

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMISSION

II/SEC(65) 1170 final

Bruxelles, le 11 mai 1965

PREMIERE COMMUNICATION
DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE REGIONALE
DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Table des matières

<u>INTRODUCTION</u>	<u>Page</u>
<u>I. OBJECTIFS ET METHODES DE LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE</u>	3
A. Objectifs de la politique régionale dans la C.E.E.....	3
B. Rôle des programmes régionaux	7
C. Adaptation des programmes régionaux aux différents types de problèmes.....	11
D. Aspects communautaires des programmes régionaux.....	17
<u>II. MOYENS DE POLITIQUE REGIONALE DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE</u>	19
A. Moyens de politique régionale des Etats membres.....	20
1. Aides financières.....	21
2. Infrastructures.....	24
3. Organisation administrative et financière.....	25
B. Moyens de politique régionale des Communautés européennes	27
1. Incidences régionales des politiques communes.....	28
a. Politique agricole.....	28
b. Politique commune des transports.....	29
c. Politique de l'énergie.....	30
d. Politique de formation professionnelle.....	32
2/ Moyens financiers.....	34
a. Banque Européenne d'Investissement.....	34
b. Prêts de la Haute Autorité de la C.E.C.A.	35
c. Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.....	36
d. Fonds social.....	36
e. Crédits d'étude des Communautés.....	38

	<u>Page</u>
III. <u>PROBLEMES D'ORGANISATION</u>	38
<u>CONCLUSIONS</u>	41
I. <u>CONCLUSIONS A METTRE EN OEUVRE PAR LES ETATS MEMBRES</u>	41
II. <u>PROGRAMME D'ACTION DE LA COMMISSION EN MATIERE DE POLITIQUE REGIONALE</u>	46
III. <u>PROBLEMES D'ORGANISATION</u>	47

INTRODUCTION

Le Traité de Rome définit clairement l'objectif général de la politique régionale dans le marché commun. Les Etats membres déclarent, dans le préambule, vouloir "renforcer l'unité de leurs économies et en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". L'article 2 précise que la Communauté a pour mission "de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté".

Pour atteindre ces objectifs, le Traité de Rome prévoit d'abord la possibilité de certaines dérogations aux règles générales du Traité à des fins de politique régionale. Il s'agit des articles 80, relatif aux prix et conditions de transport, 92, concernant les aides des Etats, et 226, qui prévoit une clause de sauvegarde en cas d'altération grave d'une situation économique régionale. En outre, les articles 39, § 2, 42 et 49 prévoient la prise en considération des situations régionales lors de la mise en oeuvre de la politique agricole commune et de la réalisation de la libre circulation des travailleurs.

Par ailleurs, la Banque Européenne d'Investissement a été créée pour financer notamment les projets tendant à la mise en valeur des régions moins développées.

En dehors de ces dispositions spécifiques, les obligations de coordination des politiques économiques générales, prévues par les articles 2, 3 g, 6, § 1 et 145 du Traité concernent aussi cet aspect de la politique économique qu'est la politique régionale.

La Commission, en vertu de l'article 155, a donc le devoir de se préoccuper des effets des politiques économiques nationales et communes sur le développement de l'activité économique dans les différentes régions, et de prendre les initiatives nécessaires pour que l'action concertée des autorités régionales et nationales d'une part, des institutions européennes de l'autre, assure un développement harmonieux des régions de la Communauté.

.../...

La politique à mettre en oeuvre, tant par les Etats membres, suivant leurs procédures constitutionnelles respectives, que par la Communauté européenne, pour atteindre les objectifs du Traité dans ce domaine, constituera une des parties essentielles du programme de politique économique à moyen terme dont le Conseil a décidé l'élaboration le 15 avril 1964.

Par ailleurs, le Parlement européen a présenté, dans la résolution du 22 janvier 1964, un ensemble de conclusions sur la politique régionale de la Communauté et a notamment demandé que soit élaborée en commun par les Communautés et les autorités nationales et régionales une conception d'ensemble de la politique régionale. Le même souci a été exprimé par le Comité économique et social dans son avis du 19 janvier 1964.

Pour préparer cette conception d'ensemble de la politique régionale dans la Communauté, la Commission a tenu à recueillir l'avis de personnalités qualifiées dans ce domaine (1). Les rapports des trois groupes qu'elle a créés présentent une analyse approfondie des problèmes de politique régionale dans la Communauté, et un ensemble de conclusions détaillées. Les conclusions des experts sont reproduites en annexe.

(1) Voir rapport du groupe n° 1 (présidé par M. Langer, Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Economiques, (Bonn) sur : "Les objectifs et méthodes de la politique régionale dans la Communauté européenne".
Rapport du groupe n° 2 (présidé par M. Persoons, Conseiller à la SOCOREC, à Bruxelles) sur : "L'adaptation des régions d'ancienne industrialisation".
Rapport du groupe n° 3 (présidé par M. Bloch-Lainé, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations à Paris) sur : "Les moyens de la politique régionale dans les Etats membres de la C.E.E.".

Pour contribuer à la réalisation des objectifs du Traité et répondre au vœu du Parlement européen et du Comité économique et social, la Commission juge nécessaire de soumettre au Conseil les conclusions qu'elle a tirées des travaux des experts et des autres études qu'elle a entreprises.

Elle estime que, pour permettre un développement harmonieux des régions, il est nécessaire :

- qu'un accord soit réalisé au sein de la Communauté sur les objectifs et les méthodes de politique régionale.
- que les Etats membres et, dans la mesure de leurs compétences, les institutions européennes coordonnent leurs moyens d'action pour la réalisation de ces objectifs.

I. OBJECTIFS ET METHODES DE LA POLITIQUE REGIONALE DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

A. Objectifs de la politique régionale dans la C.E.E.

De l'avis de la Commission, les objectifs de la politique régionale dans la Communauté peuvent être définis, de façon très résumée, sur la base des considérations suivantes :

1. Lors de la création du marché commun, le produit par habitant des régions les plus développées pouvait atteindre, d'après les statistiques disponibles, le triple de celui des régions les plus défavorisées de la Communauté. Bien que certains résultats aient été obtenus par les politiques régionales mises en oeuvre dans les Etats membres, il n'apparaît pas que ces écarts aient été notablement réduits ces dernières années.

.../...

L'expérience montre que ces déséquilibres sont en partie le résultat d'une évolution historique, du jeu des facteurs naturels ainsi que des mesures qui ont inconsciemment favorisé la concentration de l'activité économique dans certaines régions de la Communauté, de sorte que le seul jeu du marché ne peut désormais assurer à lui seul la correction des déséquilibres ; une politique active doit être suivie, tant par les Etats membres, suivant leurs procédures constitutionnelles respectives, que par les Communautés européennes, pour les réduire.

2. La création d'un espace économique unifié et le développement des échanges avec les pays tiers intensifieront la concurrence entre les entreprises et pourront avoir pour conséquence que divers problèmes d'adaptation, inévitables en tout état de cause, se poseront plus vite que l'on ne l'envisageait dans certaines régions et branches d'activité.

Dans les secteurs du charbon et de l'acier qui relèvent du Traité de Paris notamment, de profondes modifications de structure sont en cours, tant en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie que les conditions de localisation des complexes sidérurgiques. Ce degré de liberté recouvré au profit d'un développement plus équilibré des régions, s'accompagne d'une diversification des activités dans les centres d'ancienne industrialisation, tendance qu'il serait souhaitable d'encourager.

La définition progressive de la politique énergétique commune amorcée par le protocole d'accord du 21 avril 1964, aura donc une très forte incidence sur les actions à entreprendre tant pour faciliter une expansion ordonnée des régions les moins favorisées que pour assurer la progressivité des adaptations et, plus généralement, un rythme de croissance convenable dans certains grands centres industriels. De même, la définition des objectifs généraux pour l'acier, dans le cadre de l'article 46, § 3 du Traité de Paris, permettra d'éclairer les perspectives de l'évolution de cette activité de base dans la Communauté.

La mise en oeuvre de la politique agricole commune, qui tend à spécialiser les productions agricoles en fonction des conditions naturelles de production et de commercialisation, aura des incidences sur l'économie des différentes régions.

Les faiblesses structurelles de certaines régions à prédominance agricole risquent d'apparaître davantage dans un marché européen, car la compétitivité de celles qui sont affectées défavorablement par la politique commune des prix et des marchés agricoles sera moindre à l'échelle communautaire que sur le plan national. Il faut éviter que les régions à prédominance agricole n'aient tendance à rechercher une solution de leurs problèmes économiques et sociaux en demandant des prix agricoles trop élevés. L'augmentation escomptée du revenu agricole devant normalement s'accompagner d'une réduction de l'emploi dans l'agriculture, la création, dans les autres secteurs d'activité, d'un nombre d'emplois suffisant pour absorber la main-d'oeuvre agricole excédentaire est nécessaire. La politique d'amélioration des structures agricoles doit donc être complétée par une politique régionale active.

3. La mobilité de la main-d'oeuvre entre les secteurs et les régions est la condition d'une économie dynamique; mais, au-delà de certaines limites, les migrations inter-régionales entraînent non seulement des inconvénients sociaux et humains, mais aussi des désavantages économiques. Les régions périphériques défavorisées perdent leurs éléments les plus jeunes et les plus dynamiques, compromettant ainsi leurs chances d'expansion future. Quant aux régions en forte expansion, elles doivent supporter les coûts croissants d'une concentration excessive des activités.

.../...

Une meilleure distribution géographique de l'activité économique, permettant d'intégrer dans le processus de production de certaines régions la main-d'oeuvre inemployée ou mal employée, faute de possibilités de formation et d'emplois adéquats, et de réduire les coûts collectifs des trop grandes agglomérations, peut apporter une contribution non négligeable à la croissance économique générale.

4. La politique régionale doit développer, en tenant compte de leurs vocations naturelles, les ressources actuelles et potentielles des diverses régions et favoriser les spécialisations dans des activités susceptibles de supporter la concurrence. Ainsi, les hommes des différentes régions pourraient jouer un rôle actif dans l'expansion de leur région, et bénéficier de meilleures conditions d'emploi et d'un niveau de vie plus élevé.
5. La politique régionale, sans viser systématiquement une égalisation de revenus régionaux, ni freiner artificiellement la croissance des régions les plus développées, doit contribuer à corriger les disparités de revenus excessives existant entre les régions.

Si une politique de développement doit être mise en oeuvre dans chaque région, la priorité doit être donnée, dans l'action communautaire, à celles où le niveau de vie est le plus bas, ou qui connaissent de particulières difficultés d'adaptation.

6. Dans certains cas exceptionnels, une certaine incompatibilité peut apparaître entre la répartition optimale de facteurs de production et d'autres objectifs. La priorité doit être donnée aux actions régionales qui contribuent le plus efficacement à l'expansion de l'économie nationale et communautaire ; mais les mesures nécessaires doivent être prises, sur le plan social, pour porter remède aux difficultés qu'une action justifiée par les seules raisons économiques ne peut résoudre.

B. Le rôle des programmes régionaux

Dans chaque région constituant un ensemble socio-économique cohérent, une politique appropriée doit être mise en oeuvre pour assurer un haut degré d'emploi des forces de travail disponibles et un développement économique diversifié. Une action concertée des autorités nationales et régionales est nécessaire à cet effet, suivant les modalités adaptées aux systèmes politiques et constitutionnels de chaque pays. Les incidences de la réalisation du marché commun donnent aussi une responsabilité aux institutions communautaires.

Les décisions d'investissement et de localisation des entreprises sont prises librement par elles-ci, mais ces décisions sont largement conditionnées par l'action des pouvoirs publics, et notamment par la qualité des infrastructures qu'ils réalisent et les incidences régionales des mesures qu'ils prennent.

Il apparaît de plus en plus que, pour mener une politique régionale efficace, l'établissement de programmes régionaux est un instrument indispensable. Bien entendu, il ne s'agit pas d'élaborer des programmes s'imposant aux entreprises, ni d'établir des catalogues de revendications régionales, mais, à partir d'une analyse approfondie de la structure économique de la région, d'annoncer les grandes lignes de la politique que les autorités nationales et régionales entendent mettre en oeuvre pour développer les ressources de chaque région. Ainsi une action coordonnée peut être menée par ces autorités dans les régions, et la cohérence nécessaire entre les mesures prises au niveau national et régional est mieux assurée. Sans doute l'établissement de programmes régionaux n'entraîne-t-il pas nécessairement une augmentation des ressources disponibles, mais il permet au moins un emploi plus rationnel et plus efficace de ces ressources, en permettant une coordination des réalisations sur certains points du territoire.

Dans le cadre de la Communauté, ces programmes présentent un intérêt particulier. En effet, les institutions communes ont le devoir de veiller à la réalisation des objectifs régionaux du Traité et disposent de moyens d'action non négligeables, qu'il s'agisse de moyens financiers (Fonds social, B.E.I., Fonds d'orientation et de garantie agricole, moyens financiers de la Haute Autorité de la C.E.C.A.), de pouvoirs d'appréciation (compatibilité des aides régionales avec le Traité, clauses de sauvegarde), des politiques communes déjà définies ou encore à définir (agriculture, formation professionnelle, transports, énergie, politique commerciale, etc.), considérées dans leurs incidences régionales.

L'emploi rationnel et efficace de ces divers moyens présuppose l'étude approfondie des structures régionales afin que les décisions ne soient pas prises sans que toutes leurs incidences probables soient considérées. Faute de se relier à des programmes régionaux cohérents basés sur ces études, les mesures des autorités nationales et des organes communautaires risquent d'être insuffisantes et dispersées. Les programmes régionaux permettent donc de situer l'ensemble des moyens employés par les autorités, à différents niveaux, dans un contexte cohérent, et de les orienter en fonction des objectifs de la politique économique de la Communauté, notamment de la politique agricole commune.

Par conséquent, la Commission estime que l'élaboration pour les régions de la Communauté de programmes d'ensemble intégrés dans la politique générale des Etats membres, et, dès qu'elle sera définie, dans la politique économique à moyen terme de la Communauté, apportera une utile contribution à la réalisation des objectifs du Traité.

La Commission estime donc que l'élaboration pour les régions de la Communauté de programmes d'ensemble, intégrés dans la politique générale des Etats membres, et, quand elle sera définie, dans la politique économique à moyen terme de la Communauté, apportera une utile contribution à la réalisation des objectifs du

Des programmes, ou des éléments de programmes, existent déjà pour un certain nombre de régions. Il convient donc de retenir, comme une donnée de fait, les régions définies dans chaque pays comme cadre d'action pour la politique régionale, malgré leur hétérogénéité.

Ces programmes sont actuellement établis suivant des méthodes différentes. Il est nécessaire qu'un accord soit réalisé au sein de la C.E.E. sur les grandes lignes de la méthode à suivre pour l'élaboration de ces programmes. Les premières suggestions présentées ici (1) ont un caractère très général, et peuvent s'appliquer à toutes les régions, quelles que soient leurs caractéristiques économiques. Mais, bien entendu, à un stade ultérieur, il faudrait qu'un accord se réalise, au sein de la Communauté, sur des programmes-type qui devraient être adaptés à la diversité des problèmes à résoudre (voir C).

1. L'étude prévisionnelle de la population et de l'emploi fera apparaître quelle serait, en l'absence d'une politique régionale efficace, l'évolution socio-économique d'une région. Diverses variantes reposant sur des hypothèses différentes peuvent être étudiées, de telle sorte que les autorités publiques responsables de la politique régionale puissent choisir entre ces hypothèses et définir la politique à mettre en oeuvre dans chaque région.

Ces études sont nécessaires non seulement dans les régions à développer, mais aussi dans les régions déjà industrialisées qui parfois sont trop dépendantes de certaines industries : pour prévenir l'apparition de difficultés d'adaptation, l'élaboration de bilans prévisionnels d'emploi, s'appuyant sur l'étude des perspectives d'emploi par secteurs, est un moyen d'action précieux.

(1) Voir rapport du groupe 1, p. 64 et suivantes.

Ces études exigent que les Etats membres développent les efforts entrepris pour améliorer les statistiques régionales ; par ailleurs, il faudrait que l'Office statistique des Communautés européennes soit doté des moyens nécessaires pour rassembler et harmoniser les données statistiques par régions.

2. Ces études prospectives permettent la définition pour chaque région, et suivant les procédures constitutionnelles applicables dans chaque Etat membre, d'une politique qui, tout en répondant aux besoins spécifiques de la région, soit intégrée dans la politique économique adoptée au niveau national et soit cohérente avec les politiques menées dans d'autres régions. Une adaptation permanente de ces politiques à l'évolution économique est bien entendu nécessaire.
3. En ce qui concerne les investissements publics, qui ont une importance particulière pour le développement économique et social, la définition de programmes pluriannuels pour les grandes régions est un moyen très efficace. Les décisions d'investissement concernant les infrastructures sont prises à des niveaux très différents. Certaines relèvent de la commune, d'autres de la région, d'autres de l'Etat ; dans certains cas, les institutions européennes peuvent apporter leur concours. Cette dispersion des centres de décision est nécessaire pour permettre l'adaptation des réalisations aux besoins ; mais l'établissement de programmes d'investissement par région est la condition d'une coordination rationnelle des investissements publics et de leur orientation vers la réalisation de projets susceptibles de contribuer davantage au développement régional. L'établissement de tels programmes régionaux suppose que, dans le budget national, une ventilation par régions des investissements financés par l'Etat soit effectuée. Pour certaines régions très étendues, une ventilation du budget régional par sous-régions peut être utile.

4. Tous les milieux intéressés et les collectivités locales doivent participer activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de chaque région. Le développement d'une région ne peut résulter que d'un effort interne d'adaptation et de création. Les infrastructures coûteuses n'apportent rien au développement régional aussi longtemps que la population locale n'a pas pris conscience de l'effort à fournir.

C. Adaptation des programmes régionaux aux différents types de problèmes
=====

De tels programmes régionaux devraient être établis progressivement pour le plus grand nombre possible de régions, suivant des modalités adaptées à chaque pays. Nécessaires pour la coordination des actions publiques sur le plan national, ils sont également indispensables sur le plan communautaire pour examiner les conséquences régionales de l'intégration économique et permettre, entre les programmes des régions, les confrontations nécessaires.

Mais dans les régions, ou les parties de régions, où des problèmes d'une urgence particulière se posent, des programmes régionaux plus complets doivent être établis. Il ne s'agit plus seulement de programmes d'orientation, assurant, entre autres, la coordination nécessaire des interventions des pouvoirs publics, mais de programmes d'action, prévoyant des mesures particulières pour remédier aux difficultés les plus graves. Ces programmes portent tantôt sur l'ensemble d'une région, telle que définie plus haut, tantôt seulement sur une partie de celle-ci, et se concentrent sur les zones où les problèmes les plus urgents se posent.

Pour l'action à mener dans le cadre de la C.E.E., un choix des régions, ou des parties de régions, exigeant des mesures particulières est nécessaire.

A cet égard, il est utile de distinguer, comme l'ont fait les experts (1), les régions éloignées des grands centres industriels de la Communauté, et celles qui bénéficient des impulsions que donne à leur économie la proximité de tels centres. Ceci ne signifie pas que cette deuxième catégorie de régions ne connaisse pas de difficultés, mais que des méthodes différentes doivent être appliquées aux deux types de régions.

Il est donc indiqué de distinguer, pour l'action à mener dans le cadre de la C.E.E. :

1. Les grandes régions périphériques de la Communauté, qui n'ont pas de grands centres industriels et qui sont caractérisées par la prédominance de l'activité agricole. Il s'agit surtout du sud de l'Italie, et de l'ouest et du sud-ouest de la France.
2. Les autres régions qui disposent déjà de centres industriels, mais qui peuvent connaître certaines difficultés,
 - dans certaines zones rurales défavorisées,
 - dans certaines zones d'ancienne industrialisation où des problèmes d'adaptation et de conversion se posent,
 - dans certaines zones industrielles où la concentration urbaine est excessive.
3. Des problèmes spécifiques se posent dans les régions frontalières à l'intérieur de la Communauté. D'autres régions frontalières, affectées par la rupture de courants traditionnels d'échanges, consécutive à des événements politiques, exigent des mesures particulières.

Les programmes d'action régionale doivent traiter ces différents problèmes, et mettre en oeuvre des méthodes appropriées pour les résoudre. Les travaux des experts ont permis d'aboutir à un ensemble de conclusions que, dans l'ensemble, la Commission peut faire siennes (2). Tout en étant consciente

(1) Voir rapport du groupe 1, page 12 et suivantes.

(2) Voir conclusions du groupe 1.

que le développement des régions exige une action d'ensemble, traitant non seulement les aspects économiques, mais englobant les problèmes culturels et sociaux au sens le plus large elle tient à souligner particulièrement les points suivants, qui concernent surtout les méthodes d'industrialisation. A cet égard, il apparaît de plus en plus que l'emploi coordonné et concentré dans certains centres des moyens dont disposent les pouvoirs publics est particulièrement efficace.

- a. Les régions périphériques éloignées des grands centres industriels existants disposent, quand la densité de peuplement est suffisante, d'un réservoir de main-d'oeuvre, mais celle-ci est tantôt sous-employée dans l'agriculture, tantôt contrainte d'émigrer pour s'employer.

Or les conditions techniques d'approvisionnement en énergie et en matières premières ne constituent plus actuellement un obstacle au développement de ces régions, mais plutôt un avantage.

L'implantation d'entreprises compétitives dans les régions périphériques est donc possible, pourvu qu'elles puissent disposer des conditions générales qui favorisent le développement cumulatif de centres industriels, existants ou non, qu'il s'agisse des liaisons indispensables entre les activités économiques complémentaires ou des infrastructures générales réalisées par les pouvoirs publics.

Les programmes d'action régionale devraient donc promouvoir la création dans ces régions de "pôles de développement" groupant un ensemble cohérent d'entreprises industrielles et d'activités de services, disposant de toutes les infrastructures nécessaires, et susceptibles de se développer, après les interventions initiales, par le jeu du marché.

La notion "pôle de développement" ne doit pas être assimilée à celle de concentration urbaine. Il peut s'agir d'une zone, comprenant éventuellement, comme dans le cas du pôle "Tarente-Bari", plusieurs agglomérations. Il ne

faudrait pas non plus se borner à implanter, par des moyens plus ou moins artificiels, de grandes unités de base qui restent isolées techniquement et psychologiquement. L'action des pouvoirs publics doit favoriser l'implantation d'activités "motrices", susceptibles d'entraîner des activités "induites", parmi lesquelles les services jouent un grand rôle.

Pour la réalisation de tels pôles, une étude systématique des orientations économiques souhaitables des zones offrant les meilleures chances de succès, compte tenu des facteurs naturels et démographiques, est nécessaire, afin de guider les décisions des pouvoirs publics concernant la réalisation des infrastructures et pour orienter les investissements des entreprises par les moyens dont disposent les Etats membres et la C.E.E.

Pour que ces "pôles de développement" retiennent les éléments les plus jeunes, actuellement poussés à émigrer dans les grands centres excessivement concentrés, les équipements collectifs nécessaires doivent être réalisés (habitat, équipement hospitalier, enseignement professionnel, enseignement supérieur et activités de recherche, infrastructure de transport, etc.). Etant donné l'ampleur et la diversité des investissements à la charge des pouvoirs publics, une certaine concentration des efforts est nécessaire pour permettre la réalisation simultanée des principaux équipements collectifs nécessaires dans quelques "pôles" des grandes régions défavorisées.

L'existence de "pôles", suffisamment développés et dynamiques permettra de soutenir le développement de centres secondaires. Lorsque, comme c'est le cas notamment dans l'ouest de la France et dans certaines régions du sud de l'Italie, l'industrialisation a été amorcée à différents niveaux de la hiérarchie urbaine, la constitution de grands centres industriels est d'autant plus urgente qu'elle est nécessaire à la prospérité et au déve-

loppement des entreprises qui se sont implantées, souvent isolément, dans des centres secondaires.

Corrélativement une politique d'assainissement des structures agricoles est nécessaire dans ces régions pour faire participer la population rurale à l'expansion générale. Outre la spécialisation des productions pour les échanges interrégionaux, la production pour les besoins croissants des populations des pôles et centres secondaires peut contribuer à augmenter les revenus agricoles. Mais ce n'est qu'au prix d'un effort permanent de rationalisation interne que l'agriculture de la région pourra tirer profit de l'élargissement de ses débouchés.

Quand la densité de la population ne permet pas la création de grands centres groupant un ensemble diversifié d'activités secondaires et tertiaires, le développement peut se fonder sur l'amélioration des structures agricoles, le développement de certaines activités comme le tourisme, et l'implantation de certaines entreprises moins dépendantes de la proximité d'autres industries. Pour éviter que l'exode rural ne dépasse dans certains cas la limite économiquement justifiée et socialement acceptable et ne conduise à un vieillissement excessif de la population rurale, il est opportun de grouper dans certains centres ruraux (villages-centres) des équipements collectifs afin de limiter cet exode.

- b. Dans les zones rurales d'étendue plus limitée où des problèmes de développement se posent, mais qui ne sont pas trop éloignés des centres industriels existants, il convient de favoriser une meilleure répartition géographique de l'activité économique, en facilitant le développement de centres secondaires, notamment pour absorber la main-d'oeuvre dégagée par l'agriculture. Une méthode efficace consiste à réaliser, dans certaines localités d'importance moyenne, qui jouent déjà un rôle administratif et culturel dans la région, les infrastructures nécessaires pour que ces centres secondaires se développent ; l'expérience

des "points centraux" en R.F. d'Allemagne et des "centres de développement" aux Pays-Bas fournit à cet égard d'utiles enseignements. Les programmes d'action régionale peuvent choisir ces points centraux, et préciser les infrastructures à réaliser dans chacun d'entre eux.

- c. Dans les zones d'ancienne industrialisation où des problèmes d'adaptation et de conversion se posent, la politique régionale doit tendre à diversifier l'économie régionale par l'implantation d'industries nouvelles, afin que le revenu de ces zones continue de progresser. L'action d'ensemble, prévue par les programmes régionaux, doit porter non seulement sur l'implantation d'entreprises, mais sur la rééducation professionnelle, la restructuration urbaine et les autres infrastructures. Il peut être opportun de choisir certains points offrant des conditions favorables pour la croissance d'activités économiques diversifiées - qui ne sont pas nécessairement situées à l'endroit même où des problèmes de conversion se posent, mais n'en sont pas trop éloignés - afin de réaliser plus particulièrement dans ces centres l'effort de renouvellement nécessaire (1).

A la demande des Etats membres, et selon les dispositions du Traité C.E.C.A., la Haute Autorité participe aux projets et créations de nouvelles activités et en facilite le financement. Elle contribue ainsi aux adaptations des secteurs de base qui sont de sa compétence et dont dépendent principalement les revenus des zones en question.

- d. En ce qui concerne les problèmes des zones où la concentration urbaine est excessive, diverses études ont fait apparaître que les dépenses publiques par habitant croissent avec la dimension des agglomérations. La Commission a l'intention de demander à un groupe d'experts d'étudier le problème des coûts collectifs des grandes agglomérations de la Communauté et celui des modalités du financement des dépenses que l'excès de concentration occasionne.

(1) Voir conclusions du groupe 2.

e. En ce qui concerne les régions situées aux frontières communes des Etats membres, la disparition progressive de la frontière économique accroît la nécessité d'une coopération étroite notamment pour la réalisation d'infrastructures.

f. Dans les régions allemandes limitrophes de la zone soviétique diverses mesures coordonnées doivent être prises pour remédier aux conséquences économiques de la rupture des courants traditionnels d'échanges.

La Commission estime que l'élaboration de programmes propres à résoudre les difficultés que connaissent ces régions serait facilitée par l'étude et l'adoption de modèles adaptés aux différents types de problèmes. Elle proposera des procédures appropriées pour l'élaboration de ces modèles.

D. Aspects communautaires des programmes régionaux
=====

Les programmes régionaux représentent pour les autorités nationales, un moyen d'action utile, mais, pour éviter les surenchères entre les régions, et remédier aux incohérences éventuelles, ils doivent être, dans chaque pays, coordonnés et intégrés dans la politique économique générale nationale.

Certains problèmes analogues commencent à se poser au niveau communautaire. Un examen attentif de ces programmes sera nécessaire dans le cadre de la C.E.E.

1. pour veiller à ce que les hypothèses retenues pour l'établissement de ces programmes, par exemple en matière de migrations, soient cohérentes ;
2. pour apprécier les incidences de l'intégration des marchés européens sur l'économie des diverses régions ;
3. pour prévoir et prendre en considération les conséquences des politiques communes (agriculture, transports, formation professionnelle, énergie, politique commerciale, etc.) sur l'économie de ces régions, et veiller à ce que le contenu des programmes régionaux soit cohérent avec les objectifs généraux de la politique économique à moyen terme en voie d'élaboration ;

.../...

4. pour rechercher dans quelle mesure des exceptions aux principes généraux du Traité de Rome, pour des raisons de politique régionale (aides, application aux transports de prix et conditions comportant tout élément de soutien et de protection au sens de l'article 80 du Traité, clauses de sauvegarde), sont justifiées, et éviter que les pouvoirs publics favorisent l'implantation d'entreprises qui, à terme, ne seraient pas compétitives dans le marché commun et vis-à-vis de la concurrence externe, ou dont l'encouragement financier pourrait fausser sensiblement le jeu du marché dans les secteurs en cause ;
5. pour examiner dans quelle mesure les organismes financiers communautaires (B.E.I., F.E.O.G.A., Fonds de la Haute Autorité, Fonds social) peuvent apporter un concours à la réalisation de ces programmes.

Pour réaliser ces objectifs, la communication aux instances communautaires de programmes régionaux définitivement adoptés n'est pas suffisante. Il faudra, pour mieux tenir compte des problèmes nouveaux liés à la réalisation du marché commun, que ces programmes régionaux fassent l'objet d'échanges de vues au niveau communautaire, avant qu'ils ne soient adoptés définitivement suivant les procédures propres à chaque pays.

La Commission a l'intention, dans le cadre de la coordination des politiques économiques à moyen terme, d'organiser au sein du groupe de travail réunissant les hauts fonctionnaires responsables dans les États membres de la politique régionale (1), des échanges de vues sur les programmes de certaines régions. Des représentants des régions intéressées seront associés à ces échanges de vues. Il sera ainsi possible de mieux tenir compte des incidences de la réalisation du marché commun sur l'économie de ces régions, d'orienter les programmes en fonction de critères communs et d'éliminer les incohérences, et enfin d'appeler l'attention des organes financiers communautaires sur les problèmes les plus urgents. Comme c'est déjà le cas pour le Fonds d'Orientation et de Garantie agricole, et comme il est prévu dans la proposition relative à la réforme du Fonds social, les organes communautaires pourront ainsi donner la priorité aux projets s'insérant dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région où ces projets seront réalisés.

(1) Voir p. 30. Problèmes d'organisation.

Bien entendu ces échanges de vues devront porter en priorité sur les programmes de certaines régions. La priorité devra sans doute être donnée aux programmes des régions périphériques, appelées à bénéficier d'un effort particulier des institutions communautaires. Il convient en effet de vérifier que des mesures prises en faveur de ces régions sont suffisantes pour atteindre l'objectif du Traité consistant à "réduire le retard" des régions défavorisées.

L'exigence d'une certaine coordination s'impose aussi pour les programmes des régions situées aux frontières communes des pays de la Communauté, dont les perspectives de développement doivent être étudiées conjointement.

L'étude approfondie des difficultés que connaissent les régions limitrophes de la zone soviétique sera l'occasion de préciser les concours que la Communauté peut leur apporter.

Enfin les programmes des zones anciennement industrialisées feront l'objet d'échanges de vues, notamment pour que les institutions communes soient à même d'apprécier les incidences régionales des mesures qu'elles prennent dans des secteurs sensibles comme le charbon, les mines de fer, la construction navale, etc.

II. MOYENS DE POLITIQUE REGIONALE DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Les principaux moyens de politique régionale dans la Communauté européenne dépendent des autorités publiques des Etats membres, qu'il s'agisse, dans une mesure variable suivant les constitutions des pays, des autorités centrales, ou des régions et des collectivités locales. Mais ces moyens doivent être employés en respectant les dispositions du Traité. Par ailleurs, les Institutions communautaires disposent de moyens propres.

.../...

Une politique régionale efficace dans la Communauté suppose donc, comme l'a souligné le Parlement européen, que les moyens dont disposent les Etats membres, aux niveaux national et régional, et les Communautés européennes, soient orientés en fonction d'objectifs communs.

On ne saurait trop insister sur la nécessité de replacer les actions particulières, menées au niveau régional, de quelque nature qu'elles soient (structures agricoles, infrastructures de transports, formation professionnelle, etc) dans une vue d'ensemble de la situation et des perspectives économiques de la région.

Les travaux des experts permettent à la Commission de formuler certaines propositions et suggestions portant d'abord sur certains moyens de politique régionale des Etats membres, et surtout sur ceux des Communautés européennes.

A. Moyens de politique régionale des Etats membres
=====

Pour mettre en oeuvre une politique régionale, les Etats membres s'efforcent notamment de stimuler et d'orienter les activités économiques par des avantages financiers, et de réaliser les infrastructures nécessaires au développement de ces activités.

Les travaux des experts montrent qu'il ne faut pas surestimer l'efficacité des aides financières et qu'il apparaît de plus en plus que des aides, même importantes, ne peuvent à elles seules assurer le développement régional ; il serait vain de tenter de compenser par des aides financières les inconvénients qui résultent pour les entreprises de l'insuffisance des infrastructures. Il est indispensable, pour obtenir un développement rapide et durable, que les initiatives publiques aussi bien que privées couvrent une large gamme d'actions cohérentes dans les domaines les plus divers.

Les différents moyens de politique régionale ont fait l'objet d'une analyse approfondie par les experts (1) ; les premières conclusions de la Commission portent surtout sur les aides financières, pour lesquelles le Traité lui donne une responsabilité particulière.

(1) Voir conclusions du groupe 3.

1. Aides financières (1)

L'article 92 du Traité précise que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun "les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi" et "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

Pour appliquer cet article, la Commission doit disposer d'informations précises sur la situation des régions et sur les programmes envisagés. Les critères utilisés par les Etats membres pour délimiter les zones où les entreprises bénéficient d'aides financières, actuellement très différents, devront être précisés.

La Commission envisage :

- d'émettre des avis ou des recommandations sur les actions qui mériteraient en premier lieu l'appui financier des Etats membres, avec les moindres risques de fausser la concurrence. A cet égard, l'aménagement de l'infrastructure, au sens large du terme, doit avoir la priorité ;
- d'émettre des avis ou des recommandations sur les secteurs où des mesures d'aide à des entreprises risqueraient particulièrement d'affecter les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Il s'agit des secteurs sensibles, caractérisés par exemple par des surcapacités de production ou par une concurrence très aigüe rendant probable le recours aux clauses de sauvegarde du Traité, serait établie.

.../...

(1) Subventions, bonifications d'intérêt, mesures fiscales etc.

Il ne s'agirait pas de limiter le jeu du marché, mais seulement d'éviter que la création de capacités excédentaires ne soit stimulée par des interventions des pouvoirs publics.

- de suivre l'application que l'on fait des régimes généraux d'aide selon une procédure qu'elle a proposée par ailleurs aux Gouvernements. Cette action permettra de dégager progressivement une jurisprudence s'inspirant des principes de la politique économique régionale conformes à l'intérêt communautaire, notamment au regard de la création de "pôles de développement" et des "centres secondaires", jurisprudence qui éclairera la manière dont les États devraient mettre en oeuvre les régimes d'aides en vigueur .

D'ores et déjà, la Commission, prenant en considération les conclusions des experts, pense que l'efficacité des aides pourrait être accrue en s'inspirant des principes suivants :

- a. il est souhaitable que les aides facilitent l'implantation d'entreprises dans les localités ou les centres des régions défavorisées, dont les chances de développement sont les meilleures. A cet égard, il est souhaitable que les systèmes d'aides financières soient conçus de façon à favoriser le développement des "pôles" et "centres" de développement dont il a été question plus haut, comme c'est déjà le cas dans certains pays.
- b. l'efficacité exige que l'octroi d'aides financières soit combiné avec la réalisation des infrastructures nécessaires.
- c. les avantages financiers doivent être accordés à des entreprises financièrement saines et capables, à terme, de supporter la concurrence dans le marché commun.

.../...

- d. Les avantages financiers doivent faciliter l'adaptation de la structure des régions de la Communauté aux nouvelles exigences économiques et techniques, et favoriser les spécialisations régionales. Cette adaptation implique que les avantages financiers soient conçus comme des aides de démarrage. Des aides permanentes risqueraient d'entraver le processus d'adaptation et de soutenir des activités non compétitives, ce qui entraînerait non seulement une perte de production pour l'ensemble de l'économie, mais pourrait créer, à terme, de nouveaux problèmes régionaux.
- e. il n'est pas exclu cependant que, dans certains cas, par exemple dans l'agriculture, des aides ne répondant pas à ces principes puissent être accordées pour des raisons sociales.

La réalisation du marché commun rend nécessaire un rapprochement progressif des régimes d'aide. Les exigences de l'action régionale et de la politique de concurrence imposent une certaine relation entre les aides accordées et l'acuité des problèmes régionaux non seulement dans chaque pays, mais pour l'ensemble de la Communauté. Plus le retard à rattraper est modeste, plus le risque d'un mauvais dosage de l'aide accordée par les pouvoirs publics existe. Or les problèmes de concurrence se posent de façon différente quand il s'agit de grandes régions périphériques de la Communauté ou de zones d'étendue moindre, où certains problèmes de développement et d'adaptation se posent. Dans les deux cas, la priorité doit être donnée à la réalisation des infrastructures nécessaires ; mais, quand il s'agit des régions périphériques, l'octroi d'avantages importants peut être justifié pour inciter les entrepreneurs à courir les risques et à supporter les frais supplémentaires inhérents à toute implantation dans des régions peu développées. En revanche, quand il s'agit de zones situées à proximité de centres industriels existants, il existe presque pour chaque

produit plusieurs producteurs se faisant concurrence, ce qui explique l'importance dans la concurrence d'avantages financiers, même faibles.

Un système harmonisé d'aides comporterait des aides financières de démarrage suffisantes pour faciliter le développement de "pôles" dans les grandes régions périphériques. Dans les autres régions de la Communauté où des problèmes de développement et d'adaptation se posent, des crédits à taux d'intérêt réduit ou des bonifications d'intérêt, octroyés pour des périodes limitées, suivant des critères communs, faciliteraient le développement de centres secondaires.

2. Infrastructures

On peut désigner sous le terme "infrastructures" non seulement les équipements matériels mis à la disposition de la collectivité, mais aussi l'ensemble des réalisations qui conditionnent le développement des activités économiques. On est donc conduit à donner un sens très large à cette notion, de telle sorte qu'elle englobe tous les facteurs qui jouent un rôle déterminant dans le développement économique : infrastructure économique proprement dite (zones industrielles, voies de communication, moyens de transmission, etc.), moyens de formation (enseignement général et formation professionnelle), équipement socio-culturel (habitat, équipement sanitaire, culturel et de loisirs).

Comme la réalisation simultanée de ces équipements collectifs, par ailleurs très onéreux, est la condition du développement des initiatives privées, une certaine concentration des efforts dans certains "pôles de développement" ou "points centraux" est inévitable. La Commission, sans pouvoir les reprendre en détail pour chaque type d'infrastructure, peut faire siennes les conclusions présentées par le groupe n° 3 à ce sujet (1).

(1) Voir conclusions du groupe 3^e page 3 et suivantes.

Une importance particulière revient à certains grands axes européens de communication, nécessaires pour relier les futurs "pôles" des régions périphériques aux grands marchés de la Communauté. Dans les régions défavorisées de la Communauté, les investissements d'infrastructure pour les différents modes de transport ne doivent pas seulement tenir compte des conditions présentes du trafic qui plaident presque toujours en faveur des régions développées, mais il convient, dans une perspective à long terme, de fournir des "prestations anticipées", là où les chances de succès sont réunies.

3. Organisation administrative et financière

Comme le développement régional est lié à l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics, ou plus exactement aux répercussions de ces mesures sur les décisions de localisation des entrepreneurs, une action conjointe de toutes les administrations centrales et locales, s'appuyant sur les diverses forces économiques et sociales, est nécessaire.

Le premier objectif est d'éviter que les décisions prises par les pouvoirs publics n'aient des influences inconsciemment centralisatrices.

La fiscalité et la tarification des services publics doivent être à cet égard prises en considération. Notamment le fait que, dans certaines grandes agglomérations, les entreprises ne supportent pas, sous forme d'impôts locaux ou de tarifs des services publics, toutes les dépenses publiques qu'elles occasionnent joue en faveur de la concentration géographique. La première condition d'une répartition harmonieuse des activités économiques sur le territoire de la C.E.E. est que les entreprises supportent, dans une plus juste mesure, les conséquences financières de leur implantation dans les régions concentrées.

Par ailleurs, les impôts particulièrement productifs sont généralement assis sur les recettes des entreprises industrielles, ce qui favorise les communes industrielles et désavantage les communes agricoles ou résidentielles.

Une meilleure connaissance des incidences de la fiscalité sur la localisation des activités est nécessaire pour que les réglementations fiscales puissent prendre en considération leurs incidences régionales.

Il en est de même en ce qui concerne l'organisation de systèmes de crédit. Les conditions semblent plus favorables au développement des initiatives régionales dans les pays de la Communauté où il existe, dans les régions, un système de collecte et de distribution de l'épargne, ou au moins des institutions financières régionales dotées de moyens suffisants d'action.

Il convient ensuite d'assurer une action cohérente des pouvoirs publics aux niveaux local, régional et central, pour atteindre les objectifs recherchés. La Commission, tout en étant consciente que les problèmes se posent différemment suivant les systèmes constitutionnels des Etats membres, fait siennes les conclusions des experts (1).

Les conditions sont favorables au développement des initiatives locales et régionales dans les pays qui accordent une large autonomie aux collectivités locales et régionales. Dans les régions dans lesquelles l'autonomie des communes est fort développée, celles-ci disposent en général du personnel et des moyens financiers pour entreprendre certaines réalisations. Souvent les problèmes concrets sont mieux connus et peuvent être réglés aux niveaux local et régional, sans les délais administratifs qu'exige l'intervention des autorités centrales. Mais il arrive aussi qu'une importance excessive soit accordée aux intérêts locaux, au détriment des considérations de politique économique générale : il existe des risques de surenchère entre les communes et les régions pour attirer les entreprises. Enfin, quand il s'agit de tâches dépassant les attributions de l'administration locale et régionale, des difficultés peuvent apparaître dans la répartition des compétences entre les autorités locales, régionales et centrales, qui peuvent

(1) Voir conclusions du groupe n° 3.

retarder la solution de certains problèmes.

Il en est autrement dans les pays dont la structure est plus centralisée. La coordination "verticale" y est plus facilement assurée; mais les initiatives locales et régionales y rencontrent plus de difficultés. Les mesures prises pour faire participer les milieux économiques et sociaux au développement régional constituent un progrès, mais, le plus souvent, les pouvoirs de décision continuent à appartenir, comme par le passé, aux autorités centrales ou à leurs services extérieurs.

L'accroissement des moyens d'action des administrations communales, qui, dans certaines régions, supposerait un regroupement de communes, et l'octroi d'une certaine autonomie administrative régionale sont envisagés dans plusieurs pays de la Communauté. Ces problèmes ne peuvent être résolus qu'à la longue et avec la prudence voulue; il convient notamment d'éviter toute dispersion des efforts, surtout dans les premiers stades de développement.

Aucun système ne permet de résoudre tous les problèmes. L'idéal serait sans doute que les populations des communes et des régions, ou plus exactement leurs représentants, puissent gérer eux-mêmes les intérêts locaux et régionaux, tout en évitant une concurrence excessive entre les collectivités locales, par une coordination "horizontale" efficace, et en intégrant les actions locales et régionales dans la politique économique générale grâce à une coordination "verticale" suffisante.

La Commission estime enfin qu'une politique régionale efficace postule une définition claire des responsabilités, principalement dans les régions qui doivent faire l'objet d'un programme d'action. Cette définition des responsabilités doit d'ailleurs être réglée différemment en fonction des structures administratives des Etats membres et des situations régionales.

B. Moyens de politique régionale des Communautés européennes

Les Communautés européennes doivent d'abord faire en sorte que les politiques communes, qu'elles ont pour mission de mettre en oeuvre, contribuent à corriger les déséquilibres régionaux. L'emploi coordonné des moyens financiers dont elles disposent leur permet ensuite de contribuer à la solution des problèmes de certaines régions.

1. Incidences régionales des politiques communes

a. Politique agricole

L'unification des marchés des produits agricoles par le rapprochement des prix tend vers une localisation des productions en fonction des conditions naturelles et économiques, l'activité agricole de chaque région devant être ainsi orientée dans le sens le plus rationnel du point de vue de l'économie générale.

Mais ce rapprochement des prix peut se traduire, dans un certain nombre de cas, par une diminution des prix payés aux producteurs, ce qui peut mettre dans une situation difficile un nombre suffisamment grand d'entreprises agricoles pour qu'il en résulte un problème régional; d'un autre côté, la poursuite de l'expansion économique peut mettre en évidence les déficiences structurelles des régions agricoles, accroître la disparité entre les revenus agricoles et ceux des autres secteurs et accélérer les migrations du secteur agricole vers les autres secteurs économiques.

C'est pourquoi la politique agricole commune, afin d'éviter une accentuation des disparités entre les régions rurales et les autres régions, a abordé très tôt les problèmes de structure agricole, la mise en oeuvre progressive d'une politique d'amélioration des structures étant considérée comme le corrélaire indispensable de la politique des marchés.

Le premier instrument dont dispose la Communauté en ce domaine est la coordination des politiques de structure agricole des Etats membres, en application de la décision du Conseil du 4 décembre 1962. D'après cette décision, les politiques nationales de structure agricole doivent être appréciées et leur coordination doit être effectuée en tenant compte de l'interdépendance entre les politiques de structures et celles des marchés agricoles, ainsi que des possibilités de développement régional.

Le second instrument dont dispose la Communauté est la section "Orientation" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole qui peut financer des projets d'amélioration des structures agricoles et doit accorder une priorité aux projets faisant partie d'un ensemble de mesures visant à favoriser le développement harmonieux de l'économie générale de la région (cf. art. 15, § 1, du règlement n° 17/64 du Conseil).

La Commission a annoncé son intention de transmettre au Conseil des propositions prévoyant des "plans communautaires pour l'amélioration du niveau de vie de la population agricole", prévoyant, entre autres, des mesures à caractère structurel ou social destinées à améliorer la situation socio-économique d'entreprises ou de régions qui souffrent d'un retard économique, mais qui présentent des possibilités d'adaptation et d'intégration dans l'ensemble de l'économie.

La façon dont la coordination des politiques de structure agricole est conçue, l'art. 15, § 1 du règlement n° 17/64 et les futurs plans communautaires constituent trois contributions positives de la politique agricole commune à la correction des déséquilibres régionaux et à la solution des problèmes de certaines régions.

Il convient à nouveau de souligner ici la nécessité d'intégrer la politique des structures agricoles dans une vue d'ensemble de la situation et des perspectives économiques des régions concernées.

b. Politique commune des transports

La politique commune des transports, en voie d'élaboration, devra veiller à favoriser un développement régional équilibré.

Application aux transports de prix et conditions comportant tout élément de soutien ou de protection au sens de l'article 80

Les exceptions permises par l'article 80, paragraphe 2 du Traité en faveur des prix et conditions de soutien doivent être appréciées en tenant compte de l'efficacité économique de telles mesures.

De tels prix et conditions ne sont pas sans présenter quelques inconvénients par rapport aux autres moyens de développement régional : le montant des avantages accordés n'est exactement connu ni de l'entrepreneur qui le reçoit, ni des pouvoirs publics qui les accordent ; ils favorisent particulièrement les entreprises sensibles aux variations des coûts de transport ; ils peuvent ainsi fausser la localisation optimale des activités économiques. L'amélioration des infrastructures offre un moyen de politique régionale plus efficace que les tarifs de soutien.

Infrastructure des transports

Il convient tout d'abord, dans le cadre de la politique commune des transports, de favoriser la réalisation de quelques grands axes européens, reliant les "pôles" des régions périphériques aux régions centrales de la Communauté.

La coordination des programmes nationaux et régionaux d'infrastructure de transports est aussi nécessaire dans les régions situées aux frontières communes des pays membres de la Communauté, et pour certaines infrastructures dont la zone d'influence s'étend à plusieurs régions, notamment les ports. Les experts ont notamment suggéré une coordination communautaire des investissements intéressant les ports de la mer du nord (1).

La Commission a soumis au Conseil une proposition tendant à instituer une procédure de consultation pour les grandes infrastructures de transport, afin de contribuer notamment à l'élaboration du programme de politique économique à moyen terme dans ce secteur. L'adoption des propositions de la Commission permettrait de disposer d'un moyen d'action pour orienter les programmes d'infrastructure en fonction des exigences de la politique régionale.

c. Politique de l'énergie

Dans le domaine de l'énergie, des changements profonds de caractère structurel se sont produits au cours des dernières années. Or l'approvisionnement

(1) Voir rapport du groupe 1, page 92.

en énergie a joué un rôle déterminant dans l'implantation des entreprises au XIXème. siècle et, encore actuellement, la plupart des grands centres industriels de la Communauté sont situés à proximité des bassins houillers. Aujourd'hui, l'énergie produite dans la Communauté ne représente plus que la moitié de l'approvisionnement total et cette part est appelée à décroître. Les régions périphériques de la Communauté sont désormais dans une situation favorable à cet égard, grâce, soit aux découvertes de gisements de gaz naturel, soit à la possibilité d'importer dans de bonnes conditions du pétrole et du charbon. Enfin, les réseaux d'oléoducs permettent l'implantation de raffineries dans les régions jusqu'à présent peu industrialisées.

L'une des principales contraintes qui a joué au cours du dernier siècle un rôle décisif dans la structuration régionale de l'économie se trouve donc en bonne partie éliminée. De même, les conditions qui ont régi l'expansion de l'industrie sidérurgique sont en train de se modifier sensiblement. Les dix dernières années, notamment, ont été marquées par l'apparition de nouveaux complexes sidérurgiques implantés sur les côtes et transformant du minerai de fer importé en utilisant les charbons à coke d'outre-atlantique.

A l'heure actuelle, du fait de l'évolution structurelle de l'approvisionnement, la plupart des régions périphériques de la Communauté pourraient bénéficier de prix de l'énergie au moins aussi avantageux, sinon plus bas que les grands centres industriels traditionnels implantés autour des bassins houillers. Toutefois, les réglementations et politiques suivies ont encore pour effet le maintien d'un prix relativement élevé de l'énergie dans certaines régions. Il en résulte des distorsions susceptibles d'aller à l'encontre d'un développement équilibré au niveau de la Communauté.

Le groupe interexécutif "énergie" estime souhaitable que la politique énergétique commune en voie d'élaboration tienne compte des aspects sociaux et régionaux. A cet égard, le problème se présente sous deux aspects. D'un côté, il y aurait intérêt à ce que les régions périphériques de la Communauté, dont le développement a été longtemps freiné par des prix d'énergie relativement élevés, puissent désormais profiter, dans la mesure convenable, du renversement de la situation en leur faveur. A l'inverse, le repli de la production charbonnière communautaire pose de difficiles problèmes, d'ailleurs différents suivant les régions, dans leur nature comme dans leur ampleur.

Le protocole d'accord d'avril 1964 prévoit une coordination à l'échelon communautaire des mesures prises pour sauvegarder une certaine production charbonnière et afin d'assurer la progressivité des substitutions.

Parallèlement, il conviendrait d'intensifier l'action concertée des Etats membres et des institutions européennes - surtout de la Haute Autorité - pour susciter les activités nouvelles, action qui a permis d'obtenir déjà d'importants résultats.

Par ailleurs, il convient de réfléchir, dès à présent, sur la localisation des centrales nucléaires en fonction des objectifs de développement régional.

d. Politique de formation professionnelle

La politique commune de formation professionnelle à mettre en oeuvre en vertu de l'article 128 du Traité pourra être un moyen efficace d'action régionale. En effet, la formation professionnelle jouera un rôle croissant dans le développement régional. A mesure que se réduisent les handicaps des régions périphériques de la Communauté en matière d'approvisionnements en énergie notamment, les chances de développement de ces régions dépendent de plus en plus des qualifications et des aptitudes de la population. Les tendances actuel-

les de l'économie à la spécialisation et à l'automatisation ont pour conséquence des exigences de plus en plus poussées en matière de formation professionnelle. Les entreprises qui s'installent dans les régions défavorisées devraient y trouver, sinon un personnel déjà formé, du moins des organismes appropriés permettant une adaptation de la main-d'oeuvre à leurs besoins.

Il convient donc de développer le réseau de formation professionnelle et d'établir un système efficace d'incitations financières, pour permettre aux personnes qui désirent recevoir une formation de suivre des cours d'adaptation et de rééducation.

Le cas échéant, des aides spécifiques devraient être accordées pour dédommager les entreprises des charges qui résultent pour elles de l'embauche de travailleurs dont le rendement initial est faible.

Pour atteindre pleinement leur objectif régional, ces efforts de formation professionnelle doivent répondre aux besoins existants ou prévisibles en main-d'oeuvre qualifiée de la région considérée.

Dans le domaine agricole, dans lequel le besoin de formation professionnelle se fait particulièrement sentir, l'article 41 du Traité permet, dans le cadre de la politique agricole commune, une coordination des efforts entrepris, pouvant comporter des projets ou institutions financées en commun. La Commission a récemment transmis au Conseil une proposition de règlement, mettant en application cet article.

Les modalités de réadaptation prévue par le Traité C.E.C.A. et, en particulier, les dispositions de l'article 56, se sont révélées, à l'expérience de la Haute Autorité, d'autant plus efficaces qu'elles étaient plus étroitement synchronisées avec les créations d'activités nouvelles. Il est également apparu que ces modalités d'aides s'adaptaient bien aux diverses exigences des opérations à mener.

Par ailleurs, dans les zones où des problèmes de conversion se posent, il est normal que travailleurs et entrepreneurs soient aidés à supporter des charges dont l'origine ne se trouve pas dans l'entreprise particulière mais dans l'évolution de l'économie nationale. La réadaptation professionnelle est d'une importance déterminante.

2. Moyens financiers

Bien que les diverses ressources financières dont disposent les Institutions européennes soient affectées à des objectifs différents, et soient gérées par des organismes et suivant des procédures distinctes, leur emploi coordonné donne à la Communauté des moyens d'action régionale importants, lui permettant d'apporter une contribution efficace à la mise en oeuvre de programmes régionaux.

a. Banque Européenne d'Investissement

La Banque Européenne d'Investissement a déjà apporté une contribution importante à la solution des problèmes de développement des grandes régions périphériques de la Communauté.

À la fin de 1964, la Banque avait accordé 80 prêts totalisant 465 millions d'unités de compte. Les investissements auxquels la Banque a apporté son concours s'élèvent au total à environ deux milliards d'unités de compte. La majorité des projets financés concerne les grandes régions périphériques moins favorisées de la Communauté.

L'action de la Banque en matière de financements régionaux pourrait se trouver facilitée, si compte était tenu de certains problèmes relatifs au fonctionnement de l'institution.

En premier lieu, le montant des prêts de la Banque a largement dépassé celui du capital versé et la Banque a déjà obtenu un montant important de ressources d'emprunt. Il n'en reste pas moins que, dans l'avenir, les ressources de la Banque devront être adaptées à l'importance des besoins qui se feront sentir, ce qui suppose, en particulier, que les

Etats membres facilitent plus que par le passé l'accès de la Banque à leur marché des capitaux.

En second lieu, il conviendrait que la B.E.I. continue - et peut-être même accentue - son action de financement en faveur d'infrastructures régionales, étant donné les effets économiques favorables que de tels projets sont susceptibles d'entraîner pour les régions en cause et pour l'économie communautaire. Il faudrait, en particulier, que la B.E.I. dispose de ses moyens relativement limités dans ce domaine en tenant compte du degré d'importance que l'exécution des projets revêt pour la réalisation d'objectifs régionaux déterminés et de la mesure dans laquelle de tels projets s'inscrivent dans des programmes d'ensemble.

Il conviendrait enfin que des solutions satisfaisantes soient trouvées à certains problèmes techniques qui gênent certaines interventions particulièrement utiles du point de vue du développement régional. En particulier, les taux d'intérêt que la Banque pratique en vertu de ses statuts sont inférieurs à la plupart de ceux en vigueur dans les Etats membres, mais imposent cependant aux emprunteurs des charges élevées. Pour que la Banque puisse jouer un rôle plus actif dans le développement régional, il faudrait que les emprunteurs puissent bénéficier, comme c'est déjà le cas dans certaines régions, de conditions plus favorables. Les statuts de la Banque permettent aux Etats membres ou à des instances tierces d'accorder des bonifications d'intérêt. Le Parlement européen a suggéré que la Commission puisse jouer ce rôle d'instance tierce. Il convient d'étudier quelles peuvent être les modalités techniques d'octroi de telles bonifications, que ce soit par des instances régionales, nationales ou communautaires.

b. Prêts de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Des problèmes analogues se posent en ce qui concerne le taux d'intérêt des prêts que consent la Haute Autorité pour les opérations de conversion, et les risques de change que doivent assumer les entreprises.

Les problèmes que pose la coordination des prêts de la Haute Autorité et des autres organismes communautaires devront être étudiés dans la perspective de la fusion des Communautés.

La Haute Autorité, afin de conduire ces opérations de reconversion en pleine connaissance des implications qu'elles comportent dans des secteurs autres que ceux relevant de sa compétence, s'assure par la consultation au sein d'un Groupe de travail commun, auquel participent la Commission et la B.E.I., qu'il n'y a pas d'objections à ce qu'elle facilite par l'octroi de ses crédits la création d'une nouvelle activité économique.

c. Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

La section "orientation" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole permet à la Communauté de disposer d'un moyen d'action précieux pour l'assainissement des structures agricoles, qui est un aspect important de la politique régionale.

L'adoption d'une conception d'ensemble de la politique régionale dans la Communauté, et l'examen au niveau communautaire des programmes régionaux sont nécessaires

- pour l'élaboration des programmes communautaires prévus par l'article 16 du règlement 17, qui doivent déterminer les actions (et éventuellement les combinaisons d'actions nécessaires pour une meilleure efficacité) ainsi que les zones où devra se porter l'effort principal.
- pour l'application judicieuse de l'article 15 du même règlement, qui prévoit une priorité pour les projets s'insérant dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement harmonieux de l'économie générale de la région.

d. Fonds social

Le chômage ou le sous-emploi étant les conditions premières des interventions du Fonds, celui-ci est amené à contribuer au financement d'opérations de rééducation et de réinstallation

dont les résultats, étant donné le caractère généralement localisé du chômage et du sous-emploi, rencontrent souvent les objectifs d'une politique régionale. Les effets des interventions du Fonds ont sans nul doute exercé une certaine influence car la perspective d'un concours automatique du Fonds aux dépenses donne une impulsion non négligeable aux mesures prises en vue d'une utilisation plus rationnelle de la main-d'oeuvre disponible dans les régions concernées.

Cependant, l'initiative en ce domaine étant réservée aux Etats membres, il a été malaisé jusqu'ici pour la Commission de donner aux interventions du Fonds une orientation précise qui soit directement axée sur les objectifs de l'action qu'elle souhaiterait mener.

Dans le cadre de l'élargissement des compétences du Fonds social, la Commission a présenté au Conseil un certain nombre de propositions dont les plus importantes visent à doter le Fonds de moyens d'interventions plus directs dans le domaine du développement régional. Elles visent :

- à faire participer le Fonds au financement de la construction, de l'agrandissement et de l'équipement des centres de formation professionnelle dans les régions dépourvues des structures nécessaires en ce domaine ;
- à stimuler les programmes de rééducation et la construction de centres par une procédure d'intervention plus active : le Fonds pourrait intervenir, sous la forme d'octroi d'avances aux Etats membres et aux organismes de droit public, dès le début des programmes de rééducation professionnelle, et pour la construction ou l'aménagement de centres dans certaines régions ;
- en matière de reconversion, à faire participer le Fonds au maintien du salaire des travailleurs qui, ayant perdu leur emploi par suite de la fermeture de l'entreprise dans une région, souffrant ou menacée de chômage, seraient réemployés par une nouvelle entreprise s'installant dans la même région ;

.../...

- à étendre le bénéfice des interventions du Fonds à certaines catégories de travailleurs salariés en sous-emploi à condition que ces travailleurs soient dépourvus de toute qualification professionnelle, ou tenus à une réadaptation professionnelle par suite de l'évolution des techniques de production. Cette disposition devrait être un stimulant pour l'implantation d'activités nouvelles dans les régions de développement ou dans les régions à structure vieillie;
- enfin, à financer des logements sociaux destinés aux travailleurs qui se déplacent, soit à l'intérieur d'un Etat, soit d'un Etat membre vers un autre, proposition qui peut faciliter l'implantation d'activités nouvelles dans les régions concernées.

e. Crédits d'étude des Communautés

La Commission dispose de crédits d'étude qui lui ont permis d'entreprendre un certain nombre d'expériences pilotes : étude en vue de la promotion d'un pôle de développement en Italie du Sud, étude de la création d'un réseau de points centraux dans l'Eifel-Hunsrück et dans la partie Est de la Bavière, coopération entre le Nord de la Lorraine et le Sud Luxembourg belge. La Haute Autorité participe à certaines études de la Commission et réalise de nombreuses études et des travaux d'assistance technique dans les régions minières et sidérurgiques de la Communauté. Les Communautés peuvent aussi apporter leur concours technique à l'élaboration de certains programmes régionaux.

III. PROBLEMES D'ORGANISATION

La politique régionale est l'un des domaines couverts par la décision du 15 avril 1964 du Conseil sur la politique économique à moyen terme. Une des parties essentielles du programme de politique économique à moyen terme, dont le Conseil a décidé l'élaboration, sera consacrée aux problèmes régionaux de la Communauté. Les

.../...

procédures de consultation du Parlement européen et du Comité Economique et Social, et d'approbation par le Conseil, seront donc automatiquement appliquées pour cette partie du programme de politique économique à moyen terme.

Il est par ailleurs opportun que le groupe des hauts fonctionnaires responsables dans les Etats membres de la politique régionale continue de se réunir à Bruxelles, pour contribuer à coordonner les politiques régionales des Etats membres.

C'est au sein de ce groupe que les échanges de vues sur les programmes de certaines régions pourront se dérouler avec le plus d'efficacité ; lors de l'examen des programmes d'une région, les représentants de celle-ci y seront associés.

Des représentants de la Haute Autorité continueront, comme par le passé, à être invités aux réunions de ce groupe, notamment pour assurer, dans les régions minières et sidérurgiques, l'unité d'action nécessaire des Communautés. Des délégués de la B.E.I. y seront également associés.

Dans le domaine de la politique régionale, il est particulièrement utile que la Commission puisse recueillir l'avis des personnalités qui, dans les Etats membres, dans les régions et dans les collectivités locales, jouent un rôle actif en matière de développement régional. Les contacts pris avec eux, soit à l'occasion de la Conférence sur les économies régionales, soit au sein des groupes de travail, seront maintenus. La Commission réunira périodiquement certaines personnalités qualifiées, notamment celles qui ont participé aux groupes de travail, pour recueillir leurs avis sur la politique à suivre dans la Communauté.

Le Parlement a proposé d'élargir et d'approfondir les contacts entre les représentants des organismes locaux des Etats membres et les exécutifs des Communautés européennes. La Commission a déjà des contacts réguliers avec les représentants des collectivités locales et a recueilli leur avis sur les rapports des groupes d'experts. Soucieuse d'associer à ses travaux les personnalités qui, au niveau local et régional, jouent un rôle déterminant pour le développement régional, elle est disposée à étudier, avec les Etats membres, une procédure permettant à ces contacts de s'opérer avec le maximum d'efficacité.

Le Parlement européen a suggéré la création d'un centre d'information et de documentation sur les problèmes régionaux dans la Communauté. Certaines publications existent déjà, faisant part des expériences recueillies par la Commission (Conférence sur les économies régionales, rapports des groupes d'experts nationaux) et par la Haute Autorité (cahiers de reconversion industrielle, collection d'économie et politique régionale). La Commission, bien que ses services spécialisés aient des moyens limités, est disposée à développer, notamment par l'extension de ses publications, les échanges d'informations et de documentation, et à répondre, dans la mesure du possible, aux demandes de renseignements qu'elle recevra.

CONCLUSIONS

La réalisation des objectifs régionaux du Traité de Rome rend nécessaire une action concertée des autorités régionales, nationales et européennes, comprenant non seulement des actions à objectifs spécifiquement régionaux, mais une orientation de l'ensemble de la politique économique générale en fonction des exigences du développement harmonieux des régions.

La mise en oeuvre d'une politique régionale efficace dans la Communauté exige notamment :

- des actions des Etats membres, au sujet desquelles diverses conclusions peuvent être tirées de la présente communication.
- des initiatives de la Commission, qui font l'objet d'un programme d'action, comportant notamment une application des dispositions du Traité en fonction des exigences de la politique régionale.
- la mise en oeuvre de procédures assurant une coopération efficace des autorités régionales, nationales et communautaires.

I. CONCLUSIONS A METTRE EN OEUVRE PAR LES ETATS MEMBRES

Diverses conclusions peuvent être tirées de la présente communication, qui devraient être mises en oeuvre par les Etats membres en vue de promouvoir un développement économique et social équilibré des régions qui les constituent. Elles feront l'objet de recommandations de la Commission aux Etats membres en vertu de l'article 155 du Traité, qui porteront sur les points suivants :

1. Il convient de mettre en oeuvre, dans chaque région constituant un ensemble socio-économique cohérent, une politique appropriée pour assurer un développement économique diversifié et favoriser les spécialisations dans des activités susceptibles de supporter la concurrence.

.../...

2. Pour atteindre ce résultat, des études économiques et sociales approfondies, comportant notamment des estimations prévisionnelles de la population et de l'emploi par région, sont nécessaires. Il convient, à cet effet, de développer les efforts entrepris pour améliorer les statistiques régionales.
3. L'élaboration, pour le plus grand nombre possible de régions de la Communauté, de programmes d'orientation, intégrés dans la politique générale des Etats membres et, quand elle sera définie, dans la politique économique à moyen terme de la Communauté, apportera une importante contribution à la réalisation des objectifs du Traité. Des programmes pluriannuels d'investissements publics sont particulièrement nécessaires pour assurer la rationalisation et la coordination des interventions des autorités nationales, régionales et locales.
4. Tous les milieux intéressés et les collectivités locales doivent participer activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de chaque région, car si des programmes sont nécessaires, ils ne sont jamais suffisants. Le développement d'une région suppose un effort interne d'adaptation et de création.
5. Dans les régions, ou parties de régions, où des problèmes d'une acuité particulière se posent, les programmes d'orientation, assurant la coordination nécessaire des interventions des pouvoirs publics, doivent être complétés par des programmes d'action. L'emploi coordonné et concerté dans certains centres des moyens dont disposent les pouvoirs publics est particulièrement efficace.
6. Dans les grandes régions périphériques de la Communauté, qui sont éloignées des grands centres industriels et qui sont caractérisées par la prédominance d'activités agricoles, il convient de promouvoir la création de "pôles de développement", groupant un ensemble cohérent d'entreprises industrielles et d'activités de services et disposant des infrastructures nécessaires, de sorte qu'ils puissent se développer, après des interventions initiales, par le jeu du marché. L'existence de tels pôles, suffisamment complets et dynamiques, soutiendra le développement de centres secondaires. Une politique active d'assainissement des structures agricoles doit

être mise en oeuvre.

7. Dans les zones moins éloignées des grands centres industriels existants, il convient de favoriser une meilleure répartition géographique de l'activité économique en facilitant le développement de centres secondaires dotés des infrastructures nécessaires.
 8. Dans les zones d'ancienne industrialisation, il convient non seulement de favoriser l'implantation d'industries nouvelles, mais de rénover en profondeur les structures économiques, notamment par un effort de rééducation professionnelle et de restructuration urbaine.
 9. Les programmes des régions situées aux frontières communes des Etats membres, dont le développement a parfois été freiné par l'existence de frontières économiques, doivent être confrontés et coordonnés.
- Les difficultés des régions situées en bordure de la zone soviétique exigent une attention et des mesures particulières pour contribuer à résoudre leurs problèmes spécifiques.
10. La priorité doit être donnée à la réalisation des infrastructures, pour offrir aux entreprises qui s'installent dans les zones moins développées des infrastructures équivalentes à celles dont bénéficient celles des régions prospères.
 11. Les infrastructures qu'il convient de développer ne comportent pas seulement l'infrastructure économique proprement dite (zones industrielles, voies de communication, moyens de transmission), mais aussi les moyens de formation (enseignement général et formation professionnelle) et l'équipement socio-culturel (habitat, équipements sanitaires, culturels et de loisirs).
 12. La réalisation des infrastructures et l'octroi des aides financières doivent être orientés de façon à favoriser le développement dans la Communauté du réseau de "pôles" et de "centres secondaires" dont il a été question plus haut. La réalisation de certains grands axes européens de transport, reliant les régions périphériques aux régions centrales de la Communauté, revêt une importance particulière.

.../...

13. Les aides financières, ayant pour objet de faciliter l'adaptation de la structure des régions de la Communauté aux nouvelles exigences économiques et techniques, doivent être conçues comme des aides de démarrage, et favoriser l'implantation d'entreprises saines et capables de supporter durablement la concurrence.
14. Il convient de veiller à ce que les systèmes fiscaux et les modes de tarification des services publics ne favorisent pas indirectement la concentration géographique des activités.
15. Les Etats membres devraient faciliter l'accès de leur marché financier aux émissions de la Banque Européenne d'Investissement pour permettre un développement de ses interventions régionales.

II. PROGRAMME D'ACTION DE LA COMMISSION EN MATIERE DE POLITIQUE REGIONALE

Afin de contribuer à la réalisation des objectifs régionaux du Traité de Rome, la Commission a l'intention de prendre les dispositions suivantes :

1. pour faciliter l'établissement de programmes régionaux cohérents pour les régions de la Communauté, la Commission :
 - a. poursuivra, en collaboration avec les experts des Etats membres, les études entreprises sur les méthodes à suivre pour élaborer ces programmes. Elle estime que l'adoption de modèles adaptés aux différents types de régions, permettrait une politique régionale plus efficace et proposera des procédures appropriées pour l'élaboration de ces modèles. Elle continuera à apporter un concours technique à l'élaboration de certains programmes régionaux.
 - b. poursuivra l'étude de l'évolution économique des grandes régions de la Communauté depuis la création du marché commun.
 - c. mettra à la disposition des représentants des Etats membres et des animateurs régionaux les conclusions des études qu'elle a entreprises dans certaines régions sur la méthode des "pôles de développement" et des "points centraux".

- d. entreprendra, avec le concours d'experts, une étude approfondie des coûts supplémentaires liés à l'excès de concentration.
2. Pour mieux tenir compte des incidences de l'intégration européenne sur l'économie des différentes régions, et pour mieux apprécier dans quelle mesure les organismes financiers communautaires (B.E.I., F.E.O.G.A., Fonds Social, moyens financiers de la Haute Autorité) peuvent apporter leur concours à la réalisation des programmes régionaux, la Commission estime nécessaire que les programmes de certaines régions fassent l'objet d'échanges de vues au niveau communautaire, au sein du groupe qui réunit les hauts fonctionnaires responsables dans les Etats membres de la politique régionale. Des représentants des régions intéressées et de la B.E.I. seront associés à ces échanges de vues.

Ceux-ci porteront en priorité sur l'évolution économique et sociale et les programmes envisagés pour les grandes régions périphériques de la Communauté, sur les programmes des régions situées aux frontières communes des pays de la Communauté dont les perspectives de développement doivent être étudiées conjointement, sur les régions limitrophes de la zone soviétique et sur certaines régions d'ancienne industrialisation.

3. La Commission usera des pouvoirs que lui donnent les articles 92 et suivants du Traité vis-à-vis des aides que les pouvoirs publics délivrent en faveur de l'expansion économique régionale et ceux que l'article 80 lui accorde en matière de prix et de conditions de transport. Pour être en mesure de coordonner en ce domaine la politique des Etats membres, elle entend suivre l'application que l'on fait des régimes généraux d'aide selon une procédure qu'elle a proposée par ailleurs aux Gouvernements. Cette action permettra de dégager progressivement une jurisprudence s'inspirant des principes de la politique économique régionale, conformes à l'intérêt communautaire, notamment au regard de la création de "pôles de développement" et des "centres secondaires", jurisprudence qui éclairera la manière dont les Etats devraient mettre en oeuvre les régimes d'aides en vigueur.

.../...

4. La coordination des politiques de structure agricole, suivant les procédures arrêtées par le Conseil, contribuera à réaliser les objectifs de la politique régionale. En ce qui concerne le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, la priorité sera donnée, conformément à la décision du Conseil, aux projets s'inscrivant dans un ensemble de mesures cohérentes tendant à favoriser le développement régional.

La Commission proposera en 1965 les programmes communautaires d'orientation agricole prévus par le règlement 17/64 du Conseil. Elle aura à proposer des "zones d'effort principal" pour les dépenses d'orientation du F.E.O.G.A. Il est prévu de régionaliser les actions de politique sociale dans le domaine agricole. Enfin la Commission envisage de proposer des "plans communautaires d'amélioration du niveau de vie de la population agricole".

5. Dans le cadre de la coordination des investissements d'infrastructure des transports, une attention particulière sera consacrée à l'amélioration des voies de communication reliant les pôles de développement aux régions centrales de la Communauté.
6. La Commission estime souhaitable que l'un des objectifs de la politique énergétique commune en voie d'élaboration soit de laisser les régions périphériques de la Communauté bénéficier davantage des chances que les nouvelles possibilités d'approvisionnement en énergie à des prix avantageux offrent pour leur développement. Cette politique commune doit aussi tenir compte des impératifs sociaux dans les régions charbonnières.
7. La Commission fera des propositions pour que la politique commune de formation professionnelle permette un meilleur emploi de la main-d'oeuvre encore mal employée dans certaines régions de la Communauté.

.../...

8. La Commission étudiera avec les représentants de la Banque Européenne d'Investissement, en liaison avec les experts des Etats membres, les modalités techniques d'octroi de bonifications d'intérêt qui permettraient une extension de l'action de la B.E.I., notamment dans le domaine des infrastructures.
9. En ce qui concerne le Fonds social, la Commission a fait au Conseil diverses propositions pour développer les possibilités d'intervention du Fonds, notamment en fonction des problèmes régionaux, surtout en ce qui concerne la conversion et la rééducation professionnelles.
10. La Commission renforcera la coordination des interventions des organismes financiers communautaires dans les régions. L'octroi d'une priorité aux projets figurant dans des programmes régionaux facilitera une telle coordination.

III. PROBLEMES D'ORGANISATION

Pour permettre une action concertée des autorités nationales et régionales d'une part, des institutions européennes de l'autre, des procédures de coopération efficace devraient donc être mises en place.

1. La politique régionale sera une des parties essentielles du premier programme de politique économique à moyen terme de la Communauté. Le Conseil sera donc amené à se prononcer suivant la procédure prévue par sa décision du 15 avril 1964, après avis du Parlement Européen et du Comité Economique et Social, sur les conclusions de caractère régional du premier programme de politique économique à moyen terme, qui couvrira la période 1966-1970.
2. Pour contribuer à coordonner les politiques régionales, le groupe de hauts fonctionnaires responsables dans les Etats membres de la politique régionale continuera de se réunir. Des représentants de la Haute Autorité de la C.E.C.A. et de la Banque Européenne d'Investissement seront invités à ses réunions.

.../...

Ce groupe aura notamment pour tâche :

- d'effectuer les travaux préparatoires que le Comité de politique économique à moyen terme pourra lui demander pour élaborer la partie du programme de politique économique à moyen terme consacré à la politique régionale.
 - de suivre l'évolution économique des différentes régions de la Communauté, pour examiner les conséquences de la réalisation du marché commun et les incidences régionales des politiques communes.
 - de servir de cadre aux consultations sur les mesures de politique régionale envisagées par les autorités des États membres, et de formuler des suggestions pour coordonner les politiques suivies.
 - de procéder aux échanges de vues sur les programmes de certaines régions, envisagés au point II (2) des conclusions du présent document.
3. La Commission réunira périodiquement des personnalités qualifiées en matière de politique régionale, notamment celles qui ont participé aux groupes de travail, pour recueillir leur avis sur la politique à suivre dans la Communauté.
 4. La Commission, soucieuse d'associer à ses travaux les personnalités qui, aux niveaux local et régional, jouent un rôle déterminant dans le développement régional, est disposée à étudier avec les États membres une procédure permettant à ces contacts de s'opérer avec le maximum d'efficacité.
 5. La Commission facilitera, dans la mesure où ses moyens le permettront, les échanges d'informations et de documentation sur la politique régionale dans la C.E.E.
-

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE
Commission

LA POLITIQUE REGIONALE
DANS LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Première communication
de la Commission au Conseil

Annexes

Conclusions des groupes de travail sur :

- Les objectifs et méthodes de la politique régionale dans la Communauté européenne.
 - L'adaptation des régions d'ancienne industrialisation.
 - Les moyens de la politique régionale dans les Etats membres de la C.E.E.
-

COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMISSION

Groupe N° 1 chargé d'examiner les problèmes des régions à développer

OBJECTIFS ET METHODES DE LA POLITIQUE REGIONALE
DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE

CONCLUSIONS

A. Résumé du rapport

1. Les régions de la Communauté sont très inégalement développées : entre les plus pauvres et les plus actives, l'écart du produit régional brut par habitant est de l'ordre du simple au triple.
2. Certaines tensions sont nécessaires au progrès économique, mais des déséquilibres aussi graves pèsent sur le bilan économique global de la Communauté.

Dans une économie en état de plein emploi, l'intégration dans le circuit économique moderne de la main-d'oeuvre mal employée des régions moins développées, ainsi que la réduction des coûts sociaux des trop grandes agglomérations, peuvent apporter une contribution non négligeable à la croissance économique générale.
3. L'objectif de la politique régionale est donc de donner, aux hommes de toutes les régions de la Communauté, la possibilité de contribuer plus efficacement et de participer à la prospérité de l'ensemble, national d'abord, communautaire ensuite.
4. Les réalisations matérielles sont souvent nécessaires, elles ne sont jamais suffisantes; le développement d'une région ne peut résulter que d'un effort interne d'adaptation et de création; des infrastructures coûteuses n'apportent rien au développement régional aussi longtemps que la population locale n'a pas pris conscience de l'effort à fournir.

Le développement d'une région nécessite que la croissance harmonieuse des différentes activités économiques ne soit pas entravée par la carence des infrastructures comme il arrive souvent dans les régions insuffisamment développées; mais l'existence d'infrastructures convenables ne suffit pas à elle seule à susciter les diverses

activités économiques et la qualité de l'infrastructure n'est qu'un des facteurs de leur prospérité.

5. Pour étudier la contribution des différentes activités économiques, au développement d'une région, il convient de distinguer :

- les activités motrices qui exportent des biens ou des services vers les autres régions et celles qui leur sont étroitement liées - sous-traitants, entreprises de service... -; elles apportent en échange, à la région où elles sont implantées, le flux monétaire qui anime son économie;
- les activités induites qui travaillent essentiellement pour le marché de consommation régional et dont la prospérité dépend du niveau de vie régional, que celui-ci provienne du revenu des activités motrices et liées, ou de revenus de transfert.

6. Le développement d'une région dépend d'abord de celui des activités motrices, qui peuvent être, suivant le cas et à des degrés divers :

- l'agriculture;
- certains services à vocation suprarégionale;
- et, surtout, l'industrie.

L'action régionale doit donc porter sur les activités motrices et liées; les activités induites ont une grande importance dans le développement régional car elles servent de relais pour la diffusion de l'activité économique, mais elles se développent en général spontanément, par le simple jeu des forces du marché, dès qu'elles trouvent sur place les infrastructures qui leur sont nécessaires.

7. L'agriculture joue un rôle important dans le développement régional : d'une part l'agriculture de marché est une activité motrice dont le rôle est essentiel dans les régions à population clairsemée.

Par ailleurs, aujourd'hui, l'objectif est d'améliorer la productivité du travail humain dans l'agriculture afin que les agriculteurs puissent avoir un revenu par tête comparable à celui des autres secteurs d'activité.

On doit donc s'attendre à ce que, dans beaucoup de régions, l'agriculture libère encore une main-d'oeuvre importante au cours des prochaines années.

8. Le tourisme de vacances peut apporter une contribution au développement de certaines régions, privilégiées par leur climat ou leurs sites, mais cette activité est très sensible; une certaine discipline collective de la part des régions intéressées est nécessaire pour qu'elle prospère.

9. Malgré l'apport des autres secteurs, l'industrie de transformation reste l'activité motrice principale dans les régions à population dense.

Au siècle dernier, les difficultés de transport et l'importance de l'énergie dans les prix de revient ont attiré l'industrie mécanique sur les gisements de charbon auprès de l'industrie sidérurgique.

Du fait du progrès technique, notamment de l'amélioration des conditions de transport et de l'abaissement relatif du prix de l'énergie et des matières premières, ces facteurs matériels de localisation jouent beaucoup moins qu'auparavant.

10. Cependant en ce qui concerne les industries de transformation, le mouvement de concentration cumulative continue, la mécanique appelant la mécanique, la chimie appelant la chimie. Dans l'économie moderne, les unités de production sont de plus en plus spécialisées; elles doivent, en général, faire appel à des entreprises extérieures pour les tâches accessoires, maintenance et sous-traitance de production. Les établissements industriels qui réalisent la totalité du cycle de production, de la matière première jusqu'aux produits de consommation, sont maintenant des exceptions; la plupart ne représentent que des chaînons d'un tableau d'échanges interindustriels de plus en plus complexe.

Ces relations nécessitent des contacts très fréquents entre fournisseurs et clients, non seulement sur le plan commercial, mais aussi et surtout sur le plan technique.

Cette interdépendance étroite des industries de transformation joue surtout à l'intérieur d'un secteur d'activité cohérent, comme l'industrie électronique, l'industrie mécanique moyenne, l'industrie chimique, etc... car chacun de ces groupes utilise des industries de service assez différentes de celles requises par les autres groupes.

Ce resserrement des liens entre les industries de transformation va de pair avec un relâchement des relations entre les industries de transformation et les industries de base, car, les produits de ces dernières étant, pour la plupart, parfaitement spécifiés, les contacts techniques entre les industries de transformation et les industries de base qui les fournissent, sont moins nécessaires.

11. La politique régionale doit s'adapter à la structure économique et aux vocations naturelles de chaque région. Il ne saurait donc être question de définir, d'une manière rigide, les méthodes à employer dans toutes les situations possibles; toutefois, la situation actuelle de la plupart des régions de la Communauté se rattache à un nombre restreint de types fondamentaux, pour lesquels le groupe a recherché la politique à suivre, en ce qui concerne notamment l'industrialisation.
12. Le besoin qu'ont les industries de transformation d'être situées à proximité d'un grand centre industriel où elles peuvent trouver, à la fois leurs fournisseurs, leurs clients, et toutes les activités de service adaptées à leur technique, amène à différencier la politique régionale selon qu'il s'agit d'une région qui comporte déjà un ou plusieurs grands centres industriels, ou est à proximité de l'un de ceux-ci ou qu'il s'agit d'une grande région dont l'économie est restée essentiellement agricole.

13. Dans les régions comportant un ou plusieurs grands centres industriels ou situées à faible distance de l'un de ceux-ci, le développement industriel est conditionné par le dynamisme économique du ou des centres principaux de la région.

Dans les régions où ces centres sont situés, la politique économique doit donc tendre à la fois à y maintenir le dynamisme de ces pôles moteurs, tout en évitant les excès de la concentration, et à mieux répartir l'activité économique en développant des centres secondaires, notamment pour absorber la main-d'oeuvre dégagée par l'agriculture.

Dans les régions qui ne comportent aucun de ces centres mais qui sont suffisamment proches de l'un d'eux, l'objectif principal de la politique régionale devient ce développement harmonieux de centres industriels secondaires conjugué avec l'amélioration des structures agricoles.

14. Dans les grandes "régions à activité agricole dominante et à population dense" qui ne sont pas situées à proximité d'un grand centre industriel, le premier objectif de la politique régionale doit être de constituer le plus rapidement possible un tel pôle de développement; il convient, tant qu'un tel centre n'existe pas, d'éviter de disperser les efforts des pouvoirs publics. L'implantation d'industries dans des centres secondaires peut apporter une solution à des problèmes sociaux locaux, mais, en l'absence d'un pôle de développement dynamique dans la région, ces industries risquent de dépérir. Aussi, de telles opérations ne sont justifiées que si elles sont réalisées en fonction du centre principal, dont elles ne doivent pas retarder la constitution car le problème d'ensemble ne pourra être considéré comme résolu que du moment où l'existence d'un pôle de développement principal, suffisamment complet et dynamique, permettra, dans les divers centres secondaires de la région, le développement d'industries normalement compétitives.

Lorsque, comme c'est le cas notamment dans l'Ouest de la France et dans certaines régions du Sud de l'Italie, l'industrialisation a été amorcée, en fait, à tous les niveaux de la hiérarchie urbaine, la constitution de grands centres industrialisés est d'autant plus urgente qu'elle est souvent nécessaire à la prospérité et au développement des entreprises qui se sont implantées isolément dans les villes secondaires; le début d'industrialisation, déjà réalisé dans les villes secondaires, pourra alors constituer une anticipation sur le processus de diffusion normale des grands centres industriels.

Il convient donc de procéder à une étude préliminaire des ressources, des possibilités et des vocations industrielles de la région considérée, de la situation actuelle et de l'évolution prévisible à court et à moyen terme. Cette étude doit permettre de définir les secteurs d'activités qui ont le plus de chances de réussir dans la région.

Le choix du pôle à promouvoir s'impose en général du fait de la concentration humaine préexistante ou de conditions de site particulièrement favorables.

Le développement industriel est nécessaire pour absorber la main-d'oeuvre excédentaire dégagée par l'agriculture et pour modifier l'état d'esprit traditionnel qui règne dans ces régions. Mais, si on développe l'industrie indépendamment des autres secteurs d'activité, ce centre industriel moderne risque fort de rester étranger à la région.

Il est donc nécessaire d'associer à l'action de promotion industrielle, un effort parallèle et coordonné dans les autres secteurs.

15. Dans les régions à activité agricole dominante où la population est clairsemée, l'objectif principal de la politique régionale est l'amélioration des structures agricoles, le non-renouvellement d'une partie de la population active agricole permet la constitution

d'exploitations modernes suffisamment grandes, et donc susceptibles de fournir un revenu satisfaisant, mais l'esprit d'entreprise fait souvent défaut, même là où les moyens matériels peuvent être rassemblés.

Un choc psychologique est nécessaire, qui peut être apporté par des immigrants qui viennent de régions agricoles plus évoluées et plus dynamiques; mais, pour que cet apport technique extérieur soit mis à profit par l'ensemble de l'agriculture de la région, il est nécessaire que, parallèlement, les pouvoirs publics fassent un effort de vulgarisation et de remembrement pour faciliter l'accès des techniques modernes aux agriculteurs autochtones.

Cette réorganisation de l'agriculture correspond à une densité de population trop faible pour justifier les infrastructures de base que tout citoyen réclame dans un Etat moderne. D'autre part, le maintien d'un niveau technique et culturel suffisant dans la population agricole est facilité par le contact avec d'autres activités économiques. Il est donc nécessaire de promouvoir, dans chaque région, des activités secondaires et tertiaires complémentaires qui varient suivant les régions.

La présence de ces activités complémentaires permet de justifier économiquement les infrastructures nécessaires au niveau régional, mais elle ne résoud pas le problème des villages dont la population est devenue insuffisante, non seulement pour justifier les infrastructures locales minimales, mais même pour constituer des collectivités humaines sociologiquement viables.

Dans les régions à population clairsemée, la constitution de collectivités rurales d'importance suffisante, doit être un des objectifs de la politique régionale.

16. La politique régionale est un aspect de la politique économique générale; elle doit s'intégrer dans le système économique de l'Etat

et ne peut recourir qu'à des moyens compatibles avec celui-ci. Il en résulte, pour la politique régionale des Etats membres, à la fois des analogies et des différences.

17. Dans tous les Etats membres, les entrepreneurs restent libres de leurs décisions sous la seule réserve des règlements de police et d'urbanisme; lorsque les pouvoirs publics désirent orienter les décisions des entrepreneurs, ils offrent des avantages financiers ou fiscaux à ceux qui suivent leurs directives.

Par ailleurs la réalisation des infrastructures publiques incombe partout aux pouvoirs publics et la pratique des programmes pluriannuels d'investissements publics, pour coordonner l'action des différentes autorités, tend à se généraliser.

18. Dans les Etats membres qui établissent, au niveau national, des prévisions à moyen terme par secteur économique, celles-ci forment, en principe, le cadre de la programmation régionale, quoique l'insertion de la politique régionale dans la programmation nationale en soit à ses débuts et qu'on ne puisse encore tirer des conclusions définitives de cette expérience.

Dans les Etats qui n'établissent pas de prévisions économiques par secteur à l'échelle nationale, le cadre dans lequel pourraient s'insérer des programmes économiques régionaux fait défaut. Cette situation n'exclut pas l'établissement de programmes régionaux de développement, mais elle implique que ceux-ci fixent plus des orientations qualitatives que des objectifs chiffrés; les autorités nationales doivent d'ailleurs contrôler l'élaboration et la mise en oeuvre de ces programmes régionaux, car, le plus souvent, elles sont appelées à y contribuer.

19. Le choix et, a fortiori, la mise en oeuvre d'une politique de développement économique et social dans une région, nécessitent une connaissance approfondie de la situation de départ et des développements spontanés qui sont prévisibles.

La nécessité de déterminer, région par région, la nature et l'ampleur des investissements publics à réaliser, et de prévoir un échelonnement rationnel de ces investissements dans le temps, oblige à poser en termes quantitatifs aussi précis que possible le problème fondamental de l'équilibre entre les ressources en main-d'oeuvre et les possibilités d'emploi, ainsi que celui de certains besoins liés à l'évolution démographique, tels les besoins en logement ou en équipement scolaire.

20. L'étude prospective à effectuer comporte les démarches suivantes :

1. Etablissement de perspectives démographiques en supposant chaque région fermée sur elle-même (mouvement naturel sans migrations);
2. Etablissement de perspectives d'emploi sur la base de l'évolution déjà prévisible des activités de base de chaque région;
3. Rapprochement de ces deux perspectives indépendantes et mise en évidence des déséquilibres éventuels.

21. L'étude prévisionnelle de la population et de l'emploi fait apparaître quelle serait, en l'absence d'intervention publique spéciale, l'évolution socio-économique de la région; elle propose plusieurs variantes, mais il appartient à l'autorité politique, constitutionnellement chargée de la politique régionale, de choisir entre ces diverses hypothèses et de définir la politique à mener dans chaque région.

22. De toute façon, la politique régionale choisie doit respecter certains principes généraux, notamment :

- l'unité de la politique économique au sein de chaque région,
- la cohérence entre les politiques menées dans les différentes régions de la Communauté;
- une adaptation permanente à l'évolution économique.

23. L'organisation pratique de la coordination des politiques régionales au niveau national est fonction des structures constitutionnelles

et administratives et ne peut donc être que différente suivant les Etats membres.

24. La coordination au niveau communautaire a notamment pour objet :
- d'établir la cohérence des prévisions démographiques des différentes régions et en particulier de celles concernant les migrations de main-d'oeuvre;
 - de veiller à ce que les objectifs agricoles des diverses politiques régionales se placent dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles;
 - d'éviter que des circonscriptions administratives voisines qui, quoique séparées par des frontières nationales, font partie de la même région socio-économique, n'appliquent des politiques régionales différentes et non coordonnées, ce qui entraînerait des distorsions économiques incompatibles avec le marché commun;
 - de coordonner les orientations des politiques régionales avec les politiques communes adoptées notamment dans le domaine de la mobilité de la main-d'oeuvre, de la formation et de la réadaptation professionnelle, des transports, etc...;
 - d'intégrer dans une politique d'ensemble l'action des organes de la Communauté qui disposent de moyens d'intervention directs : Banque Européenne d'investissement, Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, etc...;
 - de contrôler la conformité des mesures prévues avec les règles du marché commun.

25. Les modalités de la coordination des politiques de structure agricole ont été fixées par la décision du Conseil du 4 décembre 1962 sur la coordination des politiques de structure agricole.

Les autres aspects des politiques régionales appellent également, dans le cadre des politiques communes, une certaine coordination. La mise en oeuvre d'une "politique économique à moyen terme dans la Communauté" y contribuera.

26. Les moyens de la politique régionale peuvent être classés en trois groupes :
- l'orientation des activités économiques, essentiellement par des avantages financiers et fiscaux;

- la réalisation des infrastructures publiques nécessaires au développement de ces activités;
- l'animation régionale.

27. Pour inciter les opérateurs économiques à contribuer à la réalisation des objectifs assignés à la politique régionale, tous les Etats membres leur offrent certains avantages financiers et fiscaux.

En principe, ces interventions se présentent un peu différemment dans les pays qui établissent des prévisions par secteur d'activité dans le cadre d'un plan national de développement et dans ceux qui, comme la République fédérale d'Allemagne, s'en tiennent aux principes de l'économie sociale de marché.

Dans la pratique, toutefois, les interventions des pouvoirs publics dans la politique régionale sont restées, jusqu'à maintenant, presque aussi indifférenciées entre les différents secteurs industriels dans les Etats membres qui pratiquent une planification sectorielle au niveau national, qu'elles ne le sont dans la République fédérale d'Allemagne.

En fait, les interventions des pouvoirs publics dans l'orientation de l'activité économique dépendent moins des principes généraux de la politique mise en oeuvre sur le plan national que de la nature des problèmes à résoudre concrètement au niveau régional.

28. Lorsque, les obstacles que rencontrent les industriels pour suivre les orientations des pouvoirs publics sont relativement faibles, des avantages financiers ou fiscaux assez limités peuvent emporter leur décision. La plus grande partie du risque financier de l'opération restant à la charge de l'entrepreneur privé, les risques de décisions économiques erronées sont assez faibles. Une orientation sectorielle des investissements n'est, en général, ni nécessaire, ni souhaitable.

29. Par contre, dans les régions sous-développées dans leur ensemble, l'aide des pouvoirs publics doit atteindre un niveau tel que l'on risque, si l'on n'y prend garde, de susciter des développements aberrants du point de vue du bilan économique d'ensemble, il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent une part active à l'organisation du développement industriel.

En effet, le but étant de créer dès l'abord ce réseau d'entreprises et d'établissements de service qui constituent un centre industriel moderne, les pouvoirs publics ne peuvent s'abstenir de fixer certaines orientations du développement économique : ils doivent rechercher au moins les secteurs d'activité à encourager et favoriser ceux qui sont susceptibles d'apporter une contribution importante au développement de la région. Ainsi, par exemple, il convient de stimuler le développement des industries "motrices", sans qu'il soit nécessaire de prévoir le développement des activités "induites".

La nécessité d'une orientation sectorielle des investissements peut d'ailleurs diminuer au fur et à mesure que l'économie régionale se développe et se diversifie, car alors son dynamisme interne s'accroît, et les interventions directes apparaissent à la fois plus difficiles et moins nécessaires.

30. Le développement d'infrastructures adaptées aux activités que l'on désire promouvoir est un des moyens essentiels de la politique régionale. D'ailleurs, la réalisation des infrastructures incombe partout aux pouvoirs publics, avec toutefois, suivant les Etats membres, une répartition différente entre l'autorité nationale et les différentes collectivités locales.

Les décisions d'investissement concernant les infrastructures sont prises à des niveaux très différents selon l'importance et la nature de celles-ci : certaines relèvent de la commune, d'autres de la région, d'autres de l'Etat national; dans certains domaines, une coordination est prévue à l'échelon communautaire dans le cadre des politiques commu-

de plus, à certains niveaux, régional et surtout national, les compétences sont souvent réparties entre plusieurs autorités distinctes.

Cette dispersion des centres de décision est nécessaire pour permettre l'adaptation des réalisations aux besoins. Elle a cependant souvent un inconvénient, c'est que, alors que l'ensemble des infrastructures a un rôle déterminant dans le développement des régions intéressées, ceux à qui incombent les décisions d'investissement correspondantes les prennent souvent sans être suffisamment informés des choix implicites qu'elles représentent pour l'avenir de la région.

Le caractère fragmentaire des décisions est encore aggravé par le principe de l'annualité budgétaire.

C'est pourquoi, lorsque la politique économique à mener dans une région a été définie par les autorités responsables, le moyen le plus efficace de sa mise en oeuvre est l'élaboration et la réalisation d'un programme régional des infrastructures publiques adapté aux objectifs qui ont été ainsi fixés.

Un tel programme doit fixer le cadre des interventions des différentes autorités, mais il ne peut et il ne doit d'ailleurs pas entrer dans le détail de toutes les décisions. Il doit préciser les grandes opérations qui sont importantes pour le développement de la région, fixer entre elles les priorités qui découlent de l'analyse économique et, pour les autres, définir des orientations et des critères de choix.

31. On doit toutefois éviter que, sous couvert de programme régional, on n'établisse un tableau complet des chances présumées de la région, sur la base duquel on demanderait aux pouvoirs publics de créer les conditions qui permettraient à la région de profiter de toutes les chances qui paraissent s'offrir.

32. Le programme régional des infrastructures publiques doit couvrir les trois types d'infrastructures que nous avons envisagés plus haut :

- les infrastructures de formation ;
- les infrastructures socio-culturelles ;
- et les infrastructures économiques proprement dites, c'est-à-dire les infrastructures sectorielles et celles de transport et de communication.

33. La mise en place d'un système d'incitation au développement économique, plus ou moins complexe suivant l'acuité des problèmes à résoudre, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme régional des infrastructures adapté aux objectifs de la politique régionale sont des moyens mis à la disposition de la région pour son développement. Mais ces moyens ne sont efficaces que dans la mesure où la population les utilise et leur donne vie.

Il est donc nécessaire qu'un réseau d'animation de la région associe la population à l'effort entrepris.

X

X

X

B. Autres suggestions

L'adaptation de l'organisation administrative aux problèmes du développement régional a été traité par le groupe n°3; elle fait l'objet de la troisième partie de son rapport. Le groupe n'a donc pas traité cette question, mais il croit toutefois devoir insister sur le fait que, dans les régions où le retard économique est lié à des structures sociologiques archaïques, la concentration des moyens techniques et financiers, nécessaire pour amorcer le processus cumulatif de développement économique, requiert souvent la mise en place d'organes "extraordinaires" distincts des structures administratives normales de l'Etat et des régions intéressées.

D'autres questions, que le groupe a pu seulement aborder, mériteraient une étude approfondie :

- 1) c'est le cas, en premier lieu, du rôle que joue la formation professionnelle dans le développement régional, et que le rapport évoque à plusieurs reprises, notamment, au paragraphe V - B - b, consacré au plan scolaire régional ;
- 2) les coûts collectifs des villes est une question mal connue. De nombreuses études ont fait apparaître que les dépenses publiques par habitant croissent avec la dimension des agglomérations ; mais il ne semble pas que l'on ait encore discriminé la part de cet accroissement qui provient de l'amélioration des prestations fournies de celle qui résulte de l'augmentation du coût unitaire de celles-ci. En outre, il serait nécessaire d'essayer de chiffrer les avantages qui résultent, pour les différentes activités économiques, de leur localisation dans une grande agglomération pour pouvoir les comparer au coût collectif marginal de ces agglomérations qui est la charge que cette localisation impose à la collectivité.

- 3) L'approvisionnement en eau, surtout en eau potable, pose des problèmes de plus en plus difficiles à résoudre dans beaucoup de régions de la Communauté. Dans les régions les plus développées, la croissance économique et démographique, qui se manifeste par le développement incessant des infrastructures et la dispersion des centres urbains, entraîne une pollution croissante tant des eaux de surface que des eaux souterraines.

Dans les régions périphériques, surtout celles du bassin méditerranéen, l'approvisionnement en eau a toujours été une des préoccupations fondamentales. Jusqu'à maintenant, l'approvisionnement en eau a été souvent étudié sur le plan local ou régional, sans liaison suffisante entre les différentes régions; or, les ressources en eau sont souvent communes à plusieurs régions, soit du même pays, soit de pays voisins; une coordination interrégionale est indispensable. La "Cassa per il Mezzogiorno" a déjà fait un inventaire complet des ressources en eau de l'Italie du sud, et, sur la base de ces études, a préparé un schéma général d'approvisionnement en eau de la population et des différentes activités économiques, agriculture et industrie notamment, de cette région, compte tenu des besoins prévisibles à la fin du siècle.

Dans le reste de la Communauté, le problème de l'eau doit être étudié par grands bassins fluviaux; le cadre communautaire sera pratique pour l'étude des bassins qui chevauchent les frontières intérieures de la Communauté;

- 4) le reboisement ne peut être séparé du problème de l'eau; il doit en effet être étudié non seulement en vue de la production de cellulose, mais aussi sous l'aspect de la protection

des eaux souterraines, de la conservation des sols, de la défense des grands barrages et de la régularisation du climat. Dans les régions touristiques, il constitue souvent un élément essentiel de la sauvegarde des sites; enfin, il est un des éléments de l'amélioration des structures agricoles. Ces différents aspects sont à la base des efforts déployés dans le sud de l'Italie.

- 5) L'étude scientifique des vocations économiques des différentes régions et de la localisation optimale des entreprises contribuerait à éclairer les choix des orientations de la politique régionale dans les différentes régions de la Communauté.
- 6) La recherche méthodologique dans le domaine du développement régional semble pouvoir apporter une contribution précieuse à la définition de la politique régionale dans les Etats membres. Le groupe suggère qu'une liaison plus étroite soit assurée entre les organes communautaires et les Universités de manière à utiliser, dans la mesure du possible, pour l'étude de certains problèmes régionaux, les compétences qui y sont souvent disponibles. Cette liaison pourrait être assurée soit, comme l'a recommandé le Parlement européen, par un "Office central de documentation et d'information sur les questions de politique régionale européenne", soit, plus simplement, par les services de la Commission, convenablement adaptés.
- 7) Une publication périodique spécialisée dans les questions régionales, éditée par les organes communautaires, ou toute autre forme de diffusion adéquate faciliterait l'information réciproque des animateurs de l'action régionale tant en ce qui concerne les expériences concrètes que les études théoriques.

COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE
EUROPÉENNE

COMMISSION

Groupe N° 2 chargé d'examiner les problèmes des régions
déjà industrialisées à structure vieillie

L'ADAPTATION DES REGIONS
D'ANCIENNE INDUSTRIALISATION

CONCLUSIONS

Les conclusions et les suggestions du présent rapport sont basées sur les points suivants :

1. Les méthodes permettant une meilleure connaissance et la prévision des phénomènes d'inadaptation régionale;
2. Les incitations à la conversion régionale;
3. Les moyens de la conversion régionale.

Bien entendu, ces conclusions générales devront être adaptées à la diversité des situations régionales désignées sous le terme générique d'"inadaptation". Entre le déclin généralisé et cumulatif d'une région et l'inadaptation localisée, se présente une série de situations intermédiaires. La diversité des situations appelle des traitements d'une intensité variable. Il est plus facile d'arrêter un processus de détérioration d'une situation locale, que d'opérer une rénovation globale d'une région profondément vieillie.

Il convient également de souligner que toute action de conversion doit s'intégrer dans une politique d'ensemble, tendant à assurer l'expansion équilibrée des différentes régions de la Communauté. En principe, si les mesures nécessaires sont prises, les difficultés d'adaptation devraient être transitoires; une politique efficace de conversion devrait remédier aux difficultés actuelles, de sorte que, progressivement, les actions spécifiques en faveur de la conversion puissent être remplacées par une politique de développement diversifié, analogue à celles des autres régions industrialisées. Même si le progrès technique et l'intégration européenne accélèrent le processus d'évolution des structures et peuvent susciter des difficultés dans certains secteurs, une politique régionale efficace, tendant à assurer l'adaptation permanente et la diversification nécessaire des structures régionales, devrait faire en sorte que ces difficultés sectorielles inévitables n'aient pas pour effet de créer des problèmes régionaux.

C'est pourquoi, une politique de prévention est particulièrement opportune. Les régions qui dépendent trop d'une industrie, même actuellement prospère, doivent veiller à assurer, en période de haute conjoncture, une diversification suffisante de leurs activités pour éviter que, si les

Difficultés devaient apparaître dans l'industrie dominante de la région, il
.../... problèmes de conversion régionale.

Même dans les régions où l'on s'efforce de promouvoir une politique
de développement, il faut veiller à ce que les entreprises qu'on y implante
soient suffisamment compétitives et diversifiées pour que ne risquent pas de
se poser dans une conjoncture moins favorable, de nouveaux problèmes régio-
naux. Il n'appartient pas à ce Rapport de traiter les méthodes et les objec-
tifs de la politique régionale dans son ensemble. Il partage cependant l'opi-
nion exprimée par le groupe 1, suivant laquelle il est nécessaire de favoriser
l'implantation dans des centres industriels d'entreprises appartenant à des
branches d'activité différentes, en nombre suffisant pour que les difficultés
éventuelles d'une entreprise ou d'un secteur ne risquent pas un jour de se
transformer en difficultés régionales.

A. LES METHODES DE CONNAISSANCE ET DE PREVISION
DES PHENOMENES D'INADAPTATION REGIONALE

Etant donné la diversité des situations, la variété des cadres régionaux dans lesquels de tels problèmes se posent et l'insuffisance de statistiques, il est souvent difficile de prendre une vue dynamique des problèmes pour détecter, en temps utile, les zones susceptibles de connaître de telles difficultés.

La première action à mener consiste donc à améliorer les moyens d'information disponibles, pour prévenir l'apparition de phénomènes d'inadaptation; si n'a pas été possible d'en empêcher l'apparition, il faut alors réunir toutes les informations nécessaires pour mener une politique efficace.

I. Diagnostic et prévision des phénomènes d'inadaptation

Les moyens à mettre en oeuvre pour remédier aux inadaptations doivent tenir compte du temps. Il y a en effet un moment où l'inadaptation se manifeste. Ce moment peut être décelé avec précision, par exemple en cas de rupture de courants d'échange traditionnels pour des raisons politiques; dans d'autres cas, il s'agit d'une certaine période, par exemple quand apparaît une crise structurelle de certains secteurs de production ou la crise cumulée de plusieurs secteurs parvenus au même degré de vieillissement. Si l'on peut préciser rétrospectivement le moment où ce phénomène est apparu dans certaines régions, on souhaiterait en prévenir l'apparition dans d'autres. Avec de bons instruments d'action économique, le déclin devrait être évité.

Cette prévision suppose l'emploi d'un certain nombre d'indicateurs judicieusement choisis, d'éléments quantitatifs et qualitatifs qui se rattachent aux mécanismes économiques en général.

.../...

Plusieurs Etats membres disposent de systèmes d'indicateurs de croissance, et éventuellement de régression, dans le cadre de leurs programmations régionale ou nationale. Si, sur le plan national, les indicateurs de conjoncture et les moyens d'analyse des structures sont assez perfectionnés, il n'en est pas de même sur le plan régional, où les statistiques de base font souvent défaut.

Il serait utile de développer les moyens d'observation de la conjoncture sur le plan régional. Dans les régions menacées de difficultés d'adaptation, les secteurs marginaux, les plus sensibles aux variations de la conjoncture, ont généralement une place prépondérante et tout ralentissement de la conjoncture générale aurait des répercussions particulièrement graves sur ces régions.

Il conviendrait donc, dans le cadre de la C.E.E., de disposer de meilleures statistiques régionales, et de mettre en place, particulièrement dans les régions susceptibles de connaître des difficultés, un dispositif d'observation permettant de détecter en temps utile, l'apparition de phénomènes d'inadaptation.

L'analyse classique des données sur la population, les migrations, l'emploi, etc., permet de prendre une première vue du problème. Dans la mesure du possible, il est également souhaitable de disposer de données plus complètes, pouvant éventuellement être intégrées en une comptabilité régionale (produit régional, revenu, etc.).

Mais la prévision, nécessaire pour toutes les régions (1), l'est particulièrement pour déceler l'apparition de phénomènes d'inadaptation. Elle pose des problèmes particuliers qui sont exposés en annexe (2). L'établissement de bilans prévisionnels de main-d'oeuvre présente un intérêt certain.

) Voir le chapitre du rapport du groupe n° 1, consacré aux perspectives de population et d'emploi.

) Cf. Annexe IV : Nécessité et possibilité de la prévision statistique dans l'étude des phénomènes d'inadaptation régionale.

A ce sujet, il faut signaler que la Haute Autorité a entrepris l'élaboration de dossiers socio-économiques sur les régions charbon-acier, qui constitueront une documentation comparable de région à région, et tenue à jour.

De telles études prospectives dans le cadre régional peuvent être facilitées si l'on dispose, dans un cadre plus large, d'indications sur les perspectives d'emploi par branche, permettant de prévoir éventuellement en temps utile la régression de l'emploi dans des industries particulièrement importantes pour l'économie régionale. Il convient donc de souligner la nécessité de développer les études prospectives de l'emploi par grandes branches industrielles, non seulement sur le plan national mais aussi dans le cadre communautaire.

Par ailleurs, il est apparu que, dans certains cas, l'adoption d'une délimitation régionale trop rigide pourrait présenter des inconvénients, soit que les études prévisionnelles régionales ne soient pas harmonisées avec celles de régions voisines, soit qu'un découpage arbitraire exclue de l'étude certains centres qui pourraient constituer des points d'appui pour une politique de conversion efficace.

Les études prévisionnelles sur les régions à convertir doivent donc être menées en coopération avec celles des régions voisines, qu'elles appartiennent au même pays ou à d'autres pays de la Communauté.

II. Inventaire des éléments défavorables et favorables

Si la première démarche consiste donc à mettre au point une série d'indicateurs régionaux permettant non seulement de détecter les phénomènes d'inadaptation, mais d'en prévoir et prévenir l'apparition, il faut également, quand de telles difficultés sont apparues, approfondir l'analyse des structures pour définir une politique appropriée.

L'étude prévisionnelle doit donc être complétée par un inventaire des éléments indispensables pour définir une politique de conversion. Sans que cette énumération soit exhaustive, on peut suggérer que cet inventaire porte sur :

.../...

- les terrains industriels équipés; disponibilités en eau; sources d'énergie, etc.
- les biens fonciers et immobiliers dont l'activité en régression, qu'elle soit dominante ou exclusive, n'aura plus l'emploi, et qui seraient réutilisés à d'autres fins après transfert de propriété;
- la main-d'oeuvre existante et les perspectives d'emploi : qualifications, niveaux de salaires; possibilités de formation et de réadaptation professionnelles;
- les logements existants ou en construction;
- les travaux d'infrastructure en cours d'exécution ou en projet;
- les projets industriels réalisés ou décidés;
- les comportements socio-psychologiques de la population.

Cet inventaire doit tenir compte non seulement des difficultés que connaissent ces régions, mais aussi des éléments favorables qui attendent l'initiative des industriels, soutenus par les pouvoirs publics, pour être pleinement mis en valeur et sur lesquels toute politique de conversion régionale doit se fonder. Si les difficultés sont souvent étudiées, beaucoup reste à faire pour mieux connaître, et donc mieux utiliser, les facteurs favorables qui existent dans ces régions.

C'est là qu'apparaît une distinction très nette entre les régions sous-développées et les régions d'ancienne industrialisation connaissant des difficultés. Tandis que les premières n'ont pas encore atteint le stade du développement industriel, les secondes possèdent un héritage du passé, souvent désordonné et vieilli, mais qui n'en présente pas moins un acquis considérable.

Par ailleurs, les régions sous-développées sont souvent périphériques et donc défavorisées par leur situation géographique, alors que les régions connaissant des difficultés d'adaptation sont souvent situées dans les régions centrales de la Communauté et sont donc susceptibles de bénéficier particulièrement de l'augmentation des échanges dans le marché commun.

L'acquis de ces régions, s'il peut être mis en valeur par une politique appropriée, peut constituer la base d'un nouveau développement. Bien entendu, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés d'une telle politique, d'autant plus que les inconvénients des régions à structure vieillie sont souvent évidents alors que les éléments favorables supposent généralement une étude plus poussée, et ne peuvent être mis en valeur que par une action en profondeur.

Il s'agit d'abord d'un acquis en capital et en établissements industriels. Sans doute, certains secteurs industriels ne jouent-ils plus le rôle moteur du développement qu'ils ont joué autrefois; les initiatives industrielles sont plus rares; les sociétés sont parfois contrôlées par des centres de décisions extérieurs à la région. Mais une partie de ce capital reste disponible (installations, activités annexes, services).

Ces régions possèdent un acquis en infrastructures, en terrains industriels, en agglomérations urbaines et en logements. Il existe surtout une infrastructure en écoles, en hôpitaux, qui représente souvent un capital social considérable.

Ces régions disposent également d'un acquis professionnel. Même, si le déclin démographique est apparu, la population est agglomérée et les problèmes socio-économiques de tout processus d'urbanisation ont, bien ou mal, été résolus. Il s'est formé une population disposant d'une formation professionnelle, ayant les habitudes et le genre de vie des centres industriels. Parfois, les aptitudes de la main-d'oeuvre sont peu mises en évidence, alors qu'elles pourraient justifier l'implantation d'entreprises modernes (par exemple main-d'oeuvre textile dans l'électronique).

L'enseignement technique est généralement assez développé dans les régions en déclin, mais les structures industrielles ne permettent parfois pas l'utilisation des cadres formés dans la région, qui doivent souvent chercher ailleurs des emplois.

Enfin, ces régions ont généralement un acquis administratif sous forme d'une organisation assez développée, même si les administrations traditionnelles ne sont plus adaptées.

Le principal acquis professionnel et administratif est souvent constitué par les cadres et les agents de maîtrise de l'activité en déclin, qui peuvent être réutilisés sur place à des tâches permanentes. L'émigration de ce personnel, dans d'autres régions de la nation ou de la Communauté, aurait pour effet de vider la région en déclin d'une partie de sa substance. La reconstitution de ce patrimoine humain serait particulièrement difficile. L'importation de cadres pour les entreprises nouvelles serait découragée, ainsi que les activités tertiaires les plus évoluées.

B. LES INCITATIONS A LA CONVERSION REGIONALE

I. Opportunité et localisation de la conversion régionale

Avant d'entreprendre une action de conversion dans une zone donnée, il faut, dans certains cas, s'interroger sur l'opportunité même de procéder à cette conversion sur place. Il faut réussir à créer de nouvelles activités susceptibles, après des interventions publiques, initiales, de supporter la concurrence dans le marché commun. Pour qu'une telle politique soit entreprise, il faut que le renouveau soit possible. Ainsi, on peut se demander si, quand une mine est épuisée, il est toujours judicieux d'attirer, à grands frais, sur le carreau fermé, des industries de substitution, qui, malgré l'aide publique, seront handicapées dans la concurrence par une localisation défavorable.

Si, dans de tels cas, des considérations économiques déconseillent la conversion sur place, les dispositions nécessaires doivent être prises, sur le plan social, pour que les travailleurs ne soient pas victimes de l'évolution des techniques, particulièrement les travailleurs âgés ou handicapés.

Par ailleurs, il faut envisager le développement d'activités nouvelles dans des localités suffisamment proches des zones en déclin pour éviter que la population de la région ne soit contrainte à l'émigration lointaine.

Il faut faire porter l'effort sur les points où les politiques de conversion ont le plus de chances de succès ; par exemple, la proximité d'un axe de transport constitue un facteur de réussite. Il convient également de localiser les opérations de conversion à proximité de centres présentant une certaine importance, dotés notamment d'une infrastructure sociale et culturelle.

Etant donné le processus général d'urbanisation, il faut que les sites des localités choisies comme points d'appui pour une politique de conversion permettent à leur population de s'accroître très sensiblement.

Les investisseurs doivent bénéficier d'un minimum d'économies externes et de services annexes sans lesquels une entreprise peut difficilement se développer et retenir un personnel qualifié.

Il serait vain également de vouloir répartir les incitations à la conversion sur toute l'étendue d'une zone connaissant des difficultés. Une telle politique aboutirait à une dispersion des efforts et, en définitive, à l'insuccès. Il peut être, au contraire, opportun de concentrer les opérations de conversion régionale sur certains points où des initiatives, couronnées de succès, ont déjà amorcé l'apparition d'un nouveau centre industriel dynamique.

Une politique de conversion régionale ne peut se limiter à favoriser l'implantation, à coup d'aides financières, d'une ou de plusieurs entreprises : une action d'ensemble est nécessaire, portant non seulement sur l'industrie, mais aussi sur les infrastructures, sur la formation professionnelle, sur la restructuration urbaine. Des actions dispersées seraient d'un coût excessif et d'une efficacité limitée, alors que l'emploi simultané de ces différents moyens d'action sur certains points peut exercer un effet d'entraînement bénéficiant, en définitive, à l'ensemble de la région.

A cet égard, on peut rappeler l'intérêt que présente l'orientation nouvelle de la politique régionale britannique, qui consiste dans la sélection d'un nombre limité de "points de croissance".

III. Le choix des investissements et des entreprises

Des problèmes régionaux se posent quand la crise des secteurs dépassés par l'évolution technique n'est pas compensée par l'accroissement d'activités nouvelles. Avant toute chose il importe de se demander pourquoi les entreprises des secteurs dynamiques de la région ne se développent pas à un rythme suffisant. La première démarche consiste à rechercher les moyens d'améliorer la productivité des entreprises existantes.

Mais l'expansion d'entreprises existantes ne suffit généralement pas et de nouveaux investissements industriels doivent être recherchés.

Sans doute la rénovation doit porter sur l'ensemble de l'économie régionale, et il ne faut pas sous-estimer le rôle du secteur tertiaire mais cette rénovation générale doit s'appuyer sur des fabrications industrielles nouvelles.

Dans les régions d'ancienne industrialisation autrefois prospères, les esprits sont souvent prisonniers du passé et désorientés. Il convient donc de prêter une attention particulière aux types de fabrications à leur proposer.

Les nouvelles fabrications doivent correspondre à certaines exigences :

- a) être économiquement saines, et être en mesure de supporter une concurrence accrue dans le cadre du marché commun. Il serait impossible de risquer des conversions successives ;
- b) assurer un certain niveau de qualification et de salaires pour ne pas provoquer de dégradation du revenu des familles ;
- c) tenir compte des activités anciennes et de l'acquis du milieu industriel de la région ;
- d) s'adapter aux conditions du marché de travail dans les régions de conversion économique, c'est-à-dire :
 - garantir un certain nombre d'emplois pour les travailleurs âgés dont la part relative augmente dans les régions en déclin ;
 - tenir compte de la nécessaire réadaptation professionnelle des travailleurs licenciés par les entreprises en voie de fermeture ;
 - convenir aux travailleurs dont l'immigration s'impose éventuellement pour maintenir dans la région les disponibilités de main-d'œuvre suffisantes si l'on veut y attirer des entreprises nouvelles ;
 - requérir les degrés de qualification adaptés à la formation professionnelle, notamment de la jeunesse, et ce en vue de prévenir une émigration des travailleurs qualifiés et des cadres.

Ces exigences doivent évidemment être considérées comme optimales, et dans plusieurs cas, les pouvoirs publics devront limiter leur choix à certaines d'entre elles.

Comme on l'a dit, un des éléments essentiels de l'acquis réside fréquemment dans la présence dans la région d'entrepreneurs et de cadres de valeur. Les conversions nécessaires sont imputables, dans certains cas, moins à une mauvaise gestion des entrepreneurs, qu'à l'évolution de la technique et de l'économie.

A l'avenir, le rythme des adaptations techniques nécessaires pourrait être bien plus rapide qu'il n'a été jusqu'à présent, par suite de l'accélération du progrès technique et de la rapidité des substitutions. Il peut donc arriver que, soit dans le cas des fabrications périmées, soit en cas d'épuisement des ressources, les entreprises qui doivent être converties ("conversion interne") disposent de cadres de qualité. Dans la mesure où les entrepreneurs, les cadres et les salariés des entreprises sont attachés à la région par de multiples liens, il peut être opportun de faciliter la conversion interne de ces entreprises. Une certaine assistance technique sous forme de recherches et d'études des fabrications nouvelles, ou d'études du marché, peut être précieuse pour eux. L'étude que la Haute Autorité de la C.E.C.A. a entreprise et sur laquelle elle vient de publier un premier rapport concernant les fabrications nouvelles, tend à répondre à cette demande.

Sans doute l'expérience montre-t-elle que, souvent les fabrications nouvelles rencontrent, dans les entreprises vieillies, des difficultés. Celles-ci peuvent être d'autant mieux surmontées que la rénovation de l'entreprise est plus profonde, et ne se limite pas à la création d'un atelier nouveau, mais porte sur l'ensemble de la gestion.

S'il est souvent possible de mobiliser l'acquis en entrepreneurs et en cadres existant dans la région, il peut être également souhaitable de favoriser les initiatives d'entreprises extérieures à la région; comme l'expérience l'a montré, celles-ci peuvent modifier de façon déterminante le climat régional, et rompre le faisceau d'habitudes qui souvent s'oppose, dans les régions en déclin, à une action de rénovation d'ensemble.

L'action à mener dépend évidemment de la situation initiale de chaque région. Il est difficile de définir à proprement parler des "vocations régionales", mais pour certaines industries, la situation se présente de façon différente quand il est possible, comme dans les régions à prédominance textile, de se borner à offrir des avantages aux entreprises qui veulent se convertir à d'autres activités, quand comme dans les régions minières, il est indispensable d'envisager la venue d'entreprises nouvelles. Il apparaît souvent préférable d'exclure certains secteurs du bénéfice d'avantages financiers, que de déterminer

des orientations positives. Ainsi, dans une région où dominent des charbonnages ou une sidérurgie en régression, il sera indiqué de favoriser les investissements réalisés dans d'autres branches industrielles.

Il reste à savoir comment trouver des investissements nouveaux dans une région de conversion lorsqu'ils ne se présentent pas en quantité suffisante. Les méthodes de recherche présentent certaines différences suivant les situations régionales et les conceptions d'économie générale des pays de la Communauté.

Il a été noté que les entreprises ont généralement avec les pouvoirs publics un ensemble de relations qui permettent à ceux-ci d'infléchir leurs décisions d'investissement. Il est alors possible de subordonner l'octroi de facilités financières à des prestations déterminées de l'entreprise, permettant d'intégrer celle-ci dans un programme d'ensemble de conversion.

Mais une action sur les grandes entreprises, dont les centres de décision sont extérieurs à la région, ne doit pas conduire à négliger les petites et moyennes entreprises dont le rôle dans la conversion régionale est également essentiel. Pour celles-ci, plus que l'action directe, l'aménagement des structures d'accueil est déterminant.

III. Nécessité d'un programme d'ensemble

A la conception généralement répandue, d'une conversion s'appuyant seulement sur de nouveaux investissements industriels, se substitue de plus en plus celle d'une réanimation générale et en profondeur de la vie économique et sociale de la région atteinte par le déclin. Une telle action en profondeur est d'autant plus nécessaire que le processus cumulatif de déclin est plus avancé.

Il convient donc d'intégrer dans une conception d'ensemble l'emploi des différents moyens d'action dont les pouvoirs publics disposent : la politique de l'emploi, le progrès social, la restructuration urbaine, l'aménagement des infrastructures, doivent être coordonnés. La mise en œuvre de programmes pluriannuels d'investissements publics est d'autant plus nécessaire que les structures de la région sont plus dégradées.

Bien entendu, cette action d'ensemble doit être reliée à la politique économique générale. Par ailleurs, les programmes de régions voisines doivent être harmonisés; cette harmonisation est particulièrement nécessaire dans le cas de régions frontalières, dont les relations mutuelles ont été longtemps gênées par les frontières économiques.

Des programmes d'ensemble sont également utiles pour les actions des autorités européennes. Sans doute interviennent-elles à titre complémentaire, mais il importe que leurs concours n'aient pas seulement pour effet de financer des interventions déjà prévues. Sans un programme d'ensemble, il leur serait difficile d'apprécier dans quelle mesure elles apportent réellement un concours supplémentaire. C'est pourquoi la Haute Autorité de la C.E.C.A. notamment, souhaite, pour éclairer l'aide qu'elle apporte aux gouvernements, que ceux-ci lui présentent pour les régions à convertir, des programmes d'ensemble (1).

x

x x

1) cf. Annexe II, pp.62-64

C. LES MOYENS DE LA CONVERSION REGIONALE

Toute politique de conversion doit s'insérer dans une politique globale de développement régional. Il ne peut être question, dans le présent rapport, de reprendre les conclusions du groupe de travail n° 3 sur l'efficacité des avantages octroyés en faveur du développement régional.

Il suffit ici de souligner les aspects spécifiques de la reconversion, qui tiennent notamment à la nécessité, tantôt d'utiliser l'acquis existant par une restructuration sur place, tantôt de créer des structures parallèles.

Ceci vaut d'abord sur le plan de l'entreprise : le capital existant doit être concentré et regroupé, mais l'apport de capitaux et d'investissements neufs est nécessaire.

En ce qui concerne les infrastructures, dans certains cas, le remodelage des anciennes zones industrielles doit s'accompagner de créations de zones autour des anciennes agglomérations.

Il en est de même pour la population active. S'il convient de favoriser la réadaptation et le emploi de la main-d'oeuvre existante, il peut être utile d'envisager l'apport de cadres et de spécialistes de l'extérieur.

Enfin, en ce qui concerne la structure administrative, le regroupement des organismes existants doit éventuellement s'accompagner de la création d'organismes régionaux spécialisés.

Sans entrer dans le détail de tous les moyens d'action d'une politique de conversion, il est possible de souligner les aspects suivants :

.../...

I. Aides financières (1)

Une des caractéristiques essentielles du traitement du déclin doit être la rapidité. Dès que les signes d'inadaptation apparaissent une action rapide est nécessaire pour éviter l'apparition de phénomènes de déclin cumulatif.

Si les moyens employés sont efficaces, ils doivent provoquer un renouveau, sur la base de structures économiques nouvelles. L'inadaptation est alors un phénomène transitoire, et les moyens d'intervention eux-mêmes peuvent être temporaires. On peut donc en conclure que les moyens doivent provoquer un choc initial, en étant octroyés rapidement et avec une intensité suffisante, mais ils doivent également être momentanés; éventuellement, une date limite peut être fixée à l'octroi des aides.

Il faut tenir compte du fait qu'il existe déjà, dans les régions industrialisées, un capital important et des réseaux financiers. Certains pays ont signalé que des aides aux investissements (notamment sous forme d'amortissement accéléré), limitées dans le temps, sont alors des forces efficaces d'intervention.

II. Le rôle de la Banque Européenne d'Investissement

Le présent Rapport a examiné l'expérience de la Banque Européenne d'Investissement en matière de reconversion et les divers problèmes qu'elle devait affronter, pour mener à bien l'action que lui a confié le traité de Rome. Il semble possible de se mettre d'accord sur un certain nombre de principes et de suggestions qui paraissent de nature à favoriser l'action de la Banque dans tous les domaines, mais spécialement, par référence au mandat du groupe, dans le domaine de la conversion.

- 1) Le Groupe de travail pense que la Banque Européenne d'Investissement peut apporter une contribution positive à la solution de certains problèmes de conversion dans la Communauté. Il se félicite que les interventions de la Banque - encore que le nombre en ait été modeste jusqu'ici - aient déjà commencé dans ce domaine. Il

(1) Voir rapport du groupe 3, deuxième partie.

souhaite que ces interventions -- qui jusqu'à présent ne constituent qu'une petite fraction de l'activité de la Banque -- s'étendent à l'avenir.

- 2) Sans doute les ressources de la Banque seront-elles, à l'avenir, limitées; alors qu'elle est appelée, par l'article 130 du Traité de Rome, et même par l'article 18 de ses Statuts, à faire face à de nombreuses situations, le groupe souhaite que, tant du côté des gouvernements (en ce qui concerne notamment l'accès aux marchés des capitaux) que du côté de la Banque elle-même, des efforts soient faits pour adapter continuellement le montant des ressources nécessaires aux besoins qui se feront sentir.
- 3) Le Groupe de travail, conscient du fait que la politique de crédit de la Banque est déterminée dans ses grandes lignes par les articles 130 du Traité, les Statuts et les Directives du Conseil des Gouverneurs, souhaite que le Conseil des Gouverneurs examine périodiquement dans quelle mesure les directives de politique de crédit restent adaptées aux circonstances changeantes du marché commun. Le Groupe note que le marché commun est maintenant entré dans une phase d'accélération qui peut entraîner des répercussions sur les problèmes de conversion auxquels devront faire face certaines entreprises ou certaines régions. Il se demande s'il n'est pas opportun que le Conseil des Gouverneurs de la Banque publie de nouvelles directives de crédit tenant compte de cette évolution.
- 4) La Banque peut intervenir à la fois dans le domaine des infrastructures et dans celui des projets productifs. Le Groupe souhaite, notamment en ce qui concerne le premier type de projet, que, dans l'examen des demandes, l'accent soit mis sur l'intérêt économique général du projet, c'est-à-dire, dans les cas relevant de la conversion des régions, sur la contribution du projet au relèvement de la région touchée par les fermetures d'entreprises. En ce qui concerne les projets productifs, le Groupe de travail souhaiterait voir la Banque s'engager dans une politique de crédit souple et sélective, tout en reconnaissant la nécessité de n'intervenir que pour le financement de projets essentiellement sains.

- 5) Il conviendrait que des solutions techniques satisfaisantes soient trouvées dans les domaines suivants, où l'on a pu constater que des incertitudes risquent de freiner certaines interventions particulièrement utiles du point de vue de l'intérêt général :

a) Taux d'intérêt

Les taux d'intérêt que la Banque pratique, en vertu de ses statuts, sont relativement élevés, bien que cependant inférieurs à la plupart de ceux en vigueur dans les pays membres. Pour qu'elle puisse jouer un rôle plus actif en matière de reconversion, il faudrait que les emprunteurs puissent bénéficier de conditions plus favorables. Les statuts de la Banque permettent aux Etats membres ou à des instances tierces d'accorder des bonifications d'intérêt. Ainsi, la Caisse du Midi, par exemple, octroie de telles bonifications. Il conviendrait d'étudier quelles peuvent être les modalités techniques d'octroi de telles bonifications, que ce soit par des instances régionales, nationales ou communautaires.

b) Risque de change

Le Groupe souligne l'intérêt à poursuivre les études et les contacts qui permettraient de résoudre les difficultés relatives à ce problème.

III. Prêts de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

En ce qui concerne le taux d'intérêt des prêts que consent la Haute Autorité et le risque de change que doivent assumer les entreprises, des problèmes analogues se posent

IV. Synchronisation des opérations de conversion

Il faut s'efforcer d'assurer une certaine synchronisation entre les cessations d'activité et la création d'activités nouvelles. A cet égard, il peut être opportun de distinguer les "conversions internes", c'est-à-dire la modernisation de l'entreprise existante, et les "conversions externes", consistant dans l'implantation de nouvelles unités de production. Pour assurer un transfert progressif de responsabilités au fur et à mesure de la réalisation de la reconversion, il peut être opportun d'envisager de préciser

les responsabilités des anciens et nouveaux entrepreneurs par des "conventions de reconversion" ou des "quasi-contrats" passés avec les autorités régionales, nationales et, le cas échéant, européennes. Ainsi, il est possible de préciser les obligations qui incombent aux entrepreneurs en contrepartie des avantages qu'ils reçoivent. La "convention de conversion" est une forme de contrainte librement acceptée qui peut justifier que la sanction normale des difficultés de l'entreprise, c'est-à-dire la faillite, soit transcendée en une solution de reconversion.

V. Adaptation professionnelle

Les moyens de l'adaptation professionnelle (formation et réadaptation professionnelles des adultes, maintien du niveau de salaires en cas de mise en disponibilité pendant la formation professionnelle, ou pendant les premiers mois de la nouvelle profession) doivent être utilisés en étroite liaison avec l'implantation de nouvelles activités; en principe, la réalisation des projets industriels doit précéder l'utilisation des moyens de réadaptation. La formation professionnelle doit être adaptée aux structures économiques futures de la région.

L'utilisation de cette réadaptation doit correspondre à un calendrier très strict lié à celui de la mise en route des fabrications nouvelles. Ce calendrier devrait couvrir toute la durée des opérations. En conséquence, la discontinuité professionnelle des travailleurs doit être aussi réduite que possible et même supprimée (ainsi, par exemple, la formation professionnelle peut être assurée dans l'ancienne entreprise pour les nouvelles activités, sans rupture de contrat).

Des mesures spéciales de formation sont à prévoir pour les travailleurs âgés et handicapés, et pour les immigrants sans qualification. Il faut également une meilleure organisation de l'accès aux fonctions du secteur tertiaire, dont l'importance augmente.

Dans les régions où les syndicats de travailleurs ont un acquis précieux, leur participation est un facteur irremplaçable de succès. Bien entendu, les modalités de cette participation doivent s'adapter aux situations régionales.

Les aides à la réadaptation qu'octroient la Haute Autorité et le Fonds social européen ont déjà joué un grand rôle dans la réadaptation professionnelle. En ce qui concerne le Fonds social européen, il serait opportun de le doter d'un droit d'initiative qui lui permettrait par exemple d'accorder des avances en vue du financement de la réadaptation professionnelle ; cette politique serait peut-être de nature à créer des impulsions et à faire naître certains projets de conversion. En outre, la mise en oeuvre de la politique commune de formation professionnelle, dont les principes généraux ont été adoptés par décision du Conseil en date du 2 avril 1963, devra largement tenir compte des problèmes inhérents au développement régional.

Quand, dans certaines régions, le déclin économique est lié au déclin géographique, il peut y avoir insuffisance de main-d'oeuvre dans certaines qualifications. Il peut être alors nécessaire de faire venir des travailleurs de l'extérieur, pour combler ces lacunes. Bien entendu, cela suppose que des conditions d'accueil favorables leur soient offertes.

VI. Infrastructures et restructuration urbaine

La disponibilité de terrains, et surtout leur coût, sont un des problèmes de la restructuration.

L'existence de zones industrielles aménagées est un moyen efficace pour promouvoir la diversification des activités économiques d'une région. L'expropriation, l'aménagement de terrains, éventuellement la construction de certains bâtiments industriels, peuvent exiger la création d'un organisme spécial remplissant le rôle de "société d'équipement".

Une importance toute particulière doit être accordée à la restructuration urbaine, étant entendu que celle-ci doit s'appuyer sur une nouvelle expansion économique (1). Il est indispensable que

(1) Ce point particulier fait l'objet de l'Annexe III : Les problèmes de la restructuration urbaine et la conversion régionale.

les premières réalisations urbaines aient une certaine envergure si l'on veut enrayer le mouvement de départ et favoriser la fixation éventuelle de nouveaux venus. Seule une action rapide, importante et concentrée en un endroit de l'agglomération à restructurer concrétise la réalité du renouvellement, alors qu'un effort dispersé est moins frappant.

La restructuration urbaine doit favoriser la naissance d'une structure sociale plus diversifiée, notamment par l'apport d'un secteur tertiaire plus évolué.

Dans les régions où le vieillissement des infrastructures est prononcé et qui ont perdu par émigration de nombreux éléments jeunes, il peut être opportun de favoriser l'immigration, non seulement pour équilibrer la pyramide des âges, mais pour compenser une structure sociale peu diversifiée. La restructuration urbaine peut être tributaire de l'apport, de la fixation et de l'intégration d'une population venue d'ailleurs et dont le rôle serait non seulement de développer l'emploi mais de promouvoir le secteur tertiaire et la vie urbaine.

Il convient alors que toutes les mesures soient prises pour permettre le logement, l'accueil et l'intégration de ces nouveaux éléments.

La nécessité d'aller jusqu'à une disparition des vestiges d'ancienne industrialisation (terrils, etc) a été retenue. On a noté qu'en Grande-Bretagne certaines subventions sont attribuées à cette fin.

L'aménagement de zones industrielles, de même que la restructuration urbaine, supposent une politique foncière comportant certaines dispositions spécifiques pour les zones d'inadaptation, au moins à titre transitoire. L'intervention d'organismes spéciaux peut être nécessaire pour la mettre en oeuvre et en assurer le financement. Les zones minières, dans lesquelles une part importante des terrains sont propriété des charbonnages, posent des problèmes particuliers.

On peut noter que le développement d'infrastructures parallèles est parfois la solution la moins coûteuse, surtout lorsque les considérations économiques sont faussées par la spéculation qui peut apparaître dans les zones anciennes.

La réalisation d'infrastructures de transport présente une importance importante, surtout dans les régions souffrant du déclin cumulatif : la construction d'autoroutes notamment permet de créer, le long de ces axes, des zones industrielles et des centres nouveaux, échappant à un environnement urbain vétuste.

VII. Aspects psycho-sociologiques

Les aspects psycho-sociologiques doivent occuper une place importante dans toute politique de conversion. D'une part, la participation active des populations doit être sollicitée pour donner une assise très large aux actions à mener. D'autre part, il peut arriver que des réactions de crainte devant la nouveauté et le progrès technique et économique freinent la solution des problèmes de conversion.

Il s'agit non seulement de créer les facilités nécessaires pour l'instruction, les sports et, en général, la vie culturelle et les loisirs des populations concernées, mais de faire participer celles-ci aux initiatives et aux responsabilités que leur réalisation suppose. En effet, l'esprit d'initiative et de responsabilité de la population constitue le gage le plus sûr de succès des efforts de renouvellement d'une région.

Les politiques de conversion doivent toujours tenir compte du fait que, dans le choix des mesures de politique économique et d'aménagement du territoire, lors de la création ou l'amélioration d'infrastructures, dans la coordination de l'action socio-culturelle aux différents niveaux, de la nation, de la région et des collectivités locales, un élément essentiel de succès est constitué par la participation active des populations.

Un élément psychologique important est celui de la participation effective des associations locales aux initiatives à prendre et à la gestion des organismes d'intérêt socio-culturel, ainsi qu'aux charges économiques qu'ils comportent.

VIII. Organisation administrative

On peut se demander si l'organisation administrative permet toujours de mettre en oeuvre dans les meilleures conditions d'efficacité les moyens d'action en faveur de la reconversion.

A l'échelon local et régional, les collectivités traditionnelles sont parfois mal adaptées aux nécessités d'une action rapide dans les domaines nouveaux, comme l'aménagement des zones industrielles ou la restructuration urbaine. Pour répondre rapidement à certaines préoccupations, il peut être nécessaire de créer des organismes spéciaux, disposant de moyens d'action suffisants et chargés de coordonner les décisions d'organismes et de collectivités trop dispersées. Mais la création de ces organismes spéciaux ne doit pas exclure la possibilité de repenser certaines structures administratives pour les adapter aux problèmes nouveaux qui se posent.

A l'échelon national, les questions de coordination commun tous les problèmes de développement régional (1) se posent pour la conversion : la restructuration urbaine, par exemple, suppose une action conjuguée de plusieurs ministères. Des formules doivent alors être trouvées pour assurer la coordination des décisions et des procédures, allant jusqu'à la création d'un organe spécial, chargé de cette tâche au niveau national. L'intégration de la conversion dans un programme d'ensemble constitue un moyen efficace de coordination des actions des pouvoirs publics.

Il convient sans doute également d'éliminer certaines règles budgétaires désuètes, qui étaient peut-être adaptées à la structure économique et institutionnelle du passé, mais constituent souvent des obstacles infranchissables pour certaines opérations-clefs de restructuration ou d'équipement.

(1) Voir Rapport du groupe n° 3, IIIème partie.

IX. Rôle des Communautés européennes

Les Communautés européennes, intervenant à titre complémentaire, ont une responsabilité particulière dans ce domaine puisque la réalisation du marché commun peut avoir pour conséquence que certains problèmes d'adaptation pourront se poser plus vite qu'on ne l'envisageait. Il est inévitable que l'expansion générale des économies, stimulée par la création d'un marché élargi, s'accompagne d'une transformation rapide des structures économiques, ce qui ne peut manquer d'affecter certaines régions dont les structures sont peu diversifiées.

Le dynamisme lié à la création d'un marché élargi, et le maintien du plein emploi par une politique économique appropriée, facilitent la solution de ces problèmes d'adaptation. Par ailleurs, l'action concertée des institutions européennes peut contribuer à faciliter la solution des problèmes de conversion régionale.

1. Le rôle des Communautés se situe d'abord au niveau de l'étude et de la coordination des mesures mises en oeuvre dans les différents pays de la Communauté. La confrontation des politiques suivies et des mesures prises dans chaque pays permet de réaliser des progrès dans le traitement, et surtout dans la prévention, des phénomènes d'inadaptation.
2. Les Communautés européennes contribuent à l'étude des problèmes concrets de certaines régions connaissant des difficultés d'inadaptation. Ces études régionales permettent de dégager progressivement une méthodologie applicable aux autres régions de la Communauté souffrant de maux analogues.

.../...

3. La mission d'étude et de coordination des Communautés européennes est particulièrement utile pour harmoniser les programmes de développement de régions frontalières, notamment lorsque d'un côté de la frontière, ou des deux, se posent des problèmes de conversion. Les Communautés européennes peuvent faciliter la confrontation des mesures envisagées de part et d'autre de la frontière, afin de renforcer l'efficacité des actions menées dans chaque pays. Une coordination des programmes d'infrastructures des transports semble devoir particulièrement s'imposer dans ces régions frontalières.
4. Les difficultés d'adaptation régionale sont souvent liées, dans les régions dont la structure est insuffisamment diversifiée, à la crise de certaines industries; il convient donc d'étudier particulièrement, pour l'ensemble de la Communauté, les perspectives de production et d'emploi des secteurs industriels susceptibles de connaître des difficultés, lorsque ces industries ont dans certaines régions ou localités une importance telle que des difficultés sectorielles éventuelles risqueraient de se traduire par l'apparition de nouveaux problèmes de conversion.
5. Les Communautés disposent de moyens d'intervention sur le plan financier. Sans revenir sur les suggestions formulées à propos de la Banque Européenne d'Investissement, des prêts et aides financières de la Haute Autorité et du Fonds social, il convient de souligner l'importance des possibilités qu'offre l'utilisation coordonnée de ces différents moyens d'action.
6. Les politiques communes prévues par le Traité de Rome en matière de commerce extérieur, de transport, de formation professionnelle, doivent prendre en considération les problèmes spécifiques des régions inadaptées.

.../...

7. Il convient que les Communautés européennes tiennent compte des répercussions régionales des mesures qu'elles prennent dans différents secteurs sensibles (charbonnages, mines de plomb, de zinc et de soufre, construction navale, textiles, etc...). Les décisions affectant ces secteurs - par exemple le régime douanier, les mesures d'aides, la fiscalité - doivent prendre en considération leurs incidences régionales.

COMMUNAUTE ECONOMIQUE
EUROPEENNE

COMMISSION

Groupe N° 3 chargé d'apprécier l'efficacité des divers avantages
octroyés en vue de favoriser le développement régional

MOYENS DE LA POLITIQUE REGIONALE
DANS LES ETATS MEMBRES DE LA C.E.E.

CONCLUSIONS

Les travaux du groupe n° 3 sur "les moyens de la politique régionale" ont été menés en liaison avec ceux du groupe n° 1 sur "les objectifs et les méthodes de la politique régionale de la Communauté", et se fondent sur leurs résultats.

Le groupe n° 1 a effectué une distinction entre, d'une part, les grandes régions sous-développées à activité agricole dominante et dépourvues de grands centres industriels, et, d'autre part, les autres régions moins développées, d'étendue plus limitée et situées à proximité relative des grands centres industriels de la Communauté (1).

Dans le premier cas, quand la population est suffisamment dense, il apparaît nécessaire de promouvoir des "pôles industriels de développement" ou des centres industriels "primaires" suffisamment importants pour créer sur place des emplois pour l'excédent de population active, actuellement contrainte à l'émigration lointaine. Tant que de tels "pôles industriels" ne se développent pas spontanément, la dispersion des efforts des pouvoirs publics nuit à leur efficacité.

Dans le deuxième cas, il s'agit surtout, en s'appuyant sur les grands centres industriels existants, de favoriser le développement de "centres secondaires", afin de remédier à la concentration excessive des grands centres et d'assurer, dans des localités d'importance moyenne, la création des emplois nécessaires, notamment pour la main-d'oeuvre qui abandonne l'agriculture. Ces centres secondaires doivent comprendre un nombre d'entreprises suffisant pour assurer

(1) Pour la définition des centres industriels "primaires" et "secondaires", voir rapport du Groupe n° 1, p. 50 et suivantes.

une certaine stabilité du niveau de l'emploi, en dépit des inévitables fluctuations de l'activité de chaque entreprise. Ils doivent, si possible, s'appuyer sur des agglomérations déjà dotées d'un minimum d'équipement scolaire, sanitaire, culturel et social, et ayant des possibilités d'industrialisation.

Tout en laissant au groupe n° 1 la responsabilité de ces conclusions, il est apparu au groupe n° 3 que, d'ores et déjà, les politiques régionales des Etats membres de la Communauté tenaient compte, dans une certaine mesure, de cette distinction. Des méthodes différentes sont mises en oeuvre dans les grandes régions sous-développées et dans les autres régions désavantagées de la Communauté moins éloignées des grands centres industriels existants. La carte (1) ci-jointe met en évidence la différence d'étendue des régions où des aides sont accordées par les Etats membres.

Cependant, le groupe est conscient que cette distinction, essentiellement de nature analytique, ne doit pas être systématiquement liée à l'application de certaines mesures d'encouragement. Chaque région a ses particularités qui nécessitent un traitement individuel sous divers aspects. D'ailleurs, les problèmes des petites régions désavantagées sont souvent aussi vivement ressentis par les intéressés que ceux des grandes régions moins favorisées et leur solution soulève parfois de lourdes difficultés.

Le présent rapport offrant une vue d'ensemble, était nécessairement contraint à une certaine abstraction. Il reprend la distinction entre grandes et petites régions dans tous les cas où elle présente un intérêt pour l'analyse. Mais le groupe n'ignore pas que cette analyse n'est pas exhaustive, et qu'elle ne fait ressortir que les cas extrêmes, entre lesquels une multitude de situations intermédiaires existent souve-

(1) Carte des régions défavorisées de la C.E.E. dans lesquelles des entreprises bénéficient des aides financières accordées par les Etats membres (situation juin 1964).

Les principales conclusions du présent rapport peuvent être ainsi résumées :

A. Infrastructure

L'aménagement de zones industrielles permet aux pouvoirs publics d'encourager l'implantation d'industries dans les régions défavorisées de la communauté. En mettant à la disposition des entreprises des terrains équipés, les autorités ont donc la possibilité d'orienter celles-ci vers les localités qui offrent les meilleures conditions de développement.

Plusieurs raisons militent en faveur d'une certaine concentration des efforts dans des zones industrielles situées à proximité de localités susceptibles de jouer le rôle de "centres industriels".

La création de zones relativement importantes et dont le nombre ne soit pas excessif permet un aménagement plus rationnel, et donc une réduction du coût des travaux pour les autorités publiques comme pour les entreprises. L'établissement de plusieurs entreprises dans des "centres" entraîne une meilleure utilisation de l'infrastructure locale et régionale. Le développement des services publics et privés est facilité, ce qui permet aux entreprises de bénéficier de multiples "économies externes". La présence de plusieurs entreprises crée également des conditions plus favorables du point de vue social : elle améliore la qualification de la main-d'oeuvre et empêche que la population active dépende trop de l'activité d'une seule entreprise.

La politique des zones industrielles doit être adaptée à la diversité des situations régionales. Dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, où il s'agit avant tout de favoriser l'essor de centres industriels "primaires", il convient de créer de grandes zones dans les agglomérations où peuvent être réunies les conditions nécessaires dans le domaine de l'infrastructure locale et régionale.

Les autorités centrales sont appelées à jouer un rôle actif et souvent décisif lors du choix de ces zones, qui sont de nature à déterminer les grandes lignes de la structure industrielle future de la région. Etant donné que le coût de la création des zones est élevé et que les collectivités locales ne peuvent en assurer en totalité le financement, il est souhaitable que l'Etat en prenne une grande part en charge.

Dans les autres régions défavorisées de la Communauté, où le développement peut s'appuyer sur des centres industriels primaires relativement proches, il s'agit surtout de favoriser la croissance de centres industriels "secondaires" par l'aménagement de zones industrielles moins importantes. Il n'en est pas moins nécessaire d'éviter une dispersion excessive, afin de prévenir un gaspillage des moyens publics et d'empêcher que des surenchères, sous forme de cession de terrains à des prix très bas, n'aient pour effet de fausser la localisation des entreprises.

Le rôle de l'infrastructure régionale des transports dépend dans une certaine mesure du stade de développement des régions. Dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, notamment en Italie du Sud, il s'agit surtout d'établir les grandes liaisons entre les centres industriels primaires en voie de création. Comme la réalisation de ce réseau exige des délais et des moyens considérables, il faut fixer des priorités, qui jouent généralement en faveur des centres industriels offrant les meilleures perspectives de développement.

Dans ce cas, l'infrastructure des transports est souvent adaptée aux besoins spécifiques de ces mêmes centres, car la création de cette infrastructure et le développement industriel se conditionnent mutuellement.

Dans les autres régions défavorisées de la Communauté, la tâche principale dans le domaine des transports consiste à améliorer les liaisons entre les centres industriels primaires existants et les centres secondaires qu'on s'efforce de promouvoir et à raccorder ces régions aux grands axes de la Communauté. Quand celles-ci se trouvent aux frontières communes des Etats membres de la Communauté, l'amélioration des infrastructures de transport est très efficace. Pour les régions situées aux frontières extérieures de la Communauté, le raccordement est indispensable pour intensifier les échanges avec les grands centres de production et de consommation de la Communauté.

Dans tous les cas, les investissements d'infrastructure ne doivent pas tenir compte des conditions présentes de trafic, qui plaident presque toujours en faveur des régions développées. Il faut, dans une perspective à long terme, fournir des prestations anticipées là où les chances de succès sont réunies.

L'équipement culturel et social joue pour le développement régional un rôle d'autant plus important que les besoins économiques fondamentaux sont mieux assurés. C'est pourquoi il constitue un instrument particulièrement important, surtout pour les régions défavorisées qui ne sont pas trop éloignées des centres industriels existants. Pour attirer les entreprises et les cadres spécialisés des agglomérations industrielles, ces régions doivent être à même de fournir des prestations analogues à celles des régions développées. La concentration des efforts dans certains centres où existe déjà un minimum d'équipement accroît les chances de succès.

En ce qui concerne la construction de logements, l'orientation, en fonction des exigences des économies régionales, est réalisée de façon indirecte quand, par exemple, les autorités centrales attribuent aux régions défavorisées une plus forte proportion des ressources publiques ou lorsque ces dernières sont réparties suivant des critères sociaux auxquels répondent davantage les populations des régions moins développées.

Cette orientation est réalisée de façon directe lorsque les avantages publics sont concentrés sur les localités dans lesquelles on veut réaliser l'expansion industrielle (p. ex. noyaux de développement aux Pays-Bas et points centraux en République fédérale d'Allemagne). Il apparaît de plus en plus que l'emploi concentré et coordonné des moyens de financement dans quelques localités, qui constituent le centre administratif et culturel de leur région, est particulièrement efficace.

La formation professionnelle jouera un rôle toujours croissant dans le développement régional. Plus les disparités entre régions, notamment pour ce qui est des conditions d'approvisionnement en énergie et en certaines matières premières, s'atténuent, plus le développement industriel dépend des aptitudes et des qualifications de la main-d'oeuvre. Les autorités publiques doivent aider les travailleurs et les entreprises à supporter les charges dont l'origine ne se trouve pas dans l'entreprise privée, mais dans l'évolution générale de l'économie.

Dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, notamment en Italie du Sud, d'importants efforts sont nécessaires pour éviter que leur retard, dans le domaine de la formation professionnelle, ne s'accroisse. Les actions entreprises doivent porter sur tous les niveaux de la formation (ouvriers spécialisés, contremaîtres, ingénieurs); elles doivent s'étendre aussi à la gestion des entreprises (formation de cadres directeurs et de cadres moyens pour l'administration des entreprises).

Il s'agit d'abord de procurer à la main-d'oeuvre existante une formation conforme aux besoins spécifiques des entreprises, en créant à cette fin des organismes susceptibles de donner rapidement une telle formation. Les pouvoirs publics peuvent en outre accorder des aides aux entreprises, pour compenser les pertes occasionnées pendant la période de démarrage, par la moindre productivité de la main-d'oeuvre. Les frais de formation peuvent être diminués dans la mesure où cette dernière peut être dispensée dans des centres communs à des entreprises d'une même branche ou de branches voisines.

Les universités et les écoles spécialisées ont un rôle essentiel à jouer dans la formation des dirigeants et des cadres. Elles doivent permettre aux régions peu industrialisées de rattraper le retard accumulé dans ce secteur.

Le relèvement du niveau général de formation dans les grandes régions défavorisées suppose d'importants investissements dans le secteur scolaire. Il faut veiller à ce que les tendances cumulatives au sous-développement économique n'y soient pas renforcées par une insuffisance des moyens financiers affectés à la formation et à l'enseignement.

Dans les autres régions défavorisées de la Communauté, les problèmes qui se posent dans le domaine de la formation professionnelle sont plus variés. Il s'agit parfois de faciliter le transfert de la main-d'oeuvre agricole vers l'industrie, parfois d'encourager l'adaptation à de nouvelles productions pour réaliser des reconversions partielles ou totales. L'enseignement professionnel général y étant souvent suffisamment développé, les mesures spécifiques peuvent donner plus facilement de bons résultats. L'amélioration des possibilités de formation dans divers centres est un instrument efficace. L'embauche de main-d'oeuvre issue de l'agriculture, et, en cas de conversion, l'adaptation de la main-d'oeuvre industrielle, peuvent être facilitées par un système d'aides adaptées aux besoins spécifiques des entreprises (aides à la formation et autres subventions).

B. Avantages financiers

Les travaux du Groupe permettent de tirer les premières conclusions suivantes en ce qui concerne l'efficacité des avantages octroyés.

Il n'y a pas, en principe, de hiérarchie naturelle des divers types d'avantages. Le choix doit être fait en tenant compte de la situation régionale, ainsi que des caractéristiques du système bancaire et de la situation du marché financier. Les aides accordées aux entreprises sous forme de subventions en capital, de bonifications d'intérêt et de réductions du taux d'intérêt des crédits publics peuvent être comparées sans trop de difficulté. La comparaison est plus difficile pour les crédits publics en tant que tels, les garanties et les participations, dont l'appréciation ne peut être faite que cas par cas.

Les avantages financiers doivent faciliter l'adaptation de la structure industrielle des régions de la Communauté aux nouvelles exigences économiques et techniques. Cette adaptation implique que tous les avantages financiers soient conçus comme des aides de démarrage. Des aides permanentes risqueraient d'entraver le processus d'adaptation; le soutien de productivité pour l'ensemble de l'économie, mais pourrait créer à terme, de nouveaux problèmes régionaux.

Pour être efficaces, les avantages financiers dans la Communauté doivent être en relation avec l'acuité des problèmes qui se posent dans les différentes régions. Les aides financières sont en général plus efficaces quand l'incitation des entreprises va de pair avec la création des infrastructures nécessaires dans certains centres judicieusement choisis.

.. / ...

Si le chômage, existant ou prévisible, et le sous-emploi sont des critères essentiels pour apprécier la gravité des problèmes régionaux, l'efficacité, tant au point de vue économique que social, exige que les aides soient octroyées de préférence là où les possibilités de développement sont les meilleures.

Les avantages financiers peuvent difficilement compenser des insuffisances dans l'infrastructure

Si cette compensation est, dans une certaine mesure, possible dans le domaine de l'infrastructure de l'entreprise, elle ne l'est plus lorsque l'équipement culturel ou social est insuffisant. La politique la plus efficace consiste sans aucune doute à offrir aux industries les infrastructures elles-mêmes.

Dans la mesure où néanmoins des avantages financiers seraient accordés pour compenser l'insuffisance de certaines infrastructures, il vaudrait mieux accorder des aides spécifiques liées, si possible, à des mesures concrètes, qu'offrir des aides globales. Ainsi des aides directes à la formation professionnelle, liées à des cours de formation, ou des incitations à la construction de logements, sont préférables aux subventions forfaitaires, sans obligation ni contrôle, qui risquent de servir à d'autres fins que celles pour lesquelles elles sont octroyées.

Les avantages financiers peuvent efficacement jouer un rôle dans l'incitation à l'investissement

Les aides sont d'autant plus efficaces qu'elles servent à concentrer les entreprises dans certains centres offrant les meilleures conditions de développement (prime de localisation). Dans ces cas, l'offre de primes, combinée avec la réalisation des infrastructures nécessaires, semble être une méthode particulièrement efficace : l'infrastructure facilite l'implantation des entreprises; inversement, la présence de plusieurs entreprises permet l'utilisation rationnelle des infrastructures.

En outre, l'octroi d'avantages financiers dans certains centres peut contribuer à la création d'"économies externes", indispensables à la compétitivité des entreprises. La réalisation des "économies externes" est facilitée, d'une part par l'implantation dans des zones industrielles d'un nombre suffisant d'entreprises, qui permet l'apparition d'activités induites (manutention, entretien, et autres services); elle est favorisée d'autre part, notamment dans les grandes zones des centres primaires, par la combinaison des industries qui se procurent mutuellement le maximum d'économies dans la production, la recherche, la vente, etc... (prime de sélection).

Les avantages financiers ne doivent favoriser que des entreprises financièrement saines et compétitives. Les entreprises exclusivement préoccupées de bénéficier d'avantages financiers, ou désireuses de réaliser des investissements avec des fonds propres très limités, ne répondent pas généralement à cette condition.

Les avantages financiers ne peuvent, à eux seuls, assurer le développement des régions insuffisamment développées. Il est indispensable, pour obtenir un développement rapide et durable que les initiatives publiques aussi bien que privées couvrent une large gamme d'actions cohérentes dans les domaines les plus divers. Ces actions doivent être liées entre elles de sorte que le progrès réalisé dans un secteur ou dans une localité ne reste pas isolé, mais s'appuie sur les progrès déjà obtenus par ailleurs et prépare à son tour un nouveau pas en avant. Ainsi l'octroi d'aides financières ne peut en aucun cas, dispenser de réaliser les infrastructures nécessaires.

L'expérience des actions entreprises dans les grandes régions défavorisées a montré que, même lorsqu'une infrastructure y a été créée ou que des aides importantes sont octroyées pour compenser ses insuffisances, une incitation complémentaire des pouvoirs publics peut être indispensable pour susciter certains investissements.

Des interventions complémentaires des pouvoirs publics - investissements imposés en Italie au secteur étatique ou para-étatique, programmes concertés en France entre l'Etat et les entreprises - s . parfois nécessaires pour que la politique d'octroi d'avantages financiers et la création d'infrastructures aient leur plein effet et permettent, dans certaines régions, l'implantation d'ensembles assez importants pour exercer des effets d'entraînement suffisants.

Dans ces régions, ce n'est qu'au cours d'une phase ultérieure, et autour des ensembles ainsi créés que pourra être constitué, comme dans les autres régions, un réseau complet d'entreprises, petites ou moyennes notamment, susceptibles de se développer de façon autonome, par le seul jeu des forces du marché.

x

x

x

C. Rationalisation de l'action administrative

Pour mener une politique active de développement régional, certains problèmes d'organisation administrative doivent être résolus :

- il convient d'abord que les services administratifs locaux, régionaux et nationaux disposent du personnel et des moyens financiers suffisants pour faire face aux exigences du développement régional;
- il convient d'intéresser les populations aux problèmes que pose l'économie de la région et de les associer à son développement;
- il faut assurer, aussi bien au niveau local et régional que sur le plan national, une coordination "horizontale" efficace des différents services administratifs compétents;
- il est nécessaire que les relations "verticales" entre ces trois échelons administratifs soient assurées normalement;
- il convient de prévoir dans certains cas l'intervention efficace d'organismes spéciaux.

Les conditions sont plus favorables au développement des initiatives locales et régionales dans les pays qui accordent une large autonomie aux collectivités locales et régionales. Dans les régions où l'autonomie des communes est fort développée, ces derniers disposent généralement de personnel et de moyens financiers adéquats. Souvent les problèmes concrets sont mieux connus et peuvent être réglés au niveau local et régional, sans les délais administratifs qu'exige l'intervention des autorités centrales. Mais il arrive aussi qu'une importance excessive soit accordée aux intérêts locaux, au détriment des considérations de politique générale; il existe des risques de surenchère entre les communes et les régions pour attirer les entreprises. Enfin, quand il s'agit de tâches dépassant le cadre des compétences de l'administration locale et régionale

locale et régionale, des difficultés peuvent apparaître dans la répartition des compétences entre les autorités locales, régionales et centrales, qui peuvent retarder la solution des certains problèmes.

Il en est autrement dans les pays dont la structure est plus centralisée. La coordination "verticale" peut être plus facilement assurée, mais les initiatives locales et régionales rencontrent souvent plus de difficultés. Les mesures prises pour faire participer les milieux économiques et sociaux au développement régional constituent un progrès, mais, le plus souvent, les pouvoirs de décision, continuent d'appartenir, comme par le passé, aux autorités centrales ou à leurs services extérieurs.

L'augmentation des moyens d'action des administrations communales, qui, dans certaines régions, supposerait un regroupement de communes, et l'octroi d'une certaine autonomie administrative régionale, sont envisagés dans plusieurs pays de la Communauté. Ces problèmes ne peuvent être résolus qu'à la longue et avec la prudence voulue. Il convient notamment d'éviter toute dispersion des moyens surtout dans les premiers stades du développement économique.

Lorsque les problèmes régionaux revêtent une ampleur particulière, il peut être nécessaire de créer des organismes spéciaux parallèlement à l'administration ordinaire ; ces derniers peuvent aider soit dans certaines régions, soit dans certains domaines, à la solution des problèmes de démarrage de l'économie régionale, que les administrations traditionnelles sont souvent mal préparées à traiter. Cependant, plus ils sont importants, plus il faut veiller à ce que leur action s'intègre parfaitement dans la politique économique de l'ensemble du pays et à ce que la coordination indispensable soit assurée avec l'administration normale aux trois niveaux, central, régional et local. De même, le bon fonctionnement d'un organisme spécial ne peut dispenser les autorités d'organiser et d'améliorer l'administration traditionnelle de telle sorte qu'elle soit en mesure de prendre le relais des organismes spéciaux et d'assurer à nouveau toutes les tâches administratives lorsqu'ils auront accompli leur tâche.

Aucun système ne permet de résoudre tous les problèmes. L'idéal serait sans doute que les populations des communes et des régions, ou plus exactement leurs représentants, puissent gérer eux-mêmes les intérêts locaux et régionaux, tout en évitant une concurrence excessive entre les collectivités locales, par une coordination "horizontale" efficace, et en intégrant les actions locales et régionales dans la politique économique de la Communauté grâce à une coordination "verticale" suffisante.

Certains problèmes de coordination et de rationalisation de l'action administrative pourront désormais se poser aux Institutions européennes. Sans doute les compétences, en matière de politique régionale, appartiennent aux Etats membres, mais, pour atteindre les objectifs d'expansion équilibrée du Traité de Rome, il faut que les Institutions européennes soient pleinement conscientes des incidences régionales des décisions qu'elles prennent, par exemple en matière de politique agricole, de transports, de formation professionnelle. L'emploi des moyens d'action propres dont elles disposent (Fonds social, structures agricoles, prêts de la Haute Autorité) et l'activité de la Banque Européenne d'Investissement devraient également s'intégrer dans une conception générale de la politique régionale dans la Communauté européenne.

Il est apparu que la mise en oeuvre d'une "politique économique à moyen terme" appropriée faciliterait l'intégration, dans une conception économique d'ensemble, des mesures prises, tant par les Etats membres que par les Institutions européennes et permettrait de s'assurer qu'elles sont compatibles entre elles et suffisantes pour atteindre l'objectif d'un développement équilibré des régions de la Communauté.