



ÉTUDES

Professeur Dr PRIEBE
Université de Francfort-sur-le-Main

Professeur Dr MÖLLER
Université de Munich

**La politique
économique
régionale,
condition
du succès
de la
politique
agricole**

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

EUROPÄISCHE
WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

COMUNITÀ
ECONOMICA EUROPEA

EUROPESE
ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

**série
agriculture**

4

**1961
BRUXELLES**

Professeur Dr Priebe
Université de Francfort-sur-le-Main

Professeur Dr Möller
Université de Munich

La politique
économique régionale,
condition du succès
de la
politique agricole

ETUDE:
SERIE AGRICULTURE
N° 4 - Bruxelles 1961

SOMMAIRE

	Pages
A. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE	5
I. Aspects agricoles	5
II. Aspects économiques généraux	8
B. INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE	11
I. Considérations générales	11
II. Pivots de l'action	14
C. CONSIDERATIONS FINALES	19

A. OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

I. ASPECTS AGRICOLES

1. La mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques, qui est énoncée à l'article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne, est valable aussi bien pour les différentes régions de la Communauté que pour les différentes branches de l'économie. Pour la mener à bien, il est nécessaire d'inclure l'agriculture dans le marché commun et de mettre en œuvre une politique agricole commune au sens de l'article 39, c'est-à-dire une politique agricole visant à accroître la productivité et à assurer aux populations agricoles le relèvement de leur revenu et un niveau de vie équitable. Comme instrument essentiel de son action, la Commission a placé la politique des structures agricoles au premier plan de ses propositions concernant la politique agricole commune.

Les transformations des structures agricoles doivent être considérées comme des phénomènes d'adaptation de l'agriculture à l'évolution de l'économie et de la société en général. Les gouvernements les favorisent dans tous les pays par de multiples mesures de politique agricole tendant à améliorer les bases de la production, afin de permettre aux exploitations de s'aligner sur le niveau général du développement technique et économique et de mettre ainsi la population agricole en mesure de participer au progrès économique et social. En ce sens, la politique des structures agricoles est l'un des éléments de la politique économique générale et elle ne peut aboutir qu'en se rattachant à la croissance de l'économie générale et à la mise en valeur simultanée des régions rurales, qui sont économiquement faibles.

2. Les structures agricoles sont la résultante d'un processus historique. Jusqu'ici leur modification en Europe a eu un caractère évolutif. Des modifications de l'armature sociale, de la dimension des entreprises et de la répartition des parcelles sont indispensables pour passer à des méthodes de culture modernes et accroître la productivité. Mais le niveau de développement actuellement atteint accuse, d'une région à l'autre, de grandes différences. Le passage de l'exploitation rurale de subsistance traditionnelle à l'entreprise hautement mécanisée n'a pu s'effectuer simultanément partout et dans de nombreuses régions d'Europe il en est encore à ses débuts.

La transformation des structures agricoles se traduit par une nouvelle combinaison des facteurs de production, en particulier par une utilisation croissante des biens instrumentaux de tout genre, si bien que la quantité de terres et de travail nécessaire pour obtenir la production recherchée va en diminuant, cependant que le recours aux pré-fournitures d'autres branches de l'économie va en s'intensifiant. En même temps, certaines des fonctions de transformation que l'entreprise agricole exerçait autrefois s'en dissocient; la fabrique de textiles prend la place du tissage à domicile, la laiterie se substitue au paysan qui produisait lui-même son beurre, on assiste à l'apparition de toutes sortes d'entreprises de transformation des produits alimentaires, relayées par un réseau de distribution, et enfin, le passage de la traction animale à la traction mécanique implique aussi le transfert d'autant de fonctions importantes à d'autres branches de l'économie.

Ainsi, l'amélioration des structures agricoles est au fond une intégration de l'agriculture dans

le complexe économique fondé sur la division du travail, intégration qui se traduit par une augmentation du rendement de l'entreprise agricole, accompagnée d'une diminution de ses besoins de main-d'œuvre.

3. Cette évolution procède d'une interaction entre l'agriculture et l'économie industrielle et commerciale, et comporte nécessairement une redistribution professionnelle dans la population. La rationalisation des exploitations agricoles a pour effet aussi bien d'accroître la production de denrées alimentaires et d'améliorer l'alimentation de l'ensemble de la population, que de libérer des travailleurs qui viennent renforcer d'autres branches de l'économie. Inversement, le développement du secteur industriel et commercial permet de mettre au point des instruments de toutes sortes pour accroître la productivité dans l'agriculture et fait que l'augmentation de la production de denrées alimentaires trouve sa raison d'être dans l'accroissement des besoins des personnes qui passent à d'autres secteurs économiques.

L'augmentation du pouvoir d'achat des masses, l'intensification du recours aux pré-fournitures du secteur industriel et l'augmentation des rendements dans l'agriculture sont interdépendantes et ne peuvent aboutir à une augmentation générale du bien-être qu'en liaison avec une redistribution professionnelle dans la population. Par suite, le pourcentage de la population agricole et le niveau de vie de l'ensemble de la population sont partout étroitement liés. Dans les pays hautement évolués et où le produit national est élevé, il est dès aujourd'hui suffisant que les agriculteurs professionnels représentent 10 à 12 % de la population globale. Dans d'autres pays, en revanche, la proportion des agriculteurs reste beaucoup plus élevée, d'importantes couches de la population ne peuvent trouver de possibilités d'emploi et de gain dans le secteur industriel et commercial, et le produit national demeure faible.

4. Dans certains pays européens, le degré d'évolution varie aussi selon les régions. A côté de vastes régions hautement développées, on trouve dans tous les pays de la Communauté des régions économiquement faibles. Ces dernières ne sont pas — comme on le croit souvent — le résultat d'un processus naturel de différenciation entre régions d'implantation industrielle et régions agricoles (cf. A I, point 5). Au contraire, les régions à économie générale hautement dévelop-

pée sont également le siège d'une agriculture très évoluée : aux Pays-Bas, en Belgique, dans le nord-ouest de l'Allemagne, le nord de la France et le nord de l'Italie, le niveau de développement de l'agriculture correspond à celui de l'industrie. Dans d'autres régions au contraire, on n'est parvenu ni à constituer une agriculture moderne, ni à développer pleinement l'industrie et toutes les autres branches de l'économie. Ces régions ne sont des régions agricoles qu'en apparence. En réalité, elles se trouvent encore à un stade antérieur d'évolution économique et l'on peut par conséquent les désigner par le terme de régions en voie de développement.

Ces régions donnent l'impression d'être agricoles parce que la masse de la population y satisfait ses modestes besoins fondamentaux, en particulier ses besoins alimentaires, en exploitant traditionnellement de petites entreprises rurales de subsistance. Et les statistiques classent parmi les agriculteurs toutes les personnes qui n'ont pas d'emploi permanent en dehors de l'agriculture. Mais en l'occurrence, il ne s'agit pas, dans la plupart des cas, de paysans ou d'ouvriers agricoles proprement dits, c'est-à-dire de personnes exerçant leur activité principale dans des entreprises agricoles s'attachant essentiellement à produire pour le marché; il s'agit de personnes qui n'exercent pas réellement une profession au sens donné à ce terme dans une économie fondée sur la division du travail, mais assurent leur subsistance en pourvoyant eux-mêmes à la plupart de leurs besoins et qui, dans l'activité ainsi déployée, n'atteignent qu'une très faible productivité.

En réalité, il n'y a donc pas opposition de régions industrielles et régions agricoles, mais de régions à économie générale hautement développée et régions faiblement développées.

5. Le problème de la mise en valeur des régions faiblement développées ne peut être résolu uniquement comme une tâche de politique agricole, c'est-à-dire en modernisant les exploitations agricoles. Pour pouvoir employer pleinement les nombreuses personnes actives qui sont disponibles dans ces régions par suite de la densité actuelle de la population, tout en employant des méthodes de culture moderne de façon à lui assurer un revenu suffisant, il faudrait augmenter la production bien au-delà des besoins du marché.

Les deux principaux objectifs de la politique agricole, à savoir :

— l'augmentation de la productivité et des revenus et

— l'adaptation de la production au marché

ne sont plus compatibles, dès que les agriculteurs professionnels représentent plus de 10 à 15 % du total de la population, une proportion supérieure de travailleurs ne pouvant trouver un emploi pleinement productif dans une agriculture moderne. Si l'on maintenait dans l'agriculture toutes les personnes qui y sont actuellement occupées au-delà de ce rapport et si l'on augmentait la productivité de leur travail jusqu'à leur assurer un niveau de revenu satisfaisant, on aboutirait inévitablement à accroître la production bien au-delà des besoins du marché, si bien que même en utilisant à fond toutes les possibilités d'augmentation de la consommation qui peuvent être escomptées, on ne parviendrait pas à réaliser un équilibre, même approximatif, entre la production et les besoins.

Par conséquent, l'augmentation de la productivité et du revenu agricoles n'est possible qu'en liaison avec une réduction correspondante du pourcentage de la population agricole active. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les régions peu développées.

6. Toute tentative de développer des régions purement agricoles éloignées des centres de polarisation comporterait de multiples inconvénients d'ordre économique, notamment en raison de la situation défavorable de ces régions par rapport aux marchés. L'absence d'entreprises artisanales ou d'entreprises de prestation de services efficaces limiterait rapidement les possibilités de modernisation des entreprises agricoles, ou augmenterait leurs coûts de production. Les prix de transport plus élevés auraient nécessairement des répercussions défavorables sur le rapport entre les prix du matériel d'exploitation et ceux des produits agricoles, et par conséquent sur le revenu des agriculteurs, à moins que l'on n'effectue une péréquation des frais de transport qui serait alors à la charge de la collectivité.

Ces éléments ont sur tous les agents économiques intéressés des répercussions d'autant plus défavorables que la productivité de l'agriculture est plus dépendante de son interpénétration avec les autres branches de l'économie et que, s'adaptant à la modification des habitudes générales de consommation, elle se spécialise davantage dans la production de denrées de haute qualité provenant de la transformation animale, dont la conservation, le stockage et le transport entraînent

des frais relativement élevés. Si, d'autre part, les régions éloignées du marché se spécialisent dans les productions faciles à transporter et à stocker, telles que les céréales, elles sont d'autant plus assurées de rester des zones d'exploitation extensive à faible rendement économique, présentant des conditions sociales peu satisfaisantes.

7. Enfin la transformation de vastes régions économiquement faibles en régions purement agricoles pourvues d'exploitations modernes hautement productives et la réduction correspondante de leur population ne pourraient constituer une solution satisfaisante, pour des raisons d'ordre social également. Le besoin de main-d'œuvre des exploitations agricoles hautement évoluées est si faible qu'un village constitué uniquement de paysans ou d'ouvriers agricoles n'est plus viable en tant que formation sociale. Quand la densité de la population est par trop faible, il devient impossible d'entretenir aussi bien les institutions culturelles (églises, écoles et autres moyens de formation pleinement adaptés aux besoins), que de maintenir les moyens de transport en état et d'assurer la subsistance des professions secondaires indispensables (entreprises artisanales, commerciales et entreprises de prestation de services), et encore plus de les adapter au niveau technique de l'époque. Les conséquences de cette situation sont graves :

— Les institutions publiques constituent pour la collectivité une charge disproportionnée. Les écoles fréquentées par trop peu d'enfants, les services de transport non rentables, qui constituent l'une des causes du déficit général des grands modes de transport mais ne peuvent être supprimés pour des raisons d'ordre social et politique, les entreprises artisanales non rentables sont typiques de ces régions; bref, on se trouve en face d'une situation qui donne lieu à la prolifération de programmes d'aide de toutes sortes (depuis le programme d'aide aux « régions déshéritées » jusqu'au « programme d'aide aux classes moyennes » et qui finalement impose des dépenses extraordinaires aux pouvoirs publics.

— L'efficacité des institutions publiques demeure néanmoins relativement faible, si bien que la population tombe peu à peu dans l'isolement social et ne serait plus en mesure de prendre part à la vie intellectuelle et aux réalisations techniques et culturelles de son époque, même si ses revenus étaient comparables à ceux de la moyenne.

L'isolement social et économique a des effets cumulatifs : l'émigration continue à s'opérer de façon sélective. Les individus doués d'initiative et d'esprit d'entreprise, ainsi que ceux qui se trouvent dans les meilleures conditions d'âge et de santé, émigrent de plus en plus. La pyramide des âges se déséquilibre, de sorte que le nombre moyen des enfants s'abaisse et, par suite de la sélection, l'état de santé de la population devient lui-même plus défavorable que dans les grandes agglomérations urbaines qui attirent les personnes jeunes et saines. Finalement ceux qui restent sont de moins en moins en mesure de supporter le poids des institutions de la collectivité et de déployer une activité sociale; or, c'est là une des conditions essentielles pour que les hommes acceptent de vivre et de travailler en un lieu et s'y sentent à leur aise.

La tentative de transformer les régions économiquement faibles en régions purement agricoles entraînerait donc une érosion sociale, ainsi que l'indiquent les tendances d'évolution que l'on observe d'ores et déjà dans de nombreux endroits. Une fois que l'émigration a atteint un certain seuil, il y a effondrement, destruction des structures sociales, et finalement, large dépeuplement de la région. Une telle évolution menace dès maintenant de nombreuses régions de la Communauté. C'est pourquoi, s'il importe de reconnaître l'importance de l'agriculture dans l'encouragement des processus de croissance économique, il faut aussi se rendre nettement compte des limites posées à la politique agricole dans le développement des régions économiquement faibles.

8. Dans les grands espaces, la transformation des structures agricoles n'est judicieuse que si elle s'effectue en liaison avec une mise en valeur simultanée de l'ensemble de l'économie. Elle ne peut donner que des résultats graduels, dans la mesure

- où des travailleurs ont la possibilité de se reclasser dans d'autres branches de l'économie,
- où il se crée des entreprises artisanales et commerciales, ainsi que des entreprises de prestation de services efficaces,
- où la production de denrées alimentaires de haute qualité trouve un marché.

Dans les régions économiquement faibles, on se trouve devant la nécessité de réaliser en quelques années le processus de développement économique général qui a mis un siècle à s'ac-

complir dans les régions hautement évoluées et qui y a amené un accroissement considérable du produit national. Les possibilités de réaliser l'expansion économique générale et le relèvement du niveau de vie de l'ensemble de la population que prévoit l'article 2 du traité instituant la C.E.E. seront d'autant plus grandes que l'on parviendra plus rapidement et plus complètement à transférer vers des activités plus productives « l'armée de réserve de l'agriculture » des régions économiquement faibles, la masse des ruraux qui vivent en économie de subsistance, autrement dit à les replacer dans le circuit économique fondé sur la division du travail.

Le problème du reclassement professionnel de fractions importantes de la population peut être résolu non pas tant par l'émigration d'un certain nombre d'habitants des régions économiquement faibles que par un apport de capitaux et une mise en valeur générale de ces régions.

II. ASPECTS ECONOMIQUES GENERAUX

Il ne faudrait pas croire que la mise en valeur générale des régions économiquement faibles qui sont jusqu'ici à prédominance agricole représente pour l'ensemble de l'économie un sacrifice en faveur de l'agriculture ou en faveur de ces régions; bien au contraire, elle répond pleinement aux nécessités actuelles de l'économie en général, car elle permet l'accélération de la croissance économique, qui fait partie des objectifs fondamentaux du traité de la C.E.E. Dans tous les pays de la C.E.E. en effet, la croissance économique est actuellement gênée par l'épuisement des réserves de main-d'œuvre. Or les régions économiquement faibles constituent aujourd'hui encore un important réservoir de travailleurs. Le transfert de cette main-d'œuvre vers des activités plus profitables pour l'économie nationale permettrait d'augmenter considérablement le produit national.

10. Ce transfert pourrait sans doute être effectué par transplantation des réserves de main-d'œuvre vers les régions déjà industrialisées. La décroissance de la population rurale qui est en cours depuis plusieurs dizaines d'années déjà s'est d'ailleurs largement opérée de cette façon. Mais cette désertion des campagnes n'entraîne pas seulement des dommages économiques et sociaux dans les régions touchées par le dépeuplement; depuis quelque temps il s'accompagne de plus en plus de graves inconvénients également pour les grandes villes et les bassins indus-

triels existants. Ces deux effets entravent l'accroissement du bien-être général que permet l'accroissement de la productivité du travail dû au reclassement professionnel. De plus, une redistribution professionnelle qui s'opère par le moyen d'une désertion des campagnes suscite certaines difficultés pour la politique conjoncturelle de l'État et oblige souvent à freiner le rythme de croissance (cf. point 13).

11. La concentration régionale — déjà bien avancée — de la population et de l'industrie dans quelques grandes villes et bassins entraîne désormais pour l'économie nationale des sujétions qui n'existaient pas auparavant. Ces charges sont parfois déjà tellement lourdes qu'elles dépassent les avantages de l'agglomération; elles résultent en premier lieu du fait que les nombreux services indispensables fournis à la population impliquent des frais croissant exponentiellement dès que l'on dépasse l'optimum d'agglomération (transports, fourniture de logements, distribution d'eau, etc.). A cela s'ajoutent les énormes pertes de temps dans les transports quotidiens de la main-d'œuvre et les difficultés d'accès à la campagne. D'autres servitudes encore proviennent par exemple des dégâts et inconvénients résultant de la pollution de l'air et des eaux, des effets du bruit, dans la mesure où l'on pourrait s'en accommoder avec une certaine décentralisation de l'activité économique. Ces servitudes se répercutent en partie dans le surcroît de dépenses qu'elles entraînent pour les intéressés (frais élevés de construction et d'entretien des immeubles, dépenses accrues d'habillement, nettoyage, santé, etc.), lesquelles impliquent des activités économiques connexes et accaparent des forces productives qui, en l'absence de concentration régionale excessive, pourraient être affectées à accroître réellement le bien-être.

12. Il est vrai qu'il faut au fond se demander ici si ce ne sont là réellement que « servitudes » et « inconvénients ». Puisque entrepreneurs et travailleurs préfèrent apparemment encore les centres de polarisation, on pourrait alléguer qu'il n'y a pas encore de véritable pénalisation nette. Car dans l'économie nationale organisée essentiellement en économie de marché, ce sont en premier lieu des critères individuels qui commandent en définitive le choix de l'implantation, la production et la consommation. Il serait alors contradictoire que des entrepreneurs et des travailleurs agissant librement, tout en recherchant leur plus grand profit, prennent toutefois des dispositions qui — vues dans l'ensemble de

l'économie — sont liées à de gros inconvénients. En fait, cette contradiction peut être dissipée (cf. points 21 à 23) et l'on peut citer de nombreux exemples où, dans les circonstances présentes, les dispositions prises par l'économie privée sont infléchies dans des directions inappropriées sous l'angle de l'économie nationale (cf. B II où, par souci de concision, de tels exemples figurent avec les considérations sur les palliatifs de politique économique).

13. Le processus, avantageux en soi et souhaitable, de la redistribution professionnelle, s'il est lié à un abandon des campagnes, postule en outre, en raison de la faible mobilité de la population rurale, des différences de revenus réels relativement élevées entre les régions économiquement faibles et les bassins industriels. Dans la mesure où, pour des raisons sociales, l'on soutient les revenus agricoles, il faut à cet effet des hausses de salaires accrues d'autant dans les régions industrielles, pour parvenir à déclencher l'exode et par là le changement de profession. Mais de telles hausses de salaires peuvent contribuer à menacer la stabilité monétaire et obliger les gouvernements et les banques centrales à intervenir pour enrayer la croissance. On en est donc réduit à l'alternative extrêmement fâcheuse : soit une croissance rapide menaçant constamment la stabilité monétaire, soit un ralentissement de la croissance pour sauvegarder la stabilité monétaire, cette dernière branche de l'alternative comportant également un ajournement du processus de reclassement professionnel pour la partie de la population agricole dont les activités sont moins productives. Bien que, dans les économies nationales modernes, d'autres facteurs encore agissent dans le même sens, la corrélation énoncée ici joue un rôle important et revêt une grande importance pour ce dilemme de politique économique et les pertes qui en résultent pour l'économie nationale.

14. Si le processus de redistribution professionnelle doit se réaliser par la voie de l'émigration, il n'est pas possible en fin de compte de supprimer les différences de revenus existant déjà entre les régions parfaitement développées et les contrées économiquement faibles. Au contraire, il y a danger de déphasage cumulatif, en ce sens que les régions pauvres s'appauvrissent encore et que les régions riches s'enrichissent encore. Certains des facteurs qui provoquent ces dangers ont déjà été mentionnés, d'autres seront évoqués dans les sections suivantes. Une telle évolution est contraire aux objectifs énoncés au traité de

la C.E.E. obligeant les gouvernements à « réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » (préambule). Elle contredit également les finalités des politiques économiques nationales et déclenche — comme on l'a déjà indiqué — tôt ou tard d'onéreuses mesures gouvernementales visant à y remédier.

15. Il est possible d'éviter les inconvénients de l'émigration, si l'on met en valeur les territoires économiquement faibles de telle sorte que le potentiel disponible de main-d'œuvre en réserve soit utilisé sur place à des activités non agricoles plus productives. Une telle évolution offre aux branches non agricoles de l'économie non seulement des ressources supplémentaires de main-d'œuvre (dont fait alors également partie la main-d'œuvre féminine qui ne saurait participer aux migrations d'alternance quotidienne), mais encore d'autres avantages. En effet, la main-d'œuvre devient relativement sédentaire, facilitant la constitution d'un noyau stable de personnel qualifié. Les forces qui poussent au relèvement du niveau des salaires sont en général plus faibles dans les régions rurales que dans les régions essentiellement industrielles. Les terrains propres à l'implantation des établissements industriels et au logement du personnel d'appoint sont notablement moins chers et peuvent s'acquérir plus facilement que dans les centres de polarisation déjà existants. Tous ces facteurs tendent, eux aussi, à hâter la croissance économique et à augmenter le bien-être général.

16. Parallèlement à ces raisons purement économiques militant en faveur d'une décentralisation de l'accroissement des branches de production non agricoles, il faut évidemment aussi tenir compte des objections d'ordre humanitaire, social, culturel, politique et civique contre une plus forte concentration régionale de la population et de l'industrie, lesquelles ont d'autant plus de poids qu'elles sont moins compensées par les avantages purement économiques de l'agglomération.

17. Toutes ces considérations montrent qu'il y a une concordance parfaite entre les exigences de l'économie agricole et celles de l'économie nationale en général :

- Augmentation du bien-être de la population grâce à l'accélération de la croissance économique;
- Evolution équilibrée de l'économie avec réduction simultanée des différences de niveau de vie des diverses régions et
- Garantie d'un niveau de revenu équitable pour l'agriculture, établissement d'un marché commun agricole avec une fructueuse politique agricole commune;

tous ces objectifs ne pouvant être réalisés au mieux qu'en mettant en valeur les régions économiquement faibles et faisant donc partie à juste titre des objectifs fondamentaux de la C.E.E.

B. INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

I. CONSIDERATIONS GENERALES

18. Bien qu'aucun doute ne puisse subsister en ce qui concerne les objectifs de la politique économique, on peut toutefois imaginer des divergences d'opinion quant à leur réalisation :

Suffit-il que les gouvernements se préoccupent d'assurer le plein emploi pour leur propre économie nationale et la C.E.E. dans son ensemble ?

Si la réponse doit être négative, d'où vient que le libre jeu des forces en présence ne conduit pas à un développement optimum pour l'ensemble de l'économie ? ⁽¹⁾

Est-il possible d'arrêter des mesures propres à infléchir l'évolution future dans les directions reconnues avantageuses ? ⁽¹⁾

19. On a déjà mentionné que le processus du reclassement de la population agricole s'est surtout réalisé jusqu'ici par un exode vers les grandes villes et les bassins industriels; en Allemagne⁽²⁾, ce processus de concentration régionale a depuis toujours été relativement marqué (bien qu'à un degré moins accusé qu'en France) et s'est poursuivi au cours des dix dernières années, renforçant encore — ou du moins n'atténuant pas — le déséquilibre démographique et économique séparant déjà les diverses régions de

(1) Cette question trouve ci-après une réponse générale aux points 21 à 25 : on n'y cite pas d'exemples pratiques; ceux-ci sont repris en B II avec les considérations relatives aux mesures de politique économique (pages 14 et suivantes).

(2) Les développements qui suivent ne concernent souvent que les conditions propres à l'Allemagne; mais celles-ci peuvent être considérées comme largement symptomatiques, malgré toutes les différences existant entre les divers pays de la C.E.E.

l'économie nationale allemande. Le processus de polarisation spatiale s'est poursuivi malgré la vigoureuse politique d'aide économique menée, au cours des dix dernières années, par le gouvernement fédéral, en faveur des régions limitrophes de la zone orientale et des zones déshéritées. Si l'on admet que cette politique n'a pas été entièrement sans résultats et si l'on garde simultanément à l'esprit la concentration spatiale réalisée, on voit nettement l'ampleur et le poids des facteurs favorisant la concentration régionale, qui agissent encore actuellement et qui commentent le développement économique régionale-ment dissemblable.

20. Il est apparu récemment que les goulots d'étranglement liés à l'effervescence de la conjoncture — surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre — poussent à créer de nouveaux établissements dans les régions pauvres en industries. Mais une telle mise en valeur de ces régions ne s'opère d'elle-même, dans des proportions notables, qu'avec une demande fortement surdimensionnée de l'économie nationale, c'est-à-dire dans une situation où la stabilité monétaire est menacée et qui exige déjà un freinage du processus de croissance. Une politique conjoncturelle active ne constitue donc pas le moyen approprié pour la mise en valeur de régions économiquement faibles parce qu'elle se heurte trop tôt aux limites posées par la nécessité de préserver la stabilité monétaire.

21. Si les libres décisions des entrepreneurs et des travailleurs n'aboutissent pas d'elles-mêmes à mettre utilement en valeur pour l'économie nationale les régions économiquement faibles, et donc à utiliser les possibilités de croissance, il

ne peut évidemment y avoir que discordance entre « la rentabilité sous l'angle de l'économie privée » (sur laquelle s'alignent les économies individuelles) et la « productivité au regard de l'économie nationale ». Si, dans les grandes villes et dans les bassins industriels, la rentabilité sous l'angle de l'économie privée d'un processus de production est plus grande, mais si la productivité au regard de l'économie nationale est moindre que dans d'autres régions, les entrepreneurs maintiendront néanmoins leur implantation dans les centres de polarisation ou y installeront et développeront leur production. Etant donné que, dans les économies nationales organisées en économie de marché, la productivité au regard de l'économie nationale n'est pas jugée de façon autoritaire par les gouvernements, mais s'aligne en premier lieu sur les critères de valeur individuels des sujets économiques, des discordances entre la rentabilité sous l'angle de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale ne peuvent surgir qu'en raison des imperfections et des défauts de fonctionnement de l'économie de marché elle-même.

22. En fait, la formation des prix en économie de marché n'aboutit pas, dans certains cas, à des résultats corrects pour l'économie nationale. Si, par exemple, une activité de production apporte des avantages (inconvenients) non seulement pour les producteurs et les consommateurs de ce bien, mais encore pour des tiers, ces avantages (inconvenients) ne se traduisent pas dans un prix d'autant plus élevé (plus bas) du bien, comme l'exigerait la logique de l'économie nationale. Mais les entrepreneurs calculent souvent, aussi pour d'autres raisons, sur la base de prix qui ne traduisent pas vraiment la valeur des produits en termes d'économie générale. Certaines grandeurs considérées dans l'économie nationale comme des coûts ou des recettes n'entrent pas dans leur manière de calculer en termes d'économie privée.

23. Des discordances entre la rentabilité sous l'angle de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale peuvent surgir, toujours et partout, dans des économies de marché à base individualiste. Ici, elles ne présentent un intérêt que dans la mesure où elles ont une incidence sur le choix de l'implantation. Si la rentabilité sous l'angle de l'économie privée est bien plus importante en un lieu, par exemple dans un centre de polarisation (B), que dans un autre, par exemple dans une région essentielle-

ment agricole économiquement faible (E: région de développement), la productivité au regard de l'économie nationale pourrait être moindre en B et plus importante en E que la rentabilité sous l'angle de l'économie privée; il n'en reste pas moins que B constitue le lieu d'implantation le plus favorable, tant au point de vue de l'économie privée que de l'économie nationale. A l'inverse, si les différences de rentabilité sous l'angle de l'économie privée sont toutefois minimes entre E et B, de légères divergences entre la productivité au regard de l'économie nationale et la rentabilité sous l'angle de l'économie privée peuvent avoir pour conséquence qu'au point de vue de l'économie privée, c'est le lieu B, mais au point de vue de l'économie nationale, le lieu E qui présente le plus d'avantages. En fait, il apparaît souvent que la productivité au regard de l'économie nationale est moindre dans les centres de polarisation et plus forte dans les régions économiquement faibles que la rentabilité sous l'angle de l'économie privée, en sorte que les centres de polarisation se trouvent favorisés de façon injustifiée dans une économie de marché (cf. B II).

24. Comme la présence d'une exploitation en un lieu donné confère souvent certains avantages aux entreprises opérant en aval du cycle (avantages de l'agglomération), les décisions d'implantation une fois prises ont des effets cumulatifs. Par exemple, si un établissement s'est installé en B et non pas en E, comme cela serait plus avantageux pour l'économie nationale, il en résulte pour les supputations d'implantation ultérieures d'autres entreprises que la rentabilité sous l'angle de l'économie privée (et souvent même la productivité au regard de l'économie nationale) s'accroît en B, mais reste invariable en E, en sorte que d'autres établissements sont attirés vers le point B et non vers le point E. D'autre part, une exploitation établie en E peut rendre cette localisation tellement attrayante du point de vue de l'économie privée que d'autres entrepreneurs optent également en faveur de ce lieu. En raison de ces effets cumulatifs d'un choix d'implantation, il est possible que des décisions d'implantation relativement peu nombreuses qui sont inopportunes au point de vue de l'économie nationale soient responsables du fait que le processus de concentration régionale continue, et inversement, il est possible que des décisions d'implantation relativement peu nombreuses en faveur de régions économiquement faibles fassent obstacle à ce processus et déclenchent la mise en valeur économique générale de ces régions. Ces

effets cumulatifs sont encore renforcés par les particularités actuelles du processus de développement économique dans les sociétés industrielles hautement évoluées. Avec l'augmentation du bien-être, les besoins en services (commerce, culture, etc.) s'accroissent très fortement. Par leur nature, les services propres à satisfaire ces besoins ne peuvent être rendus que là où se trouvent les couches de consommateurs à niveau de vie élevé, c'est-à-dire dans les centres de polarisation déjà existants.

25. Ces réflexions (et les exemples cités en B II) font nécessairement conclure que la concentration régionale a déjà souvent dépassé son degré optimum et qu'apparemment, en politique économique, on autorise aujourd'hui, ou même suscite, des conditions faussant à ce point le libre jeu des forces en présence qu'elles tendent à rendre toujours plus attrayants les centres de polarisation déjà existants. A la concentration excessive d'un côté correspond alors un retard, injustifié du point de vue de l'économie nationale, de l'évolution des régions économiquement faibles. Cette discordance n'étant nullement le résultat d'un processus de différenciation naturel, il serait justifié, même dans une économie de marché à caractère individualiste, de l'atténuer par des mesures de politique économique.

26. La politique agricole traditionnelle, elle non plus, n'a guère contribué, dans la plupart des pays, à un développement structurel judicieux, n'apportant au processus de polarisation industrielle aucune solution de rechange valable. Chacun a pris trop peu conscience jusqu'ici de la tâche que constitue l'adaptation structurelle de l'agriculture, et par suite celle-ci n'a pas été suffisamment encouragée. Certaines tendances de la politique agricole et leur justification idéologique ont au contraire opposé des obstacles aussi bien pratiques que psychologiques à une évolution des structures. Le processus de différenciation professionnelle, lié à l'évolution vers une économie fondée sur la division du travail, a été interprété à tort comme « exode rural » et l'on s'est même opposé parfois à la mise en valeur de certaines régions rurales par l'industrie. Des jugements de valeur erronés sur la ville et la campagne ont empêché de distinguer clairement l'interdépendance des phénomènes de développement économique et l'impératif du maintien inchangé de la paysannerie a été déformé en objectifs dépourvus de réalisme. C'est ainsi qu'on en est venu à considérer et à exploiter les mesures de protection agricole de moins en

moins comme des aides d'adaptation destinées à faciliter l'évolution naturelle et à enrober de plus en plus les exigences de l'agriculture dans des arguments idéologiques. Le type même de l'optique faussée est la polémique qui se déroule depuis des décennies sur l'option : nation industrielle ou nation agricole, posant à tort comme alternative ce qui n'est en réalité que gradation de l'évolution.

27. Dans ces conditions, l'opinion publique s'est fait une idée fautive et s'est braquée contre la politique agricole, sans être en mesure de reconnaître et d'apprécier pleinement la grande importance de l'agriculture pour l'ensemble de l'économie et de la société. Dans le monde agricole lui-même, les regards se sont trop tournés vers la protection et l'aide de l'Etat, on a trop mis l'accent sur l'élément conservateur et l'on n'a pas pleinement reconnu les vastes possibilités qui s'offrent d'améliorer par ses propres moyens la situation sociale et de participer au développement économique général. Aujourd'hui encore, les obstacles qui s'opposent au développement de l'agriculture sont encore nettement visibles en Allemagne, par comparaison avec l'agriculture des paysans des Pays-Bas et du Danemark, où la politique agricole a été moins axée sur le maintien en l'état et s'est au contraire orientée de bonne heure vers l'amélioration des structures agricoles, les conceptions de l'économie de marché et le développement du niveau d'instruction.

28. En conclusion, il faut retenir que ni la politique agricole en particulier, ni la politique économique en général n'ont suffisamment appuyé et encouragé la mise en valeur économique des régions faiblement développées. Si l'on veut atteindre les buts exposés dans la partie A, il est nécessaire de compléter en conséquence la politique agricole suivie jusqu'à présent, mais évidemment sans briser l'ordre de l'économie compétitive occidentale, et sans que la politique suivie ne dégénère en aucun cas en dirigisme. Il importerait par suite en premier lieu que les mesures de l'Etat modifient le contexte de l'économie nationale, de manière à réduire le plus possible les divergences entre la rentabilité sur le plan de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale qui peuvent devenir un facteur d'implantation. Dans la mesure où l'on y parviendra, les décisions d'implantation de l'économie privée correspondront aussi aux exigences de l'économie nationale et amorceront le développement économique souhaité.

II. PIVOTS DE L'ACTION

29. Pour examiner les mesures gouvernementales à retenir sous ces points de vue, il est indiqué de partir des différences entre la rentabilité sous l'angle de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale, d'examiner les causes principales des divergences et de se demander si ces deux valeurs peuvent se recouvrir ou s'il paraît justifié que l'Etat prenne des mesures énergiques.

30. Tout d'abord, la répartition des recettes et des dépenses publiques peut apporter aux exploitations des centres de polarisation (B) des avantages qui n'existent pas dans les régions économiquement faibles, qui sont le plus souvent des régions agricoles (E). Si l'on appelle « taxation nette par les pouvoirs publics » la différence entre les impôts que doivent payer les exploitations et les économies de coût qu'elles réalisent en utilisant les services publics offerts par les collectivités publiques gratuitement ou contre des redevances ne couvrant pas les frais d'exploitation, cette taxation nette est souvent plus faible en B qu'en E. La taxation est certes plus élevée en B (à cause des taux de perception plus élevés) qu'en E dans la mesure où l'imposition présente des différences régionales (taxe professionnelle, impôt foncier); mais cette différence d'imposition est dans de nombreux cas plus que contrebalancée par des services publics plus substantiels, meilleurs et plus facilement accessibles. Ils se situent dans le domaine des transports, des équipements sociaux et sanitaires, de la distribution du gaz, de l'eau et de l'électricité, de la construction de logements et de l'organisation des marchés. Ces services entraînent évidemment des frais (qui souvent, dans les centres de polarisation, augmentent même exponentiellement), mais ces frais sont supportés par la collectivité et non par les entreprises favorisées, ou en partie seulement. En E, la multiplication de ces services par les organismes locaux achoppe au cercle vicieux bien connu : ces régions n'ont pas de potentiel économique suffisant pour les financer et c'est pourquoi elles ne réussissent pas non plus à attirer les entreprises pour renforcer leur potentiel économique. En B par contre, les choses sont exactement inversées.

31. La différenciation des services publics est en partie fonction des modalités de la péréquation financière. Souvent, les petites localités à faible potentiel fiscal ne sont pas suffisamment avantagées pour qu'elles puissent consacrer des

sommes suffisantes à ces fins. La dispersion régionale des dépenses publiques des services de l'administration centrale ne tient pas toujours suffisamment compte de la productivité à long terme pour l'économie nationale (dépenses de transport, services publics de distribution, etc.) et agit ainsi dans le même sens. Ces deux éléments ne pourront être éliminés que par des mesures adéquates de réforme financière. Assurer leur but ne saurait être simplement d'égaliser la taxation nette dont les pouvoirs publics frappent les centres de polarisation et les autres régions. L'instrument de la politique financière devrait plutôt être utilisé en outre pour compenser les différences entre la productivité au regard de l'économie nationale et la rentabilité sous l'angle de l'économie privée auxquelles il n'est pas possible de remédier d'une autre façon (voir points 33, 40 et suivants).

32. D'autres divergences entre la productivité au regard de l'économie nationale et la rentabilité sous l'angle de l'économie privée résultent du fait qu'une activité de production est souvent une source d'avantages ou d'inconvénients importants non seulement pour ceux qu'elle intéresse directement, mais aussi pour des tiers. Une entreprise implantée dans une région économiquement faible peut y améliorer d'une façon générale les conditions de transport, y augmenter la valeur de la terre et du sol et y rendre plus agréable la vie de la population sédentaire. Le propriétaire de cette entreprise accroît ainsi la prospérité de la région. Ses clients contribuent cependant seuls à couvrir ses frais, alors qu'il n'est pas possible de faire appel à cette fin à toutes les autres personnes qui profitent également de l'existence de l'entreprise. Inversement, une entreprise située dans un centre de polarisation peut provoquer une diminution du bien-être de tierces personnes non intéressées, par exemple en aggravant l'encombrement des moyens de transport, la pollution de l'air et des eaux, le bruit, la raréfaction des espaces verts, la crise du logement, etc. Ces inconvénients représentent des coûts pour l'économie nationale qui doivent être cependant supportés par ceux qui les subissent : l'entreprise elle-même n'a pas à les prendre en charge, si bien que sa rentabilité sous l'angle de l'économie privée paraît plus grande qu'elle ne l'est effectivement au regard de l'économie nationale.

33. En ce qui concerne ce deuxième groupe de facteurs favorisant les centres de polarisation par

rapport aux régions économiquement faibles, l'État peut prendre des mesures tendant à atténuer les divergences entre les calculs de coût sous l'angle de l'économie privée et au regard de l'économie nationale. L'incommodation directe de la collectivité par une activité de production peut être notablement restreinte par un contrôle sévère de police industrielle. La forte résistance opposée par l'industrie allemande à quelques mesures récemment proposées pour limiter la pollution de l'air et des eaux montre qu'il ne s'agit pas simplement ici d'une question accessoire. Il serait aussi possible de prendre des mesures analogues, non plus seulement dans le domaine de la police industrielle, en vue d'atténuer dans les secteurs des transports et du logement les inconvénients dérivant de l'implantation de nouvelles entreprises dans les centres de polarisation. On pourrait envisager ici l'obligation d'aménager des parcs à voitures suffisants, de mettre des logements à la disposition d'une partie du personnel des entreprises, etc. Par contre, d'autres inconvénients indirects apportés par les nouvelles entreprises dans les centres de polarisation, comme d'ailleurs certains avantages indirects découlant de leur présence dans les régions économiquement faibles, ne peuvent être compensés que par l'intervention des pouvoirs publics, c'est-à-dire par une différenciation adéquate de la taxation nette.

34. Un troisième fait important, en rapport avec la politique de prix des entreprises privées et publiques, montre que les entreprises ne calculent pas sur la base de prix et de coûts corrects au regard de l'économie nationale. Si par exemple un moyen de production destiné à un cycle de production déterminé est demandé à la fois en E et en B, et si son prix est plus élevé en E qu'en B, alors que le coût (de la production et du transport) est identique, on peut en conclure que la production est artificiellement défavorisée en E et qu'elle devrait y être plus intense du point de vue de l'économie nationale, tandis qu'elle a pris une trop grande extension en B. Il est fréquent que le rapport entre les prix et les coûts montre des différences de ce genre (même du côté de la vente); elles faussent les conditions de la concurrence et de la répartition géographique. Bien que les effets de ce facteur n'aboutissent pas toujours à désavantager précisément les régions économiquement faibles, on peut citer de nombreux exemples où tel est le cas. Nous ne pouvons en citer ici que quelques-uns.

35. La discordance des relations de prix et de coûts est surtout provoquée (par définition) par la politique de vente des chefs d'entreprises appliquant une différenciation régionale des prix. Cette expression ne veut donc pas dire par exemple dispersion régionale des prix, mais implique simplement que les prix s'écartent à des degrés variables des coûts de production et de transport de la marchandise. Tel est précisément le cas, par exemple, lorsque les prix sont soit fixés d'une façon unitaire sur une grande aire de vente (prix franco gare), soit calculés au départ d'un point de parité.

36. L'extension des prix franco gare dans les économies nationales modernes entraîne, pour certaines industries, une aggravation des conditions d'implantation dans les régions pauvres en industries. Les relations de prix et de coûts sont certes plus favorables pour les moyens de production qu'il est possible d'obtenir à des prix franco gare dans les zones pauvrement industrialisées, mais ces avantages peuvent être contrebalancés par des inconvénients du côté de la vente. Si dans une branche les prix franco gare sont usuels, les entreprises situées dans les zones pauvres en industries pourront éventuellement succomber à la concurrence, malgré les conditions de production plus favorables, parce que les concurrents des centres de polarisation ont la possibilité de répercuter sur leurs nombreux clients des centres de polarisation les coûts des transports vers les marchés des régions pauvrement industrialisées et sont ainsi en mesure de baisser sensiblement leurs prix dans les régions pauvres en industries. D'autre part, les prix relativement plus élevés des centres de polarisation peuvent attirer les entreprises moins productives si elles se limitent à approvisionner la zone de polarisation et si la charge représentée par les coûts des transports vers des régions plus éloignées fait défaut.

Le système des points de parité en usage dans l'industrie sidérurgique favorise, il est vrai, la décentralisation de l'industrie sidérurgique elle-même, mais aussi la centralisation de la métallurgie de transformation par suite des avantages artificiellement offerts par toutes les localités voisines du point de parité. La différenciation des tarifs du courant électrique provoque aussi fréquemment une différenciation régionale des prix qui favorise le processus de concentration régionale.

L'Etat pourrait remédier à quelques formes de différenciation régionale en prenant des mesures tendant à empêcher que les régions pauvres en industries ne soient défavorisées (dans le cas, par exemple, des prix fixés par l'Etat et par les ententes). Il semble toutefois très difficile de mettre fin aux autres formes de différenciation régionale des prix.

37. Les différences dans les relations de prix et de coûts jouent un rôle tout particulier dans les tarifs des transports, dont on prétend depuis toujours qu'ils auraient un effet décentralisateur et, à l'opposé des facteurs dont il a été précédemment question, favoriseraient délibérément les régions les plus éloignées des centres de polarisation. Des objections fondées ont toutefois été formulées récemment à l'encontre de cette thèse. Une analyse réfléchie montre que les tarifs des transports exercent bien un effet décentralisateur dans de nombreux cas, mais aussi qu'ils favorisent à maints égards la concentration régionale de l'industrie. Les transports routiers ont certes corrigé partiellement les effets des barèmes des distances et ad valorem du système tarifaire des chemins de fer. Le transport routier professionnel des marchandises en zone longue est cependant soumis en Allemagne à un régime de concessions et ses tarifs sont liés aux tarifs des chemins de fer, ce qui entrave sérieusement son action compensatrice. Les connexités évoquées permettent de penser en tout cas qu'une réforme des tarifs de transport serait indiquée pour favoriser un mouvement de décentralisation. Il importe en premier lieu de réduire les différences de prix et de coûts qui favorisent actuellement la concentration régionale. Il semble par contre moins opportun de renforcer les différences de prix et de coûts pour encourager le développement des régions économiquement faibles.

38. Les centres de polarisation peuvent enfin se trouver relativement avantagés par rapport aux régions pauvres en industries par suite d'interventions de l'Etat (autres que les impôts et les services publics) augmentant artificiellement les coûts de l'économie privée dans la région E et non dans la région B, ce qui fait que la rentabilité sous l'angle de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale paraissent trop faibles en E. Citons ici comme exemple de telles interventions deux décisions relatives aux transports automobiles. Les transports routiers professionnels de marchandises en zone longue sont soumis au régime de la concession et liés à des tarifs réglementaires. Par con-

tre, les transports professionnels en zone courte sont libres jusqu'à 50 km, de même que tous les transports pour compte propre. En ce qui concerne ces derniers, les transports pour le compte d'autrui sont cependant interdits. Il est évident que cette interdiction limite considérablement les possibilités d'emploi des transports pour compte propre en ce qui concerne les longues distances. Les entreprises situées dans les centres de polarisation en sont certes affectées au même titre que celles qui sont situées dans les régions économiquement faibles, mais ces dernières en souffrent davantage parce que les régions économiquement faibles sont moins bien desservies en moyens de transport. La libre formation des prix pour les transports en zone courte favorise également les agglomérations. Les prix des transports en zone courte (même ceux des chemins de fer, ceux-ci étant soumis à la concurrence) sont réduits au coût effectif par la pression exercée par la concurrence tandis que ceux des transports professionnels des marchandises en zone longue sont plus élevés, ce qui incite à implanter des filiales à l'intérieur de la zone courte au lieu de les transférer dans des régions plus éloignées. Il serait certainement possible de déceler d'autres limitations de cette nature. Dans les cas de ce genre, il suffit de modifier les dispositions légales actuellement en vigueur. Il importe uniquement en l'occurrence d'écartier toute répercussion indésirable sur les conditions d'implantation.

39. Les particularités institutionnelles de l'octroi de fonds et de crédits exercent un effet comparable à celui des facteurs dont nous venons de parler. La centralisation des banques fait souvent que l'offre de fonds et de crédits est plus rare dans les régions pauvres en industries qu'elle ne le serait si le système bancaire était décentralisé. Abstraction faite de la difficulté de les obtenir, le coût des crédits est fréquemment plus élevé dans les régions faiblement développées que dans les centres de polarisation pour les petites et moyennes entreprises.

La réduction constante des disparités régionales entre les salaires nominaux produit des effets analogues; dans la mesure où le coût de la vie dans les régions insuffisamment développées est inférieur au coût de la vie dans les centres de polarisation, il y aurait lieu de différencier en conséquence les salaires nominaux. L'alignement régional des salaires nominaux (par l'égalisation des suppléments officiels par catégorie de localités, les organisations interrégionales de

travailleurs et d'employeurs), provoqué en partie délibérément par l'Etat et en partie conditionné par les institutions, implique une augmentation relative des salaires réels dans les régions pauvres en industries, laquelle a pour effet de réduire la rentabilité privée des industries dans ces régions et, en outre, de retarder la redistribution professionnelle par voie d'émigration.

40. Quelques-uns des facteurs qui ont favorisé, et favorisent encore, la concentration régionale peuvent être — comme il a été indiqué — atténués ou supprimés par une action perspicace de l'Etat (différenciation des tarifs de transport, différenciation régionale des prix, inconvénients de la production pour les tiers, etc.). Nombreux sont les cas, cependant, où de telles interventions de l'Etat ne sont pas possibles (avantages de la production pour les tiers) ou n'ont aucune chance de succès. Dans ces cas, il ne reste toujours que la compensation grâce à une différenciation correspondante des charges nettes imposées par les pouvoirs publics. Il appartient donc à ceux-ci non seulement de veiller à ce que les entreprises situées dans les régions économiquement faibles ne soient pas grevées de charges plus lourdes que dans les centres de polarisation, mais de faire également en sorte que le calcul de la rentabilité sous l'angle de l'économie privée (qui englobe toujours la taxation nette par les pouvoirs publics) dans les régions pauvres en industries donne un résultat correspondant à la productivité accrue au regard de l'économie nationale et que l'effet contraire soit obtenu dans les centres de polarisation. Il faut donc diminuer fortement la charge nette imposée par les pouvoirs publics dans les régions pauvrement industrialisées et l'augmenter, en revanche, dans les centres de polarisation.

41. Cela peut être obtenu par différents moyens, qui ne peuvent qu'être évoqués ici :

- Fixation de prix permettant de couvrir les frais pour les services publics qui, jusqu'à présent, étaient gratuits ou fournis contre des redevances ne couvrant pas les coûts;
- Réduction d'impôts dans les régions économiquement faibles mais la marge est ici minime, les impôts locaux étant déjà dans ces régions inférieurs aux impôts perçus dans les centres de polarisation;
- Majoration d'impôts dans les centres de polarisation.

En ce qui concerne les mesures d'ordre fiscal, il faut considérer que, d'une part, elles ne doivent pas violer trop nettement le principe de l'égalité de l'imposition et que, d'autre part, de telles mesures constituent une solution de rechange efficace aux interventions dirigistes si l'on veut réduire véritablement la force d'attraction des centres de polarisation. De telles interventions dirigistes reviennent en fin de compte à faire homologuer par l'Etat toutes les créations et extensions d'entreprises, cette homologation pouvant alors être refusée dans les centres de polarisation. Cette méthode est effectivement appliquée dans quelques pays, notamment au sein de la Communauté économique européenne. Eu égard aux objections d'ordre politique que pourraient susciter de telles mesures, il faudrait cependant donner la préférence à des mesures fiscales d'efficacité indirecte.

42. Toutefois, l'augmentation soutenue de l'offre de services publics dans les régions pauvres en industries revêt une importance décisive en ce qui concerne une politique économique décentralisatrice :

- Amélioration des conditions de transport (routes, chemins de fer, voies d'eau intérieures intéressant non seulement le transport des marchandises, mais aussi le transport des travailleurs);
- Desserte des emplacements (raccordement au réseau de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, au réseau téléphonique, etc.);
- Fourniture de terrains tant à des fins industrielles que pour la construction de logements (ce qui implique éventuellement des autorisations légales de faire procéder à des ventes forcées de terrains);
- Amélioration des hôpitaux, écoles et autres institutions publiques, afin d'accroître la force d'attraction exercée par les localités sur les travailleurs.

Telles sont les principales mesures à retenir ici. Ces investissements de base dans les communes méritant de se développer exigent simplement la fourniture de moyens financiers, étant donné que la main-d'œuvre et les possibilités d'investissement existent dans une mesure suffisante.

En conséquence, il est indispensable d'avoir recours à des mesures financières afin de procurer à toutes les communes moyennes et petites

les ressources financières supplémentaires dont elles ont besoin pour réduire le montant net des charges pesant sur leur économie.

43. Naturellement, il n'est ni possible ni même nécessaire de procéder partout, et dans la même mesure, à de tels investissements de base. Il faudrait plutôt constituer des centres de gravité où le financement des investissements de base devrait alors être en partie directement assuré sur des ressources centralisées (et non par l'intermédiaire d'une péréquation financière). A cet égard, il serait erroné de tenter de transférer l'industrie dans les campagnes, parce que cela ne répond ni aux intérêts de la population rurale ni aux nécessités économiques des entreprises industrielles. En règle générale, n'entrent en ligne de compte pour l'implantation d'entreprises industrielles d'une certaine importance que les petites villes ou de nouveaux petits centres où sont réunies certaines conditions pour l'intégration d'une entreprise d'envergure.

44. Outre ces mesures, qui revêtent sans aucun doute une portée éminente, il est encore possible de prendre un grand nombre de mesures d'aide et d'encouragement de moindre importance qui ne peuvent être complètement dénombrées. Il convient d'attacher une importance particulière aux facilités d'apprentissage accéléré et éventuellement aussi de rééducation de la main-d'œuvre, car la main-d'œuvre joue un rôle essentiel dans les régions pauvres en industries en tant que facteur de production. Dans cet ordre d'idées, la mobilité géographique de la main-d'œuvre revêt également une importance considérable. Si peu souhaitable que soit la migration de la main-d'œuvre dans les centres de polarisation, il conviendrait de favoriser autant que possible les possibilités de déplacement de cette main-d'œuvre en dehors des agglomérations.

45. Les mesures décrites ci-dessus visant à opérer la décentralisation du développement économique ne doivent nullement tendre à provoquer une régression sur le plan économique ni à transplanter les activités de production des centres de polarisation vers les régions pauvrement industrialisées. Il est hors de doute que la réalisation d'un tel objectif entraînerait des sacrifices économiques considérables, les dépenses

résultant d'une telle opération étant très élevées. Au contraire, il faudrait simplement parvenir à enrayer et freiner le processus de concentration régionale et à installer de nouvelles entreprises dans les régions méritant un développement. Si l'on y réussit dans une mesure suffisante, on amorcera dans les régions jusqu'ici pauvres en industries un processus automatique de développement cumulatif, dont le déroulement entraînera peut-être également certaines améliorations pour les centres de polarisation.

46. Toutefois, pour déclencher réellement un mouvement d'essor cumulatif, il faudra édifier à certains endroits des industries particulièrement propres à amorcer un mouvement initial. On ne peut pas songer pour cela à des entreprises relevant de branches d'activité déprimées. L'industrie automobile, avec ses industries connexes, l'industrie chimique, l'électrotechnique et la construction mécanique sont les branches qui, à l'avenir également, enregistreront les progrès les plus importants et où il faudrait autant que possible créer de nouvelles capacités de production dans les régions jusqu'ici peu industrialisées. Le degré de concentration des entreprises étant élevé dans certaines de ces branches industrielles, on pourrait songer ici aussi à engager des contacts directs entre les services gouvernementaux et les chefs d'industries, afin d'influer sur les décisions d'implantation qui seront prises à l'avenir dans ces branches.

47. Dans toutes les considérations relatives au choix d'entreprises et d'emplacements appropriés, il faut en outre se rappeler que souvent ce n'est pas la région elle-même mais les régions voisines qui profitent des effets secondaires d'une activité de production dans une région déterminée (par exemple lorsque la nouvelle entreprise se procure certains avant-produits dans ces régions voisines). Une fois déclenché un processus cumulatif, d'autres entreprises industrielles, commerciales et artisanales sont attirées et l'essor de l'économie gagne de proche en proche et féconde également les villages et les petites communes environnantes. Mais pour encourager ce développement en chaîne, il faut absolument recourir aux mesures d'ordre général tout d'abord énoncées qui sont propres à réduire les discordances entre la rentabilité sous l'angle de l'économie privée et la productivité au regard de l'économie nationale.

C. CONSIDERATIONS FINALES

48. Ces réflexions confirment que l'objectif d'un développement harmonieux de l'économie et d'une expansion économique équilibrée à l'intérieur de la Communauté, tel qu'il est énoncé à l'article 2 en guise d'introduction aux dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, ne pourra être réalisé qu'en corrélation avec la mise en valeur économique des régions jusqu'à présent insuffisamment développées.

49. Dans cette perspective, la Commission de la Communauté économique européenne a exposé ce qui suit dans ses propositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, en vertu de l'article 43 du Traité (partie II) :

- L'agriculture doit être considérée comme partie intégrante de l'économie; cela signifie que les liens existant entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie sont multiples et qu'elle est un facteur essentiel de la vie sociale et culturelle (points 6 et 7).
- L'existence de ces liens fait que la solution des problèmes qui en apparence concernent seulement l'agriculture ne peut être trouvée dans le seul cadre de la politique agricole. Au contraire, une politique agricole commune ne pourra être couronnée de succès que si elle s'appuie sur la politique économique générale et en particulier sur une politique de développement régional (point 8).
- L'objectif d'une harmonisation générale des différents secteurs de l'économie n'apparaît réalisable que si les différentes régions sont harmonieusement liées les unes aux autres en tant que parties de la Communauté (point 13).
- La création du marché commun accélérera le développement de l'ensemble de l'économie

et, à cet égard, l'expansion sans une politique régionale constructive se concentrerait dans une large mesure sur les centres actuels de l'industrie. Mais il en résulterait un renforcement des disparités entre les régions et une émigration hors des régions structurellement désavantagées, dont les conséquences sur le plan social et économique seraient fâcheuses (point 16).

- La politique de la Communauté doit tendre en conséquence à supprimer la cause des conditions économiques et sociales peu satisfaisantes qui prévalent dans certaines régions et améliorer de façon durable la situation par les moyens de la politique structurelle régionale, dans les domaines de l'économie générale et de l'agriculture (point 18).

50. Les graves disparités et déficiences entre les régions sur le plan économique et social résultent

- du fait que jusqu'à présent la politique agricole n'a pas été suffisamment liée à la politique économique, ainsi que
- des multiples lacunes de la politique économique générale.

L'une des conditions de la réalisation des objectifs de la Communauté économique européenne, en particulier de la réussite de la politique agricole commune, consiste à compléter et à élargir les objectifs et les mesures de politique économique retenus jusqu'à présent au sens des pivots d'action déjà exposés (points 29 et suivants). Si les objectifs de la politique agricole et de la politique économique constituent un tout, l'agriculture et l'industrie se compléteront et s'épauleront mutuellement dans le cadre général de la Communauté.

51. C'est la politique des structures agricoles qui crée, dans les régions faiblement développées, les conditions fondamentales ouvrant la voie à la croissance économique. Améliorer la structure agricole signifie améliorer les bases de la production au sens le plus large, en vue d'accroître les résultats d'exploitation des entreprises et la productivité du personnel qui y est occupé. Il faut pour cela une organisation sociale garantissant aux paysans la liberté de prendre leurs dispositions économiques et la sécurité de la propriété du sol. Les pivots d'une amélioration des conditions techniques de la production seront le remembrement rural et l'amélioration des sols, ainsi que l'adaptation des dimensions des exploitations et de la structure du peuplement. Grâce à l'amélioration des bases de la production, il devient possible d'appliquer des méthodes modernes de culture sur le plan biologique et technique, et de rationaliser les exploitations agricoles.

Dans le cadre d'une politique des structures agricoles bien comprise, il convient de poursuivre les objectifs suivants dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie :

- libérer des travailleurs pour renforcer d'autres branches de l'économie;
- fournir des terrains pour installer des entreprises industrielles, des équipements de transport, des logements, des jardins et des zones de loisirs;
- améliorer les marchés régionaux.

D'un autre côté, ce n'est que dans le cadre d'une politique visant à développer l'ensemble de l'économie que seront créées les conditions fondamentales du succès de la politique des structures agricoles, ceci dans la mesure où la main-d'œuvre agricole libérée trouve des emplois plus productifs et où, du fait de l'accroissement du pouvoir d'achat général, la production alimentaire croissante pourra être absorbée par un marché de plus en plus large.

52. La politique structurelle régionale et l'aide aux régions économiquement faibles ne constituent pas un inconvénient pour les pôles économiques et centres de polarisation actuels. Ceux-ci resteront toujours des centres d'administration, de transport, de commerce, ainsi que des centres bancaires et culturels. Mais ce ne peut être pour eux un avantage d'avoir des voisins pauvres. Au contraire, la mise en valeur des forces productives et l'utilisation de la main-d'œuvre incomplètement employée dans les régions à dévelop-

per suscitent l'apparition de nouveaux marchés, l'augmentation du produit national global, tandis que, selon la thèse bien connue de l'interdépendance des bons marchés, il en résulte aussi pour les régions hautement évoluées, au point de vue économique, de meilleures possibilités de s'assurer un taux d'accroissement plus élevé de leur bien-être propre grâce à un développement des échanges commerciaux. C'est ainsi que l'accroissement du bien-être dans les régions jusqu'ici économiquement faibles constitue un avantage pour tous.

53. Il appartient aux gouvernements nationaux ainsi qu'aux collectivités régionales d'encourager et d'assumer l'accomplissement pratique des tâches relevant de la politique structurelle régionale. A cet égard, il est très important que les gouvernements arrêtent des données correctes. La Commission a pour tâche d'attirer leur attention sur les problèmes, d'intensifier et de mettre à profit les échanges d'expériences entre les Etats dans ce domaine, ainsi que de coordonner l'évolution et de l'infléchir vers des objectifs communs.

La Commission doit simultanément s'attacher, dans le cadre de ses activités propres, à ne pas perdre de vue les problèmes relatifs aux régions à développer et à en tenir compte dans l'élaboration de sa politique en matière d'énergie, de transport, d'impôts et de concurrence ainsi que de sa politique du commerce extérieur.

Des tâches essentielles s'imposent surtout à la Banque européenne d'investissement, au Fonds social européen et au Fonds d'amélioration des structures agricoles.

54. Les moyens dont dispose la politique économique régionale doivent s'inscrire dans le système économique des peuples groupés dans le cadre de la Communauté économique européenne. Tout dirigisme doit être rejeté et les mesures d'orientation doivent être limitées aux domaines qui sont déjà soumis à la direction de l'Etat, comme les transports, la politique énergétique, l'enseignement, l'équipement sanitaire, etc. En outre, il est essentiel que l'on ne se borne pas à préserver pour l'homme du circuit économique la liberté de prendre ses dispositions, mais que l'on mette à profit son activité comme moyen de mettre en valeur, sur le plan économique, les régions à développer et que tous les moyens d'encouragement soient en ce sens conçus comme une aide destinée à amorcer l'entraide et à mobiliser les initiatives créatrices.

PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

VENTE ET ABONNEMENTS

BUREAUX DE VENTE ET D'ABONNEMENT

FRANCE

SERVICE DE VENTE EN FRANCE DES PUBLICATIONS
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

26, rue Desaix - Paris 15^e

Compte courant postal : Paris 23-96

BELGIQUE — BELGIE

MONITEUR BELGE

40, rue de Louvain, Bruxelles

BELGISCH STAATSBAD

Leuvensestraat 40 - Brussel

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

SERVICE DE DIFFUSION DU MEMORIAL

8, avenue Pescatore - Luxembourg

ALLEMAGNE

BUNDESANZEIGER - Postfach - Cologne 1

Fernschreiber : Anzeiger Bonn 8 882 595

ITALIE

LIBRERIA DELLO STATO

Piazza G. Verdi, 10 - Rome

Agences :

ROME - Via del Tritone, 61/A e 61/B

ROME - Via XX Settembre

(Palazzo Ministero delle finanze)

MILAN - Galleria Vittorio Emanuele, 3

NAPLES - Via Chiaia, 5

FLORENCE - Via Cavour, 46/r

PAYS-BAS

STAATSDRUKKERIJ- EN UITGEVERIJBEDRIJF

Fluwelen Burgwal 18 - La Haye

GREAT BRITAIN AND COMMONWEALTH

H.M. STATIONERY OFFICE

P.O. Box 569 - London S.E.1

AUTRES PAYS

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bureau de vente : 2, place de Metz - Luxembourg

(C.C.P. N° 191-90)

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

8020*2/V1/1961/5

NF 3,— Fb. 30,— DM 2,40 Lit. 370,— Fl. 2,25
