

Intégration monétaire et structures régionales

Alain PRATE

Vice-Président de la Banque européenne d'investissement

Quelles pourraient être les répercussions de l'intégration monétaire européenne sur les structures régionales ? Ce problème, déjà posé par la perspective de la libre circulation des marchandises, des services et des personnes en 1993, prendrait une ampleur accrue si l'unité monétaire européenne était réalisée. Dès les négociations du Traité de Rome, on craignait que la création d'un espace économique unifié n'aggrave les déséquilibres entre les régions centrales et périphériques de la Communauté. C'est pourquoi le Traité avait fixé l'objectif d'une croissance géographiquement équilibrée.

205

LES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX DANS LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE

Dans les années soixante à la faveur de la mise en place de l'union douanière, dans un climat de croissance soutenue, et grâce à des politiques régionales à l'époque très actives, les disparités entre les régions de la Communauté des Six avaient fortement diminué (un tiers en termes de revenus). Cette évolution favorable était due à une croissance plus rapide des régions les moins bien placées, mais aussi à des mouvements migratoires interrégionaux relativement importants. Cela montrait que la mise en place de l'union douanière, accompagnée d'actions appropriées, ne conduisait pas nécessairement à une aggravation des déséquilibres régionaux.

Puis dans les années soixante-dix, la crise a affecté plus fortement les régions les plus faibles, alors que les migrations interrégionales se réduisaient par la progression du chômage. Le processus de convergence des niveaux de revenu s'est interrompu et le chômage a augmenté plus fortement dans les régions dont les structures économiques présentaient des faiblesses, qu'il s'agisse des régions périphériques agricoles ou des régions d'ancienne industrialisation.

Après l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, les disparités entre les régions de la Communauté élargie se sont trouvées considérablement accrues. La Communauté s'est agrandie, mais en devenant plus hétérogène. Cette aggravation des déséquilibres tient d'abord au fait que le revenu par habitant des nouveaux États membres était inférieur au niveau moyen de la Communauté (d'un quart en Espagne et de près de moitié au Portugal) et dans aucune des régions des nouveaux États membres, le revenu n'atteint le niveau moyen de la Communauté élargie.

VERS L'UNION MONÉTAIRE ?

Les fortes disparités prévalant à l'intérieur-même des nouveaux États membres n'ont fait qu'accroître le fossé séparant les régions les plus prospères de la Communauté et les plus pauvres. L'écart entre produit intérieur brut par habitant des régions les moins développées de la Communauté et la moyenne communautaire peut aller jusqu'à 60 %. En affinant la comparaison, les dix régions dont le niveau de revenu est le plus élevé et les dix les moins développées, la disparité des revenus peut aller de 1 à 3.

QUELLES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION D'UN ESPACE ÉCONOMIQUE UNIFIÉ ?

À partir d'une situation présentant de tels déséquilibres, on peut craindre que la création d'un espace économique et financier unifié, accompagné d'une véritable unité monétaire, n'ait pour conséquence d'accroître encore les disparités régionales. L'unité monétaire implique en effet la libération totale et irréversible des mouvements de capitaux. Cette libération est susceptible de les orienter vers les zones où les perspectives de rentabilité sont les plus fortes. Cela aura pour conséquence d'augmenter la masse d'épargne disponible au profit des entreprises des régions prospères, et, au contraire, de la réduire pour le financement des investissements dans les régions les plus pauvres.

Autre conséquence possible de l'unité monétaire : la fixité des taux de change, après élimination progressive des marges de fluctuation des monnaies. Cette fixité éliminerait les facilités procurées par l'ajustement des taux de change qui permet d'alléger les contraintes pesant sur les économies les plus faibles.

La liberté de l'ensemble des pays membres en matière de politique monétaire, mais aussi de gestion budgétaire, serait ainsi fortement amputée.

Les gains importants attendus de l'unification du marché européen, tels que le rapport Cecchini les a évalués, seront inégalement répartis dans l'espace. Les revenus par habitant des régions n'auront tendance à s'égaliser, à la suite de la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre, que si certaines conditions sont réunies. Les décisions d'investissement sont largement influencées par le souci de bénéficier d'économies d'échelle ou d'avantages spécifiques de localisation. Selon le rapport Padoa-Schioppa, « *l'histoire et la théorie économique enseignent que toute extrapolation de la théorie de la "main invisible" dans le monde réel de l'économie régionale, en présence de mesures d'ouverture des marchés, serait dénuée de tout fondement* ». Si les décisions d'investissement, surtout des grandes sociétés, devaient être dictées seulement par les économies externes dont elles peuvent bénéficier dans les agglomérations urbaines du centre de la Communauté (pourvues d'une bonne infrastructure), il serait difficile pour les régions économiquement attardées, de rattraper leur retard.

Ce qui vaut pour les décisions industrielles vaut également pour les services, et particulièrement les services financiers. Sans doute une amélioration de la compétitivité des services de transport et de télécommunication permet d'atténuer le handicap géographique des régions périphériques. Mais il est probable que les économies d'échelle qu'offrent les grands centres spécialisés, comme la City londonienne, permettront à ces centres-là de tirer de plus grands profits de la libération des services financiers.

UNE LOCALISATION FUTURE INCERTAINE

L'opposition sommaire entre les régions centrales de la Communauté, réputées prospères, et les régions périphériques, qui seraient condamnées à la stagnation, mérite toutefois d'être nuancée.

STRUCTURES RÉGIONALES

Sur le plan des études économiques, quelle que soit leur qualité, les conclusions sont loin d'être catégoriques. Par exemple, les travaux traitant explicitement des relations croisées entre intégration monétaire, intégration régionale, intégration productive, n'aboutissent pas à des conclusions très précises¹ ; elles ne permettent certainement pas de conclure que les régions du Sud de la Communauté seront nécessairement désavantagées dans la compétition très vive qui s'annonce à propos de la localisation des nouvelles activités économiques. De même le rapport Cecchini affirme : « *Il n'y a pas d'argument général permettant d'identifier à l'avance les régions et les pays européens qui connaîtront de façon persistante des problèmes redistributifs particulièrement graves.* »

L'exemple des États-Unis montre que la constitution d'un vaste espace économique unifié doté d'une monnaie unique, après avoir surmonté les difficultés initiales, n'a pas abouti à des déséquilibres régionaux insupportables. Les écarts entre les régions sont deux fois plus importants pour le revenu et trois fois plus importants pour le chômage en Europe qu'aux États-Unis.

Il n'est pas exclu que l'Europe connaisse une évolution semblable à celle des États-Unis depuis le début du siècle, où la population active des États du Nord-Est décroît progressivement au profit de ceux du Sud. La population des premiers, en 1900 représentait 62 % du total, en 1970 elle n'était plus que 52 %, et 45 % en 1986. Un vaste transfert d'hommes et de richesses s'est donc opéré au détriment des régions d'ancienne industrialisation.

Les facteurs qui ont conduit à la concentration des populations dans les zones centrales — souvent aux prises avec de graves problèmes d'urbanisation excessive ou, au contraire, de déclin — ne sont plus valables aujourd'hui. La diversification des sources d'énergie, les progrès des télécommunications font que les implantations industrielles sont moins déterminées que par le passé. Les grandes entreprises sont, certes, très exigeantes sur la qualité des infrastructures qu'elles demandent, y compris les liaisons aériennes, l'environnement urbain et universitaire. Mais ces avantages ne sont plus nécessairement offerts par les zones centrales de la Communauté, et certains désavantages spécifiques peuvent être compensés par des aides publiques importantes. Il suffit de relever les annonces récentes de grands investissements dans l'industrie automobile, par exemple, pour constater qu'une compétition intense se développe. Afin d'attirer ces investissements, elle peut d'ailleurs devenir malsaine, entre régions d'ancienne industrie et zones périphériques.

207

C'est dire que les régions du sud de la Communauté ne sont pas dépourvues de chances : ainsi, les industries de haute technologie font preuve d'une certaine aversion à l'égard des centres industriels dont l'environnement naturel est peu attrayant. Elles ont tendance à se regrouper dans des zones caractérisées par une bonne situation du point de vue des transports et des télécommunications, l'abondance d'une main-d'œuvre qualifiée, et la proximité d'universités et de centres de recherche. Il n'est pas impossible que dans les régions périphériques de la Communauté, bénéficiant d'un potentiel démographique plus élevé, se développent des zones industrielles bénéficiant de toutes les infrastructures.

Pour ce qui concerne la localisation future des activités dans la Communauté, rien n'est encore déterminé. Mais il paraît clair qu'une forte concurrence se développera entre les centres industriels, les centres de recherche et d'industries

¹ — Voir notamment l'étude de John D. Dunning et Peter Robson : « *Multinational corporate integration and regional economic integration* », ainsi que la bibliographie annexée. *Journal of Common market studies*, volume XXVI, n° 2, décembre 1987.

V E R S L ' U N I O N M O N É T A I R E ?

nouvelles, et les places financières pour attirer des activités nouvelles. Il importe que la Communauté fasse en sorte que la concurrence entre ces différents centres soit aussi équitable que possible.

Le résultat sera probablement une évolution d'une très grande complexité, dont les statistiques, à l'échelle des grandes régions de la Communauté, elles-mêmes très hétérogènes, rendront imparfaitement compte. Il faudra renforcer le dispositif encore incomplet d'observation des régions, et suivre l'évolution, non seulement des grandes régions de la Communauté², mais à un niveau plus fin³, pour traiter les difficiles problèmes que peuvent connaître certaines zones, qu'il s'agisse des régions industrielles en déclin, des agglomérations aux prises avec des difficultés spécifiques, des régions insulaires, des zones frontalières, des régions de montagne, etc.

QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE POUR L'EUROPE UNIFIÉE ?

Une politique efficace de réduction des déséquilibres régionaux ne sera pas plus difficile à mettre en œuvre avec la réalisation de l'union monétaire. En revanche, l'absence de coordination des politiques, conduisant à des désordres et des dévaluations répétées, ne serait d'aucune aide.

Comme le dit plaisamment Sir Donald Macdougall⁴, qui a présidé un groupe de travail de la CEE sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne : « La création d'une "Livres celtique" ne résoudrait pas les problèmes structurels de l'Écosse et du Pays de Galles. » C'est par le transfert de fonds publics au profit de ces régions et surtout par l'amélioration des infrastructures et de l'environnement économique qu'un début de solution pourra leur être apporté. L'aggravation des déséquilibres régionaux, qui n'a rien de fatal, ne pourrait donc être un argument valable pour retarder les progrès de l'unification monétaire européenne.

Il se pourrait même, bien que cela soit une perspective lointaine et incertaine, que l'Europe, dotée d'une monnaie unique, puisse mener une politique économique générale plus favorable à la réduction des déséquilibres régionaux. En simplifiant, on peut opposer les évolutions des dernières années en Europe et aux États-Unis. Les pays européens, dont la division a limité la liberté d'action dans un système monétaire désorganisé, ont considérablement développé leur productivité, mais probablement au détriment de l'emploi, ce qui a accru les déséquilibres régionaux. De sorte que le taux de chômage dans les régions les plus défavorisées de la Communauté, qu'il s'agisse des régions agricoles périphériques ou des régions d'ancienne industrialisation, dépasse parfois le taux de 20 %.

Les États-Unis au contraire, grâce notamment aux facilités que donne au dollar le statut de monnaie de réserve, ont mené, ces vingt dernières années, une politique qui, dans l'ensemble, a favorisé l'expansion. De 1967 à 1987, la production réelle des biens et services a augmenté de près de 70 % aux États-Unis, et le PNB a crû au rythme soutenu de 2,6 % par an. La population active occupée a progressé de 50 % de 1967 à 1987, soit 2,1 % par an, ce qui a bien évidemment facilité les migrations interrégionales et permis le développement des États moins favorisés.

Dans l'hypothèse où l'Europe était dotée d'une véritable unité monétaire, elle serait moins dépendante des à-coups du système monétaire international et des fluctuations du dollar ; dans l'hypothèse où l'Écu deviendrait une monnaie largement

2 — Niveau 1 de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) : 64 régions.

3 — Niveaux 2 et 3 de la NUTS : 167 régions administratives de base et 864 subdivisions.

4 — Financial Times, 16 août 1988.

STRUCTURES RÉGIONALES

acceptée à l'échelle mondiale, l'Europe disposerait d'une plus grande liberté pour déterminer une politique économique et pourrait desserrer les contraintes qui ont contribué à l'augmentation du chômage. Ces perspectives peuvent sembler théoriques et lointaines, mais il n'en est pas moins vrai que les déséquilibres structurels seront beaucoup plus difficiles à corriger si le taux de chômage en Europe demeure aussi élevé qu'aujourd'hui. Il faudrait aussi intégrer dans ce raisonnement les perspectives démographiques car les conséquences du vieillissement de la population, qui apparaîtront dans les prochaines années, transformeront les perspectives de la politique économique de la Communauté.

On retiendra seulement que si l'Europe unifiait sa monnaie et donc disposait au plan mondial d'un pouvoir de négociation accru et d'une liberté d'action plus grande, la solution des problèmes structurels serait sans doute plus aisée ; comme aux États-Unis, des déplacements de personnes et des transferts de capitaux pourraient contribuer à atténuer les déséquilibres régionaux par des mécanismes de marché plutôt que par des systèmes de compensations budgétaires comportant inévitablement des limites plus étroites.

POUR DES POLITIQUES RÉGIONALES PERTINENTES

Dans l'immédiat, les écarts de revenu par tête sont tels que seuls des transferts d'épargne et de ressources budgétaires sont susceptibles de les réduire. Des progrès vers l'unité monétaire rendraient encore plus nécessaire une politique régionale efficace.

La réduction des disparités régionales dans la Communauté élargie, qui résultent pour une large part d'évolutions nationales divergentes dans le passé, demeure, au premier chef, une responsabilité nationale. C'est d'abord à chacun des États membres qu'il appartient de créer l'environnement macro-économique favorable, condition première d'une convergence des évolutions régionales. C'est aussi dans le cadre national que s'opèrent d'importants transferts financiers qui réduiront les écarts de revenus entre les régions d'un même pays.

Le groupe d'études de la Commission, présidé par Sir Donald Macdougall, a mis en évidence l'importance des mécanismes de solidarité budgétaire entre les régions d'un même pays. Les régions pauvres et géographiquement périphériques reçoivent des transferts nets qui atteignent 11 % du produit de la région pour la Bretagne, 24 % pour la Calabre. Les transferts sont plus importants dans les pays disposant d'une structure centralisée, que dans les pays fédéraux. Les calculs effectués dans cinq fédérations (Allemagne, Autriche, Canada, Suisse, États-Unis) ont montré que l'effet de redistribution des fonds publics fédéraux réduisait d'environ un tiers les écarts entre les revenus par habitant, alors que dans trois états unitaires (France, Italie et Royaume-Uni) le chiffre correspondant pouvait atteindre près de la moitié.

Cette redistribution s'effectue par le biais du système fiscal, de la sécurité sociale, par les dépenses publiques directes des administrations centrales, mais aussi par des subventions spécifiques, qui s'effectuent avec plus de clarté et suscitent d'ailleurs davantage de débats dans les pays fédéraux que dans les pays centralisés. C'est le cas du système de péréquation allemand (*Länder Finanzausgleich*) qui effectue des transferts directs des Länder les plus riches vers les plus pauvres (portant ces derniers à une capacité fiscale égale à 95 % de la moyenne fédérale).

**LES TRANSFERTS FINANCIERS
AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE**

Ces mécanismes de compensation au niveau national doivent être logiquement complétés, dans un espace économique unifié, par des transferts à l'échelle communautaire. Les négociateurs du Traité de Rome avaient hésité entre la création d'un fonds régional, alimenté par des ressources budgétaires, et la mise en place d'une banque, prélevant l'épargne sur les marchés financiers excédentaires pour l'investir dans les régions moins favorisées de la Communauté. Ils ont opté pour la deuxième formule, et créé la Banque européenne d'investissement. Celle-ci a progressivement développé ses crédits dont le montant accordé en 1988 atteindra dix milliards d'écus. L'utilisation des techniques bancaires, sans peser sur les budgets nationaux, offre l'avantage d'assurer une sélection correcte des investissements financés (à l'aide de critères valables indistinctement pour toutes les régions de la Communauté), tout en évitant les difficiles problèmes que pose toute répartition de subventions entre des États et des régions.

Vers le milieu des années soixante-dix, la Communauté, qui, déjà, disposait à la fois d'un Fonds social et de la section « orientation » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, a été dotée d'un Fonds européen de développement économique régional (Feder). Dans l'optique de la mise en place du grand marché intérieur, la décision a été prise, au sommet de Bruxelles, de doubler les moyens de ces fonds structurels, qui disposeront en 1993 de 14 milliards d'écus. Quelque soixante milliards d'écus seront répartis d'ici cette date. Il s'agit de sommes considérables, qui dépasseraient, a-t-on dit, le montant du Plan Marshall. Reste à faire en sorte qu'elles soient efficacement utilisées.

Les résultats obtenus jusqu'à présent par les fonds structurels ne sont pas entièrement probants. Trop souvent les subventions communautaires n'ont fait que prendre le relais des concours nationaux, sans susciter d'investissements additionnels, et la répartition des fonds, au niveau communautaire, a fait l'objet d'âpres discussions entre États membres, dominées par le souci du « juste retour ».

La réforme des fonds structurels, adoptée en décembre 1988 par le Conseil, a pour but de renforcer leur efficacité. Les subventions communautaires seront concentrées, en priorité, dans les régions les plus défavorisées de Grèce, d'Italie du Sud, d'Espagne et d'Irlande auxquelles s'ajoutent les départements d'outre-mer français et la Corse⁵. Elles pourront aussi bénéficier aux zones d'ancienne industrialisation connaissant un fort chômage⁶. Des programmes régionaux, établis en accord avec les autorités locales, nationales et communautaires, devront permettre une plus efficace répartition des fonds.

Il ne suffirait pas en effet que les subventions communautaires se bornent à alléger la charge des budgets nationaux ou régionaux. Il faudrait doter les régions périphériques des infrastructures — transports, télécommunications — et réaliser des investissements sociaux et des actions de formation, de façon à réduire leurs handicaps et valoriser leurs chances.

Dans cette vaste entreprise, la Banque européenne d'investissement continuera à jouer un rôle important. Il est normal que les infrastructures n'offrant pas de rentabilité directe soient financées par des taux élevés de subventions communautaires, pouvant aller jusqu'à 75 %. Mais il n'en est pas de même à propos des investissements rentables, pour lesquels une bonne combinaison des dons des fonds structurels et

5 — Régions dites d'objectif n° 1 - 5,8 Mds d'écus en 1989 ; 9,2 en 1993.

6 — Régions dites d'objectif n° 2 - 1 Md d'écus en 1989 ; 1,5 en 1993.

STRUCTURES RÉGIONALES

des prêts de la Banque européenne d'investissement s'impose, notamment pour permettre une bonne étude et une sélection adéquate des projets retenus, en fonction de critères uniformes pour toutes les régions de la Communauté. Il convient en effet que les subventions nationales et communautaires ne dépassent pas les montants nécessaires pour compenser les désavantages dont souffrent certaines régions, et d'éviter des surenchères qui fausseraient la localisation des investissements.

Les grands groupes — surtout des pays tiers — sont tentés de faire jouer la concurrence entre les nations et les régions pour obtenir des avantages fiscaux et des conditions de financement abusivement favorables, de nature à fausser les conditions de concurrence entre les entreprises. La Communauté a donc la double tâche d'aider les nouveaux investissements, mais aussi d'éviter la généralisation des pratiques abusives dont profiteraient majoritairement les grands groupes des pays tiers.

Ainsi les aspects structurels de l'intégration économique européenne méritent davantage d'attention que celle qu'on leur a portée jusqu'à présent. L'accent a été mis sur les avantages globaux d'un vaste espace économique et financier unifié. Mais les conséquences sur les différentes régions de la Communauté ont fait l'objet de travaux moins approfondis et sont d'ailleurs en grande partie indéterminées. Le doublement des fonds structurels a constitué une réponse globale, de caractère plutôt politique, aux nouveaux défis. Puisque les moyens financiers sont disponibles, ils doivent être utilisés de telle façon qu'ils contribuent réellement à la résorption des déséquilibres régionaux au sein de l'Europe.

La tâche à accomplir par une action conjointe des autorités régionales, nationales et communautaires, afin de parvenir à un développement équilibré de la Communauté, est donc considérable. Retarder l'unification monétaire de la Communauté ne serait d'aucune utilité, car des politiques de faiblesse monétaire ou de dévaluations compétitives n'ont jamais apporté le moindre concours à la solution des problèmes structurels des régions moins favorisées. Pourtant, l'unité monétaire de la Communauté doit être soutenue par des politiques d'ajustement structurel efficaces, tant il est vrai que la simple abolition des restrictions aux échanges de marchandises, de services et de capitaux ne peut suffire pour atteindre les objectifs fixés par le Traité de Rome et l'Acte unique. □

211