

CONFERENCE DES REGIONS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE
ET DES PAYS CANDIDATS ESPAGNE ET PORTUGAL

"Le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique"

STRASBOURG, Palais de l'Europe, 25-27 janvier 1984

Discours prononcé par M. Giolitti

Le 27.01.84

Lorsque j'ai vu le programme de la conférence, j'ai été frappé par le fait que sur les quatre thèmes attribués aux quatre groupes de travail, trois portent sur les problèmes institutionnels (démocratisation, décentralisation, rapports entre les institutions locales et les institutions communautaires) et un seul sur l'aspect économique de la politique régionale. Je crois que cela mérite que l'on s'y arrête. L'intérêt qui prévaut pour les problèmes institutionnels, c'est-à-dire pour la recherche d'une volonté politique plus déterminée et plus efficace, révèle une profonde insatisfaction devant les maigres résultats obtenus par la politique régionale dans la correction des déséquilibres entre les régions dans la Communauté et à l'intérieur des différents Etats, ainsi que dans la réalisation du "développement harmonieux" qui figure parmi les objectifs fondamentaux assignés par le traité de Rome à la Communauté économique européenne. L'analyse économique nous fournit à cet égard des descriptions précises des différents phénomènes qui caractérisent les disparités entre les régions et le développement déséquilibré; mais l'appareil théorique qui devrait permettre des diagnostics et des traitements sûrs apparaît fort incertain et controversé, de sorte que la volonté politique - si elle existe et quand elle existe - est amenée à devoir choisir les fins et les moyens, les objectifs et les critères d'intervention sur des bases empiriques, en fonction de situations différentes.

.../...

Reconnaissons-le franchement : la politique régionale ne dispose pas d'une solide théorie des interdépendances régionales dans le cadre de la théorie générale de l'équilibre et du développement. Le conflit subsiste entre l'efficacité de l'ensemble et l'équité interrégionale. Il est alors naturel de tendre à déplacer l'analyse et l'action du niveau "macro" au niveau "micro" - ou à rechercher un niveau "meso" comme de récentes études l'ont fait. A ce stade, il est extrêmement important d'identifier et de responsabiliser les niveaux institutionnels les plus aptes à décider et à opérer sur un terrain où ce qui compte le plus est l'expérience, le contact direct avec les réalités spécifiques, la capacité de saisir sur place les possibilités et les occasions offertes par les situations locales. C'est pourquoi la priorité que l'on a voulu attribuer dans le cadre de la présente conférence aux problèmes institutionnels de la politique régionale me semble non seulement compréhensible, mais également correcte et utile, de même que la tendance déclarée à rechercher les solutions dans la direction de la démocratisation et de la décentralisation.

En ce qui concerne la politique régionale communautaire envisagée dans cette optique, je n'hésite pas à reconnaître, sur la base de mon expérience, qu'elle a souffert, au cours de ces neuf premières années d'existence, d'un excès de centralisation. Il est un fait bien connu que les gouvernements centraux ont fait preuve d'une intransigeance absolue (sauf quelques exceptions limitées et prudentes) en se réservant l'exclusivité des rapports avec les institutions communautaires et spécialement avec la Commission et ses services. Toutefois, la Commission et le commissaire directement responsable de la politique régionale ont toujours cherché à desserrer ce lien, à ouvrir des passages dans cette barrière et donc à entretenir dans la mesure du possible - parfois aussi en risquant des

.../...

frictions avec les gouvernements - des rapports directs, même informels, avec les "autorités régionales et locales". C'est là le terme nécessairement générique que nous sommes contraints d'utiliser pour désigner le niveau institutionnel de représentativité et de décentralisation des responsabilités, compte tenu de la grande diversité des ordres existant dans les Etats membres. D'où aussi la difficulté de formaliser ces rapports, lorsque l'on se trouve en présence de représentations et d'administrations dotées de pouvoirs, de fonctions et de compétences extrêmement divers.

La Commission a choisi depuis longtemps le terrain qu'elle considère comme le plus valable et le plus favorable pour une participation active des institutions régionales et locales : il s'agit des programmes et, avant tout, des programmes de développement régional que les Etats membres sont tenus de présenter à la Commission et pour lesquels nous avons demandé aux gouvernements d'assurer cette participation; par la suite, dans les propositions pour le nouveau règlement du Fonds régional, nous avons écrit que "les programmes nationaux d'intérêt communautaire... sont présentés à la Commission par l'Etat membre intéressé, après avoir été élaborés par ce dernier en collaboration avec les autorités ou organismes concernés, dans les limites de la législation nationale"; à cette fin, nous avons également prévu de fournir aux administrations locales une assistance technique et de pouvoir effectuer des paiements directs aux organes qui assurent l'exécution des programmes, suivant les indications de l'Etat membre. Comme vous l'aurez noté, nous sommes tenus de toujours introduire la clause garantissant le respect de la législation nationale et des dispositions du gouvernement central. La Commission n'a pas le pouvoir de régler de façon autonome et directe ses rapports avec les organismes régionaux et locaux.

.../...

Par ailleurs, la présente conférence montre - comme on peut le lire dans un des documents préparatoires présentés par le président De Pasquale - que les propositions présentées ici pour la solution du problème ont (je cite) "un caractère tout à fait expérimental", qu'elles doivent être vérifiées dans le cadre de rencontres et qu'il appartiendra ensuite au Parlement européen et à la Commission d'en tirer des indications pour des mesures appropriées. En ce qui concerne le Parlement, un débat ad hoc est déjà prévu et un parlementaire, M. Griffiths, a déjà été désigné comme rapporteur pour ce thème. Dans ces conditions, la Commission est dans l'obligation d'attendre ces délibérations du Parlement. Cela n'empêche pas de considérer d'ores et déjà le comité consultatif des institutions régionales et locales, dont font partie les cinq associations européennes les plus représentatives de ces institutions, un organe qualifié pour entretenir avec la Commission des rapports réguliers d'information et de consultation. J'aimerais même suggérer de prévoir d'ici là, si la présente conférence en est d'accord, une prochaine rencontre qui pourrait porter sur le deuxième "rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté" qui sera publié sous peu par la Commission.

x

x x

régionales nationales, puisque l'élément qui pouvait déclencher le concours du Fonds régional n'était plus seulement la demande présentée par l'Etat membre en fonction du projet, mais également l'initiative de la Commission de proposer un ensemble d'interventions contenues dans un programme.

La nouvelle méthode du financement par programmes est l'élément novateur le plus significatif et le plus prometteur des nouvelles propositions présentées par la Commission au Conseil le 26 octobre 1981 en vue de la modification du règlement du Fonds régional. En dépit de sa limitation initiale et de sa nécessaire progressivité, c'est cette innovation qui, à mon avis, autorise l'ambition d'ouvrir par ces modifications du règlement, comme je viens de le dire, une nouvelle phase de la politique régionale communautaire. En effet, les programmes, et plus précisément la méthode du "contrat de programme" donnent à la Communauté le moyen d'assurer la cohérence et l'harmonisation des interventions communautaires et nationales en fonction de la priorité et des objectifs de développement équilibré au niveau communautaire; en outre, l'intention est d'ouvrir un espace plus large à l'initiative communautaire en permettant à la Commission de proposer des programmes sans limite quantitative, fixée à l'avance de façon rigide, de la section "hors quota" (c'est-à-dire qu'au lieu de la distinction quantitative entre sections sous quotas et "hors quota", on introduit une distinction qualitative, et donc mobile et dynamique, entre programmes présentés à l'initiative des Etats membres et programmes d'initiative communautaire).

.../...

Les autres innovations principales contenues dans les propositions de la Commission peuvent se résumer par les titres suivants : coordination, concentration, typologie des problèmes régionaux et valorisation du potentiel endogène.

Coordination. Elle doit jouer à deux niveaux : entre politique régionale communautaire et politique régionale nationale, entre politique régionale et les autres politiques, en visant à ce que la dimension régionale des problèmes soit prise en compte dans toutes les politiques qui touchent au développement. A la limite, et un peu paradoxalement, on pourrait dire que la preuve de l'utilité de la politique régionale sera fournie quand elle sera devenue inutile, c'est-à-dire lorsque le problème des déséquilibres régionaux sera intégré dans toutes les politiques sectorielles. Mais ne nous berçons pas d'illusions : cela équivaldrait à intégrer l'utopie politique d'une parfaite solidarité interrégionale à l'utopie théorique d'une économie de concurrence parfaite dans un marché parfait. Nous ne serons jamais parfaits et comme nous ne pouvons espérer une euthanasie de la politique régionale, nous devons au contraire proposer son renforcement; nous ne pouvons espérer une solution du problème au niveau "macro", mais nous devons développer l'action au niveau "micro" en faisant appel aux énergies et aux capacités des autorités régionales et locales.

Un degré particulièrement, et je dirais même exceptionnellement intense, de coordination se trouve dans ce que nous avons coutume d'appeler les "opérations intégrées" où tous les instruments d'intervention communautaires, nationaux et locaux sont coordonnés pour atteindre des objectifs déterminés de développement dans une zone géographique bien définie. Malheureusement, l'expérience nous enseigne - et il convient de le noter ici - que cet effort

.../...

se heurte à des difficultés, parfois insurmontables, dues à la faiblesse de l'administration locale, précisément dans les zones où le retard de développement est le plus important et où la crise est la plus aiguë.

Par ailleurs, les programmes méditerranéens intégrés constituent un élément fondamental du processus de renforcement et d'amélioration de l'action structurelle de la Communauté. Ici, l'action conjuguée des trois Fonds s'inscrit dans des schémas de développement global qui sont adaptés aux conditions spécifiques des différentes zones rurales des régions méditerranéennes et l'effort financier supplémentaire considérable que la Commission demande est subordonné, précisément, au respect et à la valorisation des interdépendances intersectorielles et intrasectorielles des interventions.

Concentration. C'est l'opération la plus difficile, politiquement, parce qu'elle consiste à prendre quelque chose à quelqu'un pour le donner à quelqu'un d'autre. Malheureusement, nous sommes marqués par le péché originel de la répartition du Fonds régional en quotas nationaux dont il est difficile de nous affranchir (nous avons commencé à tenter de le faire avec la section "hors quota", mais au Conseil les Etats membres ont limité celle-ci à 5 %). Nous proposons maintenant de donner aux quotas une valeur seulement indicative, de manière à disposer d'une marge de manoeuvre qui permette de donner la priorité aux programmes les plus valables et les plus urgents.

Typologie des problèmes régionaux. Le prochain rapport sur la situation socio-économique des régions dans la Communauté fournira à cet égard une analyse détaillée, même si elle n'est pas complète et moins que jamais définitive (étant donné la difficulté bien connue de disposer de statistiques à jour et comparables au niveau régional et compte tenu de l'extrême

.../...

instabilité des situations, spécialement en période de crise). Je me borne ici à faire observer qu'en dehors des problèmes traditionnels, pour ainsi dire historiques, des régions en retard de développement - qui restent évidemment prioritaires, y compris aux fins de la concentration - se sont manifestés des problèmes énormes de déclin industriel (notamment dans les secteurs de la sidérurgie, des chantiers navals et du textile) qui revêtent des dimensions régionales, c'est-à-dire qui déterminent de nouveaux déséquilibres régionaux, particulièrement dans le domaine de l'emploi. A partir du moment où la crise de secteurs devient une crise de régions, la politique régionale doit la prendre en charge.

Valorisation du potentiel endogène. Ce thème mérite ici d'être particulièrement souligné. L'analyse économique a démontré que les variations importantes, dans l'espace et dans le temps, de l'augmentation de la productivité (facteur essentiel du développement) ne s'expliquent pas au moyen de modèles macro-économiques. En réalité, l'augmentation de la productivité au niveau régional est le résultat des changements structurels fort complexes et de facteurs spécifiques dont dépend l'adoption de nouveaux processus de production, le passage à de nouveaux secteurs et à de nouveaux produits. Ceci revient à dire que l'influence la plus forte est exercée par les facteurs d'offre régionaux et non pas par les facteurs de demande nationaux (ce qui ne conduit pas nécessairement à épouser les thèses de la "supply side economics"). Le processus qu'il faut mettre en oeuvre peut donc être qualifié de processus endogène.

Ce sont en premier lieu les ressources humaines latentes ou inactives qu'il faut valoriser : le potentiel endogène constitué par les capacités de travailler, d'inventer, d'entreprendre, de diriger. Le rôle des institutions

.../...

et des personnes qui ont des responsabilités politiques et des fonctions administratives au niveau local est ici déterminant. De l'extérieur et du centre peuvent venir des aides financières, des orientations générales et des interventions concernant les grandes infrastructures de base : mais le développement est comme une plante qui doit être adaptée aux conditions locales et qui doit être alimentée et cultivée par les énergies locales; sinon, elle ne produira que quelques fleurs dans le désert.

Il est dès lors évident que pour valoriser le potentiel endogène, il faut faire appel aux petites et moyennes entreprises. C'est pourquoi la Commission a proposé que le Fonds régional puisse financer - afin de stimuler et de soutenir les PMI et les entreprises artisanales - des analyses sectorielles, des études de marché, des informations sur l'innovation, des sociétés de conseil et, en général, tout ce que recouvre le terme d'"animation économique"; il en va de même en ce qui concerne le tourisme rural ou agritourisme. Ces formes d'intervention, plus stimulantes et plus pénétrantes, sont prévues dans les règlements de la seconde série d'actions "hors quota" proposées par la Commission en octobre 1982 et finalement approuvées par le Conseil au début de cette année. Elles concernent des régions méditerranéennes et des régions frappées par de graves crises de secteurs industriels (sidérurgie, chantiers navals, textile) et leur enveloppe financière dépasse globalement 700 millions d'Ecus.

x

x x

Toutes ces nouvelles orientations de politique régionale dont j'ai parlé concourent à la définition du projet de politique structurelle de la Communauté qui est exposé dans le rapport présenté par la Commission au Conseil le 28 juillet 1983 "en vue d'accroître l'efficacité des fonds structurels de la Communauté". Il s'agit, en substance, d'une stratégie visant à promouvoir au niveau des structures la convergence des politiques économiques des Etats membres, l'investissement et l'emploi, et à ouvrir ainsi au développement de la Communauté les espaces sociaux, technologiques et industriels plus vastes, voie dans laquelle le Conseil européen d'Athènes n'a malheureusement pas voulu s'avancer. Nous devons insister et persévérer. L'effort de convergence est spécialement nécessaire pour créer des conditions générales favorables à l'investissement et à l'emploi : les divergences au niveau des économies nationales sont en effet dues dans une mesure notable à des disparités profondes au niveau régional. Avec la crise, la tendance à une réduction des déséquilibres régionaux qui s'était manifestée au cours des années 60 s'est inversée. En outre, nous devons désormais considérer ce problème dans la perspective d'une Communauté à Douze qui engloberait l'Espagne et le Portugal. Le problème de la convergence - nous devons y penser - deviendra plus pressant. Au niveau national, il sera de plus en plus difficile de briser le cercle vicieux créé par le fait que les régions faibles affaiblissent l'économie nationale et que celle-ci n'est pas en mesure de financer une politique régionale efficace. C'est seulement au niveau communautaire que le problème peut être affronté. La solidarité communautaire en sera renforcée. C'est aussi pour cela que la Communauté des Douze ne représentera pas uniquement un élargissement quantitatif : l'adhésion de pays comme l'Espagne et le Portugal, avec leur histoire, leur culture, leurs capacités économiques, et également la richesse de leurs traditions régionales et de leur "potentiel endogène" conduira à la formation d'une nouvelle Communauté,

.../...

donnera une impulsion nouvelle à la construction de cette union européenne dont le projet sera discuté et délibéré par le Parlement européen, d'ici quelques semaines, dans cette même enceinte où s'achève maintenant la conférence des régions, qui s'inspirent elles aussi du même idéal et des mêmes objectifs.

locales; ainsi,

Il faut...

Il faut...

la Commission a...

stimuler et...

analyses sectorielles

vation, des sources

terme d'animation

tourisme rural

et plus généralement

d'effectuer des études

financières et...

coûts...

graves crises (le

textile) et...