

# la communauté économique européenne et le développement régional

**ROBERT MARJOLIN**, Vice-Président de la Commission de la C.E.E.

Lors de l'élaboration du Traité de Rome, les Etats Membres étaient tous aux prises avec des problèmes régionaux sérieux. Le nouvel espace économique que créait la Communauté mettait ces problèmes en pleine lumière. En effet, la répartition des activités économiques sur le territoire de l'Europe des Six se caractérisait par l'opposition entre un axe central très développé et des régions périphériques généralement attardées. L'axe central, que certains ont pu appeler la « Lotharingie industrielle », entre les systèmes portuaires de la Mer du Nord et de la Méditerranée, n'englobe que le tiers du territoire de la Communauté mais fournit près des deux tiers du produit total. La dispersion des revenus des particuliers, déjà forte entre les régions de certains pays membres tels que la France et surtout l'Italie, est encore plus accentuée à l'échelle de la Communauté.

Cette situation constitue non seulement une anomalie peu tolérable du point de vue social mais aussi un facteur de faiblesse pour l'économie européenne dont les possibilités de production se trouvent ainsi amputées par la faible productivité d'une large fraction de la population.

Aussi bien une des missions les plus importantes que le Traité assigne à la Communauté concerne-t-elle directement la politique régionale. Elle consiste, aux termes de l'article 2, à « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ».

Il était impossible pour les rédacteurs du Traité de prévoir toutes les formes et les orientations que devait revêtir cette action en faveur d'un développement harmonieux. Dans son préambule, le Traité fixe l'objectif : « réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Certains moyens sont également prévus, mais là comme en bien d'autres domaines, il appartient cependant aux Etats membres et aux Institutions communautaires, à la lumière de l'expérience, de définir ou de compléter les moyens et les procédures propres à atteindre l'objectif assigné.

Les huit années écoulées ont montré que le Marché Commun constitue un puissant facteur de progrès pour l'économie des pays membres dans leur ensemble. Mais elles ont montré également que l'existence de la Communauté pose, en des termes différents et parfois plus difficiles, le problème des régions dont l'économie est déjà faible ou fragile. Bien que le matériel statistique, insuffisant en la matière, ne permette guère une appréciation, il semble que, depuis 1958, l'écart entre les différentes régions ne se soit pas sensiblement réduit. La vérité serait plutôt que les régions les mieux situées ou les mieux équipées ont pleinement profité de la croissance des dernières années tandis que celles qui sont attardées ou plus particulièrement frappées par l'évolution technique n'en ont bénéficié que d'une façon plus faible.

Les problèmes régionaux n'ont donc rien perdu de leur gravité dans la Communauté. Les Etats membres en sont bien conscients : tous, au cours des dernières années, ont accentué, diversifié et renforcé leurs actions pour aider les zones dont le développement est retardé par une industrialisation insuffi-

sante ou altéré par des difficultés de reconversion. Les Institutions communautaires ne sont pas non plus demeurées inactives. Il est apparu, en effet, à l'expérience, que ces problèmes étaient devenus communautaires, c'est-à-dire qu'ils devaient être analysés non seulement dans le cadre national mais aussi dans le cadre européen, et que les remèdes à y apporter seraient d'autant plus efficaces qu'ils auraient été concertés en commun. La Communauté ne peut plus différer l'accomplissement de sa mission en ce domaine.

### **Le développement régional est devenu un problème communautaire.**

Le Marché Commun est désormais une réalité qui influence si directement la vie économique de nos pays qu'il n'est plus possible d'en faire abstraction dans l'analyse et la solution des problèmes économiques de chacun d'entre eux : les problèmes régionaux ne font pas exception à cette constatation.

Il est clair que la création entre les Six pays d'un espace économique unifié renforce considérablement les impératifs de la concurrence et pousse à une concentration encore plus grande, cependant que ces mêmes impératifs rendent plus rigoureuses les conditions de succès des politiques régionales destinées à combattre ces déséquilibres.

Nous savons que l'installation d'entreprises peu compétitives peut, à la longue, aggraver les problèmes d'une région qu'elle visait à résoudre. Or, la libération des échanges inhérente au Marché Commun exige que les industriels soient sans cesse plus sensibles à la compétitivité de leurs prix de revient. Il ne suffit plus que ces entreprises décentralisées soient concurrentielles sur le plan national. Elles doivent l'être à l'échelle européenne.

Le Marché Commun n'est d'ailleurs pas seul en cause. L'évolution économique moderne crée aussi des problèmes, notamment dans les régions de vieille tradition industrielle dont la richesse était principalement fondée sur le charbon, l'acier ou le textile. Certaines d'entre elles étaient considérées, il y a peu de temps encore, comme devant présenter un grave déficit de main-d'œuvre. On constate aujourd'hui le contraire. Il n'est pas exclu que, d'ici quelques années, les problèmes régionaux les plus difficiles soient ceux de la reconversion des zones de vieille industrie, à l'exemple de ce qui se passe aux Etats-Unis dans des régions comme les Appalaches. Les entreprises qui se créeront ou se transporteront dans ces régions devront être capables, comme celles des régions périphériques, d'affronter une concurrence à l'échelle européenne. Le Marché Commun implique ainsi un renouvellement des méthodes de politique régionale, tant en ce qui concerne la nature que la dimension et l'environnement des entreprises nouvelles qui s'implantent dans les régions en difficulté.

Un second motif de considérer ces problèmes régionaux sous l'angle communautaire est la nécessité de maintenir une solidarité au sein de la Communauté devant des problèmes aussi difficiles. Le danger se dessine, en effet, que face à l'adversité, les villes, les régions, les Etats s'efforcent, chacun pour soi, de rejeter sur autrui les difficultés avec lesquelles ils seront confrontés. En d'autres termes, nous pourrions assister à l'escalade désordonnée des aides régionales, dussent les règles de concurrence s'en trouver gravement violées. Au terme d'un tel processus, c'est l'union douanière, dont nous sommes sur le point d'achever la construction pour le plus grand profit de tous, qui serait inévitablement remise en cause dans certaines de ses parties.

Ce danger n'est pas théorique, notamment dans les régions frontalières. La localisation d'une usine est influencée par les aides régionales et la surenchère entre Etats à l'occasion de ces aides peut conduire à des localisations peu justifiables, même sous l'angle régional, voire à des aides injustifiées

sur le plan économique. Ainsi, on a constaté que des investissements de firmes étrangères très importantes, dans des régions particulièrement développées, obtenaient le bénéfice de faveurs spéciales. C'est pourquoi les solutions qu'appellent les politiques régionales dans la C.E.E. doivent être adaptées à la dimension du problème. Ce problème est désormais européen. Il ne saurait être résolu sans une certaine unité d'action à l'échelle de la Communauté.

Enfin, les Institutions communautaires ont reçu du Traité certains moyens d'action en matière de politique régionale. Je les rappelle brièvement : pouvoirs d'appréciation dévolus à la Commission de la C.E.E. concernant la compatibilité des aides régionales et des tarifs préférentiels de transport avec les règles de la concurrence, subventions de la C.E.C.A. et du Fonds Social Européen pour la réadaptation des travailleurs, subventions importantes du F.E.O.G.A. pour l'orientation des structures agricoles, prêts de la C.E.C.A. et de la Banque Européenne d'Investissement. A cette énumération, il faudrait ajouter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communes confiées aux Institutions communautaires et dont les implications régionales directes ou indirectes sont considérables. Je pense, en particulier, à la politique agricole et à la politique des transports, mais il faudrait y ajouter l'action des Institutions dans le domaine de l'énergie et de la formation professionnelle.

Dans les années écoulées, ces moyens d'action ont déjà été largement utilisés mais, il faut bien le reconnaître, plutôt pour répondre de manière empirique aux difficultés immédiates qui se présentaient que pour tenter de résoudre, par une conception d'ensemble, le problème des déséquilibres régionaux dans la Communauté. Comme dans le passé, les Institutions communautaires doivent continuer à apporter aux actions nationales tout l'appui des moyens dont elles disposent. Les décisions en la matière seraient cependant plus efficaces si elles étaient éclairées par une conception d'ensemble. En effet, comment gérer avec une pleine efficacité un programme annuel de subventions aux structures agricoles de près d'un milliard et demi de francs sans une vue d'ensemble de l'évolution des régions agricoles de la Communauté? Et comment juger de la légitimité des différents régimes d'aides régionales sans une définition commune des objectifs à atteindre? De plus, seule une telle vue d'ensemble pourra faire en sorte que les politiques communes que les Communautés ont pour mission de mettre en œuvre contribuent à corriger les déséquilibres régionaux. Faute d'une telle réflexion, les actions nationales ou communautaires visant à corriger les déséquilibres risquent d'être compensées et au delà par les conséquences de politiques communes qui auraient méconnu les réalités régionales.

Ces quelques réflexions tirées de l'expérience des années passées conduisent donc à la constatation que, pour la politique régionale comme pour les autres aspects de la politique économique, il faut une confrontation entre les préoccupations nationales et communautaires. Il ne saurait être question de contester aux Etats et aux régions leur vocation évidente à analyser, proposer et décider, dans le respect des obligations du Traité, les actions propres à assurer leur développement harmonieux. Mais ce développement sera d'autant plus rapide et durable qu'il aura été concerté et qu'il s'appuiera sur la solidarité communautaire.

### **L'action communautaire dans le domaine régional.**

Comment, dès lors, traduire sur le plan pratique le fait que ce problème de développement régional est aussi un problème communautaire? Comment, tout en sauvegardant le primat des responsabilités nationales en la matière, parvenir à insérer les actions nationales dans une vue d'ensemble communautaire?

La Commission, après plusieurs années de réflexion, a présenté au Conseil, en mai 1965, une première communication sur la politique régionale, qui a pour objet de provoquer entre les Etats membres un débat au terme duquel les grandes lignes d'une politique régionale pour la Communauté pourraient être, sinon définies, du moins esquissées. Je voudrais dégager, ici, les quelques orientations les plus importantes.

Rien ne prépare mieux à l'action en commun qu'une comparaison des expériences. Si l'expérience française en la matière a été, au cours des dernières années, d'une très grande importance, on peut trouver dans les autres pays d'intéressants sujets de réflexion. Des remèdes différents ont été appliqués à des situations semblables et il est précieux d'en comparer l'efficacité. Les mêmes problèmes régionaux se retrouvent, en effet, d'un pays à l'autre. On pourrait les regrouper en trois catégories.

En premier lieu figurent les problèmes des régions périphériques, éloignées des grands centres industriels, et qui disposent d'une main-d'œuvre importante, mais sous-employée dans l'agriculture et contrainte d'émigrer. De tels problèmes existent surtout en Italie et en France mais aussi, à un degré moindre, en Allemagne et en Hollande. Dans le cas de l'Allemagne, le problème est encore aggravé, pour les régions qui bordent la zone soviétique, par la rupture des courants traditionnels d'échanges.

Une seconde catégorie concerne les zones d'ancienne industrialisation dans lesquelles il s'agit de diversifier l'économie régionale par l'implantation d'industries nouvelles afin que le revenu de ces zones continue de progresser. Tous les pays de la Communauté connaissent ces difficultés. Elles sont cependant particulièrement répandues en Belgique, en France et en Allemagne.

La troisième catégorie concerne les régions situées aux frontières communes des Etats membres. La création de la Communauté ouvre de nouvelles perspectives à ces régions jusqu'alors périphériques. Une coopération étroite par-dessus les frontières, notamment pour la réalisation des infrastructures, devrait permettre des résultats particulièrement rapides.

Pour la solution de ces problèmes, les Etats membres ont utilisé toute une gamme de moyens qui ont été recensés par la Conférence sur les Economies Régionales, organisée par les Institutions communautaires en décembre 1961. Trois groupes de personnalités ont poursuivi, depuis, l'examen de certains des thèmes abordés au cours de cette conférence : objectifs et méthodes de la politique régionale, adaptation des régions d'ancienne industrialisation, moyens utilisés dans les Etats membres. Ces travaux ont clairement mis en lumière l'imperfection des renseignements disponibles sur les régions et sur leur évolution. C'est pourquoi il semble indispensable de développer les efforts entrepris pour améliorer les statistiques régionales et de procéder, dans certains cas, à des études économiques et sociales approfondies. Des méthodes statistiques homogènes pour la Communauté permettraient de comparer le développement relatif des régions et de mieux apprécier les différents moyens utilisés dans les Etats membres.

Si l'information réciproque est riche de leçons, elle ne pourra cependant remplacer cette réflexion et cette action en commun au sein de la Communauté qui sont désormais, nous venons de le voir, une des conditions de succès des politiques nationales. L'objectif est la coordination volontaire des politiques régionales des Etats membres.

L'unité d'action nécessaire ne peut, en effet, venir que d'une telle coordination. C'est ainsi qu'ont pu être adoptées en 1964 et 1965 les recommandations du Conseil en matière de politique conjoncturelle. Cette action commune a complété et renforcé les actions que chaque Etat membre avait préparées pour prévenir les processus inflationnistes qui se développaient alors dans la Communauté. Le premier

programme de politique à moyen terme, préparé également suivant cette méthode, devrait donner une meilleure efficacité aux efforts que déploient les Gouvernements pour assurer une croissance équilibrée de leur économie. C'est dans l'attente de résultats comparables que la Commission de la C.E.E. souhaite voir s'étendre cette coordination volontaire au domaine des politiques régionales, qui sont d'ailleurs la dimension spatiale de la politique à moyen terme. Pour sa part, la Commission estime que les Institutions communautaires peuvent apporter un concours précieux en présentant des propositions et en rapprochant les points de vue.

Les modalités de cette coordination restent encore à définir. L'examen en commun des programmes régionaux, qu'il serait souhaitable d'élaborer pour le plus grand nombre possible de régions, serait sans doute la meilleure occasion pour développer cette coordination. En effet, compte tenu des longs délais nécessaires pour améliorer l'équilibre d'un territoire, une action positive ne peut rationnellement s'exercer que dans le cadre de programmes régionaux à caractère pluri-annuel. Il paraît indispensable de comparer ces programmes pour les rendre cohérents. Je ne citerai que deux exemples.

Pour le Limbourg néerlandais, région charbonnière qui s'étire sur quelques dizaines de kilomètres entre la Belgique et l'Allemagne, le Gouvernement néerlandais a élaboré un plan de promotion d'industries nouvelles soutenu par diverses aides. Or, les régions voisines de Belgique et d'Allemagne présentent une structure analogue et connaissent les mêmes difficultés. Il serait évidemment souhaitable qu'une politique concertée puisse être définie entre les trois pays intéressés.

De même, il existe un mouvement important de travailleurs frontaliers entre la région du Nord, la Flandre et le Hainaut belge, entre la Lorraine, l'Ardenne belge et la Sarre, entre l'Alsace, le Palatinat et la région badoise. Les problèmes de l'emploi qui se posent dans ces régions frontalières doivent être examinés dans un cadre commun si l'on veut éviter les distorsions de la concurrence et les surenchères ruineuses.

### **Un exemple de coopération : le projet de pôle de développement Bari-Tarento.**

A côté des échanges d'informations et de la coordination des politiques régionales doit enfin être évoquée, parmi les différentes formes d'action communautaire, la mise au point de méthodes de développement pour répondre à certains types de difficultés. Deux méthodes ont, jusqu'à présent, fait l'objet d'études plus approfondies de la part des institutions communautaires : celle des « pôles de développement » et celle des « points centraux ». La méthode dite « des points centraux » s'applique aux zones relativement proches des grands centres industriels. Expérimentée avec succès en Allemagne, elle permet de favoriser une meilleure répartition géographique de l'activité économique en facilitant le développement de centres secondaires dotés des infrastructures nécessaires.

Plus nouvelle est la méthode des pôles de développement sur laquelle je voudrais, en terminant, m'arrêter quelques instants à propos d'une initiative récente des Institutions communautaires : l'étude d'un pôle industriel de développement en Italie méridionale.

L'objet de l'étude est l'implantation dans les provinces de Bari et de Tarento d'un centre industriel suffisamment cohérent pour continuer à se développer par le simple jeu des forces du marché lorsque le noyau initial aura été mis en place.

La méthode employée, que l'étude sous revue avait pour but d'expérimenter, s'appuie sur l'importance des échanges de biens et de services intermédiaires à l'intérieur d'un centre industriel complexe. Elle consiste dans l'implantation simultanée de l'ensemble des industries annexes nécessaires au secteur que l'on veut promouvoir, dans le cas présent la grosse et moyenne mécanique, et d'un nombre suffisant d'industries clientes pour justifier économiquement l'existence de ces industries annexes.

La Commission de la Communauté Economique Européenne, à laquelle s'est jointe la Haute Autorité de la C.E.C.A., a décidé d'expérimenter cette méthode en prenant à sa charge le coût d'une étude qu'elle a confiée à une société d'études italienne, la société « Italconsult », qui pouvait compter sur la collaboration des meilleurs techniciens du pays.

Les autorités italiennes ont demandé que cette étude porte sur un centre du Mezzogiorno, mais ont laissé aux services de la Commission, qui ont dirigé l'étude, le choix du centre industriel à développer et du secteur industriel à y promouvoir.

Elles avaient proposé une liste d'une douzaine d'aires de développement entre lesquelles, après une première étude sur dossier, puis une étude sur place, les services de la Commission ont choisi l'ensemble des deux villes de Bari et de Tarento (à Bari, un certain nombre d'initiatives étaient en cours de réalisation dans le domaine de la grosse et moyenne mécanique, et à Tarento un grand centre sidérurgique était en construction).

L'étude comprend trois parties :

1. Une étude socio-économique de la région permettant d'acquérir une connaissance approfondie du milieu dans lequel on travaille.
2. L'étude technique du pôle proprement dite :
  - la recherche, par l'étude du marché méditerranéen, des fabrications du secteur considéré qui pourraient être entreprises ou développées à Bari;
  - pour chacune de ces industries dites motrices, la détermination de l'unité de production optimale, compte tenu de l'état actuel de la technique et de la concurrence dans la Communauté européenne;
  - l'addition des besoins en services et biens intermédiaires, pour lesquels les entreprises motrices s'adresseraient à d'autres entreprises;
  - la vérification que ces besoins rendraient possible, dans chaque cas, la création d'au moins une unité rentable avec des prix compétitifs.

Cette partie de l'étude aboutit à la liste de huit unités motrices et de vingt-trois unités liées représentant un effectif de 8 200 ouvriers et employés et un investissement de soixante-dix-neuf milliards de liras.

3. La détermination des infrastructures intellectuelles et matérielles nécessaires au développement du pôle.

Il n'est pas encore possible de tirer de conclusion de cette expérience qui en est à ses débuts. L'étude est terminée mais son utilisation n'a pas encore commencé. Si une telle méthode s'avérait efficace, son emploi pourrait être envisagé dans d'autres régions de la Communauté. Elle devrait, bien entendu, être adaptée aux conditions particulières des régions choisies.

Cet exemple de travail en commun me paraît illustrer le développement de cette solidarité par laquelle la Communauté, d'union douanière qu'elle est actuellement, se transformera progressivement en union économique voulue par le Traité de Rome.