

Yolaine Cultiaux

cultiaux@club-internet.fr

Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence

Les collectivités territoriales dans la "course aux investissements":

Le cas des acteurs locaux en Catalogne

Colloque "Investissements étrangers et milieu local"

**Atelier 3: "Les politiques publiques et les collectivités locales
face aux investissements étrangers"**

Université Rennes 2 Haute Bretagne

8 et 9 octobre 1998

S'il est un sujet qui permet de mieux cerner la réalité qui se cache derrière la notion fort usitée -quoique floue- de mondialisation, c'est bien celui des investissements étrangers dans un milieu local donné. Reflets, produits et vecteurs d'une économie chaque jour davantage ouverte, ces flux font l'objet d'une âpre compétition pour leur captation. Afin de dynamiser leur offre, d'acquérir de nouvelles technologies et de stimuler leur développement -bref, afin d'être plus compétitifs à l'échelle mondiale-, les pays se livrent en effet à une surenchère sans précédent. Si cet effort était auparavant essentiellement assumé par le gouvernement de chaque Etat, une seconde tendance inédite est de voir d'autres entités publiques se lancer dans cette lutte sans merci. Dit autrement, le mouvement croissant de **décentralisation** observable dans certains Etats dote les acteurs locaux d'une précieuse marge de manoeuvre face aux effets potentiellement marginalisants de la **mondialisation**.

C'est dans ce contexte précis de la **recherche d'un développement durable par le développement local** et dans l'**optique d'une "réponse du local au global"**¹ que peuvent être analysées les politiques d'incitation menées par le gouvernement autonome de Catalogne (*Generalitat*) et par la Mairie de Barcelone. Si ces entités ne sont pas les seules à appliquer ce type de mesures, il est toutefois intéressant d'étudier leur (ré)action pour au moins deux raisons. D'abord parce que la Catalogne, de moteur économique traditionnel de l'Espagne, s'est convertie en l'une des régions les plus dynamiques d'Europe. Ensuite, parce qu'elle constitue l'une des 17 Communautés Autonomes d'un Etat qui a simultanément affronté le défi de la transition vers la démocratie, celui de la libéralisation économique et celui de la redistribution territoriale du pouvoir. Depuis la fin des années 70, la problématique s'est au surplus compliquée dans la mesure où les investissements directs étrangers (IDE) sont devenus les facteurs clefs de la compétitivité au sein des économies les plus développées. Au moment même où il s'engageait sur la voie d'une transition historique -celle d'une

¹Suivant l'heureuse expression de Christophe DEMAZIERES in *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique* (1996).

modernisation non autoritaire-, l'Etat espagnol a donc été contraint de s'adapter à la mutation structurelle de l'économie mondiale. Se caractérisant par le passage d'une ère industrielle en déclin à une ère tertiaire émergente, cette mutation a induit un déplacement du centre de gravité des sources de valeur ajoutée et l'apparition de nouvelles règles régissant le système économique mondial. Tandis que les interdépendances se sont accrues, certaines équations classiques ont ainsi été remises en cause au profit de nouvelles qui ont conféré aux IDE un rôle prépondérant. Une rupture majeure est ainsi intervenue entre la croissance économique et la consommation de matières premières. L'investissement immatériel s'est substitué à ces dernières, les dépenses en logiciels, recherche et développement (R&D), formation, fonction commerciale, organisation et gestion étant assumées par les opérateurs privés et les acteurs publics pour rester compétitifs sur l'échiquier mondial. Parce qu'il privilégiait sa modernisation et que celle-ci passait désormais par son insertion dans une économie non plus internationalisée, mais mondialisée, l'Etat espagnol a ainsi été confronté à un surcroît de difficultés finalement relevées avec succès. Appartenant (parfois malgré elle) à cet ensemble géopolitique, la Catalogne a également bénéficié de cette évolution remarquable. **Dans cette contribution, on voudrait cependant insister sur la progressive autonomie de ses dirigeants pour drainer les IDE, sur la nature de la politique réalisée à cet effet et, enfin, sur les résultats obtenus jusqu'à aujourd'hui.**

1. Les éléments conditionnant la politique de drainage des investissements étrangers en Catalogne

Il peut paraître surprenant d'insister sur l'Espagne dans son ensemble alors que l'objet du présent propos est la Catalogne. On ne peut néanmoins faire abstraction de son intégration -si conflictuelle soit-elle- à cet Etat, ainsi que de sa soumission et de sa réclusion forcée à l'intérieur de frontières contrôlées pendant près de quarante ans par le régime franquiste. De la fin de la guerre civile (qu'elle a perdu pour avoir été dans le

camp républicain) à la mort du dictateur en 1975, la Catalogne a dû s'accommoder aux orientations économiques définies par et à Madrid, siège du gouvernement central. Pour cette raison et pour d'autres (répression politico-culturelle, suspension du statut d'autonomie concédé par la République), cette période a suscité de nombreuses frustrations en Catalogne. Cette région a en effet traditionnellement été tournée vers l'extérieur, européen et méditerranéen en l'occurrence. Les entrepreneurs catalans vivaient d'autre part très mal l'**autarcie** pour laquelle le général Franco avait opté. Voyant le monde changer autour d'eux et sans eux, ils étaient conscients non seulement des bénéfices qui leur échappaient pour ne pas participer au système économique dominant, mais aussi du retard pris par leur pays pour son insertion future. Dans les deux cas, ils avaient raison et étaient soutenus par les mouvements clandestins de résistance politique, creusets des futures élites de la Catalogne autonome.

La dictature franquiste ne constitue toutefois pas un bloc homogène. Une rupture est ainsi intervenue dans les années 50 à l'initiative même du "Généralissime". Conscient de l'épuisement du modèle de développement économique promu dès sa victoire et de son influence potentielle sur la légitimité -donc la survie- de son régime, il soutint l'alternative proposée par les "technocrates" de l'Opus Dei. Celle-ci consistait notamment en l'ouverture très relative de l'économie espagnole. Sans en mesurer toutes les conséquences, il ouvrit ainsi une brèche qui ne cessa depuis lors de s'élargir. **Le recours au capital étranger devint à partir de ce moment une ressource privilégiée pour développer l'Espagne.** A cette fin, mais aussi pour redonner à ce pays une place digne dans le concert des nations, **l'orientation libérale de l'économie fut maintenue lors de la transition et de la consolidation de la démocratie.** A la mort du dictateur, en novembre 1975, rien n'était pourtant acquis en la matière. Les options défendues par les principaux acteurs de la Transition (dont l'*Unión del Centro Democrático*, de centre droit, ainsi que les socialistes et les communistes) divergeaient bel et bien. Cet obstacle fut néanmoins dépassé sous l'action de deux facteurs. En

premier lieu, par la règle tacite mais extrêmement puissante du consensus entre forces politiques, grâce auquel la démocratie espagnole s'est dotée de fondements solides. En second lieu, par l'abandon d'un discours idéologique au profit d'une pratique réaliste et par la conversion des socialistes au libéralisme, peu de temps après leur arrivée au pouvoir en 1982. Ainsi, ni la Transition, ni la gestion du PSOE de Felipe González n'ont induit de rupture dans l'orientation résolument libérale de l'économie espagnole. Vainqueur des élections législatives de mars 1996, le *Partido Popular* de José Maria AZNAR poursuit **l'effort espagnol de "normalisation économique"** avec une continuité logique, puisqu'il s'agit d'un parti libéral.

Fondée sur son ouverture au monde, la libéralisation constante de l'économie espagnole a été suivie d'un certain nombre d'effets jugés positifs par les autorités successives. La forte croissance des IDE compte toujours parmi ceux-là. Au niveau interne, on peut mesurer leur importance par rapport à la formation brute de capital fixe et au produit intérieur brut². On peut également la visualiser en réalisant un graphique à partir de leur valeur financière³. Comme on peut le constater sur ces documents, les IDE augmentent à partir de 1974 malgré la période de tassement de ce type de flux entre 1975 et 1976, liée à l'incertitude générée par l'instabilité politique. A ce moment, la motivation principale des investisseurs réside dans les accords commerciaux conclus avec la CEE. L'Espagne est alors pour eux un moyen d'exporter en direction de ce marché en cours de constitution et de contourner partiellement les barrières douanières⁴. En 1978, année d'adoption de la nouvelle norme constitutionnelle, la croissance des IDE reprend et atteint des niveaux encore jamais atteints. Cela confirme d'ailleurs **l'étroite relation entre les domaines politique et économique, la confiance des investisseurs potentiels et leur appréhension du**

²Le tableau n°1, en annexe 1, p.16, permet d'évaluer cette importance en retraçant l'évolution des IDE en Espagne de 1961 à 1994.

³La figure 1, en annexe 1, p.16, rend compte de l'évolution générale des IDE de 1960 à 1994.

⁴Cette motivation demeure, comme en témoigne la carte faisant appartenir la Catalogne aux "fronts d'attaque" des marchés du centre de l'Europe, en annexe 2, p.17.

fameux "risque-pays" reposant également sur des éléments de stabilité politique. Si toutes les difficultés sont alors loin d'être résolues, l'Espagne apparaît alors comme une démocratie en voie de consolidation et comme un marché très dynamique. La faiblesse des coûts de production constitue un autre élément attractif. Après un nouveau tassement en 1982-1983 qui participe d'un ralentissement généralisé des IDE à l'échelle mondiale, leur hausse devient très soutenue à partir de 1986. S'il leur arrive de diminuer périodiquement, cela ne dissimule pas le fort impact de l'intégration de l'Espagne dans la CEE le 1er janvier de cette même année. On assiste dès lors à une véritable explosion des IDE, une explosion largement imputable aux investissements d'origine européenne. **L'internationalisation** de l'économie espagnole passe donc dans une première phase -dans laquelle elle se trouve toujours, même si c'est aujourd'hui moins significatif- par son **européanisation**. Si de 1960 à 1980 les IDE ont pour origine essentielle les Etats-Unis, les pays de la CEE et la Suisse, la tendance s'infléchit résolument en faveur des seconds dès l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun. Selon Salvador BARRIOS, "*à des investissements étrangers déterminés principalement par un marché interne protégé et à dominance américano-helvétique (...) succédèrent des IDE liés au développement des échanges commerciaux au fur et à mesure que ceux-ci se réorientaient rapidement vers les pays européens*"⁵. En 1994, la part des IDE ayant ces pays pour origine est ainsi de 62,2%,; cette tendance n'a fait que se confirmer depuis, malgré l'apparition des investissements provenant d'Asie⁶. Pour ce qui a trait à leur destination sectorielle, on constate une nette orientation vers le tertiaire⁷. Suivant la tendance observée ailleurs, la **modernisation** de l'économie espagnole passe donc par sa **tertiarisation**, les IDE précipitant et profitant à la fois de cette transformation.

⁵BARRIOS, S.: *Les déterminants macro-économiques de l'investissement direct étranger en Espagne (1964-1994)*. Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1995, p.49.

⁶Le tableau 2, en annexe 3, p.18, rend manifeste l'évolution de l'origine des IDE en Espagne, de 1960 à 1994.

⁷Le tableau 3, en annexe 3, p.18, rend compte de cette évolution.

2. La politique de drainage des investissements en Catalogne: volontarisme et originalité

Si la dimension européenne ne peut plus être négligée dès lors qu'il s'agit d'investissements étrangers en milieu local⁸, il est un autre paramètre proprement interne à l'Espagne qui conditionne la politique de drainage de ces flux par et vers la Catalogne. Il s'agit de l'organisation territoriale du pouvoir et des moyens légaux dont dispose les autorités locales pour mener ce type d'action.

La Constitution entrée en vigueur le 29 décembre 1978 a en effet rompu avec les principes centralisateurs du régime franquiste et, avant lui, de la monarchie espagnole. En Espagne, **démocratie** et **autonomie** sont ainsi allées de pair, dessinant une forme originale d'Etat, l'Etat dit des Autonomies. Par cette expression, on désigne un Etat fortement et inégalement décentralisé. Les 17 Communautés Autonomes qui le composent ne disposent de fait pas des mêmes compétences, cette asymétrie étant justifiée par la différence entre les nationalités dites historiques (Catalogne, Galice, Pays Basque) et les régions dotées d'une moindre singularité. Conformément aux

⁸On trouve ici une nouvelle illustration du lien ("linkage") entre l'"externe" et l'"interne" mis en avant par des auteurs comme James N.ROSENAU in *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity* (1990) ou Bertrand BADIE et Marie-Claude SMOUTS in *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale* (1992). On assiste de fait à une forme de **domestication de l'international d'origine européenne**, les ordres politiques de la Communauté Européenne et ceux des Etats membres se confondant progressivement les uns avec les autres. L'incidence du processus d'intégration continental sur le drainage des IDE par un territoire comme la Catalogne est notamment perceptible par l'orientation de ces flux en direction de régions économiquement défavorisées. A l'instar des Etats qui ont présidé à sa création ou qui l'ont rejointe plus tard, la Communauté Européenne poursuit en effet l'objectif de réduction des disparités interrégionales, partant du principe que ces écarts nuisent à l'intégration du continent. D'où une politique active en faveur des régions qui, contrairement à la Catalogne, témoignent d'un certain retard économique dû à l'accumulation d'handicaps structurels. L'Andalousie profite largement de ces aides, au même titre que Extrémadure, la Galice et les espaces frontaliers avec le Portugal, jugés trop éloignés physiquement du centre de gravité européen pour être attractif. Pour autant, la Catalogne ne pâtit pas de cette ligne d'action car les autorités de Bruxelles soutiennent le projet d'une Europe des régions et augmentent ainsi la marge de manoeuvre des "meso-gouvernements" à l'égard des gouvernements centraux. Cette tendance renforce d'autant plus leur capacité d'action qu'elle est accompagnée en Espagne d'un **profond mouvement de décentralisation/fédéralisation de l'Etat**.

dispositions constitutionnelles, il est revenu aux catalans de rédiger eux-mêmes la norme statutaire qui allait régir en pratique une autonomie davantage politique que strictement administrative. Approuvé par le parlement espagnol puis par référendum en Catalogne en octobre 1979, le Statut de Saou contribue donc à répartir les pouvoirs entre le gouvernement central et le gouvernement catalan, appelé "Generalitat". Si l'on s'en tient à ces deux textes, les compétences dont dispose la Catalogne en matière économique ne lui permettent pas de mener une politique active de drainage des IDE⁹. Elle se bornerait donc à bénéficier des opportunités ouvertes par l'adoption d'une législation favorable à ces investissements au niveau du gouvernement central¹⁰.

⁹Conformément à l'article 140.10, l'Etat possède la compétence exclusive en matière de commerce extérieur. Ce monopole n'est théoriquement pas ébranlé par les dispositions statutaires qui confèrent une compétence exclusive à la *Generalitat* dans les domaines suivants: planification de l'activité économique en Catalogne; industrie, sans préjudice de ce que déterminent les normes d'Etat (...); développement et exécution des plans élaborés par l'Etat pour la restructuration des secteurs industriels; agriculture et élevage; commerce intérieur; protection du consommateur et de l'utilisateur; établissement de crédit corporatif, public et territorial et caisses d'épargne; secteur public économique de la *Generalitat* (article 12 du statut d'autonomie).

¹⁰La **réglementation espagnole** sur les IDE a connu un processus de libéralisation lié à la perspective de son insertion optimale dans l'Europe communautaire. Quelques dates clés permettent d'envisager les étapes successives vers **un régime libéral et général d'autorisation des IDE**. 27 juillet 1959: un décret-loi concède aux investisseurs étrangers des garanties juridiques renforcées sur la propriété, le rapatriement des bénéfices, des dividendes et du capital investi, ainsi que la liberté de choix pour les acquisitions d'entreprises. 31 octobre 1974: un décret-loi permet une nouvelle avancée de la libéralisation, bien qu'il exige une autorisation administrative antérieure quand l'IDE dépasse 50% du capital social de l'entreprise ou du pourcentage d'investissement libre signalé dans la législation spécifique. 25 septembre 1986 (année de l'entrée dans la CEE): décret royal qui marque une rupture puisqu'il libéralise tous les investissements destinés à l'acquisition de participations sociales, indépendamment de la part acquise et du type d'apport, et dans la mesure où le secteur économique concerné n'est pas soumis à un régime particulier. De nombreux secteurs économiques jusque là exclus de ce régime général en cours de constitution lui sont désormais soumis. 27 décembre 1990: la législation s'assouplit encore pour les IDE d'origine communautaire, confirmant le rôle de l'intégration européenne sur le mouvement de libéralisation commun à beaucoup d'Etats membres. Pour plus de détails, se reporter à BARRIOS, S.: *Les déterminants macro-économiques de l'investissement direct étranger en Espagne (1964-1994)*, op.cit., pp.53-54.

Pourtant, son attitude se caractérise moins par la passivité que par un volontarisme¹¹ certain afin d'attirer ces flux. En fonction de cet objectif, elle agit dans le cadre de la légalité et suscite des conflits de compétences avec le gouvernement central. Les pouvoirs économiques de chacun des échelons sont tellement imbriqués dans la pratique et l'économie représente une activité à ce point vitale que les affrontements - tantôt anticipés par des pratiques de coopération, tantôt tranchés par le Tribunal Constitutionnel- sont inévitables. La *Generalitat* et la Mairie de Barcelone (également soucieuse d'élargir son pouvoir décisionnel "malgré" la régionalisation) utilisent en réalité des moyens détournés, occasionnellement illégaux et assez originaux, pour

¹¹On peut mesurer ce volontarisme en relevant les propos de Jordi PUJOL, actuel président de la *Generalitat* et leader de la coalition nationaliste libérale *Convergència i Unió* (CiU). Suivant la tendance régénérationniste de ce nationalisme et de son ambition réformatrice à l'échelle de l'Espagne tout entière, il a ainsi précisé le rôle des IDE: "*Notre ambition dans le domaine économique est d'aller plus loin. Mettant à profit l'influence dont nous pourrions disposer, nous voudrions, peut-être de manière trop présomptueuse, changer deux traits de la politique et de la mentalité économiques encore dominants en Espagne. Le premier est le faible intérêt pour l'économie productive. Cela a toujours été un défaut de la droite et de la gauche espagnoles. Jusqu'en 1982, la gauche a manqué d'expérience; elle est restée sur des positions théoriques radicales et sectaires. Parce qu'elle n'était pas issue de la révolution industrielle comme dans les pays européens (...), la droite restait aux mains de banquiers, de quelques industriels liés à la banque centrale ou à de semi-monopoles, du secteur agricole, de la haute administration et d'autres catégories professionnelles. Ce n'est qu'à partir de 1982 que les socialistes ont un peu commencé à changer. Dans l'ensemble de l'Espagne, il n'existait aucune mentalité valorisant avec force l'économie productive. En 1993, nous avons cru pouvoir définitivement modifier cet état de fait. Nous pensions être en mesure d'initier un changement irréversible parce que la société espagnole avait déjà commencé à évoluer sociologiquement, économiquement et sur le plan des mentalités; surtout parce que l'Union Européenne oeuvrait en ce sens. La voie était moins encombrée qu'auparavant, mais il aurait fallu agir plus fermement dans cette direction. Le second trait qu'il faut modifier est le suivant: en général, l'Espagne a opté -et cela fut particulièrement vrai sous le Ministre SOLCHAGA pour une économie basée sur trois piliers: l'épargne extérieure, la consommation et l'importation. CiU pensait qu'il fallait inverser ce schéma et favoriser l'épargne intérieure, l'investissement et l'exportation. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais tel est le but que nous poursuivons. Obtenir que l'Espagne fasse sienne ces propositions est un défi que CiU considérait et considère toujours comme historique (...). Si l'on y parvient, nous aurons vraiment fait un grand pas dans l'Histoire"*¹¹ (extrait de PUJOL, J.: *Balanç d'una política. juny 1993-juny 1995*, pp.14-16). Pour la Catalogne, l'enjeu était le même selon le responsable nationaliste: "*Que faisons-nous en Catalogne? Que tentons-nous de réaliser? Nous essayons tout d'abord de mobiliser nos ressources et nos énergies dans tous les domaines: économique, social et culturel. (...). Notre philosophie, notre premier objectif, consiste en cette mobilisation pour moderniser le pays. (...). L'objectif de la Catalogne, c'est la modernisation. C'est aussi la projection extérieure et la croissance économique*". (extrait de PUJOL, J.: *Reflexiones sobre Europa*, pp.130-131).

susciter l'intérêt des investisseurs étrangers. Il ne semble pas abusif de parler à ce propos de véritable **diplomatie parallèle**, empiétant sur les prérogatives traditionnelles de l'Etat.

Cette diplomatie parallèle, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, est orchestrée de façon détournée et prudente par le gouvernement autonome. Celui-ci a en effet mis en place un certain nombre d'organismes qui dépendent de lui. Le caractère discret de cette action provient de ce que ces organismes disposent juridiquement et dans l'absolu d'une certaine autonomie dans la mesure où ils ne sont rattachés qu'aux départements (équivalents des ministères) concernés et non pas au gouvernement autonome dans son ensemble. C'est par exemple le cas du CIDEM (*Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial*), créé en 1985 par la *Generalitat* et lié au Département de l'Industrie et de l'Energie. Ayant pour mission générale de favoriser le développement technologique et industriel de la Catalogne ainsi que la compétitivité de ses entreprises à l'étranger, cette entité réserve une part importante de ses activités à la projection extérieure. Même des services en apparence dotés de fonctions internes participent à cet effort massif. Il en va ainsi du service d'information qui a pour charge de donner l'image la plus fine possible de l'environnement économique international aux entrepreneurs locaux. Il en va de même pour le service de formation qui encourage ces opérateurs à participer à des programmes européens afin de se familiariser avec les nouvelles modalités de fonctionnement d'un espace économique de plus en plus intégré. Les activités extérieures *stricto sensu* sont quant à elles assumées par trois divisions qui correspondent exactement aux pôles de la "Triade", protagonistes principaux des échanges économiques à l'époque contemporaine. Les objectifs de la division des relations industrielles avec le Japon et les Etats-Unis sont semblables: ils tendent à favoriser les investissements et les transferts de technologie vers la Catalogne. Ils se distinguent des buts affichés par la délégation "Europe" qui met davantage l'accent sur l'adaptation des PME -traditionnellement constitutives du tissu

industriel catalan- aux évolutions successives du marché européen¹². Les résultats de ces diverses activités sont à la mesure de l'ambition qui a présidé à leur lancement. Que ce soit avec l'Amérique du nord, avec l'Asie ou avec l'Europe, les relations se sont densifiées et diversifiées dans le secteur industriel, même si les projets d'implantation d'entreprises ne se concrétisent pas toujours aussi rapidement que le souhaiteraient les autorités catalanes. Il reste qu'elles demeurent persuadées que le resserrement de ces liens et leur traduction à moyen terme par des investissements provenant de ces aires passent dans un premier temps par un travail d'information/promotion auprès de ces interlocuteurs. Cette tâche a d'ailleurs généralement pour point initial la présentation d'une carte géographique manifestant l'existence de la Catalogne à des acteurs qui l'ignorent la plupart du temps. On peut d'ailleurs trouver une illustration de cet aspect du travail réalisé par le CIDEM dans l'annonce publicitaire reproduite en annexe 4¹³ et qui traduit magistralement le dynamisme de la *Generalitat* pour drainer les investissements étrangers.

En complément de ces **politiques d'incitation inédites pour une entité locale** et qui valent à la Catalogne d'être pionnière d'un nouveau rapport de ce type d'acteur à l'environnement international, la *Generalitat* veille à **multiplier les facteurs incitatifs endogènes pour un développement économique qui l'est de moins en moins**. Elle consacre ainsi une part croissante de son budget à la formation de la main-d'oeuvre locale et au progrès technologique (R&D). Elle se montre également soucieuse d'améliorer les infrastructures et les réseaux de communication, partant du principe qu'une plus grande accessibilité constitue un atout supplémentaire aux yeux des investisseurs¹⁴. Elle utilise en cela les compétences étendues qui sont les siennes en

¹²La mission d'information des investisseurs européens potentiels en Catalogne et des entrepreneurs catalans en Europe est davantage l'apanage des Chambres de Commerce et d'Industrie locales ainsi que du *Patronat Català pro Europa*, organisme exclusivement consacré à la projection économique catalane sur le Vieux Continent et disposant d'un bureau de représentation "para" officiel à Bruxelles.

¹³page 19.

¹⁴On peut ainsi expliquer son fort engagement pour défendre le projet du TGV Grand Sud et celui du téléport de Barcelone, dont fait également partie la Mairie de Barcelone. Dans les

matière d'**aménagement du territoire** et n'hésite pas à **recourir aux investissements publics de l'Etat pour assurer son propre développement**.

Vu sous cet angle, on comprend mieux la pugnacité dont elle fit preuve pour accueillir les Jeux Olympiques à Barcelone, en 1992. Dès l'origine, elle a en effet conçu cet événement sportif comme un tremplin pour accélérer un processus de développement économique d'ordinaire plus lent. Les transferts de l'Etat ont été à la mesure de ses espérances puisqu'ils ont représenté plus de 37% du total des investissements publics réalisés à cette occasion¹⁵. De l'étude de la répartition par fonction de ces investissements, il ressort bien que les sommes strictement affectées aux Jeux (équipements, installations sportives et village olympique) ont été mineures par rapport à celles destinées à améliorer les infrastructures de base (réseau routier, télécommunications, aéroport de Barcelone)¹⁶. La campagne de publicité lancée au même moment dans les plus grands quotidiens mondiaux par le gouvernement autonome est venue utilement compléter une grande **opération médiatique** dont l'objectif était aussi -peut-être surtout- de faire connaître la Catalogne sous un jour résolument moderne et dynamique. Cet aspect confirme **l'importance de l'image qu'un territoire peut donner à l'étranger et son rôle dans le drainage des IDE**. Si la **confiance des investisseurs potentiels** se fonde sur des éléments objectifs (telles les données économiques et des facteurs incitatifs comme le réseau de connections à proximité d'un important marché), elle n'est pas totalement insensible à des éléments plus immatériels et symboliques. Les dirigeants catalans l'ont bien compris, eux qui

deux cas, l'objectif est de rapprocher la Catalogne du centre traditionnel de l'Europe communautaire (la "banane bleue"). Cet effort est poursuivi avec d'autant plus de constance que ce centre est en train de se déplacer légèrement vers l'Est, à la suite de la chute du rideau de fer. Pour une visualisation de l'enjeu géoéconomique lié aux réseaux de communication, se reporter à l'annexe 5, p.20.

¹⁵53,82%, si l'on inclut l'investissement de la société nationale de téléphone (*Telefónica*). Le tableau 4, en annexe 6, p.21, présente la distribution détaillée par agent des investissements olympiques.

¹⁶Le tableau 5, en annexe 6, p.21, permet de mesurer cet écart qui traduit la volonté d'utiliser l'événement olympique comme tremplin à court et moyen termes.

accordent une importance particulière à **la représentation (au sens d'image et de présence)** de la Catalogne à l'étranger. Cette stratégie conduit en particulier à la parution périodique de campagnes publicitaires montrant la Catalogne sous son meilleur jour¹⁷. Elle aboutit également à un rythme soutenu de déplacements dans le monde entier de la part du président de la *Generalitat*¹⁸.

3. L'efficacité de la politique de drainage des investissements en Catalogne: un volontarisme suivi d'effets

Les voyages de Jordi PUJOL à l'étranger constituent une bonne entrée en matière pour aborder la question de l'efficacité du volontarisme catalan afin d'attirer les IDE. Il existe en effet une étroite correspondance entre la destination de ces voyages et l'accueil d'IDE en provenance des pays visités, ce qui n'est nullement surprenant dans la mesure où le président du gouvernement catalan est généralement accompagné d'une délégation d'industriels chargés de vanter les mérites de leurs entreprises. **Voyageur de commerce dans le plus pur style des chefs d'Etat, Jordi PUJOL peut ainsi se satisfaire de l'importance quantitative, de la provenance géographique et de la destination sectorielle de ces flux.**

S'assimilant à une volonté de capitalisation et prenant pour solution l'IDE, le modèle de développement choisi pour la Catalogne se traduit en effet par un réel succès dans ce domaine. A titre indicatif, les IDE se sont élevés à 82,8 milliards de pesetas¹⁹ entre 1975. Rien que pour l'année 1989, ils ont été de 295,2 milliards de pesetas, ce qui a constitué une évolution spectaculaire. Plus significativement, ils avaient augmenté de 169% entre 1985 et 1987, soit au cours de la période-charnière de l'entrée dans la CEE. En 1987, la Catalogne a attiré plus de 31,5% des 753 milliards de pesetas d'IDE effectués par les entreprises étrangères en Espagne contre 31% pour la région de

¹⁷Une publicité parue dans le quotidien Le Monde illustre cet aspect en annexe 7, p.22.

¹⁸Comme en atteste la carte en annexe 8, p.23.

¹⁹1 milliard de pesetas équivaut approximativement à 400 millions de francs français.

Madrid. Depuis, cette proportion s'est élevée, puisque l'on considère qu'elle reçoit plus du quart des IDE au profit de l'Espagne. Ce chiffre est d'ailleurs sensiblement supérieur si l'on ne tient compte que des investissements industriels. Les **deux tendances significatives** sont, d'une part, une **croissance cumulative de ces investissements supérieure à celle réalisée sur le reste du territoire espagnol**²⁰; d'autre part, une **polarisation de ces investissements autour de régions particulièrement attractives** (comme Madrid et Barcelone), le développement appelant en quelque sorte le développement. Pour des régions comme l'Andalousie, Valence, la Rioja ou les Baléares²¹, cette tendance à la concentration des IDE est ainsi très difficile à infléchir, ce qui explique la recherche de subventions auprès des institutions gouvernementales et européennes, ainsi que le lancement par les autorités locales de politiques volontaristes pour détourner certains flux de leur destination habituelle²². Sur un plan strictement quantitatif, le niveau des IDE en Catalogne atteint désormais 499, 8 milliards de pesetas, ce qui représente une hausse après la baisse qui avait suivi le chiffre record de 570 milliards en 1994²³.

L'origine géographique des IDE confirme bien que **l'internationalisation** de l'économie catalane se réalise par un resserrement de ses liens avec les pôles les plus développés au niveau mondial. L'objectif de son intégration optimale au sein de la "Triade" (Etats-Unis, Japon, Europe), grâce à une **européanisation** poussée de son économie est ainsi partiellement atteint. Bien sûr, cette position la contraint à davantage d'offensivité car elle se trouve dans des situations de forte concurrence. Néanmoins, elle est en mesure d'avoir accès aux vecteurs fondamentaux du

²⁰La figure 2, en annexe 9, p.24 permet de visualiser l'évolution comparée de l'investissement étranger en Catalogne et en Espagne.

²¹Elles ont respectivement attiré 5%, 2% et 1,5% des IDE en 1987.

²²Cela passe une nouvelle fois par l'aménagement de l'espace, comme cela est mis en évidence dans l'article de CALVO PALACIOS, J.L., CUNAT LOPEZ, F., PUEYO CAMPOS, A., ALONSO LOGRONO, M.P.: "Intégration des réseaux d'infrastructures en Espagne et développement régional: Aragon et Valencia" (1997).

²³On pourra retrouver les chiffres pour 1994, 1995 et 1996 dans les tableaux 7, 8 et 9 présentés en annexe 11, p.26.

développement économique à l'époque contemporaine: les IDE. Les données dont on peut disposer à ce sujet témoignent de la prédominance de l'Europe²⁴. Les Pays-Bas, l'Angleterre, la France, et l'Allemagne sont les principaux investisseurs européens. **L'émergence des investissements japonais**, qui ont tendance à se substituer progressivement à ceux en provenance des Etats-Unis, constitue l'évolution récente la plus marquante de ces dernières années.

Quant à la **destination sectorielle des IDE**, elle traduit également le succès des autorités catalanes. Leur but était en effet d'utiliser ces ressources pour favoriser la modernisation de l'économie locale et lui faire connaître une évolution similaire à celle des leaders mondiaux. Il n'est donc pas surprenant de constater que **le secteur primaire est totalement délaissé au profit des secteurs secondaire et tertiaire**. Les investissements dans les services voient ainsi leur part progressivement augmenter au détriment des industries²⁵.

Conclusion

Si elle représente une réussite indéniable, la **stratégie de développement dénationalisée et territorialisée** du gouvernement autonome catalan appelle en définitive **deux remarques** qui permettent d'élargir la problématique des IDE.

Deux dynamiques en apparence contradictoires, mais probablement complémentaires, traversent une Catalogne en réalité très duale et paradoxale: à **l'internationalisation de l'économie** répond ainsi la **(re)nationalisation de la société**, et réciproquement. La politique culturelle et linguistique menée par la *Generalitat* ainsi que par les autres entités territoriales en faveur de la langue catalane traduit bien à sa manière la complexité du nationalisme catalan et plus généralement celles des stratégies des

²⁴Cf. le tableau 6, en annexe 10, p.25.

²⁵Les tableaux 7, 8 et 9, en annexe 11, p.26, donnent le détail de cette évolution générale.

acteurs locaux. Parce qu'ils reposent sur l'équation ouverture/fermeture, ils relèvent tous deux de la **logique du différentialisme intégrateur** qui se traduit en pratique par la volonté de doter les territoires d'une forte identité pour les lancer dans la compétition économique internationale²⁶.

Il est d'autre part permis de se poser **la question des effets sur l'Etat espagnol de la forte et inégale concentration des IDE**. Si leur drainage a suscité un consensus inédit entre des parties traditionnellement opposées (les formations politiques de droite et celles de gauche, qu'elles soient ou non -comme CiU- d'envergure étatique; le "centre" madrilène et les "périphéries", dont la Catalogne) au nom de la modernisation de l'économie espagnole et catalane; de la réussite de l'intégration de l'Espagne et de la Catalogne dans l'économie mondiale, quel sera l'impact politique du succès économique obtenu? Déjà à l'origine de l'émergence des nationalismes périphériques, quelle incidence aura le creusement des disparités interrégionales accentué par la destination géographique des IDE? Dans ce contexte, quel avenir peut se dessiner pour l'Etat espagnol, la solidarité inter-territoriale et le sentiment d'appartenance à une même entité qui en constituent les fondements? Il s'agit d'une question généralement négligée, mais qui mérite pourtant d'être posée car **les politiques de drainage des IDE et les politiques économiques sont dotées d'une influence certaine sur l'ordre politique interne et international**.

²⁶Cette idée a été défendue par l'auteur dans une thèse de Doctorat de Science Politique intitulée "Le nationalisme comme différentialisme intégrateur: le catalanisme face à l'Etat espagnol et à la construction européenne", Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, 1998.

Annexe 1

L'importance croissante des IDE dans l'économie espagnole

Tableau 1: Importance de l'IDE pour l'économie espagnole

Source: BARRIOS, S.: *Les déterminants macro-économiques de l'investissement direct étranger en Espagne (1964-1994)*, p.42.

Figure 1: Evolution générale des entrées d'IDE en Espagne (1964-1994)

Source: ibidem, p.43.

Annexe 2

La motivation des investisseurs étrangers

La Catalogne comme "front d'attaque" des marchés du centre européen

L'exemple des stratégies des firmes automobiles en Europe

Source: BARROT, J., ELISSALDE, B., ROQUES, G.: *Europe. Europes: Espaces en recomposition*, p.245.

Annexe 3

Origine géographique et destination sectorielle des IDE en Espagne

Tableau 2: Origine géographique des IDE en Espagne (en pourcentage sur le total des IDE reçus)

Source: BARRIOS, S.: *Les déterminants macro-économiques de l'investissement direct étranger en Espagne (1964-1994)*, p.48.

Tableau 3: La répartition sectorielle des IDE (en pourcentage sur le total des IDE reçus)

Source: ibidem, p.50.

Annexe 4

Document émis par la Generalitat de Catalogne pour attirer les IDE

Source: *Notícies de la Generalitat de Catalunya* (revue de diffusion internationale), n°133, octobre 1997.

Annexe 5

Se rapprocher ou s'éloigner du centre de gravité européen

L'enjeu géoéconomique lié aux infrastructures de communication

L'Europe de 2015 vue du TGV, à titre d'illustration

Source: BARROT, J., ELISSALDE, B., ROQUES, G.: *Europe. Europes: Espaces en recomposition*, p.147.

Annexe 6

La dialectique investissements publics/investissements étrangers

Tableau 4: Distribution par agent des investissements publics (1986-1992)

Source: BOSCH, N.: "Les investissements publics en Catalogne" in POLA, G., MARCOU, G., BOSCH, N.: *Investissements et régions. Le rôle des différents niveaux de collectivités publiques dans six régions fortes d'Europe*, p.67.

Tableau 5: Distribution par fonction des investissements publics olympiques (1986-1992)

Source: ibidem, p.68.

Annexe 7

Un aspect de la politique de drainage des IDE:

Les campagnes publicitaires sur la Catalogne dans les media

Source: *Le Monde*, 23 avril 1998, p.24.

Annexe 8

Un aspect de la politique de drainage des IDE:

Les voyages du président de la *Generalitat* de Catalogne à l'étranger

(1981-1995)

Source: GARCIA i SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, p.123.

Annexe 9

Figure 2: Evolution comparée de l'investissement étranger en Catalogne et en Espagne (1985-1991)

Source: DE JOUVENEL, B., ROQUE, M.A.: *Catalogne à l'horizon 2010*, p.113.

Annexe 10

Tableau 6: L'origine géographique des IDE en Catalogne:

Prédominance de l'Europe et tentative de diversification

Source: MARTIN, E.: *La Catalogne*, p.87.

Annexe 11

Tableaux 7, 8 et 9:

Quantité et destination sectorielle des IDE en Catalogne

(1994, 1995, 1996)

Source: GENERALITAT DE CATALUNYA: *Estadística bàsica de Catalunya*, pour les années consultées.

Références bibliographiques

- BADIE, B., SMOUTS, M.C.: *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992, 248 pages.
- BARRIOS, S.: *Les déterminants macro-économiques de l'investissement direct en Espagne (1964-1994)*. Institut d'Etudes Politiques de Paris, Cycle supérieur de sciences économiques, 1995, 87 pages.
- BARROT, J., ELISSALDE, B., ROQUES, G.: *Europe, Europes. Espaces en recomposition*. Paris, Vuibert, 1997, 287 pages.
- CALVO PALACIOS, J.L., CUNAT LOPEZ, F., PUEYO CAMPOS, A., ALONSO LOGRONO, M.P.: "Intégration des réseaux d'infrastructures en Espagne et développement régional: Aragon et Valencia" in *Revue de l'Economie Méridionale*. Montpellier, Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, vol.45, 1-2/1997, n°177-178, pp.151-179.
- CARRIERE, J.P.: "La situation des régions transfrontalières luso-espagnoles et leurs handicaps en matière d'accueil d'investissements directs étrangers" in *Région et Développement*, n°3, 1996, pp.161-176.
- CORBALAN, D.: "L'investissement étranger en Espagne: une estimation de l'apport des entreprises étrangères" in *Revue de l'Economie Méridionale*. Montpellier, Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, vol.42, 3/1994, n°167, pp.75-93.
- DEL CANTO FRESNO, C.: "Développement rural et aménagement du territoire" in *Revue de l'Economie Méridionale*. Montpellier, Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, vol.45, 1-2/1997, n°177-178, pp.97-109.
- DE JOUVENEL, B., ROQUE, M.A.: *Catalogne à l'horizon 2010*. Paris, Economica, 1994, 329 pages.
- DEMAZIERES, C., ed.: *Du local au global. Les initiatives pour le développement économique en Europe et en Amérique*. Paris, l'Harmattan, 1996, 382 pages.

- GARCIA i SEGURA, C.: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*. Barcelona, Fundació J.Bofill, 1995, 119 pages.
- MARTIN, E.: *La Catalogne*. Paris, La Documentation Française, 1990, 156 pages.
- MOCI (Moniteur du Commerce International): dossier "Investir", n°1020, 13 avril, pp.28-51.
- NARVAEZ-BUENO, A., FERNANDEZ-PORTILLO de la OLIVA, E., DOMINGUEZ JURADO, J.M.: "Les investissements de l'Union Européenne dans les autonomes espagnoles" in *Revue de l'Economie Méridionale*. Montpellier, Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, vol.45, 1-2/1997, n°177-178, pp.31-40.
- NARVAEZ BUENO, A., PEREZ GONZALEZ, M. del C., MARIN MUÑOZ, M. del R.: "L'ouverture des régions en Espagne" in *Revue de l'Economie Méridionale*. Montpellier, Centre Régional de la Productivité et des Etudes Economiques, vol.45, 1-2/1997, n°177-178, pp.129-139.
- POLA, G., MARCOU, G., BOSCH, N.: *Investissements publics et régions. Le rôle des différents niveaux de collectivités publiques dans six régions fortes d'Europe*.
- PUJOL, J.: "La vocació europea de Catalunya", texte de la conférence inaugurale du colloque "La Catalogne en Europe" prononcée le 28 janvier 1986 à l'Université de la Sorbonne, n°10 de la collection éditée par les Editions Hispaniques, Paris.
- PUJOL, J.: *Reflexiones sobre Europa*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, 1994, 400 pages.
- PUJOL, J.: *La necesaria internacionalización de la economía catalana*, Palacio de Congresos de Barcelona, 15 de febrero de 1994. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència, 1995, 40 pages.
- PUJOL, J.: *Balanç d'una política: juny 1993-juny 1995*. Conférence prononcée au Collège des Journalistes de Barcelone le 4 juillet 1995. Barcelona, Generalitat de Catalogne, 95 pages.
- ROSENAU, J.N.: *Turbulences in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, Princeton University Press, 1990, 480 pages.