sur un créneau de production et d'investissement en concurrence directe avec les pays d'Europe centrale, ce qui se traduit pour le Portugal par exemple par un ralentissement des investissements étrangers allemands et français et la nécessité de procéder à des reconversions vers des secteurs à plus haute valeur ajoutée. Le défi n'est pas en soi négatif mais il suppose un redoublement des efforts de formation et d'investissement en recherche-développement. Le coût de ces dépenses pour les finances publiques ne doit pas être sous-estimé car les entreprises privées ne l'assumeront probablement pas. Une tendance nouvelle mérite toutefois d'être signalée : les régions portugaises frontalières ont enregistré une croissance soutenue depuis trois ans grâce aux investissements espagnols. Ceci pourrait correspondre à la naissance d'une forme particulière d'intégration régionale mais le caractère récent des données empêche encore d'en tirer des conclusions définitives.

La discussion s'est focalisée sur 4 questions :

- Quels phénomènes expliquent les principales tendances à l'œuvre dans les régions européennes ?

La plupart des participants se sont référés aux théoriciens de la croissance et de la géographie économique, considérant que la tendance principale en Europe est la polarisation du développement territorial. A l'échelle européenne, on assiste à une certaine convergence entre les pays, mais plus on étudie ce qui se passe aux niveaux inférieurs, plus on constate que les inégalités persistent et parfois se creusent. Ce phénomène de « convergence globale, divergence locale » s'observe aussi bien dans les villes entre les quartiers, qu'entre les groupes sociaux. A l'échelle régionale, les effets d'agglomération sont amplifiés par le regroupement d'entreprises dynamiques soucieuses de réduire leurs coûts de transaction, de mutualiser les retombées de leurs investissements et de leurs avancées technologiques, tout en disposant d'une main d'œuvre locale bien formée. On assiste à un renforcement des oppositions territoriales centre-périphérie que l'amélioration des infrastructures de transport et les progrès du grand marché intérieur ont facilité. La mise en place de l'UEM accroît encore

cette tendance, car elle soumet les régions à une concurrence plus directe. A la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis, la mobilité géographique des Européens reste structurellement faible et ne peut donc pas jouer pour atténuer les disparités. Par contraste avec les décennies passées, ce sont probablement davantage les facteurs immatériels et qualitatifs que les facteurs matériels et quantitatifs qui différencient les régions. Par leur souplesse d'utilisation et en tant que source d'innovation, les technologies de l'information amplifient ces tendances.

- Comment expliquer les écarts persistants entre certaines régions et certains pays ?

La principale explication conjoncturelle des écarts provient de l'incapacité ou de la lenteur des régions défavorisées à profiter de la nouvelle vague d'innovation technologique à partir du milieu des années 90. Mais si certaines régions défavorisées peinent à rattraper les autres, c'est souvent qu'elles souffrent de retards cumulatifs économiques et sociaux, dont certains trouvent leur origine dans les attitudes culturelles. Pêle-mêle et sans qu'on puisse en hiérarchiser les causes, on peut invoquer l'héritage du passé et les structures politiques, l'éloignement des grands marchés de consommation et les coûts de transport, les inégalités traditionnelles entre ville et campagne, l'environnement économique peu porteur qui aboutit à ce que les investissements directs étrangers ne donnent pas les mêmes résultats selon les régions ou les pays, la rareté des ressources humaines et l'incapacité de la zone à capter l'innovation technologique, les rigidités du marché du travail et plus précisément le coût unitaire du travail. Cependant, ce dernier élément apparaît discutable lorsque l'on étudie la situation de certaines régions portugaises et anglaises, ou du Mezzogiorno italien. Outre une très faible productivité et une main d'œuvre peu qualifiée, ces régions souffrent de la sous-utilisation des ressources locales, liée aux défaillances des institutions publiques. On peut aussi déplorer dans ce cas la mauvaise coordination entre les politiques communautaires et les politiques nationales, notamment sectorielles. Enfin, les interventions structurelles communautaires couplées à la suppression des barrières non tarifaires ont souvent eu des effets pervers en provoquant un changement des habitudes de consommation locales et leur alignement sur celles des régions les plus riches. Du coup, la dépendance des régions périphériques à l'égard des biens de consommation et des services produits à l'extérieur s'est accrue.

Les économistes ne s'inquiètent pas outre mesure de ces disparités dans la mesure où le développement est inégal par nature. Historiquement, les villes étaient plus dynamiques que les campagnes et certaines régions commerçantes plus prospères que les zones en autarcie. Au contraire, les sociologues, les politologues et les géographes considèrent que la situation

actuelle est inquiétante. Les écarts trop grands et trop visibles, du fait notamment des technologies de l'information, sont sources de tensions que les pouvoirs publics sont incapables de réduire.

- Pourquoi certaines régions prospèrent-elles ?

La reprise de la croissance dans les régions et les pays centraux provient de leur capacité à valoriser leur dotation en facteurs immatériels. Une des clés de leur réactivité est ce qu'on appelle le capital social, qui concerne autant les pouvoirs publics que les habitants et les acteurs économiques. La richesse du capital social régional ou local résulte d'une bonne interaction entre social et économique, c'est-à-dire d'un haut niveau de qualification de la main d'œuvre, de relations suivies entre les universités, les centres de recherche et les unités de production, d'un climat de coopération entre les entreprises, d'une qualité de vie correcte garantie par des services collectifs efficaces, des pouvoirs publics non corrompus et dynamiques. De manière traditionnelle, les villes et les zones à forte densité de population sont souvent mieux placées car, d'une part, elles offrent aux entreprises des débouchés aisés sur un vaste marché de consommation et, d'autre part, une main d'œuvre diversifiée et nombreuse. Les formules de « district industriel » ou de « cluster » sont l'archétype de ce type de développement à croissance rapide fortement attractif pour les nouvelles entreprises et celles à haute valeur ajoutée. Si certaines régions bénéficient d'un avantage comparatif ancien qu'elles peuvent valoriser, d'autres ont su s'imposer sur des créneaux neufs. Le positionnement sur une filière ou dans un secteur en fonction de son degré de maturité joue donc un rôle important.

- De quelle nature seront les disparités les plus grandes à l'avenir, entre les Quinze et dans une Union élargie ?

Les disparités futures risquent d'être principalement sociales et culturelles, voire institutionnelles, même si leur traduction est économique.

Au sein des 15, les pays qui ont bénéficié avec succès des Fonds structurels dans la décennie passée, notamment l'Irlande et le Portugal, devront réorienter une partie de leur appareil productif vers le secteur tertiaire et les productions à plus haute valeur ajoutée. Cette transition assurément souhaitable risque d'être difficile à vivre pour les zones qui accèdent tout juste à un niveau de développement correct, d'autant qu'elles peuvent subir la concurrence des pays candidats en termes de marché et de destination des investissements directs étrangers. D'autres inégalités peuvent s'amplifier, en relation avec le

dysfonctionnement des systèmes de redistribution nationaux. Bien qu'ils soient de moindre ampleur statistique et sans traduction territoriale évidente, ces écarts toucheront des catégories d'individus incapables de s'adapter aux nouvelles technologies ou aux nouvelles conditions du marché du travail, peu mobiles, habitant des zones plus touchées par des restructurations. Il est en effet significatif que les zones éligibles à l'objectif 2 (zones en restructuration industrielle) engrangent des succès très inégaux. Dans la perspective de l'élargissement, les écarts institutionnels et la capacité administrative représenteront probablement les lignes de fracture les plus importantes.

Même si l'hypothèse de l'émergence de nouvelles formes d'intégration régionale entre le Portugal et l'Espagne entre en résonance avec le développement de la coopération en Mer Baltique et la recherche d'un développement spatial polycentrique, l'étendue et l'importance de ce phénomène sont encore mal appréhendées. Il est donc vraisemblable que dans les dix prochaines années l'opposition centre-périphérie prédominera, à l'échelle du continent européen comme au sein de chaque pays. Il faudra choisir entre deux objectifs incompatibles pour la politique de cohésion : soit garantir la convergence de tous les pays membres vers la moyenne communautaire, soit éviter à tout prix que les écarts ne se creusent entre les régions d'un même pays.

2 – L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES INTERVENTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES

John BRADLEY a d'abord mis en doute le crédit qu'on pouvait accorder aux exercices d'évaluation macro-économiques en soulignant que le montant des fonds structurels est très faible par rapport à la solidarité nationale et qu'ils portent parfois sur des zones de petite taille (NUTS III ou infra-NUTS III)¹ pour lesquelles d'autres politiques sectorielles ou nationales ont un impact supérieur. Il ne faut pas oublier que les transferts sociaux entre individus représentent les flux les plus importants de redistribution au sein des pays européens. De plus, les effets des politiques structurelles ne se font sentir que sur des périodes longues excédant largement une période de programmation de 5 ou 6 ans. A titre d'exemple, la réussite de l'Irlande repose sur la combinaison d'une politique fiscale attractive pour les investissements directs étrangers, d'un pacte social ayant garanti la modération salariale et la distribution des fruits de la croissance aux populations les plus défavorisées, et d'un programme d'éducation

¹ La classification NUTS (nomenclature des unités territoriales à des fins statistiques) représente un cadre standard d'analyse de l'évolution économique et sociale. Le niveau NUTS II correspond à celui des régions et le niveau NUTS III à un périmètre et une population inférieurs.

très volontariste destiné à constituer une offre de main d'œuvre qualifiée adaptée au nouveau positionnement économique du pays. Ce résultat n'aurait pas pu être obtenu si l'Irlande avait été une région du Royaume-Uni, car alors elle n'aurait pas disposé des compétences fiscales, budgétaires et législatives nécessaires. L'évaluation de l'impact des Fonds structurels devrait être effectuée en croisant une approche horizontale – par comparaison avec les autres politiques communautaires qui ont un impact territorial comme l'UEM, la politique de concurrence ou celle des transports – et verticale – par comparaison avec les politiques initiées principalement aux niveaux national et régional. Il est regrettable que les évaluations micro-économiques soient focalisées sur l'efficacité globale des programmes et ne permettent pas de répondre à la question de l'efficacité de chaque type de mesure. Par ailleurs, jusqu'à présent le calendrier des évaluations était déconnecté de celui des interventions, ce qui faussait les analyses.

Philippe MARTIN insiste, quant à lui, sur la temporalité des effets des interventions communautaires et sur l'échelle géographique des évaluations. Selon que l'on se place sur une période courte de 5 ans ou sur une période longue de plus de 10 ans, les résultats constatés sont différents et on ne peut pas tenir le même discours sur l'impact des fonds structurels. Ainsi, la construction d'une autoroute peut avoir des effets positifs à moyen terme dans une région défavorisée puisqu'elle accroît la demande de travail et de biens, mais à plus long terme l'effet sur l'offre peut s'avérer négatif car la diminution des coûts de transport amène les entreprises à réviser leur stratégie de localisation. Les entreprises à marge et salaires élevés préféreront se rapprocher des pôles d'innovation technologique et d'autres entreprises similaires situées dans des zones plus centrales d'où elles exporteront vers la région périphérique. Au contraire, les entreprises de secteurs concurrentiels resteront sur place parce que le faible coût salarial est déterminant pour elles. Les évaluations macro-économiques des interventions structurelles qui ne s'intéressent qu'au niveau national ne démontrent rien car elles sous-estiment l'importance des tendances actuelles à la convergence globale. Dans le cas de l'Irlande, du Portugal et dans une moindre mesure de l'Espagne, l'effet du marché unique a probablement été plus fort que celui des Fonds structurels au début des années 90. Par ailleurs, les données régionales permettant de fonder un modèle macro-économique fiable ne sont pas disponibles ; les séries relatives à l'accumulation du capital ne sont pas continues alors que cette grandeur est sûrement plus significative que le PIB.

Le débat s'est articulé autour de trois thèmes :

- L'insignifiance des évaluations actuellement disponibles

La discussion a confirmé l'analyse de John Bradley sur la fragilité des bases économiques de l'évaluation. Certains participants se sont même interrogés sur la pertinence du PIB/habitant comme critère d'éligibilité et comme donnée de base pour l'évaluation économique, car le niveau du PIB régional résulte presque autant des effets des réglementations ou des politiques nationales que des problèmes structurels locaux. Dans certains pays et dans certaines régions, les statistiques sont encore peu satisfaisantes et la complexité des circuits financiers est telle que l'on n'arrive pas à connaître le montant exact des fonds reçus au cours d'une période donnée sur un territoire.

Faute d'une méthodologie commune, il est pratiquement impossible de faire la synthèse des évaluations micro-économiques et d'agréger les études régionales. A ce niveau d'ailleurs, sauf pour les zones classées en objectif 1 (régions en retard de développement), les sommes issues des Fonds structurels paraissent souvent dérisoires. Dans certains cas, pour les grands travaux financés par le Fonds de cohésion par exemple, l'évaluation des projets serait plus intéressante que l'évaluation d'un programme.

En dépit des améliorations récentes dues à des efforts substantiels, les raisons de la faiblesse des évaluations sont discutées : pour certains participants, le coût de la modélisation constitue un frein, d'autant qu'il faudrait élaborer un modèle complexe multi-niveaux et multi-régions pour croiser toutes les informations. Pour d'autres, seule l'absence de volonté politique explique la lenteur de la création d'une base de données fiable. Il ne faut pas oublier que la logique d'évaluation s'est imposée tardivement car elle ne correspondait pas à la vision initiale des concepteurs des Fonds structurels davantage soucieux de redistribuer correctement les fonds et de faire participer un grand nombre de zones à des projets européens.

- Le paradoxe de l'évaluation et le piège de la légitimité économique pour les Fonds structurels

Le décalage dans le temps entre les résultats des évaluations et les préoccupations d'actualité des responsables politiques est inhérent aux fonds structurels. On peut toutefois considérer qu'ils ont à peu près rempli leur tâche en améliorant la cohésion de l'ensemble européen. L'impact des interventions communautaires ne pourrait être formellement établi que si l'on pouvait imaginer ce qu'aurait été la situation en leur absence, ce qui n'est guère envisageable.

Vouloir fonder la légitimité de la politique de cohésion uniquement sur des résultats économiques peut s'avérer contre-productif. En effet, les économistes rappellent que, pour eux, la réduction des disparités se justifie parfaitement pour des motifs d'équité, mais pas d'efficacité. De plus, ils ne prêtent pas attention aux inégalités infra-régionales ou aux externalités négatives des agglomérations alors qu'elles sont souvent sources d'inquiétude pour les responsables politiques (risques sociaux, violences urbaines, pollution, etc).

Les institutions européennes butent sur un paradoxe : d'une part, l'évaluation de l'efficacité des Fonds structurels est utile et donne des résultats positifs mais elle présente peu d'intérêt pour le grand public, ainsi rassuré de savoir que les pouvoirs publics ont bien dépensé l'argent et ne sont pas corrompus mais pas forcément convaincu de la nécessité de dépenser de tels montants. D'autre part, si l'évaluation de l'efficacité est plus parlante pour le public et permet de montrer quels résultats ont été atteints, elle peut conduire à exiger une rentabilité immédiate pour les Fonds structurels, ce qui n'est pas leur objet.

Ainsi, pour le programme PHARE, la logique d'évaluation « coût-bénéfice » s'est révélée catastrophique, d'autant qu'elle ne tenait pas compte de la situation de départ des pays bénéficiaires, lesquels se situaient à des degrés très différents de la transition économique. Cette leçon devrait être bien retenue par les institutions européennes.

- L'impact des Fonds structurels en tant qu'instruments d'europanisation

Le rôle joué par les Fonds structurels pour faire progresser l'intégration européenne et dans la convergence institutionnelle est largement reconnu. Ils ont contribué à la diffusion des bonnes pratiques en matière de gestion publique et à l'ingénierie des programmes de développement régional dans les Etats membres. Ils ont influencé la façon de mettre en œuvre le développement d'une région avec des partenaires responsables et selon une méthode plus démocratique, en s'appuyant sur une stratégie de développement et pas seulement la juxtaposition de projets, en substituant une rationalité économique ou sociale (analyses ex ante des atouts et des handicaps, études d'impact, études de marché) au bon vouloir politique ou au simple effet de mode et d'imitation dans le choix des projets.

Force est de reconnaître que les résultats ont beaucoup varié selon les pays et les régions. Parfois les changements ont été rapides et durables ; ils ont touché à la fois les méthodes de travail, l'organisation institutionnelle et les mentalités, plaçant les territoires bénéficiaires en meilleure position face aux nouveaux facteurs de développement (innovation, capital social, association des partenaires économiques et sociaux, coopération avec les universités, etc.).

Les performances ont alors été remarquables, comme en Irlande et au Portugal. Mais, dans d'autres cas, les progrès ont été lents et les transformations semblent peu stables.

Cet impact ne peut être considéré comme fortuit puisqu'il est la conséquence directe de la « discipline » des fonds structurels instaurée depuis 1987. Les règles de la programmation sont contraignantes pour les autorités publiques bénéficiaires (constitution de comités de programmation et de suivi, conception de programmes pluriannuels, évaluation des programmes, contrôle financier strict, etc). Cependant des améliorations seraient sûrement possibles car les 3 Fonds structurels n'ont pas officiellement pour objectif de promouvoir l'intégration et s'attachent à poursuivre des buts plus sectoriels. De plus, les interventions communautaires ne s'appuient pas sur les bons indicateurs du développement du futur ; un index institutionnel n'existe pas encore.

3 – QUELLES RECOMMANDATIONS ET ORIENTATIONS POLITIQUES ?

Nicolas JABKO s'interroge d'abord sur les conditions qui ont permis l'avènement de la politique de cohésion. Celle-ci a bénéficié d'une bonne conjonction entre un consensus politique (réussir l'adhésion de l'Espagne et du Portugal) et un contexte économique porteur (l'achèvement du grand marché intérieur). Aujourd'hui, l'élargissement vers l'est n'est pas abordé de la même façon par les pays membres et les pays candidats ; les flux commerciaux sont déjà très élevés et l'offre des Fonds structurels apparaît en décalage avec les besoins d'amélioration de la qualité des ressources humaines et de la capacité institutionnelle, tels qu'ils ressortent du Second rapport cohésion. Globalement on peut reprocher à la politique de cohésion actuelle de s'être transformée en un agrégat de priorités sectorielles ou territoriales, sans cohérence d'ensemble. A défaut de proposer un nouveau concept mobilisateur et unificateur, Nicolas Jabko identifie deux conditions nécessaires pour y parvenir : d'abord, il faut assurer une meilleure adéquation entre les actions proposées et le diagnostic sur les besoins des régions et ceux de l'Union européenne - si elle veut rester/devenir une entité territoriale cohésive- . Ensuite, il faut résister à la tentation de la re-nationalisation qui n'aboutirait pas forcément aux économies budgétaires attendues, une mise en œuvre à divers niveaux géographiques risquant d'être plus onéreuse du fait de l'intervention d'une nouvelle administration et engendrant des coûts supplémentaires de coordination. Sur le plan politique, le message d'abandon de l'objectif de cohésion européenne serait désastreux.

L'approche de **Brian MORGAN** est tout autre puisqu'il repart de l'objectif de développement économique régional et qu'il essaie de réfléchir à une réforme des instruments et des priorités, sans remettre en cause la logique des Fonds structurels. Considérant que les

théories du développement endogène mériteraient plus d'attention de la part des politiciens et que les modèles néo-classiques ne nous aident pas parce qu'ils se réfèrent à des chocs exogènes, il s'attarde sur la séquence « invention-innovation-diffusion » du cycle Schumpeterien de développement. Dans les régions européennes défavorisées, c'est précisément la phase de diffusion qui est défailante. On sait depuis plusieurs années que la recherche-développement provoque des externalités positives que les entreprises ont tendance à internaliser en l'absence d'intervention publique. Les pouvoirs publics doivent donc veiller à la création d'un environnement général favorable à la diffusion de l'innovation, en encourageant notamment la formation de clusters/districts, les investissements directs étrangers, les réseaux et l'amélioration de l'efficacité du grand marché intérieur. Il faut une politique à long terme de développement basée sur la connaissance et éviter les coups de frein et d'accélérateur comme risquent d'en provoquer les modifications incessantes des listes de recommandations issues des Sommets européens (Lisbonne, puis Stockholm).

La discussion met en évidence trois principaux courants d'analyses et de recommandations :

1) Une approche strictement économique et parfois cynique, selon laquelle il n'y a rien à faire pour renforcer la cohésion économique et sociale en Europe, sauf à la marge, puisque les inégalités sont sources de dynamisme et qu'elles finiront par se réduire à long terme. Néanmoins, l'expérience montre qu'une politique publique peut être efficace si elle est bien ciblée et si elle intervient à un moment « d'indétermination territoriale » (c'est-à-dire une période de changement des critères de localisation des activités) liée à un choc exogène. Ceci a été le cas de certaines infrastructures de télécommunication et d'information qui ont permis à des régions de devenir attractives sur de nouveaux créneaux. On peut aussi préconiser une incitation plus forte à la mobilité de la main d'œuvre en diminuant le coût de transport des personnes et en aménageant les réglementations (aides aux entreprises) pour rétablir les conditions de concurrence. Au-delà, les principales recommandations visent à :

- mieux coller aux évolutions économiques de fond qui touchent le développement c'est-à-dire ne plus aider les infrastructures lourdes mais l'innovation
- mieux appréhender ce qui se passe grâce à des indicateurs pertinents (sociaux et institutionnels)
- réconcilier les évaluations micro et macro-économiques

2) Une approche plus politique, conservant l'objectif de rattrapage économique pour assurer la future cohésion européenne. On doit alors revoir les périmètres d'intervention (NUTS), en

sachant qu'au-dessous de NUTS II on ne peut pas s'attendre à ce que les fonds structurels produisent un réel effet. Il faut probablement accroître les montants alloués pour que les subventions soient significatives dans les budgets régionaux. Du point de vue de l'équité, on mettra également l'accent sur les « biens publics » et sur la diffusion des nouvelles technologies pour corriger les défaillances du marché, au lieu de se focaliser sur des investissements à forte rentabilité économique. Les universités devraient être mieux associées à la conception et la conduite des projets aidés par les Fonds structurels. Dans ce cadre, la spécificité des trois fonds ne paraît guère justifiée et leur fusion pourrait même accélérer la transition vers des politiques de développement de la connaissance. Les interventions sur des micro-territoires sont difficilement compatibles avec l'esprit de la politique structurelle. Tout au plus, elles peuvent être justifiées par des situations de crise ponctuelle, sociale ou économique, et devraient donc être traitées à part.

3) Un changement de logique, partant de l'idée que « l'élargissement est un choc politique qui appelle un nouveau contrat politique » et sortant du strict champ de l'économie régionale. Pour les participants favorables à cette option, un simple *lifting* de la politique de cohésion ne suffira pas car il n'offrira qu'une version peu attractive de la solidarité européenne. Si on table sur une évolution lente des priorités régionales, on échouera car la tentation reste forte de financer des infrastructures lourdes dont la visibilité est grande et qui peuvent facilement être évaluées et contrôlées. La baisse de la part des aides aux entreprises et aux ressources humaines dans les programmes 2000-2006, malgré les recommandations de la Commission, illustre malheureusement cette situation. Cependant, en axant la politique de cohésion sur des infrastructures immatérielles seulement, on risque d'entretenir les disparités car les régions les plus défavorisées sont bloquées dans un cercle vicieux : peu attractives pour les investissements privés, elles ne peuvent faire valoir un « effet de levier » élevé pour les fonds communautaires. Il faut donc probablement maintenir pour celles-ci un instrument comme le Fonds de cohésion.

Dans la perspective d'une Europe à plus de 25 membres après 2006 et si l'on veut éviter la dérive vers un espace économique à plusieurs vitesses, il faut redéfinir les termes d'un arbitrage aussi cohérent que celui de 1986 avec le Portugal et l'Espagne et mettre au point de nouveaux mécanismes de redistribution au niveau européen. De nouveaux mots d'ordre mobilisateurs ont d'ailleurs été proposés : « welfare for everybody » ou « le droit au développement durable pour tous ». Ce vaste projet politique inclurait notamment une remise à plat des systèmes de redistribution dans les Etats membres, une adaptation institutionnelle

interne des régions et un soutien à l'innovation économique, sociale et politique sur des micro-territoires. La réforme des fonds actuels, notamment le FSE, dans leurs objets et leurs modes de fonctionnement ainsi que des conditions plus strictes de gestion des fonds publics européens par les régions constitueraient les premières étapes de cette réforme.

Si aucun participant n'a soutenu l'approche 1), en considérant qu'elle n'était pas politiquement réaliste et trop éloignée du modèle social et économique européen, les préférences se partageaient presque à égalité entre les deux autres options. Elles étaient d'ailleurs considérées comme concurrentes. La principale objection à l'option 3) était qu'elle requérait une forte volonté politique et risquait de se heurter à de nombreux obstacles : pesanteurs administratives et comptables, concurrence entre les organisations sectorielles et territoriales qui gèrent les fonds et les politiques, manque d'élan communautaire et d'engagement solidaire des Etats membres. « Pourtant, a-t-il été répondu, c'est seulement ce type de proposition ambitieuse qui permettra de faire face aux importants problèmes de cohésion à venir, notamment ceux liés à l'élargissement ».

ANNEXES

NOTE INTRODUCTIVE : CE QUE LE DEUXIEME RAPPORT SUR LA COHESION NOUS APPREND

Marjorie Jouen

La Commission a publié en février 2001 le deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, intitulé « Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires ». Partant de la situation actuelle des régions et des tendances d'évolution futures, dans la perspective de l'élargissement vers l'est, elle analyse la contribution des politiques communautaires à l'objectif de cohésion et dresse ensuite un bilan des interventions structurelles.

Elle en tire des conclusions et formule des recommandations sur :

- les futures priorités de la cohésion économique et sociale ;
- l'organisation du système de gestion des interventions à venir (zonage, allocations budgétaires) ;
- la coordination des autres politiques au niveau territorial.

Ce document, destiné à lancer un débat, se termine par une série de 10 questions très ouvertes, auxquelles la Commission invite toutes les organisations intéressées à répondre. (voir http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/report2/contentpdf_en.htm)

Le diagnostic

Selon ce rapport, les principales tendances observées en matière d'écart de développement et de revenu dans l'UE sont les suivantes :

- la réduction des disparités nationales a été substantielle. Cependant au niveau régional, certains écarts se sont creusés, soit parce que les régions les moins développées ont eu des difficultés à rattraper la moyenne communautaire, soit parce que les régions les plus avancées ont enregistré une forte croissance. Cette situation se rencontre aussi bien parmi les plus riches Etats membres que dans les 4 pays, dits de la cohésion. Dans ceux-ci, les résultats nationaux sont remarquables puisque entre 1988 et 1999, le PIB/Habitant de la Grèce a évolué de l'indice 58 à 67 et celui de l'Espagne de 72 à 82. Pendant la même période, le Portugal a été propulsé, si l'on peut dire, de l'indice 59 à l'indice 76 et l'Irlande de 64 à 114. Mais, entre 1988 et 1998, l'écart entre les régions les plus et les moins prospères (les 10% extrêmes) n'a presque pas diminué en passant de 2,8 à 2,6. Si les disparités régionales mesurées en écart-type sont restées à peu près stables sur la même période (en passant de 26,7 à 28,3 dans l'UE à 15, non compris les nouveaux Länder), certains pays ont enregistré une dégradation de la cohésion économique interne. C'est le cas par exemple de l'Espagne, dont l'écart-type a augmenté allant de 13,9 à 19,1, de la Grèce de 6,1 à 10,2, de l'Irlande de 13,9 à 17,3 (seulement entre 1995 et 1998), de l'Italie de 25,7 à 27,6.
- les écarts inter-régionaux sont généralement cumulatifs. Ils ne concernent pas seulement un PIB/habitant plus bas mais aussi un taux de productivité, un niveau d'éducation, une part des investissements en R & D et une capacité d'innovation technologique plus faibles. De même en matière sociale, un moindre taux d'emploi régional coïncide souvent, dans les régions les moins développées et les moins riches, avec un taux de chômage élevé, des inégalités marquées entre les hommes et les femmes sur le marché du travail, ainsi qu'une part plus importante de population en dessous du seuil de pauvreté.
- même si certaines zones présentent des caractéristiques particulières, qui appellent des réponses spécifiques (villes, zones rurales, régions frontalières, régions à handicaps naturels), l'analyse des disparités territoriales fait apparaître un clivage dominant selon

une logique centre-périphérie. L'indice d'accessibilité définit trois grands groupes de régions qui se rapprochent également dans leurs performances économiques et sociales (niveau du PIB/habitant, répartition sectorielle de l'emploi)

- néanmoins, on assiste à une évolution favorable en matière de dotations en infrastructures, ce qui permet d'être confiant sur l'amélioration des conditions générales pour le développement économique des régions en retard appartenant aux actuels Etats membres
- l'élargissement constitue un défi majeur quantitatif et qualitatif pour la cohésion d'un ensemble de 500 millions de citoyens. Le problème des pays candidats est principalement abordé à travers les écarts de revenu par habitant, l'élargissement provoquant le doublement du rapport entre les 10% de régions les plus riches et les 10% les plus pauvres de 2,4 à 5,3. Les besoins jugés les plus importants portent sur les investissements productifs, les infrastructures de transport, l'amélioration de l'environnement et le renforcement de la capacité administrative.

L'impact des interventions structurelles communautaires

La contribution de l'Union à la cohésion est analysée successivement à travers les politiques « sectorielles » - liées à l'UEM, le marché intérieur, la concurrence, l'agriculture, l'emploi, l'environnement, la recherche, les transports, l'énergie, les entreprises, la pêche – et les politiques structurelles. Bien que les politiques sectorielles aient un impact essentiel sur la structuration des territoires, il paraît difficile d'en tirer un bilan clair / positif pour l'instant en matière d'intégration européenne. Non seulement on ne peut pas pondérer leur influence réciproque, mais certaines politiques paraissent même avoir des effets contradictoires. Par exemple, l'UEM favorise d'un côté la convergence économique en imposant une politique de stabilité économique mais, d'un autre côté, elle soumet les régions les moins compétitives à des pressions accrues avec l'introduction de l'euro.

Pour ce qui regarde les interventions structurelles, leur contribution quantitative au développement des régions de l'objectif 1 reste évidemment essentielle. Pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande entièrement éligibles pendant la période 1994-99, les fonds structurels ont représenté respectivement 3,3%, 3,5% et 2,4% du PIB national. En termes d'investissements, les interventions structurelles jouent un grand rôle, équivalant à 15% de l'investissement total en Grèce, 14% au Portugal, 10% en Irlande et 6% en Espagne.

Pour la période 2000-2006, malgré les inflexions annoncées en matière de développement durable notamment, les infrastructures correspondent à 40% des sommes allouées aux régions de l'objectif 1, y compris au titre du fonds de cohésion, ce qui traduit une hausse. La part du soutien aux ressources humaines diminue légèrement en atteignant 24% et celle destinée au secteur productif chute de manière sensible en passant de 41% à 35%. L'environnement s'inscrit à hauteur de 10%. L'effort financier national pour les régions de l'objectif 1 est soumis à de grandes variations d'un pays à l'autre. Si la relève a été prise par le budget national en Irlande où les interventions structurelles communautaires ont considérablement diminué à partir de 2000, et si le Portugal, la Grèce et l'Italie consentent des efforts substantiels, la tendance générale est plutôt à la stagnation, voire à la baisse comme en Allemagne où les transferts en direction des nouveaux Länder ont été fortement réduits.

L'analyse de l'impact apparaît d'autant plus difficile que, vu sa date d'élaboration, le second rapport n'a pu s'appuyer sur les résultats d'évaluations récentes, telles que les évaluations ex-post des programmes 1994-99 par exemple.

Globalement, le PIB/habitant des régions en retard de développement éligibles à l'objectif 1 est passé de 63% en moyenne en 1988 à 70% en 1998 de la moyenne communautaire. Cependant, pris individuellement, les résultats sont parfois décevants pour l'objectif 1 puisqu'on enregistre la dégradation entre 1988 et 1997 de la situation de plusieurs régions

grecques (Macédoine centrale de 63% à 60% de la moyenne communautaire, Epire stationnaire à 43%, Sterea Ellada de 72% à 64%), britanniques (Merseyside de 80% à 75% de la moyenne communautaire, Highlands & Islands de 83 à 76%) et du Mezzogiorno italien (69% à 68%). Certaines données qualitatives paraissent plus encourageantes, comme le fait qu'en l'absence de soutien de l'UE plus de 70% des projets d'investissement n'auraient pas eu lieu et que les 500 000 entreprises aidées ont contribué à la création de 300 000 emplois.

Pour les autres objectifs – 2, 3, 4, 5a et 5b, 6 - les résultats avancés apparaissent encore moins probants, faute de pouvoir se référer à des données quantitatives évidentes. Ainsi, est-il reconnu par certaines études britanniques qu'au Royaume-Uni 30% des montants investis au titre de l'objectif 2 pour la création d'emplois n'ont peut-être servi à rien. Il est toutefois probable que la nature même des problèmes auxquels les fonds structurels doivent s'attaquer dans ces objectifs échappe à une analyse purement quantitative. Dès lors, l'impact des interventions structurelles mériterait d'être apprécié selon des critères plus qualitatifs empruntés à la science politique, au titre de « la valeur ajoutée communautaire ». Seules les 13 initiatives communautaires sont évaluées selon ce critère avec une grille en quatre points : la coopération, la démarche ascendante, l'innovation et la diversification sectorielle. Pour ce qui regarde les procédures de mise en œuvre des fonds, la réforme de 1999 est présentée comme une réponse aux lacunes constatées précédemment.

Les futures priorités

Si l'on s'appuie sur le diagnostic initial, à l'avenir, la politique de cohésion économique et sociale devrait davantage tenir compte des nouveaux facteurs de convergence et soutenir en plus de la modernisation ou de l'équipement en infrastructures physiques, la formation de la main d'œuvre, l'amélioration de l'environnement des entreprises, les investissements dans le savoir et les nouvelles technologies de communication, l'environnement et le développement durable. Cette recommandation semble valoir pour les 15 et pour les futurs nouveaux membres. Sous-exploitée dans le rapport, la « valeur ajoutée communautaire » n'est pas présentée comme une solution possible aux besoins des pays d'Europe centrale et orientale précédemment évoqués.

Une longue liste de priorités pour la future politique de cohésion est déclinée, les unes ayant plutôt un caractère territorial (les régions les moins développées, la question urbaine, la diversification des zones rurales, la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, les zones en restructuration industrielle, les zones souffrant de graves handicaps géographiques ou naturels) et les autres plutôt un caractère général ou régional (création d'emplois de meilleure qualité, soutien de la nouvelle économie et de la société de la connaissance, promotion de l'insertion sociale, égalité des chances). En ce qui concerne les autres politiques sectorielles, la seule recommandation qui s'impose est le renforcement de la synergie entre elles et de leur complémentarité avec la politique de cohésion.

LA NOUVELLE PHASE DE DEVELOPPEMENT ET LES INEGALITES ASSOCIEES

Mick Dunford
University of Sussex

Pour pouvoir juger de l'impact sur la cohésion du changement économique dans les sociétés capitalistes, il est important d'avoir en tête le fait que la nouvelle phase de développement associée à l'avènement de ce qu'on peut appeler l'ère de l'information peut conduire à des inégalités plus grandes que les modèles de développement des époques précédentes. Une thèse de ce type a été avancée par Danny T. Quah², lorsqu'il a suggéré que la montée en puissance d'une économie en apensateur où la valeur provenait des biens immatériels pouvait donner naissance à des « vedettes économiques » et des sociétés dans lesquelles la répartition des revenus correspondait à un modèle « à deux bosses » plutôt qu'à un modèle où l'on trouve un maximum de population avec des revenus médians avec peu de riches et peu de pauvres, la même chose valant pour les régions (voir le graphe joint).

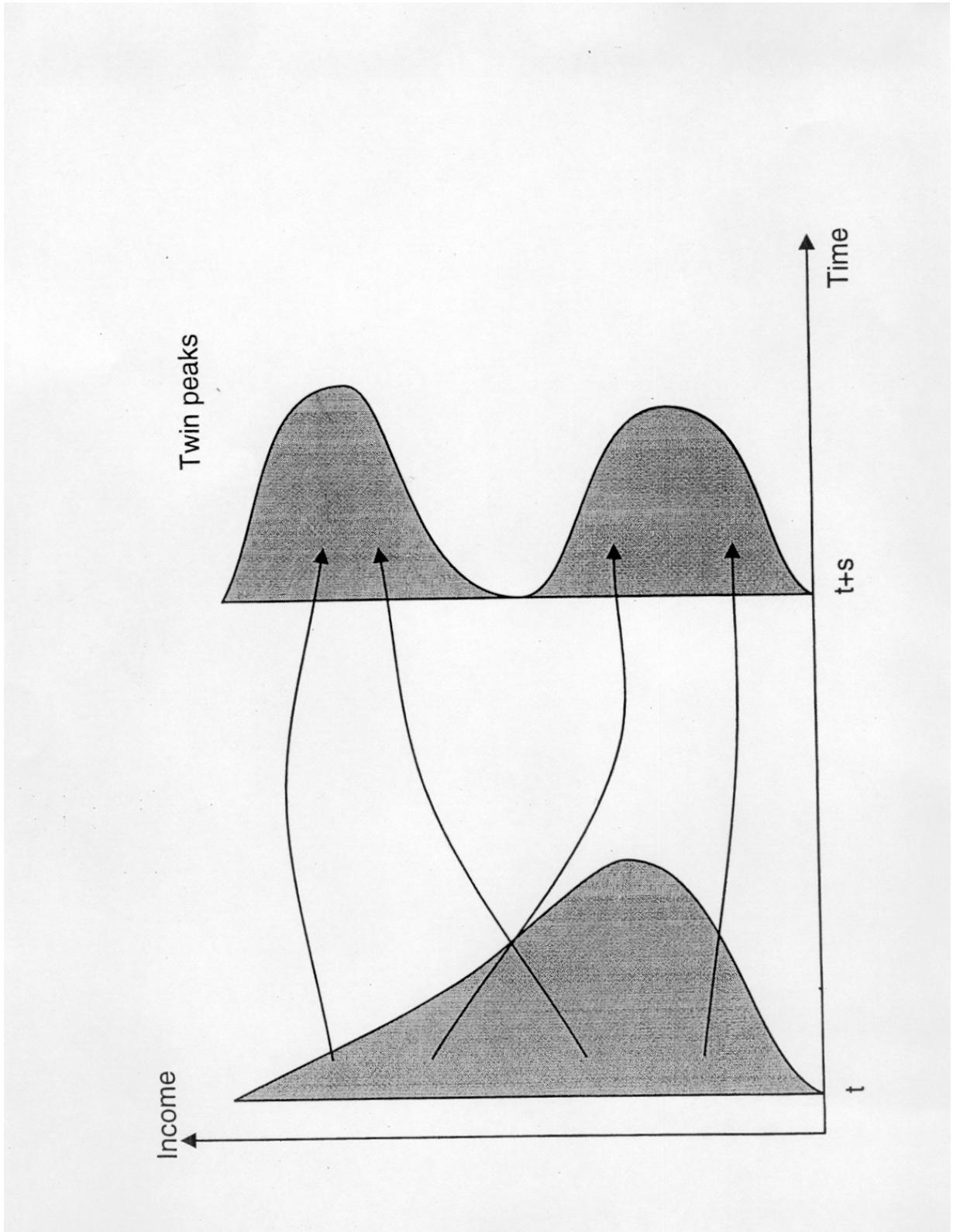
Pour Quah, la valorisation des idées et des concepts est au centre de ce nouvel âge. L'exclusivité sur des idées est conservée aussi longtemps que ceux qui les ont développées les gardent pour eux. Mais une fois ces idées divulguées, n'importe qui peut les utiliser. Citant Jefferson, Quah explique que les idées ne sont pas par nature un objet de propriété, bien qu'en pratique les inventeurs des idées tentent d'imposer un droit de propriété intellectuelle sur elles. Bien sûr, les idées ont toujours été à la source du progrès humain. Mais ce qui caractérise le nouvel âge est le fait que les idées ne sont pas seulement le support au progrès technique mais sont devenues elles-mêmes des produits échangeables. C'est par exemple le cas d'un logiciel informatique.

Dans ce nouveau monde, c'est la nature des biens qui a changé. Les biens immatériels se distinguent par le fait qu'ils n'ont pas à être transférés d'une personne à une autre mais sont simplement dupliqués. Le commerce consiste alors à dupliquer et à copier des biens. Dans certains cas, un équipement particulier est nécessaire pour utiliser ces biens, mais les coûts fixes sont faibles. Il y a de fortes externalités de réseau et le coût marginal est souvent proche de zéro. Le coût de diffusion à 20.000 personnes est identique à celui d'une diffusion à un tout petit nombre.

Le fait que les coûts marginaux de fourniture de biens immatériels soient proches de zéro explique pour partie l'avènement de ces « vedettes économiques ». Parallèlement à cette composante liée à l'offre, on trouve un facteur secondaire du côté de la demande. D'une part, le marché pour beaucoup de biens immatériels est extrêmement large et souvent par nature global (modifiant les contraintes traditionnelles de la division du travail liées à l'étendue du marché). D'autre part, les consommateurs préfèrent souvent les célébrités à ceux qui le sont moins, même si leurs talents, leurs compétences et leurs qualités diffèrent seulement marginalement des célébrités. Dans ce contexte, il y a une demande très élevée pour des biens et services proposés par les vedettes, ce qui crée des revenus extrêmement hauts, un monde de gagnants et de perdants, et de grandes inégalités. De plus, ajoute Quah, dans de nombreux cas les gagnants le sont devenus et n'étaient pas nés ainsi, ce qui permet de retracer leurs trajectoires.

Ces mécanismes ont clairement un impact sur le développement territorial, car les biens et les services immatériels sont produits quelque part et les gens qui en tirent leurs revenus habitent et travaillent quelque part.

² Danny T. Quah « The invisible hand and the weightless economy » Centre for Economic Performance Occasional Paper n.12, London School of Economics (1996)



LE PROCHAIN ELARGISSEMENT DE L'UNION : CONSEQUENCES POUR LE PORTUGAL

Iva Miranda Pires

Dipartimento de sociologia - Universidade Nova de Lisboa– Centro de Estudos Geograficos

Le Portugal, l'Espagne et la Grèce sont membres à part entière de l'UE depuis une décennie et demie. Au cours de cette période, ils ont bénéficié des fonds structurels communautaires qui les ont aidés à construire des infrastructures et à moderniser leurs économies. Par certains aspects, l'avancée a été significative et le fossé qui les séparait de leurs partenaires les plus développés a été réduit remarquablement. Cependant, si nous prenons d'autres données (PNB / tête, dépenses de R & D, structure de l'emploi et qualification, sous-représentation des secteurs de pointe) le tableau est moins favorable, montrant que nous avons encore « un gros travail à faire » pour converger avec les pays les plus avancés.

L'adhésion du Portugal n'a pas posé de problème aux membres de la Communauté, à la différence de l'Espagne qui était un important producteur agricole. A l'inverse, pour le Portugal, c'était un défi majeur. Leur intégration dans un vaste marché protégé a eu un impact énorme sur l'économie et la société portugaises. Les fonds communautaires ont soutenu la modernisation économique et la réduction des inégalités régionales, en particulier en matière d'accessibilité. Jusqu'à la fin des années 80 la croissance économique a été très élevée grâce aux fonds structurels et au Fonds de cohésion, et des investissements directs étrangers (IDE) massifs ont été attirés par les bonnes perspectives commerciales, liées à un marché émergent, des privatisations d'entreprises publiques et un faible coût du travail. Sans eux, la modernisation de l'économie portugaise aurait été plus lente et probablement, dans certains cas, impossible. Si l'on considère l'impact macro-économique des transferts communautaires pour toute la période des deux CCA (1988-1999), une convergence de l'ordre de 17% s'est produite, dont les fonds structurels ont été responsables à 40%, ainsi qu'une augmentation annuelle de 0,7% du PIB (CES, 1997, p:33). Après l'adhésion, le PIB / tête a augmenté très vite jusqu'au milieu des années 90 et après un ralentissement a eu lieu. En dépit de la croissance enregistrée en 1999, le PIB / tête portugais est seulement égal à 73% de la moyenne communautaire.

Dans les prochaines années, l'adhésion de quelques pays d'Europe centrale et orientale est prévue et cette perspective a été consolidée dans l'Agenda 2000.

Ainsi, l'UE est sur le point de s'élargir, ce qui n'est pas en soi une nouveauté puisqu'elle a commencé en étant un marché commun de 6 membres et comprend 15 membres aujourd'hui. Cependant, en comparaison du passé, cet élargissement montre des différences substantielles. Premièrement, le nombre des candidats est bien plus grand que pour tous les élargissements précédents – 10 PECO plus Chypre, la Turquie et Malte - bien que l'adhésion s'effectuera par étapes. Deuxièmement, il coïncide avec l'entrée en vigueur de l'UEM et avec une période de croissance ralentie et de taux de chômage élevés, qui conduisent à une limitation de l'expansion du budget communautaire. Pour la première fois, il n'est pas prévu d'augmentation significative du budget pour soutenir à la fois la transition et l'intégration des pays candidats et les possibles conséquences négatives de l'élargissement sur l'économie des actuels pays membres. Les coûts de cet élargissement devront être supportés avec le même budget, ce qui signifie avec des « économies » et des réajustements budgétaires, bien que l'hétérogénéité entre les régions et les pays de l'UE augmentera fortement. L'engagement de

l'UE de réduire les disparités entre les Etats membres, qui est soutenu par les Fonds structurels depuis 1993, deviendra une tâche difficile à l'avenir³.

Même si l'élargissement est progressif et les effets sont dilués sur une longue période de temps, les pressions sur les ressources financières communautaires vont s'accroître. Alors que les candidats espèrent pouvoir compter sur la solidarité européenne pour surmonter leurs handicaps économiques, les membres actuels les moins développés sont encore pris dans un processus de convergence vers leurs partenaires les plus développés. Malgré la convergence des économies portugaise, grecque, espagnole et irlandaise et l'énorme effort qu'elle ont fait (avec des résultats différents), les inégalités persistent et justifient la continuité des fonds communautaires (en particulier dans le cas des Fonds structurels) pour les surmonter.

Pour le Portugal, cet élargissement représente des défis importants. D'un côté, il implique une concurrence accrue au sein du marché européen, particulièrement là où les profils d'exportations sont identiques. Le Portugal peut se trouver pris par l'élargissement dans une phase de transition entre une structure de production encore basée sur des faibles coûts du travail et une autre où les secteurs de pointe sont mieux représentés ainsi que les services modernes et qualifiants. Même si la nécessité d'évoluer vers un modèle différent de spécialisation a été identifié depuis longtemps, cette transition a été plus lente qu'on le pensait et inégal selon les secteurs économiques. Cela signifie que l'augmentation de la productivité dans les activités manufacturières et l'amélioration de la qualité réalisée jusqu'à présent pourraient ne pas être suffisantes pour éviter une concurrence commerciale, au moins avec certains pays de l'Est.

Un autre problème pour le commerce extérieur portugais dans l'UE est lié au fait que ce pays pourrait avoir une structure d'exportation très proche de celle des pays candidats et serait alors en compétition pour les mêmes gammes de produits – le textile et plus récemment l'industrie automobile. La position portugaise dans une UE à 27 et le risque pour ces pays de devenir d'importants concurrents dépendront aussi de la façon dont ils exploiteront leurs avantages comparatifs actuels et futurs pour gagner des parts de marché dans l'UE. Si les faibles salaires et la proximité géographique doivent être exploités alors les avantages compétitifs actuels les pousseront vers les industries intensives en main d'œuvre, comme l'habillement et les composants et l'assemblage automobiles, qui sont tous deux des secteurs importants dans notre structure d'exportation. Mais quand le processus de restructuration économique et de modernisation des services aux entreprises et des infrastructures sera achevé⁴ la possibilité qu'ils diversifient leurs avantages comparatifs ne pourra pas être exclue.

Par ailleurs, le Portugal qui est déjà dans une situation excentrée en Europe voit sa périphéricité augmenter chaque fois que le « cœur » de l'UE se déplace vers le Nord et l'Est.

Depuis notre intégration dans l'UE, nos échanges commerciaux se sont développés, presque exclusivement à l'intérieur du territoire communautaire. Nous sommes l'un des pays de l'UE

³ L'impact de l'élargissement sur la population et sur l'économie est loin d'être équilibré. Alors que la population augmentera de 28%, passant de 374 millions à 479 millions, la contribution des PECO au PNB sera moins significative. Le PNB / tête européen diminuera car leur PNB / tête atteint globalement seulement 40% de la moyenne communautaire.

⁴ L'UE s'est déjà engagée à aider les pays candidats à réduire les disparités existantes économiques et matérielles en fournissant une assistance financière. Si l'on compare avec les effets de l'élargissement portugais qui est assez récent, l'impact positif sur l'économie devrait commencer à se faire sentir avant la pleine adhésion. Outre le programme PHARE déjà en vigueur depuis plusieurs années, de nouveaux instruments de pré-adhésion ont été créés en 2000 : ISPA est un instrument structurel de pré-adhésion avec un budget de 1040 millions d'euros destiné à soutenir les investissements dans les infrastructures des secteurs de l'environnement et des transports. SAPARD est une aide agricole de pré-adhésion pour préparer la modernisation agricole et le développement rural.

les plus dépendants de ce marché pour les exportations et les importations, à la fois pour les biens de consommation et les biens d'équipement. Cette concentration forte du commerce extérieur portugais est dangereuse si nous ne sommes pas capables de maintenir nos parts d'exportation ou de trouver d'autres marchés.

Un rapport sur l'élargissement de l'UE suggère que certains secteurs manufacturiers seront affectés davantage que la moyenne. Nous avons identifié les industries du textile, de la chaussure et de l'habillement comme ceux qui à court terme causent plus de craintes aux exportateurs portugais. Mais à moyen terme, on peut prévoir l'inclusion d'autres secteurs comme les véhicules à moteur et d'autres moyens de transports, le bois et les meubles, le papier et les produits de papeterie dans le groupe des « branches les plus sensibles » (EC, 1996, p: 84 and 142). Tous ces secteurs jouent un rôle crucial dans nos structures de production et d'exportation. Notre principale inquiétude concerne les conséquences potentiellement négatives pour les exportations portugaises en raison de l'intégration industrielle des PECO. Nos exportations seront soumises à une pression supplémentaire en raison de l'élargissement et, une fois qu'ils auront surmonté les obstacles, comme l'insuffisante qualité, le manque de design, et l'inadaptation des infrastructures de communication et de transport, l'augmentation de leurs exportations peut être attendue. Si nous prenons les données de l'OCDE sur l'emploi et la production pour analyser les évolutions récentes au Portugal et dans quelques PECO, nous découvrons un avenir assez préoccupant pour notre pays. Depuis 1995, la production des PECO a augmenté à des taux plus élevés que la production portugaise et pour certains produits ces pays montrent déjà un potentiel de volume de production plus grand.

La nécessité pour le Portugal d'approfondir et d'accélérer la mutation vers une structure manufacturière plus qualifiée trouve sa justification dans des études montrant que certains PECO pourraient être mieux placés dans l'économie européenne toute entière. Le processus d'internationalisation en cours et la spécialisation des industries intensives en capital (automobile, machines-outils et chimie) (ZYSMAN; SCHWARTZ, 1998) placent les PECO dans une situation intermédiaire entre les pays les plus industrialisés du nord et les moins développés du sud (LOPRIORE, 2000). De plus, les échanges récents Est-Ouest sont beaucoup plus complexes et intégrés qu'auparavant. A côté d'une intensité accrue, l'évolution marquée dans le commerce vertical intra-branche déplace l'importance qu'avait l'OPT au début des années 90 (ZYSMAN; SCHWARTZ, 1998). Les mêmes auteurs affirment que « pour la Hongrie, la République tchèque, avec la Slovaquie et la Pologne juste derrière, les indicateurs commerciaux intra-branches sont déjà plus élevés que dans certains pays de l'UE comme le Portugal et la Grèce (p 417) ».

Un des avantages reconnus de l'élargissement est le potentiel pour ces marchés émergents d'absorber des biens de consommation et d'équipement produits dans l'UE. Le retard technologique des PECO les oblige à investir dans la modernisation de leurs appareils de production pour atteindre l'objectif de gagner des parts de marché sur un marché qui réclame de la qualité et du design. Cet effort de modernisation, qu'il soit important ou non pour les PECO, bénéficie aussi aux exportateurs d'équipements de l'UE.

La croissance du commerce avec l'UE peut être constatée dans tous les PECO, en particulier dans ceux où le processus de restructuration économique est le plus avancé. Seulement six PECO sont dans le groupe des 50 principaux partenaires commerciaux pour les importations, mais dans tous ces pays la position de la Pologne s'améliore. En 1996, les importations de ce groupe représentait presque 7% du total des importations de l'UE, comparé avec 2,8% au début des années 90. En 1998, elles se sont élevées à 10%, devenant ainsi le second principal partenaire de l'UE après les USA avec une part de 20% (Eurostat).

Mais, comme on peut s'y attendre dans cette phase, la part des exportations de l'UE vers ces pays est supérieure à celle des importations de l'UE. Comme l'indique un rapport de la Commission européenne sur les progrès accomplis par les candidats dans la perspective de l'adhésion « l'excédent commercial de l'UE avec les pays candidats s'est élevé à 33.000 millions d'euros en 1998, dont 35% pour le commerce avec la Pologne et 25% avec la Turquie ; le déficit commercial de l'UE avec le reste du monde (13.000 millions d'euros) était plus que compensé par l'excédent du commerce avec les PECO » (EUROPEAN COMMISSION, 2000, p:17). Au sein des PECO le déficit commercial a explosé passant de 7.200 millions d'euros en 1993 à 22.300 millions en 1998, principalement en raison des importations de biens d'équipement et de véhicules.

Cet excédent commercial avec les PECO n'est pas également réparti entre les Etats membres. Juste quatre d'entre eux se taillent une part majeure : l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche. Même dans ce groupe, l'Allemagne est loin devant les autres pays, représentant 43% des exportations de l'UE vers les PECO et presque 48% du total des importations depuis ces pays. Tous les quatre atteignent 67% des 22.300 millions d'euros de l'excédent commercial européen vis-à-vis des PECO. Le Portugal et l'Espagne sont les deux seuls pays de l'UE avec des balances commerciales négatives.

Mais à côté des faiblesses que nous détectons à partir des comparaisons avec les PECO, nous avons aussi à faire valoir quelques avantages : un « environnement » économique plus développé, des entreprises diversifiées et qualifiées, des services financiers et des aménités, un niveau de revenu des ménages plus élevé et des liens étroits avec d'autres marchés émergents (comme le Brésil).

On ne doit pas voir la concurrence comme une chose négative mais comme une stimulation pour améliorer les performances de notre économie, ouvrant des perspectives plus saines et dynamiques. De ce fait, les entreprises portugaises devraient être prêtes à saisir les opportunités des effets positifs attendus de l'élargissement. La dimension du nouveau marché et les dynamiques des flux de biens, capitaux et populations créeront un potentiel de croissance au sein de l'UE, en améliorant en même temps sa position et sa compétitivité dans le monde. Les entreprises portugaises doivent être plus créatives afin d'accroître leur productivité, d'investir dans la qualité et le design des produits, de développer leurs compétences pour compenser les inconvénients dus à leur éloignement géographique.

Au cours des années 90, l'économie portugaise a atteint un niveau important d'internationalisation grâce à des investissements faits par quelques groupes nationaux qui, après une phase de consolidation, ont été capables de mettre en œuvre des stratégies d'internationalisation en investissant elles-mêmes à l'étranger, dans les télécommunications, la banque, la distribution et le secteur manufacturier. Mais les PECO ne sont pas des acteurs clés pour les entreprises portugaises dans la définition de ces stratégies, au moins jusqu'à présent. A quelques exceptions près (investissements dans des usines en Roumanie et dans la banque et la distribution en Pologne), peu d'investissements ont été faits par les groupes portugais dans les PECO. Même si les flux commerciaux sont peu significatifs (moins de 1% des échanges totaux avec des pays tiers), et qu'ils ne se développeront⁵ probablement pas à cause de profils de productions très similaires, on ne peut pas exclure l'idée que les entreprises portugaises devraient réfléchir à des délocalisations possibles de leurs productions

⁵ En général, les PECO sont mieux placés que le Portugal dans le classement du commerce mondial (1998) en ce qui concerne les destinations des exportations (entre la 29^{ème} place pour la Pologne et la 84^{ème} pour la Lettonie) comme pour l'origine des importations (la mieux classée est la République tchèque en 38^{ème} place et la plus mal la Lituanie au 132^{ème} rang). bien que la balance commerciale du Portugal avec les PECO soit négative, ce qui est un cas unique parmi les pays de l'UE.

dans certains de ces pays. Elles peuvent être mettre en œuvre une telle stratégie, si elles veulent réduire leurs coûts de production, mais surtout pour se rapprocher de leurs marchés principaux au centre de l'Europe et en même temps pour se positionner sur ces marchés émergents

Si une réduction attendue des transferts de l'UE et des IDE privés ainsi qu'une concurrence accrue pour certains produits manufacturiers peuvent être les conséquences les plus évidentes de l'élargissement pour le Portugal, il dépendra de la capacité des entrepreneurs portugais de renverser les effets potentiellement négatifs sur l'économie nationale et de trouver et d'exploiter leur avantages. La pression accrue sur certains secteurs à faible technicité poussera probablement les entrepreneurs à adopter finalement une approche différente des marchés européens. Certains effets positifs peuvent se produire si les firmes portugaises développent leur capacité d'ajustement et utilisent une concurrence croissante comme levier pour évoluer vers des branches plus hautement techniques.

Références

- BIDELEUX, Robert; TAYLOR, Richard (ed.) (1996)a - *European Integration and Desintegration*. London and New York: Routledge, 298 p.
- BIDELEUX, Robert (1996)b - "The Southern Enlargement of EC: Greece, Portugal and Spain" in BIDELEUX, Robert; TAYLOR, Richard (ed.), *European Integration and Desintegration*. London and New York: Routledge, pp.127-153.
- BIDELEUX, Robert (1996)c - "Bringing the East Back In" in BIDELEUX, Robert; TAYLOR, Richard (ed.), *European Integration and Desintegration*. London and New York: Routledge, pp.225-251.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999) - *Agenda 2000: apreciação de conjunto 1999*. Publicações Oficiais da CE, Luxemburgo.
- COMMISSION EUROPEENNE (1997) - *Agenda 2000*, Luxembourg.
- CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL (1999) - *A Globalização da Economia Portuguesa*. "Série Estudos e Documentos", Lisboa.
- CONSELHO ECONOMICO E SOCIAL (1997) - *Implicações para Portugal do Alargamento da UE*. Série "Pareceres e Relatórios", Lisboa.
- COSTA, Eduarda; PIRES, Iva (1994) - "A Brief Analysis of the Recent Changes in the Textile and Clothing Industry in Portugal in some Central and Eastern European Countries". *Actas da Conferência Regional da União Geográfica Internacional: Environment and Quality of Life in Central Europe: Problems and Transition*, Praga e in *Estudos para o Planeamento Regional e Urbano*, nº41, CEG, Lisboa pp.33-49. Em colaboração com Eduarda Costa.
- EUROPEAN COMMISSION (1996) - *The Impact of the Development of the Countries of the Central and Eastern Europe on the Community Territory*. Luxembourg: Regional Development Studies, nº 16.
- FELÍCIO, José (1998) - " Fundos estruturais e alargamento a Leste", *Cadernos de Economia*, Out/Dez, Lisboa.
- GARRINHAS, João; LAGENDJIK, Arnould; VALE, Mário (1998) - "A indústria automóvel na Península Ibérica: integração ou expansão do sistema produtivo europeu" in GASPAR, VALE (e.) *Desenvolvimento Industrial e Território*. CCRC, Coimbra.
- GRABBE, Heather; HUGHES, Kirsty (1997) - *Eastward Enlargement of the European Union*. London: Royal Institute of International Affairs, 68 p.
- GUIMARÃES, José Maria (1995) - "O alargamento da União Europeia aos países da Europa Central e Oriental", *Prospectiva e Planeamento*, 1, Lisboa.
- KIEMSTEDT, Sybil (1998) - «The Impact of EU Regional Policy on the Regional Economic Development of Portugal», in Gaspar, J; Kulke, E; Schatzl, L (ed.) *Effects of the European*

Integration Process on the Spatial Economic Development in Portugal, EPRU n° 46, CEG, Lisboa.

PARLEMENT EUROPEEN (1998) - Livre blanc sur l'élargissement de L'Union Européenne. Task-Force Élargissement, Fernandez, J. (co-aut.), Luxembourg.

LOPRIORE, Marco (2000) - "Les Prochains Défis de L'Europe: Méditerrané, Pays de L'Est et Élargissement", *Revue du Marché Commun de L'Union Européenne*, n°434, pp.19-23.

PIKE, Andy; VALE, Mário (1996) - "'Greenfields' and 'brownfields' automotive industrial development in UK and in Portugal. *Finisterra*, n° 60, Lisboa.

PIRES, Iva; ALVES, Teresa (1999) - "Foreign Direct Investment Among EU Countries and its Impact on Regional Development", *Regional Studies Association International Conference on Regional Potentials in an Integrating Europe*, September 18-21, Bilbao.

PIRES, Iva; TEIXEIRA, José (1999) - "European Integration and the Globalization of Services: firms strategies in the Iberian Market", RESER (European Network on Services and Space) Conference *Los Servicios en el Umbral del Siglo XXI: Crecimiento, Globalización y la Unión Económica y Monetaria*, Octubre, 7-8, Alcalá de Henares, Madrid.

RUPNIK, Jacques (1999) - "L'Élargissement vue de L'Est". *Novas Fronteiras*, n°6, C.I. Jacques Delors, Lisboa.

SILVA, Graça; PROENÇA; Manuela, FREITAS, Vera (1996) - Alargamento da UE a Leste - as novas condições de concorrência", *Prospectiva e Planeamento*, 2, Lisboa.

United Nations (1998) - *World Investment Report, Trends and Determinants*. UN, New York.

United Nations (2000) - *World Investment Report, Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*. UN, New York.

VAN DEN BEMPT, Paul; THEELEN, Greet (1996) - *From Europe Agreements to Accession. The integration of the Central and Eastern European Countries into the European Union*. TEPSA series "European Policy", n° 11. Brussels: European Interuniversity Press, 170 p.

ZYSMAN, Jonh; SCHARTZ, Andrew (1998) - "Reunifying europe in an emerging world economy: economic heterogeneity, new industrial options and political choices", *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n°3.

COMMENT EVALUER L'IMPACT DES INTERVENTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES DEPUIS 1994?

Bradley
ESRI, Dublin

On m'a demandé d'introduire la discussion sur le thème: « Comment évaluer l'impact des interventions structurelles de l'UE depuis 1994? ». Deux sous-questions ont été posées pour être traitées avec plus d'attention:

- Peut-on dresser une typologie des instruments utilisés et des problèmes à résoudre?
- Quel rôle peut-on attribuer aux institutions politiques et aux spécificités territoriales dans les résultats obtenus?

Bien qu'ayant été largement impliqué dans les évaluations techniques de l'impact des interventions structurelles depuis les réformes majeures de 1989 - principalement dans les pays et les régions de l'objectif 1 - je saisis volontiers l'opportunité qui nous est offerte aujourd'hui d'élargir la discussion au-delà de ces questions techniques étroites. En effet, toute la question de l'évaluation des interventions structurelles a besoin de manière urgente d'être placée dans un contexte plus large.

Les disparités entre les régions et entre les pays

Je commencerais par la découverte intéressante présentée au début du *Second Rapport sur la cohésion économique et sociale* récemment publié: « Les disparités entre les régions se sont réduites moins (qu'entre les Etats membres), partiellement parce que les écarts se sont creusés entre les régions au sein de certains Etats membres » (page 11 du résumé).

C'est une découverte intéressante, à laquelle on ne s'attendait peut-être pas *a priori*. Alors, pourquoi les économies régionales des Etats membres font-elles preuve de plus de diversité dans leurs performances au regard des mesures de convergence standard que les économies nationales au sein de l'UE actuelle? Cette question est au cœur du défi de la cohésion européenne. La manière d'y répondre démontre justement la difficulté d'étudier l'impact des interventions structurelles de l'UE selon une méthode vraiment scientifique. J'illustrerais ce que je veux dire par une série d'exemples.

L'Allemagne de l'Est, le Mezzogiorno italien et l'Irlande du Nord constituent des exemples de régions qui ont bénéficié de l'Objectif 1 pendant la période 1994-99. La Grèce, l'Irlande et le Portugal sont, eux, des Etats membres qui ont été déclarés dans leur totalité éligibles à l'Objectif 1. Cependant, dans les trois régions mentionnées ci-dessus, presque toutes les politiques « déterminantes » en matière fiscale, monétaire, industrielle, d'emploi, d'éducation, etc, sont arrêtées au niveau national et ont tendance à ignorer les problèmes des régions en retard. Ainsi, une approche à l'échelle nationale de la politique salariale en Allemagne a entraîné la destruction de la compétitivité par les coûts de l'Allemagne de l'Est. Au Royaume-Uni, le taux de change de la livre sterling surévalué par rapport à l'euro a eu un effet similaire sur l'industrie affaiblie de l'Irlande du Nord.

Les politiques régionales dans les Etats membres tendent à être « palliatives » dans le sens où elles rendent supportables les problèmes régionaux plutôt qu'elles ne cherchent réellement à les résoudre. L'instrument politique principal est le transfert de revenus des régions riches vers les régions pauvres. Il semble qu'il soit presque impossible politiquement de concevoir des politiques régionales qui introduisent des différences fondamentales entre les régions d'un même pays autrement qu'en termes de redistribution des revenus.

La situation dans les pays de l'Objectif 1 est très différente. En particulier, tous ceux qui ont étudié le cas irlandais savent qu'une large panoplie de mesures a servi à asseoir ses principaux avantages compétitifs qui sont à l'origine de sa convergence remarquable.

Par exemple, il s'agit de:

- un régime de faible imposition sur les sociétés, qui a été mis en place en 1956 et qui a facilité l'afflux massif d'investissements directs étrangers.
- un consensus social, qui a été créé à ce moment-là pour faire accepter des taux élevés d'impôt sur les revenus et sur la fiscalité indirecte afin de compenser les faibles rendements de la fiscalité sur les entreprises et de permettre l'équilibre des finances publiques.
- plusieurs réformes d'éducation importantes, commencées au milieu des années 60 et considérablement étendues pendant les années 80 et 90, qui auraient été impossibles si, par exemple, l'Irlande était restée une région du Royaume-Uni.
- à un moment décisif (au milieu des années 80, période de fort chômage et de déséquilibre fiscal), un accord formel de partenariat social, qui a permis un basculement du partage des revenus des salaires vers les profits, chose qui aurait été inconcevable si l'Irlande avait été une région d'un autre Etat-nation.

Clairement, les interventions structurelles communautaires sont juste une politique parmi un large éventail d'autres, qui déterminent la nature et l'étendue de la convergence. Le récent *Rapport sur la cohésion dans l'UE* attire l'attention sur cette question, mais ceci conduit simplement à mettre en évidence le peu de choses que nous savons sur le processus de croissance et les effets spatiaux de cette croissance.

Les deux dimensions de l'évaluation

On peut aborder l'évaluation des interventions structurelles communautaires comme si elle avait deux dimensions, une horizontale et une verticale.

La dimension horizontale permet de relier la vision étroite de l'impact des interventions structurelles avec des problèmes plus vastes, tels que:

- le marché unique, depuis que les réformes sur les aides régionales de la fin des années 80 associées au nom du Président Delors ont été conçues comme une sorte de « lot de consolation » pour les Etats membres les plus pauvres de la périphérie ;
- l'Union économique et monétaire, qui une fois encore risquait de faire des pays pauvres de la périphérie des perdants potentiels ;
- la politique de la concurrence, avec sa tendance intrinsèque à encourager la concentration dans le cœur de l'Europe.

L'impact individuel de telles politiques, ainsi que leur interaction, appelle bien plus d'attention que par le passé. La DG REGIO a eu peut-être tendance à se focaliser de manière trop étroite sur les rôles joués séparément par les Fonds structurels, en oubliant le contexte plus large politique créé par une Union de plus en plus intégrée.

La dimension verticale est nécessaire pour intégrer les niveaux micro, meso et macro de l'évaluation des interventions structurelles. Cet exercice se situe à la frontière de la recherche économique et soulève des défis conceptuels scientifiques ardues. Par exemple, dans les résultats présentés dans le *Second Rapport Cohésion* sur les effets de la programmation (Cadres communautaires d'appui - CCA) sur les quatre pays, dits de la cohésion - Grèce, Irlande, Portugal et Espagne - les problèmes suivants apparaissent:

- Dans le tableau A.43 (page 60 de l'annexe), pourquoi devrait-on retenir les impacts plus élevés obtenus en utilisant le modèle HERMIN plutôt que ceux bien plus bas résultant de l'utilisation du modèle QUEST de la Commission? Les méthodologies différentes de modélisation d'HERMIN et de QUEST ne seraient peut-être pas très importantes si leurs résultats étaient similaires. Mais quand deux instruments d'analyse donnent des réponses

radicalement différentes, les lecteurs du Rapport Cohésion sont en droit d'attendre une explication!

- Dans l'analyse HERMIN, une hypothèse cruciale doit être faite sur le degré auquel les interventions micro sous-jacentes ont été conçues et mises en œuvre de manière efficiente, c'est-à-dire afin de produire les « externalités » bénéfiques les plus grandes possibles pour dynamiser les résultats du côté de l'offre et les effets sur la productivité. Mais la recherche micro, qui est indispensable pour quantifier de manière crédible ces impacts externes, fait défaut et le même bloc d'hypothèses communes a été utilisé pour les quatre pays. Un problème similaire se retrouve avec les régions de l'Objectif 1. Ainsi, les impacts irlandais et portugais sont probablement sous-évalués et les impacts grecs sont probablement surestimés.

La typologie des instruments d'analyse

Dans le cas du Marché unique, le projet Cecchini/Emerson de 1988 et le projet Monti de 1996/1997 ont donné un élan fort à la recherche trans-européenne grâce à l'allocation de ressources adéquates pour la recherche et la concentration des efforts. Le projet Emerson (Un marché, une monnaie) a joué un rôle similaire dans les préparatifs pour l'UEM.

Aucun effort comparable n'a été fait pour s'attaquer aux défis de la recherche en matière de conception et d'analyse des politiques de cohésion. Les efforts nationaux, bien qu'admirables, ont eu tendance à être fragmentés. Au sein de la DG REGIO elle-même, l'impact du Fonds de cohésion sont souvent évalués dans des exercices séparés des Cadres Communautaires d'Appui.

La recherche qui a abouti au modèle HERMIN - un modèle macro-économique spécialement conçu pour évaluer l'impact des CCA - a été financée par la DG XII presque comme un sous-produit accidentel de la recherche sur l'énergie et l'environnement dans le cadre du programme de recherche JOULE. Dans beaucoup de pays, l'analyse macro-économique et macro-structurelle sur les interventions structurelles a été, au mieux, faible et, au pire, presque invisible. Et la situation continue de se détériorer! Le récent appel d'offres de la DG REGIO pour l'évaluation ex-post de l'impact des programmes 1994-99 laisse escompter qu'il y aura peu ou pas d'évaluations aux niveaux des projets et des Programmes opérationnels menées par les autorités nationales. Le montant alloué à cette offre (un million d'euros) est inadapté pour couvrir une évaluation en profondeur de 11 pays/régions.

La façon dont a été menée l'évaluation ex-ante des Plans de Développement Nationaux (c'est-à-dire les documents nationaux qui constituent la partie principale des futurs CCA) suggère que la situation est en train de se dégrader plutôt que de s'améliorer. Par exemple, la DG REGIO insiste toujours pour que chaque CCA national ou régional soit évalué séparément des précédents (par exemple, le CCA 2000-06 fait comme s'il n'était pas simplement le prolongement du CCA 1989-93 et du CCA 1994-99). Ceci est partiellement ou complètement insensé d'un point de vue économique. Plus généralement, il semble qu'au sein de la Commission européenne on soit peu conscient du besoin urgent d'une approche transdisciplinaire pour l'évaluation des interventions structurelles.

Les institutions politiques et les particularités régionales

Si j'en viens aux institutions politiques et aux particularités régionales, les contextes régionaux et nationaux ont besoin d'être discutés et partagés plus largement. Dans les régions - pour les distinguer des Etats - des problématiques intéressantes et pertinentes pour l'impact des politiques régionales sont souvent ignorées simplement parce que la politique est engagée au niveau national. Cependant, il faut analyser les conséquences larges politiques si nous voulons comprendre « le coût caché » de l'élaboration de la politique nationale pour ses régions.

Peut-être devons-nous admettre qu'une détérioration initiale de la cohésion intra-nationale est indispensable si l'on veut améliorer la cohésion inter-nationale?

Ceci pourrait être encore plus nécessaire dans les pays candidats de l'Europe centrale et orientale, où il pourra être difficile « d'enclencher » pour un pays tout entier un cercle vertueux de croissance et de convergence en l'absence d'une politique régionale initiale. Mais une telle détérioration a des limites politiques qui - si on les dépasse - représentent un risque d'instabilité. Un ciblage territorial à court terme pourrait ouvrir les perspectives de diffusion des bienfaits de la croissance à plus long terme. Cependant, dans les pays candidats il y a un risque réel que le rôle du gouvernement à plus long terme en tant « qu'organisateur stratégique » soit dominé par l'impératif de court terme de réduire la taille de l'administration et les déficits budgétaires. Si le rôle du secteur public par rapport au secteur privé, comme celui du niveau national par rapport à l'UE, évolue de manière antagoniste alors la cohésion a plus de chance de se dégrader que de s'améliorer.

POLITIQUES PUBLIQUES ET INEGALITES REGIONALES

Philippe Martin

Université de Lille 1, CERAS-ENPC (Paris), CEPR (Londres)

Professeur chargé de cours, Ecole polytechnique

La concentration spatiale des activités économiques est un des faits saillants du développement économique et les historiens économiques ainsi que les théoriciens de la croissance et de la géographie économique soulignent la forte corrélation entre croissance et agglomération. Bien que la croissance des activités économiques aille de pair avec leur concentration spatiale, celle-ci est perçue négativement par la puissance publique et l'objectif des politiques publiques a été de tenter de freiner cette tendance. Dans le cadre de l'Union Européenne, la concentration spatiale a été interprétée comme une conséquence directe du processus d'intégration. En effet, en diminuant les coûts de transaction entre régions et pays, il est plus rentable pour les entreprises en situation de rendements croissants (c'est-à-dire celles aux profits et aux salaires élevés) de concentrer leur production en un faible nombre de régions. Elles peuvent en effet désormais exploiter les économies d'échelle en concentrant leur production dans les régions à grands marchés (c'est-à-dire les régions les plus riches) tout en exportant facilement vers les autres régions de l'Union Européenne. De fait, les travaux empiriques montrent bien un processus de concentration spatiale au niveau européen même si celui-ci s'est effectué à l'intérieur des pays. Une autre manière de le dire est que les inégalités entre pays européens ont eu tendance à diminuer mais ce ne fut pas le cas des inégalités entre régions à l'intérieur des pays : on parle ainsi d'un phénomène de convergence globale et de divergence locale (voir De la Fuente, A. et X. Vives, 1995 e Martin 1999 par exemple).

Les interventions publiques peuvent être justifiées soit par des considérations d'efficacité, soit par des considérations d'équité. Dans le cas de la géographie économique, une justification en termes d'efficacité implique de mettre en évidence des échecs du marché spécifiques à la dimension spatiale de l'économie, c'est-à-dire identifier les raisons pour lesquelles la géographie économique qui est induite par les seules forces du marché n'est pas optimale. En second lieu, il faut se poser la question des effets des interventions publiques et dans quelle mesure celles-ci peuvent faire mieux, du point de vue du bien-être de la société, que les forces du marché. Ce type d'analyse en deux temps est usuelle pour de nombreuses interventions publiques dans le domaine de l'éducation, de la technologie ou de la pollution mais elle est pratiquement absente des analyses des politiques régionales que ce soit au niveau français ou au niveau européen.

Mobilité des agents et inégalités régionales

Une justification traditionnelle des politiques régionales ou d'aménagement du territoire est celle de l'équité. Certains agents économiques, en tant que travailleurs ou consommateurs, ne sont pas mobiles et sont donc condamnés à demeurer dans des régions pauvres ou déclinantes dont les facteurs mobiles (capital et travailleurs les plus qualifiés) sont partis. Du fait de la plus faible demande de travail dans ces régions, les salaires réels vont s'ajuster à la baisse ou si les salaires réels ne s'ajustent pas en présence de rigidités sur le marché du travail, le chômage augmentera. Dans les deux cas, le bien-être diminuera. En tant que consommateurs, ces agents verront aussi leur bien-être diminuer car certains biens et services ne seront plus produits localement (les entreprises sont parties dans des régions plus riches). Dans certains cas, en particulier pour certains services, le coût de transaction deviendra si élevé qu'ils ne seront plus consommés par ces agents. Ainsi la diversité des biens et services consommables dans la région pauvre diminuera. En outre, les agents les plus mobiles sont en général ceux dont le capital humain (éducation, expérience etc.) est le plus élevé. Ceux-ci, via ce que les

économistes appellent des externalités positives sous forme d'interactions sociales localisées ont un impact positif sur la productivité et donc le salaire réel des autres travailleurs. En quittant une région déclinante, les travailleurs les plus productifs ont donc aussi un impact négatif sur la productivité des travailleurs restants, c'est-à-dire les plus défavorisés. Il y a donc un défaut de coordination du marché au sens où lorsque certains agents décident de leur localisation, ils ne prennent pas en compte l'effet de ce choix sur les autres agents. De ce point de vue, il y a bien échec du marché qui a pour conséquence une augmentation des inégalités, spécifique à la dimension spatiale de l'économie et qui donc peut servir de justification à une intervention publique.

Il existe plusieurs manières d'analyser l'impact du phénomène d'agglomération sur les agents les moins mobiles. Une première serait en fait de refuser d'y voir un problème d'équité mais de l'interpréter comme venant d'un échec de marché spécifique. Celui-ci trouverait entièrement son origine dans l'absence de mobilité des agents les plus défavorisés. Celle-ci est une caractéristique bien connue des pays européens par comparaison avec la situation américaine. Aux Etats-Unis en effet la mobilité entre Etats est non seulement beaucoup plus grande qu'entre les pays européens bien entendu mais aussi qu'entre les régions d'un même pays européen. Seulement 1,5% des européens vivent dans un pays différent de leur pays de naissance. L'élasticité de la migration inter-régionale aux différences de salaires (c'est-à-dire la mesure de l'émigration entre deux régions d'un même pays lorsque le différentiel de salaire entre ces deux régions augmente de 1%) est 25 fois plus élevée aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne. La différence est encore plus importante avec la France ou l'Italie.

Cette forte mobilité américaine explique pourquoi le phénomène de concentration spatiale des activités économiques aux Etats-Unis ne s'est pas accompagné d'un processus de divergence des revenus par tête entre les Etats américains. Ainsi, en Europe un quart de la population vit dans des régions "objectif 1" selon la terminologie de l'Union Européenne, c'est-à-dire dans des régions dont le revenu par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'U.E. Aux Etats-Unis, seuls deux Etats sont dans ce cas et ne représentent que 2% de la population totale. De fait, lorsque les travailleurs suivent le capital mobile (physique ou humain) des régions en déclin vers les régions en croissance, le problème d'équité spatiale se pose de manière beaucoup moins aiguë. En effet, bien que certaines régions se vident de leurs activités économiques, le revenu par habitant ne diverge pas entre les différentes régions. L'émigration des travailleurs des régions en déclin vers les régions en croissance permet de réduire la concurrence entre travailleurs dans les premières et au contraire de l'augmenter dans les secondes. Les phénomènes migratoires constituent donc la principale force d'ajustement des inégalités régionales aux Etats-Unis. Ceci explique certainement, outre une tradition idéologique peu propice à l'intervention publique, pourquoi, aux Etats-Unis, la question de politiques régionales ou d'aménagement du territoire n'a jamais été posée avec autant d'acuité qu'en Europe. A contrario, c'est bien parce que les travailleurs (souvent les plus défavorisés) sont aussi les moins mobiles en Europe que la géographie économique a acquis une dimension politique de ce côté de l'Atlantique seulement.

En France et en Europe plus généralement, favoriser la mobilité spatiale des travailleurs n'est pas considéré comme une réponse aux problèmes d'inégalité régionale. C'est en partie légitime, car du fait d'obstacles culturels et sociologiques, il existera toujours une frange importante de travailleurs peu mobiles qui seront lésés par les phénomènes d'inégalités géographiques. La vision de régions vides à la fois d'habitants et d'activités économiques (tel le Dakota aux Etats-Unis) est aussi inacceptable en Europe. Cependant, l'élimination de certains obstacles à la mobilité (tel par exemple la difficulté de déménager d'un logement social à un autre dans une région différente), pourrait pourtant être intégrée dans les politiques publiques. Plus généralement, la politique de formation devrait aussi permettre de faciliter la

mobilité inter-industrielle (et donc aussi inter-régionale quand les régions sont en partie spécialisées) pour les travailleurs qui perdent leur emploi.

Les politiques régionales : entre équité et efficacité

En Europe, le choix a été plutôt d'attirer les entreprises dans les régions pauvres ou en déclin que de pousser les travailleurs vers les régions en croissance. Dans Martin (1999a, et b), j'ai analysé les conséquences de ce choix en termes d'arbitrage entre équité et efficacité. En effet, si il existe des économies d'échelle, l'agglomération spatiale a des effets positifs en terme d'efficacité. Ces économies d'échelle peuvent exister soit au niveau des entreprises (du fait simplement de coûts fixes), soit au niveau d'un territoire (du fait par exemple d'interactions localisées entre les entreprises qui leur permettent de réduire les coûts de transport ou de bénéficier rapidement des innovations technologiques de leur voisines). Cela permet de conclure qu'une géographie économique trop dispersée (au niveau européen, au niveau national ou au niveau d'une région) n'est pas optimale. De ce point de vue la géographie économique américaine, beaucoup plus spécialisée que la géographie économie européenne, apparaît plus efficace. Cependant, on a vu que du fait de la faible mobilité des travailleurs en Europe, une telle géographie aurait un coût élevé en termes d'équité. La faible mobilité des travailleurs rend de toutes façons le scénario américain peu probable en Europe. En union monétaire, c'est-à-dire sans possibilité d'ajuster un choc négatif par un changement de parité, cette absence de mobilité couplée à une forte spécialisation serait aussi très dangereuse puisqu'elle transformerait un choc négatif sur une industrie en choc régional amplifié.

La littérature récente, intitulée "nouvelle géographie économique" (voir Krugman (1991) pour un exposé non technique et Ottaviano et Puga (1997) pour une revue des contributions récentes) permet aussi de revisiter certaines questions liées aux politiques régionales. Cette littérature insiste sur les mécanismes cumulatifs en géographie économique qui peuvent générer des phénomènes géographiques non linéaires. Les mécanismes cumulatifs qui peuvent aboutir à des phénomènes d'agglomération peuvent être soit fondés sur la migration des travailleurs (modèle "américain")s soit sur la relocalisation des entreprises (modèle "européen"). Prenons l'exemple du second mode d'agglomération. Une entreprise se localisant dans une région avec peu d'entreprises devra importer la plupart de ses inputs d'autres régions et devra aussi vendre la majorité de sa production dans d'autre régions que sa région de localisation. De ce point de vue, elle sera désavantagée par rapport aux entreprises des autres régions à forte concentration industrielle. Cela sera d'autant plus le cas dans les industries à forte économie d'échelle, c'est-à-dire celles où la taille du marché est déterminante pour les profits. Ce sont en général des industries de secteurs peu concurrentiels et où le coût fixe (par exemple le montant de Recherche et Développement à effectuer avant de se lancer dans la phase de production) est élevé. En revanche, l'entreprise se localisant dans la région à faible concentration bénéficiera d'une concurrence moins forte pour attirer les salariés (et donc de coûts salariaux plus faibles). De même, pour le coût des terrains. On voit donc qu'a priori les entreprises à fortes économies d'échelle et appartenant aux secteurs à marge de profit élevées seront attirées par les régions où d'autres entreprises (à la fois clientes et fournisseurs) sont déjà installées. C'est là que des processus cumulatifs peuvent se mettre en place puisque plus une région a pu attirer des entreprises de ce type et plus elle en attirera d'autres. Au contraire, les régions que ces entreprises ont fui auront de plus en plus de mal à les attirer. Elles pourront toutefois attirer les entreprises pour lesquelles le coût salarial constitue une part importante des coûts totaux, dans des secteurs très concurrentiels et donc à faible marge de profit. Mais ce processus cumulatif signifiera une spécialisation entre des régions à forte concentration d'entreprises à marges de profits et salaires élevés et des régions qui ne peuvent attirer les entreprises qu'avec des salaires et marges de profit faibles. Les premières se spécialiseront dans des biens de haute technologie peu concurrencés par l'ouverture au

commerce avec les pays à bas salaires. Au contraire, les secondes seront directement affectées par le processus de globalisation commerciale. En outre, les premières régions parce que leur base taxable sera plus importante (les entreprises qui y sont installées sont typiquement des entreprises à marges de profits élevés) pourront plus facilement financer des infrastructures attirant davantage d'entreprises. L'inverse est vrai pour les régions spécialisés dans des secteurs très concurrentiels à faibles marges de profit.

Les modèles théoriques nous montrent que ce n'est que lorsque les coûts de transaction (liés aux coûts du transport, aux coûts tarifaires ou non tarifaires entre deux pays, à l'existence de monnaies différentes etc.) sont suffisamment faibles que ce processus cumulatif peut se mettre en place. En effet, lorsque les coûts de transaction sont élevés les entreprises veulent, pour économiser ces coûts, être très proches de leurs clients dont certains se trouvent dans les régions périphériques. Dans ce cas, même les industries à économies d'échelle peuvent être dispersées sur le territoire. Mais lorsque les coûts de transaction sont suffisamment faibles, il devient préférable de concentrer sa production sur un seul point dans la région la plus riche et exporter vers la région pauvre. Ce processus de concentration spatiale est non linéaire au sens où la baisse des coûts de transaction peut d'abord n'avoir aucun effet. Ce n'est que lorsque ceux-ci ont atteint un niveau critique que le processus cumulatif se met en place. Une fois celui-ci enclenché (une fois l'équilibre spatial antérieur déstabilisé), il devient auto-entretenu se renforçant lui-même.

Les études empiriques de Fontanié, Brülhart (1998), Brülhart et Torstensson (1996) ainsi que Amiti (1998) suggèrent fortement qu'un tel processus est à l'œuvre aujourd'hui en Europe en particulier depuis les progrès de l'intégration commerciale dans l'U.E. L'avènement de l'euro devrait encore renforcer cette évolution: une étude récente montre que les pays appartenant à une union monétaire commercent trois fois plus que les pays qui ne partagent pas la même monnaie. En renforçant les liens commerciaux, l'intégration monétaire devrait aussi faciliter ce processus de spécialisation et de concentration spatiale. Ainsi, lorsque une entreprise vend dans deux pays qui ne partagent pas la même monnaie, elle peut avoir intérêt à produire dans les deux pays pour ainsi payer en deux monnaies différentes ses salaires et ainsi s'assurer en partie contre des fluctuations de change. Lorsque ce risque de change disparaît avec une monnaie unique, l'entreprise peut avoir intérêt à bénéficier pleinement des économies d'échelles et concentrer sa production sur un seul site, la bi-localisation comme forme d'assurance contre les fluctuations de change devenant inutile.

La difficulté des évaluations des politiques régionales

Quelles sont les leçons que l'on peut tirer de ces travaux récents à la fois théoriques et empiriques? Un des enseignement principaux de ces travaux est que du fait des processus cumulatifs et non linéaires à l'œuvre dans la géographie économique, il est très difficile d'évaluer et d'anticiper l'effet des politiques publiques censées contrecarrer les tendances à la concentration. Ainsi, les politiques régionales qui par exemple financent des infrastructures de transport ont des effets à la fois d'offre et de demande. Les effets de demande sont principalement des effets de court-terme typiquement keynésiens, c'est-à-dire reposent sur l'effet de multiplicateur: la construction d'une autoroute augmente la demande locale de biens et de travail et donc les revenus disponibles de la région. A son tour, cette augmentation génère des dépenses sur des biens locaux (en particulier les services non échangeables) etc. Si la région bénéficiant de cette infrastructure connaît un déficit de demande du fait d'une récession, l'effet peut être important.

De fait, les études de type macro-économique, par exemple celles de la Commission (1999), trouvent un effet positif sur la croissance régionale, à court-terme c'est-à-dire dans un délai d'environ cinq à six ans de ces politiques régionales. Cette étude économétrique fondée sur un

modèle où prédominent les effets de demande trouve que sur la période 1989-1999 la contribution des transferts de l'U.E. a été d'accroître la croissance moyenne des pays récipiendaires d'un maximum de 1 point (Grèce et Portugal pendant la période 1994-1999) et un minimum de 0,3 point (l'Espagne pendant la période 1989-1993). Cet effet de demande n'a rien de très controversé même si les résultats optimistes de l'étude de la Commission sont difficiles à interpréter: ils mesurent la limite supérieure des effets positifs des politiques régionales. En effet, ils attribuent la différence de croissance des pays récipiendaires entièrement aux politiques régionales. On sait cependant, que pendant la même période le processus d'intégration fut très poussé et que pour certains pays les entrées de capitaux privés furent très importantes (Irlande, Portugal et dans une moindre mesure Espagne). En outre, cette étude se contente d'étudier l'effet macro-économique au niveau des pays et non au niveau des régions. Ceci est problématique car on sait (voir Neven et Gouyette, 1994, De la Fuente et Vives, 1995 et Martin 1998) que la convergence existe entre les pays de l'Europe mais que celle-ci n'existe pas entre régions d'un même pays. Rien ne dit que les politiques régionales aient bénéficié même à court terme aux régions les plus pauvres de pays qui globalement convergeaient alors qu'on sait que les régions pauvres et riches de ces pays ne convergeaient pas entre elles sur la même période. Le niveau d'étude pertinent est la région et non le pays.

Les économistes empiriques voulant étudier de manière économétrique l'impact des politiques régionales en Europe sont en outre confrontés au fait que la Commission ne sait pas ce qui a été dépensé par région. En effet, la Commission refuse de communiquer des chiffres de dépenses (programmées ou effectives) des politiques structurelles au niveau régional. Cela peut paraître assez étonnant pour des dépenses publiques qui constituent un peu moins de la moitié du budget européen. Sans ces données, on ne peut répondre à la question essentielle : les politiques régionales ont-elles contribué ou non à la convergence régionale en Europe ? Que ces politiques aient pu contribuer à la convergence entre pays européens n'implique en aucun cas qu'elles aient pu contribuer à la convergence entre régions d'un même pays. Les études de cas ne nous renseignent pas sur cette question. La Commission est donc dans la position soit de refuser une information dont elle dispose, empêchant ainsi une évaluation objective de ses politiques, soit d'avouer qu'elle ne sait pas ce qui a été dépensé.

Plus fondamentalement, il est essentiel d'étudier les effets de ces politiques à long-terme, c'est-à-dire les effets sur l'offre. Or ces effets, en particulier ceux qui ont trait au choix de localisation des entreprises, sont plus complexes et peuvent être même exactement opposés aux effets de demande de court-terme. Cela peut être le cas par exemple des infrastructures de transport qui ont été privilégiées dans le cadre à la fois des politiques régionales européennes et des politiques d'aménagement du territoire, en France en particulier. Si l'on pense au cas des industries à économies d'échelle en effet, une politique de désenclavement peut avoir un impact paradoxal. En diminuant les coûts de transaction pour le commerce inter-régional, une telle politique peut inciter les entreprises à exploiter les économies d'échelle en concentrant la production sur un seul site. Pour les entreprises pour lesquelles le coût salarial est un coût relativement faible, cela impliquera une concentration de la production dans la région riche quitte à exporter une partie de la production vers la région pauvre, à faible coût grâce aux nouvelles infrastructures. L'étude récente de Combes et Lafourcade (2000), suggérant que la baisse des coûts de transport en France sur les vingt dernières années a eu pour effet une concentration croissante des industries à fortes économies d'échelle, montre que ce résultat n'est pas seulement théorique. Bien entendu, ce résultat n'est pas général. Les infrastructures publiques qui ont permis à la région du Nord de se trouver à proximité (en termes de coûts de transport) des régions européennes les plus riches sont certainement en partie à l'origine du regain de croissance de cette région. Dans ce cas, en effet les infrastructures de transport ont

fait de cette région une région "cœur" et n'ont pas simplement désenclavé une région périphérique. De ce fait, les entreprises ont pu concentrer leur production dans une région à la fois devenue proche des gros marchés et bénéficiant de salaires relativement faibles ou du moins d'un marché du travail très favorable aux entreprises. Cet exemple montre que la même infrastructure publique aura des effets très différents d'une région à une autre.

Les politiques régionales se sont donc concentrées sur les infrastructures de transport entre régions pauvres et riches, ceci facilitant donc le commerce de biens. On vient de voir qu'elles peuvent avoir exactement un effet inverse de l'objectif affiché de diminution des inégalités entre régions. Des études empiriques encore préliminaires (Martin, Combes et Lafourcade) semblent valider en partie ce scénario. Si une partie du phénomène de concentration et d'inégalité régionale est due à des processus de « spillovers technologiques » localisés, c'est-à-dire au fait que les entreprises localisées dans la même région bénéficient, via des interactions sociales d'une performance technologique supérieure (elles apprennent les unes des autres : cf la Silicon Valley), les recommandations pour les politiques publiques sont très différentes. Il ne s'agit plus de diminuer les coûts de transaction sur le commerce des biens entre les régions mais de diminuer les coûts de transaction sur les échanges d'« idées ». Cela implique un changement de priorité : plutôt que de financer des autoroutes (aux effets positifs keynésiens), il s'agit de favoriser la convergence technologique entre régions ce qui implique des programmes publics sur les télécommunications, l'internet, la formation du capital humain, la facilitation des transports des hommes plutôt que des biens.

Du fait de l'existence de processus cumulatifs, les politiques publiques peuvent aussi avoir des effets très non linéaires selon les circonstances. En effet, une fois une configuration ou un équilibre spatial établi, celui-ci devient très stable au sens où une politique de subvention ou d'infrastructures publiques tendant à attirer des entreprises ou des travailleurs n'aura aucun impact. Si une région s'est vidée de ses entreprises, des subventions pourront n'avoir aucun effet ou qu'un effet très temporaire car les entreprises (du fait des économies d'échelle encore) sont attirées par la présence d'autres entreprises. En revanche, dans le cas où une nouvelle géographie est en gestation du fait d'un changement exogène important ou du fait de l'apparition de nouvelles activités économiques, la "nouvelle économie géographique" insiste sur le fait que cette géographie est fondamentalement indéterminée. En effet, si ce qui détermine l'attractivité d'une région est la présence d'autres entreprises du même secteur, par exemple parce que cela permet d'avoir facilement accès à un pool de travailleurs spécialisés, on voit que la région qui réussira à attirer les premières entreprises pourra ensuite compter sur cet avantage pour attirer facilement les autres dans un processus cumulatif.

Fondamentalement, la géographie économique de cette activité est initialement indéterminée car aucune région n'a peut-être un avantage naturel évident pour devenir le pôle d'agglomération. Dans ce cas, une faible subvention ou une infrastructure publique bien ciblée pourra avoir un effet très important en étant la force exogène initiant le processus aboutissant à la formation d'un pôle d'agglomération. Une autre manière de le dire est que l'intervention publique peut être le facteur déterminant qui permettra de choisir un équilibre spatial parmi de nombreux équilibres possibles.

Le processus d'intégration européenne, en particulier l'avènement de l'euro, est peut-être ce moment propice où des équilibres spatiaux deviennent instables et où de nouveaux équilibres émergent. L'expérience des centres d'appel en France est aussi révélatrice de la manière dont l'apparition de nouvelles activités économiques peut redéfinir la géographie économique. Cette activité ne requiert pas que les entreprises soient proches d'une région spécifique ou d'une grosse agglomération déjà existante. En ce sens, aucune région n'a initialement un avantage déterminant. En revanche, l'existence d'autres centres d'appels dans une même région est attractive car elle permet à l'entreprise de bénéficier d'un pool de travailleurs formés

à cette activité eux mêmes attirés par la présence d'entreprises dans ce secteur. La ville de Troyes a réussi à attirer un grand nombre de ces entreprises par une politique spécifique de formation ainsi qu'une politique immobilière adéquate au secteur. Dans une certaine mesure, l'exemple de la Bretagne dans le domaine des télécommunications est similaire; là encore la politique de formation fut déterminante. Ainsi, dans des cas très précis, une politique publique très ciblée peut avoir un effet déterminant en s'appuyant sur les mêmes mécanismes cumulatifs qui dans d'autres cas rendront cette même politique totalement inefficace. Ne pas prendre en compte ces mécanismes cumulatifs dans le domaine de la géographie économique fait donc courir le risque de graves erreurs et souligne que l'effet des interventions publiques est difficile à prévoir.

Références :

- Amiti, M., 1998, “ New trade Theory and Industry location in the EU : a survey of the Evidence ” , Oxford Review of Economic Policy, vol. 14, n°2.
- Brülhart, M., 1988, “ Trading Places : Industry Specialization in the EU ”, *Journal of Common Market Studies* , vol. 36, n°3.
- Brülhart, M et J. Torstensson, 1996, Regional Integration, Scale Economies and Industry location in the EU, Londres CEPR Discussion paper 1435.
- Combes P.P., et M. Lafourcade, 2000, "Transportation Costs Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978-1993", mimeo, CERAS-ENPC.
- De la Fuente, A. et X. Vives, 1995, “ Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy: Evidence from Spain ”, *Economic Policy*, n° 20, April.
- European Commission, 1999, "The European Regions: Sixth periodic Report on Socio-economic situation in the Regions of the EU", Official publication Office, Luxembourg.
- Krugman, Paul, 1991, *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge MA.
- Martin, P., 1998, "Can regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?", *The World Economy*, 21, pp. 757-74. Disponible sur <http://www.enpc.fr/ceras/martin>
- -----, 1999, "Public policies, Regional Inequalities and Growth", *Journal of Public Economics*, 73, 85-105. Disponible sur <http://www.enpc.fr/ceras/martin/>
- Neven D., et C. Gouyette , 1995, Regional Convergence in the European Community ”, *Journal of Common Market Studies*, 33, 47-65.
- Ottaviano, G. et D. Puga, 1997, “ L’agglomération dans l’économie mondiale ”, *Economie Internationale*, n°3.

INTEGRATION ECONOMIQUE ET CROISSANCE REGIONALE

Brian Morgan
Cardiff University

Introduction

L'intégration économique dans l'UE a été influencée de manière significative par les élargissements successifs, mais leur impact a été variable, c'est-à-dire qu'en encourageant le développement des échanges et des investissements, l'élargissement est supposé avoir un effet significatif et positif sur la prospérité. Ceci s'est produit dans une certaine mesure avec les premiers élargissements au cours des années 70 et au début des années 80, mais depuis 1988 la croissance du PNB total des Quinze a atteint seulement 2% par an en moyenne, ce qui n'est pas particulièrement élevé au regard des séries historiques. De plus en termes de PNB/tête, la prospérité de l'UE a chuté à chaque nouvelle vague d'élargissement, partant d'un niveau 100 avant 1973 et atteignant le niveau 89 en 1995 (voir tableau ci-dessous). Au cours du prochain élargissement, il est prévu qu'il tombe encore plus bas.

| Elargissement | % d'augmentation du PNB | % d'augmentation de la population | PNB/tête (EUR 6 = 100) |
|---------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| EUR 9 1973 | 29 | 32 | 97 |
| EUR 12 1986 | 15 | 22 | 92 |
| EUR 15 1995 | 8 | 11 | 89 |
| EUR 26 2004 ? | 9 | 29 | 75 |

Cependant, au cours de la période qui a démarré en 1973, les Etats membres ont enregistré une convergence des niveaux de revenus. Le fossé entre les riches et les pauvres s'est réduit. Actuellement les écarts de revenus atteignent un peu moins de 2 – entre un indice 66 pour la Grèce et 118 pour le Danemark (pour un PNB/tête moyen de 100 pour EUR 15). La convergence au niveau des Etats membres a été appuyée par des augmentations importantes des dépenses régionales : les Fonds structurels et le Fonds de cohésion totalisent maintenant 0,46% du PNB communautaire, soit plus de 30 milliards d'euros.

Au cours de cette même période et malgré ces dépenses significatives, il n'y a pas eu de convergence au niveau régional puisque le fossé entre les régions riches et les plus pauvres s'est élargi pour atteindre un rapport de 1 à 10 (entre un indice 30 pour les régions les plus pauvres et presque 400 pour les plus riches – sur la base d'une moyenne de 100 pour EUR 15). En outre, les écarts entre les régions au sein des Etats membres se sont accrus en moyenne, des pays comme le Royaume-Uni, la Finlande, la Suède, l'Espagne et la Grèce enregistrant les plus grandes augmentations d'inégalités de PNB au niveau régional.

Cette note analyse les principales tendances de la croissance économique régionale et étudie certaines données expliquant la simultanéité de la convergence au niveau national et de la divergence au niveau régional. Elle conclut en mettant en évidence le type de politique régionale qu'il serait nécessaire de mener dans les 10 prochaines années pour réduire les inégalités de PNB/tête au niveau régional et en considérant que le processus d'élargissement se poursuivra.

Les déterminants de la croissance économique régionale

Avant de lancer des politiques censées influencer la convergence, il faut d'abord comprendre les déterminants de la croissance régionale. Le taux de croissance économique peut être influencé à la fois par un plus grand investissement dans les ressources productives (capital et travail) et par l'augmentation de la productivité de ces ressources. Bien que l'investissement dans les biens matériels et dans les infrastructures ait traditionnellement été considéré comme le principal déterminant de la croissance, des études récentes ont montré que les gains de productivité liés à l'innovation technique sont devenus les principaux moteurs de la croissance.

L'innovation technique englobe une multitude de facteurs tels que les compétences et l'adaptabilité de la force de travail, l'utilisation efficiente des ressources, le niveau de l'innovation de « premier rang » et l'adaptation rapide aux nouvelles techniques. Cela signifie que l'investissement dans l'éducation et la formation pour améliorer l'efficacité du travail dans le processus de production est un déterminant important de la croissance régionale. Dans ce contexte, l'investissement dans le développement des compétences peut être une initiative de politique régionale majeure. De même, l'innovation technique qui améliore la productivité en augmentant le degré d'efficacité de la combinaison capital-travail peut être considérée comme un facteur de développement régional.

Les investissements directs étrangers (IDE) jouent aussi un rôle important dans le développement régional car ils combinent une augmentation des ressources avec des transferts de technologie. Les IDE stimulent grandement l'innovation, c'est-à-dire qu'aujourd'hui une part substantielle des transferts technologiques s'opère soit au sein des multinationales via les échanges intra-firmes, soit entre les multinationales par le biais d'accords de *joint venture*.

Cependant, pour stimuler la croissance régionale, les IDE doivent produire des « économies externes », c'est-à-dire qu'ils doivent conduire à des améliorations dans la filière d'offre locale, dans les compétences techniques et dans les activités de réseau. Les petites et les grandes entreprises se concentrent de plus en plus sur leurs activités de base, en sous-traitant le reste si possible à des firmes spécialisées pour réduire leurs coûts et augmenter la qualité. Ceci joue un rôle important dans le renforcement de la position concurrentielle du producteur final. Ainsi, le réseau est devenu un élément-clé dans la chaîne de production et le développement des réseaux un axe important de politique régionale. C'est seulement lorsqu'une région peut développer de manière positive une complémentarité forte entre les IDE et le processus d'innovation que de tels investissements peuvent avoir un impact significatif sur la croissance régionale.

L'économie de la croissance

La théorie moderne de la croissance a commencé à faire la distinction entre les facteurs de production, tels que le travail et le capital, et la productivité totale (TFP). Initialement on considérait que la productivité totale était tirée par un changement technologique exogène. Cependant, par souci de cohérence ces modèles « exogènes » devaient postuler que les chocs technologiques étaient absorbés rapidement par toutes les firmes. Mais, en réalité, les gains de productivité sont obtenus seulement graduellement par un processus d'apprentissage – le nouveau savoir se diffuse lentement.

Pour comprendre ces mécanismes du processus de croissance, nous devons revisiter la trilogie originale de Schumpeter de l'invention, l'innovation et la diffusion :

- l'invention se réfère à un progrès de la connaissance technique.
- L'innovation est un processus cumulatif qui convertit cette connaissance en des produits et des méthodes commercialisables.

- La diffusion est un processus séquentiel qui encourage l'utilisation de ces nouveaux produits et de ces nouvelles méthodes tout au long de la chaîne de production.

Cette approche du phénomène d'innovation met l'accent non seulement sur la production de savoir mais aussi sur son développement, son application et sa diffusion. Les modèles de croissance exogène, qui eux insistaient sur un ajustement rapide aux chocs technologiques, n'étaient pas très convaincants dans leur explication du rôle du changement technologique dans la croissance.

Pour dépasser ces problèmes, les théoriciens de la « nouvelle croissance » ont essayé de rendre endogène le progrès technologique, en le liant davantage aux décisions d'investissement en matière de capital humain et de développement de compétences. Les modèles de la nouvelle croissance insistent sur les effets d'entraînement de la R & D et de la connaissance technique. Dans ce modèle, le stock de connaissance est interprété comme un facteur non concurrentiel – un bien gratuit (ou public) – qui génère des profits croissants.

Ce modèle diffère de l'approche précédente car il identifie un « facteur tiers » qui n'est pas sujet à des rendements décroissants. Il y parvient en se focalisant sur les dépenses de R & D qui aboutissent à des « innovations ». C'est un point de départ utile mais en réalité le processus d'innovation est plus large que cela et presque toute nouvelle méthode de production – même celle utilisant des technologies existantes et pas directement associée à des dépenses de R & D – contient toujours d'importantes innovations en termes d'organisation de la production. Elargir le concept d'innovation conduit à une vision plus proche de la réalité en reliant ce processus aux mesures d'incitation en vigueur pour utiliser les connaissances de manière plus efficace.

En premier lieu, le modèle « endogène » correspond mieux à ce que l'on constate pour le processus d'innovation – en particulier la courbe d'évolution dans le temps de la diffusion des nouvelles techniques, qui montre que les nouveaux produits sont assimilés seulement graduellement par les autres entreprises. La conclusion de cette nouvelle théorie de la croissance est que l'accumulation de connaissances et les phénomènes d'innovation qui résultent d'investissements en R & D peuvent accroître de manière permanente le taux de croissance économique.

Les politiques régionales peuvent, soit chercher à augmenter le stock de connaissance par le biais de subventions à la R & D, soit améliorer son efficacité et sa dissémination en encourageant les transferts de technologie et la vitesse de diffusion. Bien que les dépenses de R & D soient importantes, elles représentent seulement une petite partie du processus d'innovation et la politique d'intervention la plus efficace au niveau régional consiste à encourager l'innovation en améliorant le taux de diffusion et les transferts de technologie.

Le processus d'innovation régional

Les politiques destinées à accélérer la diffusion peuvent être particulièrement efficaces quand les réseaux régionaux jouent un rôle important dans la consolidation des relations d'offre, et là où les IDE tirent fortement la croissance de l'économie régionale. La théorie économique suggère que les deux facteurs principaux influençant la décision d'une entreprise de s'intégrer dans des réseaux économiques sont le besoin de réduire les coûts de transaction et la nécessité de gérer les risques associés au développement d'un produit.

Les multinationales opérant dans des marchés différents considèrent comme important d'internaliser les imperfections du marché, spécialement du côté de l'offre, et de réduire leurs coûts de transaction, c'est-à-dire les coûts de prospection et de contractualisation, ainsi que les coûts de négociation, de suivi et d'application des accords. Les réseaux régionaux réussissent dans la mesure où ils peuvent réduire ces coûts.

Les IDE sont engagés pour tirer le maximum de bénéfices de nouveaux produits en copiant les méthodes de production, le design d'un produit et les systèmes de gestion sur d'autres marchés. Egalement, les multinationales cherchent à couvrir les coûts souvent élevés du développement d'un produit en concluant des accords de licence et des joint ventures pour exploiter pleinement des retombées commerciales positives. Elles travaillent aussi directement avec des fournisseurs pour s'assurer que l'innovation originale est incorporée dans les composants de base.

Les structures commerciales se développent souvent de telle manière qu'elles relancent la capacité des entreprises à exploiter au maximum les retombées de la R & D. Les politiques régionales européennes devraient en tenir compte et essayer d'encourager le développement de telles institutions afin d'offrir une infrastructure d'appui qui aide à réduire les dysfonctionnements du marché. Si le marché produit trop peu de stimulation pour entreprendre des innovations, alors les politiques régionales doivent chercher à améliorer son efficacité en accélérant la vitesse de diffusion tout au long de la chaîne de production.

Quelles sortes de structures de marché sont capables de renforcer le processus d'innovation régional ? Les « clusters » économiques, les réseaux régionaux et les associations de producteurs sont des exemples d'activité régionale qui aident à internaliser (c'est-à-dire réduire) les coûts de transaction. De manière intéressante, c'est exactement le type de mesures stratégiques que les agences d'appui aux entreprises sont maintenant encouragées à développer au niveau régional. Par exemple, les initiatives de « régions apprenantes » ou de « régions intelligentes » ont mis en évidence l'importance des mesures spécifiques pour les PME pour promouvoir la mise en réseau, développer les filières de production et encourager les « clusters » afin d'aider l'innovation et la croissance régionales.

Les réseaux

La principale contribution des réseaux est d'aider à exploiter les économies externes et les autres externalités positives en encourageant les relations verticales et horizontales entre les firmes indépendantes. Ces liens de réciprocité et de coopération facilitent le partage du risque et encouragent les produits conjoints et le développement. La participation des entreprises dans des réseaux s'est accrue en même temps qu'augmentait la complexité des systèmes de production.

Les réseaux régionaux donnent un peu de rigidité ou de stabilité aux relations inter-entreprises et permettent l'engagement d'investissements spécifiques communs par des firmes indépendantes, ce qui ne se serait pas produit autrement – largement du fait qu'en l'absence d'un lien de coopération ces investissements hautement spécialisés auraient été trop risqués.

L'introduction de l'activité de réseau change considérablement l'analyse du processus d'innovation. Il n'est plus pertinent de voir les innovations comme partant d'entreprises isolées avec des grands départements de R & D, mais au contraire on doit les considérer comme un processus complexe de flux de connaissances qui sont fortement influencés par les dynamiques des réseaux régionaux. Le succès de la mise en réseau est fortement basé sur l'idée que les entreprises apprennent davantage des autres entreprises et que cet apprentissage interactif inter-entreprises est l'élément-clé des processus d'innovation et de diffusion.

Les « clusters » (ou systèmes productifs locaux)

Le développement des systèmes productifs locaux constitue un autre volet important d'une stratégie régionale réussie. Les concentrations géographiques d'entreprises, de fournisseurs spécialisés et d'entreprises de services dans les secteurs concernés offrent aux firmes l'opportunité de développer leurs avantages comparatifs, mais aussi d'exploiter les bénéfices de la coopération. En se regroupant, elles sont capables de profiter soit des facteurs de

demande liés à leur localisation, soit d'une offre de main d'œuvre qualifiée. Sur cette base, il est assez facile pour une entreprise bien intégrée de commencer toute petite mais de grandir vite au sein d'un réseau en tirant partie des opportunités de sous-traitance.

Le développement d'une filière de production peut améliorer les interactions entre les entreprises en stimulant les performances des PME du réseau afin qu'elles satisfassent mieux les besoins des clients. Il est largement prouvé que le développement d'une filière est un moteur important de la croissance économique et que le fait de travailler avec des systèmes productifs locaux crée une bonne base pour l'amélioration des relations qui sous-tendent le réseau. Les services d'appui aux entreprises devraient encourager les interactions et la collaboration au sein des filières de production et, encore plus, s'assurer que les programmes de soutien à l'innovation sont mis en place pour consolider les atouts existants.

Une tâche importante des réseaux de fournisseurs peut être d'améliorer le service à la clientèle en réduisant les délais de livraison et en facilitant le recours au commerce électronique. D'autres objectifs pourraient consister dans le développement de programmes de commercialisation collectifs, la limitation des déchets ou la réduction des niveaux de stocks par un système de livraison « juste à temps ». En fait, les réseaux de fournisseurs devraient se concentrer sur toutes les activités qui offrent une flexibilité accrue pour répondre aux besoins des clients.

Des fournisseurs spécialisés sont capables de diversifier leurs activités au sein de filières de production de plusieurs multinationales (ou fabricants d'équipements originaux / FEO) et sont moins vulnérables aux fluctuations de la demande ou de la technologie. Des spécialistes sont plus à même de bénéficier des programmes de développement de production qui sont par nature à long terme. A l'opposé, les fournisseurs non-spécialisés, dont la tâche principale est d'offrir leur capacité de production et leurs matériaux pour alimenter la chaîne de production, sont vulnérables à plusieurs titres. Ils peuvent être en position de force quand la demande augmente rapidement mais sont abandonnés à leur sort lors des récessions. Ils sont aussi en situation de faiblesse quand des engagements contractuels sont recherchés pour de nouvelles méthodes de travail – telles que le commerce électronique – et, en conséquence, sont perdants lorsque les chaînes de production sont rationalisées.

Les services d'appui aux entreprises

Une compétence clé pour le développement réussi de systèmes productifs locaux et de filières sera la capacité des institutions locales à offrir des services d'appui stratégiques aux entreprises, qui les encouragent à développer leurs compétences majeures et à devenir des « spécialistes ». Il est largement prouvé que des services d'appui aux entreprises efficaces peuvent améliorer la compétitivité des PME, leur permettant de survivre et de croître. Actuellement, de nombreuses entreprises n'utilisent jamais ces services, largement parce qu'elles ne savent pas qu'ils existent ou qu'elles ne tiennent pas en haute estime les services qu'ils offrent. Il est important de cibler les services d'appui sur des groupes ou sur des réseaux d'entreprises et aussi de s'assurer que les bons services sont fournis de manière efficiente par des professionnels, qui ont eux-mêmes les connaissances et compétences adéquates.

Répondre efficacement aux besoins des entreprises nécessite un programme coordonné de soutien qui traite des différents types d'assistance sollicitée par différents types d'entreprises. Les services d'appui aux entreprises dans toute l'Europe ont une longue histoire et n'ont pas tous évolué systématiquement. Il y a pléthore de services, souvent proposés par des agences différentes qui offrent une masse confuse de soutiens à des utilisateurs potentiels. Stimuler la croissance régionale dans les régions les moins favorisées requiert un montage cohérent de services qui sont efficacement ciblés sur les besoins de catégories spécifiques de PME.

L'amélioration des services d'appui aux entreprises est un objectif crucial pour le Programme Pluriannuel pour les Entreprises et l'Entrepreneuriat, et elle est développée comme un des projets pour les « Meilleures procédures ». Ceci est cohérent avec la Charte européenne pour les petites entreprises qui réclame un soutien de « première classe » aux petites entreprises. En plus du ciblage, il faut développer des outils de diagnostic pour la conduite d'analyses différenciées des besoins des PME, réorganiser les services pour répondre à ces besoins et faciliter l'accès à des spécialistes.

Une activité spécialisée particulièrement importante consiste à encourager l'accès aux marchés mondiaux : l'internationalisation des PME est une stratégie de développement régional essentielle. Peu de sous-traitants locaux sont prêts à devenir des exportateurs – leur chemin vers l'économie globale passe souvent par le FEO à la tête de la filière de production. Cependant, cela signifie qu'ils maîtrisent mal leur propre expansion.

Il n'existe pas de recette unique pour développer des réseaux de fournisseurs et un certain nombre de facteurs doivent être pris en compte. Le processus consiste à prendre appui sur les forces et supprimer les barrières au développement de la filière. Il requiert une action et une coordination entre les agences de soutien aux entreprises, les PME locales et les multinationales.

Une mesure importante est la création d'une politique de soutien à l'environnement des entreprises dans toute l'UE, qui répond à des problèmes tels que l'accès au financement, la disponibilité de bâtiments et d'infrastructures convenables et la possibilité d'attirer du personnel compétent. D'autres problèmes concernent la rationalisation des services d'appui aux entreprises, afin d'aider au renforcement de réseaux efficaces et pour encourager le développement d'une culture entrepreneuriale. Ceci nécessite une recherche permanente pour identifier les sociétés à potentiel de croissance et pour développer la main d'œuvre qualifiée indispensable aux secteurs à forte croissance.

La création de réseaux de fournisseurs dans les régions défavorisées doit être une priorité et devrait être tirée par le monde des entreprises. Les conditions doivent être créées pour affermir la formation et la croissance des réseaux en s'assurant que les autres politiques régionales ne viennent pas freiner involontairement la croissance des systèmes productifs locaux.

Les autres facteurs

Il est important de rappeler que l'activité de R & D est seulement une des composantes du processus d'innovation et, en tous cas, que les écarts de dépenses de R & D (exprimées en % de PIB régional) sont trop faibles pour expliquer les différences de taux de croissance. L'ultime source de la technologie est la connaissance et il est important de comprendre les différents chemins empruntés par cette connaissance pour se diffuser dans l'économie internationale. La globalisation de la production exige des transferts efficaces transfrontaliers de savoirs, de capitaux et de compétences manageriales et professionnelles. L'avènement de la firme globale a été accompagné par des augmentations phénoménales de flux transnationaux et tranrégionaux d'informations et de transactions financières.

Dans ce contexte, un élément supplémentaire pour l'innovation est l'existence de services aux producteurs au niveau régional. Ce sont des services qui ajoutent de la valeur au secteur manufacturier sous forme de financements, de production de détail, de publicité, de design, etc. De tels services performants permettent de forger des liens régionaux plus forts entre des multinationales et des entreprises locales, de renforcer l'activité de réseau et de promouvoir des associations productives locales. Il tend à y avoir une moindre concentration de services aux producteurs dans les régions défavorisées, ce qui joue encore contre le développement de réseaux de coopération. Un important service aux producteurs est l'offre de capital à risque ;

ainsi, les politiques qui encouragent le développement des entreprises de capital à risque et les réseaux de parrainage d'entreprises au niveau régional contribuent largement à la réalisation des objectifs de développement régional.

Si les flux d'information transrégionaux croissent en importance, alors les investissements qui réduisent le coût de transfert des informations présenteront l'avantage supplémentaire de renforcer les retombées interrégionales. Ceci augmentera la capacité des régions défavorisées de faire croître leur taux d'innovation et d'absorber les nouvelles technologies. Dans ce contexte, les arguments souvent agités à propos de la préférence pour des investissements dans des infrastructures « lourdes » ou « légères » pourraient être revisités, notamment là où les investissements dans des infrastructures légères poussent le développement de services aux producteurs. Ceux-ci pourraient alors avoir un impact bien plus direct sur la convergence que des investissements de même ampleur dans des routes. En fait, il semble bien que les infrastructures lourdes entretiennent les effets d'agglomération et conduisent à plus d'investissements dans les régions centrales au détriment des régions moins favorisées – c'est par exemple, l'effet produit par les autoroutes sur le Sud de l'Italie.

Pour maximiser l'utilisation des projets d'infrastructures légères et des systèmes de communication à large bande, les PME ont aussi besoin d'être encouragées à utiliser les TIC et le commerce électronique pour surmonter les barrières physiques et conceptuelles entre les secteurs et entre les pays, pas seulement en Europe mais dans le monde entier. Des recherches récentes ont identifié une faible sensibilité et un déficit d'usage d'Internet dans les régions défavorisées. Utiliser les fonds de développement régional pour renforcer les activités Internet et informatiques est un choix politique valable – particulièrement pour les PME qui ne sont pas dans le marché global créé par Internet qui est en train d'émerger suite au développement rapide des TIC.

Finalement, les régions défavorisées sont souvent des « régions périphériques », c'est-à-dire éloignées du cœur de l'activité économique. La périphéricité est un important problème à cause de l'immobilité des facteurs de production et donc les politiques d'éducation et de formation qui accroissent la mobilité du travail, à la fois au niveau sectoriel et régional, renforcent la compétitivité et sont des moteurs importants de la croissance.

Conclusions

Bien que la théorie standard néo-classique de la croissance économique, qui se base sur les chocs exogènes technologiques, prédise la convergence des niveaux de revenus entre les régions riches et les régions pauvres, sa description du processus par lequel les firmes absorbent les nouvelles technologies est imparfaite. Les nouvelles théories de la croissance endogène expliquent mieux les mécanismes du processus de croissance mais ne nous annoncent pas la convergence. Ces théories mettent en évidence la lenteur de la diffusion des nouvelles idées et elles montrent aussi l'impact des effets d'entraînement et des économies d'agglomération sur le développement économique. Les implications politiques pour le futur élargissement sont que les politiques régionales d'investissement devraient se focaliser sur les pôles de croissance plutôt que sur les besoins des zones pauvres et qu'il faudrait accepter de faire un choix entre la maximisation des taux de croissance régionaux et la réalisation de la convergence.

Les politiques régionales traditionnelles qui s'appuient sur les investissements d'infrastructure ne sont probablement pas capables de résoudre cet arbitrage. D'un autre côté, les politiques visant à réduire les barrières à l'innovation et à accroître les taux de diffusion peuvent à la fois doper la compétitivité des régions les moins favorisées dans les pays candidats et les aider à attirer des investissements. Les politiques d'intégration européenne devraient encourager la formation de réseaux dans les régions défavorisées et se concentrer sur l'amélioration de

l'innovation au niveau régional. Cela inclut, par exemple, les initiatives d'éducation et de formation pour renforcer la qualité du capital humain comme les politiques de logement et les politiques de certification qui encouragent la mobilité du travail, mais aussi les investissements dans les infrastructures légères pour améliorer l'accès aux TIC et les programmes de développement de compétences spécialisés pour accroître la sensibilité à Internet et son usage parmi les PME, la promotion des services régionaux aux producteurs – en particulier les services financiers et la création de réseaux de capital-risque / parrainage d'entreprises – qui sont susceptibles de renforcer la compétitivité du secteur manufacturier. Les politiques régionales devraient davantage mettre l'accent sur la création d'opportunités pour les entreprises pour travailler ensemble et apprendre les unes des autres.

Typiquement, la mise en œuvre de ces politiques nécessitera le développement de services d'appui aux entreprises de meilleure qualité et mieux ciblés sur les besoins de types particuliers d'entreprises. Cela signifie qu'il faudra développer des instruments de diagnostic pour identifier les caractéristiques des sociétés prospères et aussi permettre aux services d'appui d'appliquer un traitement différencié aux entreprises, selon qu'elles veulent croître ou qu'elles ont la capacité de le faire. Il sera alors indispensable de mener une recherche permanente pour identifier les regroupements potentiels de sociétés et de secteurs en croissance dans les régions défavorisées des actuels Etats membres et des pays candidats. Approfondir l'intégration européenne au niveau régional tout en stimulant une plus grande convergence des revenus risque d'être une combinaison politique ingérable tant que le processus d'innovation n'aura pas été mieux compris et que les politiques ne seront pas mieux ciblées sur les facteurs régionaux de croissance.

BREVES REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE LA POLITIQUE DE COHESION

Nicolas Jabko

CERI - Sciences Politiques, Paris

J'ai accepté de parler de l'avenir de la politique de cohésion, non pas parce que j'ai une boule de cristal, mais parce que nous pouvons nous permettre de faire quelques conjectures sur le futur, sur la base des développements passés et de l'histoire des années 80.

Si nous étudions cette histoire, nous pouvons en retirer quelques-unes des conditions nécessaires pour un développement réussi et vérifier si de tels conditions sont réunies aujourd'hui. Pour anticiper sur la suite, je pense qu'il y a de bonnes raisons d'en douter, et ce sur la base du 2^{ème} Rapport cohésion.

1 – Si nous regardons la récente histoire de la politique structurelle, nous voyons qu'elle s'est développée avec succès à partir de conditions très particulières.

La raison d'être des Fonds structurels était profondément liée au projet de 1992 du "Marché unique européen": le marché devait être un espace intégré pour le développement économique et pas seulement un espace sans frontière. La politique structurelle a été conçue comme une politique "d'accompagnement". C'était un argument irrésistible qui s'accrochait à deux très puissantes circonstances politiques:

Premièrement, elle garantissait le soutien des Etats (et régions) périphériques avides de se développer dans le Marché unique européen et d'obtenir quelque chose en échange de leur ouverture aux grands groupes des Etats européens centraux. L'Espagne a été très ferme dans ses négociations là-dessus.

Deuxièmement, elle correspondait au désir des fonctionnaires européens de développer une "dimension sociale" du Marché unique européen, à un moment où ils étaient souvent critiqués sur leur gauche pour soutenir "le grand capital".

Aussi les grandes augmentations du budget autorisées jusqu'en 1999 ont-elles été réalisées dans des circonstances exceptionnelles.

2 – Maintenant, nous pouvons étudier le second Rapport cohésion et penser à ce que nous avons du contexte actuel. Si nous nous demandons – retrouvons-nous des conditions similaires? – nous pouvons répondre de deux manière différente :

Une vue optimiste dira "oui": la politique existe et a ses ardents supporters. Les négociations budgétaires précédentes, contrairement aux attentes, n'ont pas fondamentalement révisé les perspectives pour une politique structurelle active, même s'il n'y a pas eu de progrès sur une trajectoire linéaire. Les optimistes disent que l'élargissement ne changera rien puisqu'il existe déjà une sorte de convergence économique des économies est-européennes avec le reste de l'UE.

Je partage certains éléments de ce diagnostic et il est possible que la politique structurelle soit promise à un brillant avenir. L'idée de la politique structurelle centrée prioritairement sur le développement plutôt que sur la redistribution est toujours présente et probablement utile en termes politiques, à une époque de budgets publics amincis et de craintes vis-à-vis de l'élargissement.

En même temps, il y a des raisons de s'inquiéter si nous lisons le deuxième Rapport cohésion et regardons la situation politique. La justification déclarée pour "faire" une politique structurelle est moins forte et moins convaincante, à la fois en termes théoriques et politiques.

Le rapport est très succinct sur qui mériterait d'être fait et sur les méthodes pour l'évaluer.

- Pour ce qui doit être fait: le Rapport énumère un catalogue de priorités sectorielles avec lesquelles personne ne peut être en désaccord (par exemple, les nouvelles technologies, le développement durable, l'innovation,...) mais sans concept structurant. Cette approche désagrégée va à l'encontre de l'idée de politique d'accompagnement et des efforts pour coordonner les différentes actions structurelles dans le passé.
- Concernant les méthodes d'évaluation des besoins et de l'action: le Rapport mentionne l'analyse économique et "la valeur ajoutée institutionnelle". Ceci fait apparemment référence à l'idée que la coopération internationale est bonne en soi – ce qui est une thèse acceptable dans le contexte de l'EU – et aussi aux tendances récentes dans la littérature sur le développement économique qui met l'accent sur l'importance des institutions pour encadrer la croissance.

Tout ceci est gentil mais peu développé et pas organisé comme un ensemble d'actions cohérentes. Ceci signifie que c'est un message difficile à vendre politiquement et qu'il y a des risques d'application parcellaire.

3 – Comment ce cadre pourrait-il être amélioré? C'est toujours une question difficile pour ceux qui critiquent de l'extérieur.

Il y a cependant au moins deux pistes:

- Ce serait une bonne idée d'accroître la cohérence des recommandations, en commençant par une meilleure évaluation de ce qu'il faudrait faire. La cohérence conceptuelle du rapport réclame du travail. Celui-ci fait peu usage des dernières avancées de la recherche sur la meilleure manière de promouvoir le développement grâce à des institutions plus/mieux responsables au niveau local. C'est ce que la Banque mondiale fait ; c'est ce que toutes les agences de développement font mais la Commission effleure seulement le sujet et reste pour l'essentiel accrochée à des objectifs sectoriels faiblement coordonnés entre eux.
- Si nous acceptons que les Fonds structurels remplissent un rôle important, il est essentiel de résister aux pressions vers la renationalisation de la politique. Il y a le principe de subsidiarité bien sûr , mais derrière se cachent des intentions très transparentes visant à démanteler la politique de la part de certains Etats membres qui sont des contributeurs nets. Il est probablement nécessairement d'amender la politique et de la rendre plus réactive vis-à-vis des besoins et des acteurs locaux, mais ceci ne peut pas être fait en réduisant les dotations budgétaires. Toute réforme est toujours coûteuse dans sa mise en œuvre aussi est-il nécessaire de garantir les ressources nécessaires.

DE L'ÉVALUATION QUALITATIVE AUX PROPOSITIONS POLITIQUES

Francesc Morata

Dept. de Science Politique - Universitat Autònoma de Barcelona

L' évaluation de l'impact des interventions structurelles communautaires et l'eupérisation des régions

En dépit de la limitation des ressources budgétaires allouées, les diverses recherches disponibles montrent que les politiques de cohésion de l'UE ont représenté un facteur essentiel d'eupérisation des procédures et des pratiques administratives des Etats membres. La segmentation du processus politique a permis à la Commission de s'ériger en acteur central d'un vaste réseau multi-niveau caractérisé par l'interaction des autorités centrales, régionales, locales et, dans une moindre mesure, des acteurs économiques et sociaux opérant sur le territoire. En outre, le système de gestion des Fonds structurels semble avoir contribué à l'adaptation et à la modernisation des régions européennes les moins développées moyennant l'introduction de techniques innovatrices de programmation et d'évaluation, ce qui a sans doute contribué progressivement à améliorer les processus de mise en œuvre. D'autre part, le partenariat – surtout dans le contexte des Initiatives communautaires - a stimulé la coopération intergouvernementale et la création de réseaux d'acteurs locaux à partir d'objectifs communs à l'ensemble des pays. Si l'augmentation du capital social disponible est un facteur crucial pour le développement de la compétitivité régionale, celui-ci ne peut s'épanouir pleinement qu'à travers une administration publique performante, tant du point de vue intra-organisationnel (nouvelles méthodes internes de gestion et d'apprentissage) qu'inter-organisationnel (capacité de générer des formes nouvelles de participation et de coopération avec les acteurs sociaux).

Ceci dit, l'impact des interventions structurelles dépend d'un certain nombre de variables qui conditionnent l'évaluation des résultats, notamment:

- 1) le niveau de développement économique régional
- 2) le degré de régionalisation (l'extrême variété des compétences régionales d'un pays à l'autre et, même, dans certains cas, l'absence pure et simple d'institutions à ce niveau)
- 3) la complexité des réseaux d'action publique, c'est-à-dire l'étendue des réseaux qui interviennent dans la mise en œuvre des programmes communautaires. La configuration de ces réseaux est très différente d'une région à l'autre, notamment en fonction des administrations intervenantes, des groupes d'acteurs concernés et de la culture politico-administrative dominante
- 4) le degré de territorialisation des politiques au niveau infra-régional: il s'agit de la tradition plus ou moins ancienne de mise en œuvre de projets de développement à l'échelle de territoires définis au niveau infra-régional
- 5) « l'alignement » (ou le degré d'eupérisation) renvoie à la façon dont chaque ensemble régional se situe par rapport aux programmes européens. Les diverses recherches montrent que chaque ensemble d'acteurs régionaux se positionne de manière distincte par rapport aux programmes européens. Dans certains cas, les orientations et les normes définies à Bruxelles sont reçues et appliquées de manière assez fidèle pour créer ou remodeler les politiques régionales, alors qu'à l'autre extrême, ces orientations sont transcrites par les acteurs régionaux qui en tirent partie dans le cadre de leurs propres stratégies de développement.

Le partenariat revêt une importance particulière dans la mesure où il est sensé conduire au développement de nouvelles formes de gouvernance dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions structurelles. Une enquête menée auprès de 9 régions européennes⁶ a montré que l'adhésion au principe du partenariat entre les acteurs publics aux différents niveaux et les acteurs socio-économiques est nettement plus forte chez les acteurs ayant participé à un programme opérationnel ou à une initiative communautaire que chez ceux qui n'y ont pas participé. Par conséquent, il est clair que l'action communautaire exerce une influence non négligeable sur les rapports public-privé.

Incontestablement, le principe du partenariat a obligé les acteurs publics à se concerter plus largement que pour les politiques nationales ou régionales et, dans bien des pays, dont notamment l'Espagne, la négociation s'effectue bien souvent à travers une confrontation avec le gouvernement central. Le partenariat favorise la composition de dispositifs formels de consultation et de décision. "Il permet de comprendre les nouveaux agencements institutionnels qui s'opèrent entre les différents interlocuteurs au moment de l'instruction, du suivi et de l'évaluation des politiques communautaires"⁷ (2000).

Cependant, les observations sur le terrain montrent aussi que le partenariat est loin d'assurer de manière uniforme les relais performants souhaités par la Commission. Le développement des pratiques de mise en œuvre des fonds structurels atteste de l'émergence de modes de gouvernance différenciés au sein de l'Union et, même, au sein des Etats membres. La culture politique, les orientations partisans, les traditions ou les pratiques organisationnelles sont autant de facteurs qui influencent le processus d'europanisation de l'action collective dans les différents territoires. Ainsi, les caractéristiques de la mobilisation et de la médiation entre les divers intérêts varient d'une région à une autre et produisent des résultats différents. Les effets hétérogènes du partenariat reviennent à poser, au-delà même des clichés institutionnels (Etat fédéral-Etat régionalisé, etc.), la question de la capacité politique des régions concernées. C'est, sans doute là que réside la clé de la gouvernance coopérative pour le développement territorial promue par la Commission. A partir du Traité D'Amsterdam, l'intégration des politiques communautaires et, en particulier, des programmes relevant de la cohésion constitue un mandat adressé aussi bien à la Commission qu'aux autorités des Etats membres. En même temps, la notion même de gouvernance présuppose la participation des acteurs sociaux concernés. Or le discours sur la gouvernance tend à négliger trop souvent la question des capacités institutionnelles (organisationnelles, managériales, politiques et sociales), c'est-à-dire, la création des préconditions nécessaires pour garantir le développement durable.

Quelles orientations politiques pourraient être avancées pour faire progresser l'intégration européenne ?

Les orientations politiques doivent s'inscrire dans le cadre du débat entamé à l'issue du Conseil Européen de Nice, de décembre 2000, en particulier, en ce qui concerne le fédéralisme et un éventuel réaménagement des compétences. Certains gouvernements, notamment l'allemand, préconisent une "renationalisation" des politiques de cohésion au nom de la subsidiarité alors que d'autres (France, Espagne) préfèrent le maintien de la situation actuelle. En réalité, la racine du problème est de nature budgétaire. Si l'UE choisit la voie du fédéralisme, les réformes institutionnelles ne suffiront pas. Comme on l'a vu à Berlin (mars

⁶ Projet REGE (1994-1997), coordonné par le MZES de Mannheim, avec la participation des universités Autonome de Barcelone (DCPDP), Montpellier (CEPEL), Lyon (ENTPE) et Cardiff (CES).

⁷ Genieys, Guglielmi, Le Pape (2000), "Les traductions régionales du partenariat", D. Perraud (ed.), *L'Europe verte*, Paris, INRA.

1999), la cohésion subit les contraintes du plafonnement budgétaire. D'autre part, la négociation intergouvernementale conduit à la perversion de la logique redistributive au bénéfice des intérêts distributifs (personne ne veut payer plus, mais tout le monde veut bénéficier des fonds communautaires). Pour mettre fin à cette situation - qui a déjà provoqué un début de conflit entre l'Allemagne et l'Espagne et qui risque d'en produire d'autres - il est nécessaire de revoir de fond en comble le système de financement, par exemple, à travers la création d'un impôt européen proportionnel à la richesse de chacun des Etats membres, le but étant de multiplier, au moins pas deux, le montant du budget actuel (cf. la proposition de Romano Prodi).

En tout cas, le fédéralisme européen doit s'appuyer au moins sur deux principes de légitimité: la cohésion économique et sociale et la subsidiarité ou la proximité. C'est aller dans le sens de la gouvernance démocratique européenne, qui met l'accent sur la gouvernance multi-niveau. De ce point de vue, le rôle des autorités territoriales et des représentants de la société civile devient fondamental pour le renforcement de la démocratie européenne. En tant que concept de base pour le développement fédéral de l'Union, la subsidiarité doit bénéficier aux niveaux inférieurs de gouvernement.

PROGRAMME DU SEMINAIRE

QUELLES ORIENTATIONS POLITIQUES POUR RENFORCER LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE EUROPÉENNE APRÈS 2006 ?

Mercredi 23 mai 2001, Bruxelles

- 9h30 accueil et présentation des objectifs du séminaire
- 10h00 **Session 1 :**
Quel diagnostic peut-on tirer de la situation socio-économique des régions de l'UE ? Quelles sont les tendances (macro et micro-économiques, sociales, sociétales, politiques) d'évolution probables au sein de l'UE et dans les pays candidats ? Quels seront les principaux défis auxquels une UE à 27 aura à répondre en 2007, 2008, 2009 ?
- Brèves introductions de Mick Dunford et Iva Pires*
- 11h30 **Session 2 :**
Quelle évaluation peut-on faire de l'impact des interventions structurelles communautaires depuis 1994 ? Peut-on dresser une typologie des instruments utilisés et des problèmes à résoudre ? Quel rôle peut-on attribuer aux institutions politiques et aux spécificités territoriales dans les résultats obtenus ?
- Brèves introductions de John Bradley et Philippe Martin*
- 13h00 Pause -déjeuner
- 14h30 **Session 3 :**
Quelles orientations politiques pourraient être avancées pour faire progresser l'intégration européenne ? Quelles réformes seraient alors nécessaires ? A quel niveau (européen, national, régional) ?
- Brèves introductions de Nicolas Jabko et Brian Morgan*
- 16h30 Conclusion du séminaire

LISTE DES PARTICIPANTS

Experts

| | |
|-----------------|--|
| John BRADLEY | Economic and Social Research Institute, Dublin |
| Mick DUNFORD | School of European Studies, University of Sussex, Brighton |
| Jacky FAYOLLE | Office Français des Conjonctures Economiques, Paris |
| Paolo GRAZIANO | Centro Poleis, Università Bocconi, Milano |
| Ines HARTWIG | European Institute of Public Administration, Maastricht |
| Robert HASSINK | Geographisches Institut, Universität Bonn |
| Nicolas JABKO | CERI – Sciences Politiques, Paris |
| Charlie JEFFERY | University of Birmingham |
| Philippe MARTIN | CERAS-ENPC et Université de Lille |
| Francesc MORATA | Universitat Autònoma de Barcelona (excusé) |
| Brian MORGAN | Cardiff University |
| Iva PIRES | Universidade Nova de Lisboa |

Observateurs

| | |
|-----------------|---|
| Matthew BROWNE | Notre Europe, Paris |
| Martin HALLET | DG ECFIN, Commission européenne, Bruxelles |
| Marie RODRIGUEZ | BIPE - Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques, Boulogne-Paris |
| Elena SARACENO | Groupe des conseillers politiques, SG, Commission européenne, Bruxelles |

Organisateurs

| | |
|--------------------|---------------------------------------|
| Marjorie JOUEN | Notre Europe, Paris |
| John PALMER | The European Policy Centre, Bruxelles |
| Marie-Laure TORTEL | The European Policy Centre, Bruxelles |