

CONVERGENCE ET POLITIQUES RÉGIONALES EN EUROPE

Les fonds structurels constituent le deuxième poste budgétaire de l'Union européenne, après la politique agricole commune. Ils ont vocation à atténuer les écarts de développement entre régions européennes et à corriger les déséquilibres que pourrait entraîner le développement du Marché unique et à terme de la monnaie unique. Quelle est l'efficacité de ces politiques régionales ? Les acquis récents de la théorie économique permettent d'aborder cette question sous un jour nouveau. A première vue, l'examen des taux de croissance laisse perplexe : le rattrapage des régions pauvres est lent, et parfois même inexistant. D'importants efforts ont pourtant été faits pour augmenter l'attractivité de ces régions, notamment en développant les infrastructures publiques. De fait, les investissements de transport, d'énergie, et surtout de télécommunications, semblent bien favoriser le rattrapage des pays les moins développés. Mais ils ne jouent pas le même rôle pour toutes les régions : désenclaver une région pauvre ne l'enrichit pas nécessairement, même si l'espace national dans son ensemble en profite.

■ Les inégalités régionales demeurent

Existe-t-il un risque de voir l'intégration commerciale en Europe s'accompagner d'une inégalité accrue entre les régions ? A l'aune des budgets consacrés aux politiques régionales, censées contrecarrer ce danger, la réponse des gouvernements apparaît clairement positive : ceux-ci ont été plus que doublés au moment des négociations du Marché unique, sous la pression notamment de l'Espagne, et ils représentent aujourd'hui le deuxième poste budgétaire de l'Union européenne après la politique agricole commune, avec un tiers des dépenses totales (voir encadré 1).

Pourquoi cette crainte ? Les enseignements de la théorie économique classique ne la justifient pas. Ils mettent plutôt l'accent sur les gains liés à une libéralisation des échanges, qui permet une spécialisation selon les avantages comparatifs, bénéfique aussi aux régions les moins développées. La théorie classique de la croissance va plus loin encore. Elle prédit que, du fait que les rendements du capital sont décroissants, les régions les plus pauvres, qui ont un stock plus faible de capital physique et humain, devraient offrir une rentabilité plus élevée aux investisseurs. L'intégration commerciale devrait donc

faciliter le processus de convergence en permettant aux flux de capitaux de se déplacer vers les régions où le rendement du capital est plus élevé. De fait, sur longue période, de 1950 à 1990, un processus de convergence a bien pris place : en moyenne, les régions qui avaient un revenu initial plus bas par tête, ont connu un taux de croissance plus rapide que les autres.

Le rattrapage des régions pauvres a cependant été très lent, puisque l'écart de revenu ne s'est comblé que d'environ 2 % par an¹. A ce rythme, trente-cinq années seraient nécessaires pour réduire de moitié seulement les inégalités initiales de revenus par tête. En outre, depuis le début des années 1980, la vitesse de convergence entre les

PIB par habitant en % de la moyenne
des 15 pays de l'UE

	Grèce	Espagne	Portugal	Irlande
1983	61,9	70,5	55,1	63,6
1995	64,3	76,2	68,4	89,9

Source : Commission européenne,
Rapport sur la cohésion économique et sociale.

1. Xavier Sala-i-Martin, "Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence", *European Economic Review*, vol. 40, n° 6, June 96.

régions européennes a diminué et serait ainsi tombée à 1,3% entre 1978 et 1992². Ce ralentissement pourrait être lié à une absence de convergence entre régions riches et pauvres d'un même pays, alors que la convergence entre pays se poursuit, comme en témoigne le rattrapage, depuis 1983, des quatre pays les plus pauvres de l'Union européenne (voir tableau page précédente). Selon certaines études, un processus de divergence serait même à l'oeuvre entre les régions³. La moitié de l'inégalité des revenus entre les régions de l'Union européenne correspond aux différences de revenus à l'intérieur de chaque pays et ces disparités internes ont augmenté dans les années quatre-vingt. Ces dernières se doublent de disparités régionales en terme de chômage qui ont eu tendance, elles aussi, à augmenter depuis le début des années quatre-vingt. Tout se passe comme si, dans les pays pauvres, seules les régions les plus riches bénéficiaient d'un processus de convergence avec les pays riches. D'autres travaux suggèrent d'ailleurs que, parmi les pays les plus pauvres en Europe, l'Espagne et le Portugal, qui ont une croissance agrégée plus rapide que celle de la Grèce, ont aussi connu une augmentation plus forte des inégalités régionales⁴. Plus généralement, ce type d'évolution renvoie à l'idée qu'il pourrait exister un arbitrage entre croissance globale et équité régionale. Une telle hypothèse contribuerait à expliquer que le processus de convergence régionale ne soit pas uniforme au cours du temps : pendant les phases de reprise (deuxième moitié des années quatre-vingt), les inégalités régionales ont eu tendance à s'accroître, alors qu'elles se sont réduites pendant la récession du début des années quatre-vingt-dix.

2

Le risque d'agglomération des activités économiques

Quels mécanismes économiques peuvent expliquer ces phénomènes ? La "nouvelle géographie" fondée sur l'hypothèse de rendements croissants, permet d'expliquer qu'apparaissent des dynamiques de divergence régionale⁵. Les mécanismes en jeu sont simples : en présence d'économies d'échelle, les entreprises sont incitées à concentrer leur production ; l'intégration commerciale, en diminuant les coûts de transaction entre régions, facilite ce processus, puisqu'il devient plus facile d'exporter d'une région à l'autre ; les entreprises préfèrent alors se localiser dans les régions riches à forte demande. Une structure géographique "cœur-périphérie" peut ainsi émerger à la suite d'un processus d'intégration. Ce phénomène de concentration est auto-entretenu, car au fur et à mesure où les activités économiques et les travailleurs se

ENCADRÉ 1 - LES FONDS STRUCTURELS

Le budget alloué aux politiques structurelles représente 0,45% du PIB de la Communauté. Il a une importance beaucoup plus grande pour les quatre principaux bénéficiaires (Grèce, Irlande, Espagne et Portugal), puisqu'en moyenne entre 1994 et 1999, 14% de l'investissement devrait y être financé par les transferts correspondant aux politiques régionales.

L'augmentation intervenue depuis 1989 fait suite à une réforme qui a conduit à redéfinir les principes d'intervention des fonds :

- les projets doivent répondre à l'un des objectifs prioritaires définis par l'union européenne : aide aux zones dont le PIB par tête est inférieur de 75% à la moyenne communautaire (objectif 1), reconversion des zones en déclin industriel (objectif 2), lutte contre le chômage et l'exclusion et insertion des jeunes (objectif 3), formation des travailleurs non qualifiés (objectif 4), adaptation des structures rurales et de la pêche (objectif 5a), diversification des zones rurales vulnérables (objectif 5b), développement des régions à très faible densité de population (objectif 6) ;
- le financement communautaire n'est pas un substitut des financements nationaux, mais leur est complémentaire, dans une proportion variable selon les objectifs et les projets ; c'est le principe d'additionnalité ;
- la coopération entre la Commission et les différents acteurs nationaux doit être active ;
- enfin, le budget de ces interventions fait l'objet d'une programmation pluriannuelle, qui recouvre actuellement les années 1994 à 1999.

	1989-93		1994-99	
	en millions d'écus		en % du PIB	
Portugal	1 892	2 940	3,07	3,98
Grèce	1 834	2 956	2,65	3,67
Irlande	2 374	3 608	2,66	2,82
Espagne	3 017	7 066	0,75	1,74
Italie	2 374	3 608	0,27	0,42
Finlande	-	331	-	0,4
Suède	-	261	-	0,37
UK	1 066	2 164	0,13	0,25
France	1 387	2 491	0,14	0,22
Allemagne	1 680	3 622	0,13	0,21
Autriche	-	316	-	0,19
Belgique	173	349	0,11	0,18
Luxembourg	15	17	0,17	0,15
Pays-Bas	163	436	0,07	0,15
Danemark	86	140	0,08	0,11
UE 12	14 666	27 024	0,29	0,45
UE 15	-	27 932	-	0,51

Source : Commission européenne (1996).

déplacent vers les régions riches, leur marché, et donc leur attractivité, augmentent⁶.

Faut-il craindre un tel phénomène de concentration régionale et justifier ainsi une intervention des Etats pour

2. Philippe Martin, "Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?", *Document de travail du CEPPII*, à paraître en 1997.

3. Voir David Neven et Claudine Gouyette, "Regional Convergence in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, n°33(1), March 1995, et Danny Quah, "Regional Cohesion from Local Isolated Actions", in *Study of the Socio-Economic Impact of Projects Financed by the Cohesion Fund*, December 1996, London School of Economics.

4. Voir Danny Quah, op.cité.

5. Paul Krugman, " *Geography and Trade*", MIT Press, 1991.

6. La relation entre concentration géographique et coûts de transaction est en fait plus complexe dans les modèles de la "nouvelle géographie". Voir : Paul Krugman et Antony Venables, "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics* 110 p., 1995.

ENCADRÉ 2 - COMMENT ÉVALUER L'EFFET DES INVESTISSEMENTS PUBLICS SUR LA CROISSANCE ?

La convergence entre régions implique que les régions les plus pauvres aient un taux de croissance plus élevé que les régions les plus riches, c'est-à-dire qu'il existe une corrélation négative entre taux de croissance sur la période et le niveau de PIB par habitant initial. Les régressions effectuées sur 105 régions européennes sur la période 1978-1992 servent de base au calcul d'une vitesse de convergence annuelle. Les stocks d'infrastructures mesurés en 1985 sont inclus dans la régression de base (régressions {2}, {3} et {4}) ce qui permet de calculer une vitesse de convergence "conditionnelle" aux stocks d'infrastructures :

	{1}	{2}	{3}	{4}
Log(PIB/hab.78)	-0,016** (-3,17)	-0,022** (-4,96)	-0,035** (-7,81)	- 0,021** (-4,02)
Transport		0,041** (6,61)		
Télécommunication			0,062** (8,64)	
Energie				0,017** (2,70)
R ²	0,08	0,35	0,47	0,13
Vitesse de convergence	1,28%* (2,26)	1,96%** (3,79)	4,10%** (7,11)	1,97** (3,20)

Source : Philippe Martin, op. cité.

Des effets pays sont ensuite ajoutés pour mettre en valeur l'impact des infrastructures sur la convergence entre régions d'un même pays :

	{1}	{2}	{3}	{4}
Log (PIB/hab. 78)	-0,009* (-2,27)	-0,01* (-2,39)	-0,035** (-3,87)	-0,001* (-2,37)
Transport		0,004 (0,77)		
Télécommunication			0,027** (3,12)	
Energie				0,003 (0,72)
R ²	0,71	0,70	0,73	0,70
Vitesse de convergence	0,66% (1,37) non significatif	7,95% (1,49) non significatif	2,79%** (3,72)	6,18% (1,18) non significatif

Source : Philippe Martin, 1997, op. cité.
Les t de Student sont entre parenthèses sous les coefficients.
* significatif à 5% ; ** significatif à 1%.

freiner ce processus ? D'un point de vue strictement économique, ce n'est pas certain. Une géographie économique plus concentrée spatialement est en effet à bien des égards une géographie plus efficiente. En alliant la "nouvelle géographie" et la théorie de la croissance endogène, toutes deux fondées sur l'idée qu'existent des économies d'échelle, il est possible de montrer que la concentration géographique des activités dans le coeur est susceptible de stimuler la croissance : en rassemblant les entreprises dans une même région, elle permet de réduire les coûts d'investissement, matériel ou immatériel, et de favoriser les interactions entre agents économiques⁷. Le

cas de la Silicon Valley aux Etats-Unis est un exemple réussi d'une concentration géographique permettant de nombreuses interactions favorables à un processus d'innovations technologiques sans précédent. En Europe, jusqu'à présent, la spécialisation ne s'est pas développée sur le même mode qu'aux Etats-Unis⁸ ; mais avec les progrès de l'intégration européenne, la géographie économique tendra peut-être à ressembler davantage à celle des Etats-Unis.

L'intervention de l'Etat pour contrecarrer les phénomènes de divergence générés par le marché peut en revanche être légitimée du point de vue de l'équité. Les agents les moins mobiles, en général aussi les moins qualifiés, ne pourront pas, en effet, bénéficier du phénomène de concentration géographique car ils devront rester dans les régions en déclin. Cela est particulièrement vrai en Europe où la mobilité entre régions d'un même pays est beaucoup plus faible qu'aux Etats-Unis. Le choix d'une politique ayant pour but de faciliter la mobilité inter-régionale, en particulier en augmentant la flexibilité du marché immobilier, n'a pas été fait, peut-être parce qu'elle trouverait rapidement ses limites dans des traditions culturelles fortement ancrées.

Les politiques régionales visant à augmenter l'attractivité des régions pauvres apparaissent donc comme la réponse naturelle au risque de divergence régionale en Europe, à condition qu'elles soient menées de manière coordonnée au niveau européen. Parmi les trois grands domaines d'intervention communautaires — infrastructures, aide aux investissements, politiques de l'emploi — les infrastructures publiques, en particulier de transport, constituent le premier poste de dépenses des politiques régionales : 30% du budget des fonds structurels et 60% du fonds de cohésion (réservé aux quatre pays les plus pauvres de l'Union européenne). Un moyen indirect de mesurer l'impact des politiques régionales sur le processus de convergence est donc d'analyser l'impact des infrastructures publiques sur ce processus.

Le rôle des infrastructures

Le rôle des dépenses d'infrastructure sur la croissance à long terme est souligné par les théories de la croissance endogène. Etant complémentaires du capital privé, elles augmentent le rendement de ce dernier, incitant à une accumulation plus rapide qui stimule la croissance. Les études empiriques existantes montrent qu'il existe effectivement une corrélation positive et significative entre l'investissement privé et les dépenses d'infrastructures publiques. Quel est l'ordre de grandeur des bénéfices possibles en matière de croissance ? En utilisant les modèles de "convergence conditionnelle"⁹, on peut se demander quelle aurait été la vitesse de

7. Philippe Martin et Gianmarco Ottaviano, "Growth and Agglomeration", *CEPR Discussion Paper*, n°1529, 1996.

8. Voir Lionel Fontagné et Michael Freudenberg, "L'impact du Marché unique sur le commerce européen", *La Lettre du CEPII*, n°154, février 1997.

9. Dans ce cas, conditionnelle aux stocks d'infrastructures publiques. Voir Robert Barro et Xavier Sala-i-Martin, "*Economic growth*", McGraw-Hill, 1995.

convergence entre les régions européennes si elles avaient toutes eu le même stock d'infrastructures publiques (voir encadré 2). Sur la période 1978-1992, égaliser les stocks d'infrastructures publiques de transport aurait fait passer la vitesse de convergence de 1,3% à 2% par an. Les infrastructures d'énergie ont pratiquement le même impact. Les infrastructures de télécommunication auraient un effet plus important puisqu'elles auraient permis d'augmenter la vitesse de convergence à 4,1% par an. Même si l'effort d'investissement correspondant à ces scénarios va largement au-delà de ce qui aurait pu être financé par les politiques régionales, ce résultat illustre clairement leurs bienfaits.

Pourtant, le choix de privilégier les infrastructures comporte également des risques. Les infrastructures publiques, en particulier de transport et de télécommunication, diminuent en effet les coûts de transaction, ce qui peut influencer le choix de localisation des entreprises. Leur effet est très différent selon qu'elles facilitent le commerce intra-régional ou le commerce inter-régional¹⁰. Ce n'est que dans le premier cas qu'elles peuvent *a priori* attirer les entreprises vers les régions pauvres, en augmentant la demande et donc la taille du marché local, ce qui permet des économies d'échelles. En revanche, si un mécanisme d'agglomération est déjà à l'oeuvre et surtout s'auto-entretient, améliorer marginalement l'attractivité des régions pauvres n'aura pas d'impact sur le choix de la localisation des entreprises. Dans le cas d'infrastructures facilitant le commerce inter-régional, mises en place par exemple afin de désenclaver une région pauvre, l'effet peut même être opposé à celui recherché. En effet, en réduisant les coûts de transaction, une telle politique régionale de désenclavement peut contribuer à éliminer la dernière protection de l'industrie locale. Une fois celle-ci disparue, il devient plus profitable pour les entreprises de se localiser dans la région riche et de bénéficier ainsi des économies d'échelle, tout en exportant vers la région pauvre avec laquelle le commerce est facilité. Finalement, seules les régions les plus favorisées des pays concernés profiteraient des investissements en ces infrastructures.

Ce type de scénario n'est pas seulement théorique : la réduction des coûts de transport entre le Nord et le Sud de l'Italie, facilité par des politiques actives d'infrastructures publiques, a pu être rendue responsable du processus de désindustrialisation du Mezzogiorno et de la divergence de revenus qui a suivi. De fait, une analyse économétrique effectuée au niveau de chacun des pays, en utilisant toujours un modèle de convergence conditionnelle (voir encadré 2), montre qu'à l'intérieur de chaque espace national, les dépenses d'infrastructures publiques ont peu d'effet sur le processus de convergence entre régions, à l'exception sans doute des infrastructures de télécommunication. Si elles ont aidé à la convergence entre les pays européens, c'est donc en accélérant la croissance des régions déjà favorisées des pays pauvres, sans pour autant réduire les inégalités régionales internes. Ainsi, l'effort espagnol d'investissement public n'a eu qu'un faible impact sur la convergence régionale, contribuant à hauteur de 1% seulement de la réduction observée de l'inégalité pendant les années 1980¹¹.

Ce n'est donc pas seulement en termes d'analyse coûts-avantages, mais aussi sous l'angle macroéconomique, et en utilisant les derniers acquis de la théorie de la croissance endogène et de la nouvelle géographie, qu'il faut analyser les projets d'infrastructures soutenus par les politiques régionales. Il ne suffit pas que les dépenses s'effectuent dans les régions pauvres pour être assuré qu'elles réduiront à long terme les inégalités régionales. Les effets des politiques régionales sont en effet complexes et peuvent même être finalement opposés aux objectifs initiaux d'aménagement du territoire, notamment dans le cas de politiques de désenclavement. Les décisions sont d'autant plus difficiles qu'il semble exister un arbitrage entre croissance et égalité régionale, puisque les gains d'efficacité attendus de l'intégration européenne peuvent passer aussi par une géographie économique européenne plus spécialisée et plus inégale.

Philippe Martin

10. Voir Philippe Martin et Carol Rogers, "Industrial Location and Public Infrastructure", *Journal of International Economics*, n°39, 1995.

11. Angel De la Fuente et Xavier Vives, "Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy: Evidence from Spain", *Economic Policy* n°20, April 1995.

LA LETTRE DU CEPII

RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. 33 01 53 68 55 14
Fax : 33 01 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION
Jean Pisani-Ferry
RÉDACTEUR EN CHEF
Claire Lefebvre
CONCEPTION GRAPHIQUE
Pierre Dusser
RÉALISATION
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT
(11 numéros)
France 295 F
Europe 350 F
Hors Europe 440 F
(envoi par avion)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.
Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 1997
Juillet 1997
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.