

Bruxelles, le 9 janvier 1978

Comme vous le savez, la Commission a soumis il y a six mois de nouvelles orientations en matière de politique régionale de la Communauté au Conseil des ministres, qui devrait bientôt les approuver. La Commission attache une grande importance à ces propositions, qui définissent pour la première fois une approche globale de la politique régionale.

Mon prédécesseur, Lord Thomson, a dû consacrer l'essentiel de son mandat de commissaire à mettre le Fonds régional sur les rails. Malgré l'engagement pris à la conférence au Sommet d'octobre 1972 - la première à laquelle ont participé le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark - le Fonds n'est devenu opérationnel qu'en été 1975.

Je considère la création du Fonds régional comme une réalisation majeure. D'une part, c'est le premier fonds qui, dès le départ, se soit fixé expressément pour objet un transfert de ressources, par le truchement de Bruxelles, des pays membres riches à ceux qui sont aux prises avec de graves difficultés économiques régionales. Et bien que le Fonds actuel soit essentiellement un instrument destiné à appuyer les efforts des Etats membres en matière de développement régional plutôt qu'un instrument de politique régionale communautaire, il réalise assurément ce transfert de ressources. Aussi sa création constitue-t-elle une preuve concrète de solidarité européenne et, par tant, un progrès qualitatif dans le développement de la Communauté. D'autre part, le Fonds et les concours qu'il octroie ont pour rôle important de montrer de manière tangible à l'opinion publique que la Communauté n'a pas été créée dans l'unique but de faire fonctionner le marché commun, mais elle doit promouvoir l'unité et donc la solidarité des peuples entre eux, elle doit s'occuper des problèmes qui touchent à la vie quotidienne de ses habitants, tels que la création d'emplois, la construction d'usines, l'amélioration du réseau routier, etc...

Le Fonds régional aide chaque Etat membre à faire ces choses suivant leurs besoins. Mais il l'a fait jusqu'à présent avec des moyens financiers insuffisants et dans un contexte de politique régionale inadéquat.

La politique régionale actuelle de la Communauté repose sur les engagements politiques contractés en 1972. Ces engagements - créer un Fonds régional et coordonner les politiques régionales des Etats membres - faisaient partie de l'accord global qui a précédé l'élargissement de la Communauté en 1973 et tenaient compte nécessairement d'un ensemble de considérations politiques et économiques.

Premièrement, l'équilibre de la Communauté se modifiait avec l'élargissement. L'Irlande et le Royaume-Uni sont venus chacun ajouter de graves difficultés régionales à celles que connaissaient déjà les Six - et, en particulier, l'Italie - accentuant ainsi les pressions en faveur de la création d'un Fonds régional. En même temps, la Communauté venait d'adopter ses premières mesures concrètes visant à coordonner les mesures nationales d'encouragement aux investissements régionaux et certains pays considéraient le renforcement de la coordination des politiques régionales des Etats membres comme une voie sur laquelle on devait progresser parallèlement à la mise en oeuvre d'un Fonds régional.

Deuxièmement, la Communauté restait liée à l'époque par l'objectif de l'union économique et monétaire pour 1980. Cela impliquait, de toute évidence, le contrôle conjoint de bon nombre d'instruments de politique économique par les Institutions communautaires, et une responsabilité accrue de ces institutions en matière de développement régional, comme en d'autres domaines. En d'autres termes, la marche vers l'union économique et monétaire impliquait, en tant qu'im-pératif économique, que des progrès soient réalisés parallèlement dans la réduction des déséquilibres régionaux au sein de l'union envisagée.

Enfin, il commençait à apparaître clairement, au début des années 1970, que la mise en place progressive du marché commun n'avait pas donné les résultats positifs escomptés en ce qui concerne une meilleure répartition des richesses et des activités économiques. En effet, la croissance économique soutenue de la Communauté durant les années 1960, si elle a apporté des avantages à toutes les régions, y compris aux plus défavorisées, a surtout servi les régions déjà hautement développées. Peut-être a-t-elle détournée notre attention des disparités régionales, mais elle ne les a certainement pas réduites.

Les engagements acceptés en 1972, qui tenaient compte des différents facteurs que je viens d'énumérer, ont conduit en 1975 à la création du Fonds régional et du Comité de politique régionale, qui conseille la Commission et le Conseil tant en ce qui concerne la politique régionale de la Communauté que la coordination des politiques régionales des Etats membres. Dès lors, les conditions ont beaucoup changé, même si les préoccupations initiales restent valables aujourd'hui. Aussi la Commission a-t-elle estimé qu'une révision majeure de la politique régionale de la Communauté s'imposait. A ce sujet, nous avons bénéficié du soutien massif du Parlement européen, du Comité économique et social (représentant les syndicats et les organisations patronales) et des associations, au niveau communautaire, des autorités régionales et locales. Et en fait, le règlement instituant le Fonds prévoit une telle révision.

Quels sont les changements survenus ces dernières années ? Ils résultent à la fois de la crise économique, d'une modification de la division internationale du travail et du développement de la Communauté elle-même. ...

Depuis 1973, les effets de la crise économique et la hausse du prix des matières premières se traduisent par une forte réduction des taux de croissance et d'investissement. Il en a résulté, de toute évidence, de graves difficultés pour l'économie dans son ensemble - dont témoignent partout des taux de chômage élevés. En fait, l'augmentation du chômage a été plus ou moins comparable dans les régions traditionnellement plus prospères et dans les régions plus pauvres. Dans bon nombre de régions plus

riches, la crise a révélé des faiblesses structurelles qui étaient restées cachées durant la période précédente de croissance, mais qui ne disparaîtront pas automatiquement lorsque la croissance reprendra. Dans ces régions, l'augmentation du chômage a pris des proportions particulièrement inquiétantes car il y était très faible auparavant. Mais ce sont toujours les régions traditionnellement les plus défavorisées qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés. Leurs faiblesses ont été considérablement aggravées et les efforts pour les surmonter ont été rendus plus difficiles par la diminution de la propension à investir. En fait, la combinaison de faibles niveaux d'investissement et de la nécessité de limiter les dépenses publiques ont placé les responsables du développement régional devant une tâche difficile, tant au niveau des Etats membres que de la Communauté.

Dans ces conditions, les régions les moins développées et celles qui assistent au déclin de certaines industries ont de plus en plus de mal à s'intégrer dans la Communauté. Les problèmes qu'elles posent constituent un fardeau de plus en plus lourd pour l'économie et les budgets des Etats membres, lequel accentue à son tour les pressions exercées sur les gouvernements concernés pour qu'ils refusent les contraintes inhérentes au processus d'intégration économique.

Un autre facteur réside dans le fait que la nouvelle division internationale du travail, qui s'instaure graduellement, et qui reflète surtout les aspirations et l'accroissement des capacités des pays du Tiers monde, impose à l'économie de la Communauté d'importantes modifications structurelles. Et c'est là la source de nouveaux déséquilibres régionaux.

Enfin, le développement même de la Communauté a des répercussions régionales et il existe un nombre croissant de domaines où les actions et les décisions prises au niveau communautaire peuvent influencer sur la situation économique d'une ou de plusieurs régions. Quelques exemples seraient peut-être utiles pour illustrer mon propos.

Depuis quelques années, la Communauté a une politique commerciale extérieure commune, ce qui fait que les accords commerciaux ne sont plus négociés individuellement par les gouvernements des Etats membres. Par voie de conséquence, c'est la Commission qui, au nom de la Communauté, négocie actuellement les accords commerciaux sur le textile avec une trentaine de pays producteurs. La réussite ou l'échec de la Communauté dans ces négociations aura une incidence directe évidente sur les régions de la Communauté qui ont une industrie textile, et notamment sur l'emploi dans ces régions.

De même, les initiatives de la Communauté en matière de construction navale jouent un rôle important pour certaines régions. Dans ce domaine, notre objectif est de coordonner les mesures nationales et, en particulier, les aides à la construction navale, afin d'éviter que des mesures prises par les Etats membres face à la surcapacité mondiale ne portent préjudice à d'autres régions de la Communauté.

Je veux évoquer, enfin, les problèmes et les perspectives de l'élargissement de la Communauté. Je pense que cette perspective est souhaitable pour la croissance de la Communauté. En ce qui concerne sa croissance, je voudrais distinguer très schématiquement deux aspects : l'aspect de sa dimension et l'aspect de sa cohésion, si vous voulez, un aspect horizontal et un aspect vertical. Le premier est l'élargissement de la Communauté à une nouvelle et vaste zone méditerranéenne, car ici il ne s'agit pas seulement d'ajouter un, deux ou trois pays l'un après l'autre : d'abord la Grèce, ensuite le Portugal, puis l'Espagne; il s'agit d'un changement dans la dimension, tant qualitative que quantitative, géographique de la Communauté, il s'agit de la croissance de la dimension méditerranéenne à l'intérieur de la Communauté.

Quant au second aspect, c'est-à-dire la cohésion, le problème est selon moi celui du progrès de l'Union économique et monétaire. Ce second aspect est condition du premier. Afin de procéder à l'élargissement de la Communauté future, nous devons renforcer en profondeur la cohésion de la Communauté présente. Il est fondamentalement faux de dire :

arrêtons-nous, attendons l'élargissement. Je crains que l'on ne raisonne aussi de cette façon quand il s'agit de politique régionale. Mais la Communauté qui accueille de nouveaux pays doit être solidement unie, sinon l'élargissement aura effectivement des conséquences explosives. Nous ne pouvons pas imaginer qu'une Communauté réduite à une simple union douanière puisse se montrer à la hauteur des problèmes et des charges qui découleront de l'élargissement.

Revenant aux problèmes de politique régionale, il me paraît évident que l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne aura des implications majeures pour bon nombre de régions méditerranéennes les moins développées, car les nouveaux Etats membres deviendront leurs concurrents directs, notamment dans le secteur agricole.

Dans chacun de ces cas que je viens d'évoquer, comme dans beaucoup d'autres, les décisions de la Communauté auront des effets marqués au niveau des régions. La Communauté a, de toute évidence, le devoir de répartir équitablement entre ses différentes régions les conséquences de sa politique. Cela signifie que les régions les moins aptes à supporter de nouveaux fardeaux devraient, dans toute la mesure du possible, en être exemptées ou, en cas d'impossibilité, bénéficier de mesures compensatoires. C'est pourquoi je pense que le temps est venu, pour la politique régionale de la Communauté, de ne plus se limiter à son rôle relativement passif consistant à appuyer les initiatives nationales par le biais de l'actuel Fonds régional, mais d'entrer dans une nouvelle phase. Ce doit être un politique globale et active, visant non seulement à remédier aux difficultés régionales que nous connaissons depuis si longtemps - pour importantes qu'elles soient - mais aussi à empêcher l'apparition de nouveaux déséquilibres régionaux.

C'est dans cette perspective que la Commission formule ses propositions. Après la décision du Conseil, j'espère que nous aurons un certain nombre de nouvelles possibilités d'action, dont les plus importantes seront :

- un mécanisme de fixation en commun des orientations et priorités de la politique régionale, tant au niveau communautaire que national;
- un engagement de tenir davantage compte des répercussions régionales pour la définition et la mise en oeuvre des politiques de la Communauté dans d'autres domaines (et d'arrêter, au besoin, des mesures particulières pour corriger les effets néfastes qu'elles pourraient avoir pour les régions);
- un nouveau Fonds régional, doté non seulement d'un budget plus conséquent, mais comportant aussi - ce qui est plus important à long terme - une section spéciale, échappant au système des quotas nationaux, qui confèrera beaucoup plus de souplesse au Fonds et lui permettra de mieux s'adapter aux mutations économiques et de mieux surmonter les difficultés, où qu'elles se présentent.

Mais l'aspect le plus important, c'est que nous aurons créé un cadre global - mais souple - dans lequel la politique régionale de la Communauté pourra se développer au fil des années en fonction de besoins changeants.

*

* * *

J'ai tenté, Monsieur le Président, d'exposer les réflexions qui inspirent nos propositions en matière de politique régionale. Je l'ai fait sur la toile de fond des énormes problèmes régionaux que connaît la Communauté ou, mieux encore, sur celles des multiples faiblesses structurelles de l'économie de la Communauté, dont un si grand nombre sont spécifiquement régionales. Car les déséquilibres régionaux sont l'expression particulière de problèmes de structures économiques. Aussi n'est-il pas exagéré de dire qu'il s'agit là d'un point crucial pour l'avenir de la Communauté européenne. Quel est, en effet, l'obstacle majeur au progrès sur la voie de l'Union économique et monétaire ? Quelle est la principale difficulté que soulève le nouvel élargissement de la Communauté ? C'est l'ampleur des faiblesses structurelles de notre économie. Et c'est l'insuffisance des moyens dont la Communauté dispose vis-à-vis de ces faiblesses.

Désormais, ce sont tous les aspects de la politique structurelle qui doivent être la préoccupation, la priorité absolue de la Communauté. Cette révision des priorités dans le sens d'une part plus large prise par l'aspect structurel, qui nous est imposée par les circonstances actuelles, doit aussi concerner les instruments financiers de la Communauté. Voilà pourquoi la Commission a décidé d'attribuer à l'un de ses membres - qui se trouve être celui qui vous parle à présent - la responsabilité spécifique de la coordination de ces instruments.

Nombreuses sont maintenant les grandes organisations qui disposent d'un responsable à la coordination. Mais je ne vais pas vous parler de problèmes de gestion interne. La coordination des fonds de prêts et d'aide de la Communauté au sens où je l'entends est un sujet d'une toute autre portée, comme j'espère que vous en conviendrez avec moi lorsque j'aurai fini mon exposé. En réalité, je ne peux pas décrire le travail de coordination qui m'a été confié, sans aller au coeur de ce qu'est réellement la Communauté européenne et de ce qu'elle devrait chercher à devenir. Ou, du moins, sans aller au fond des aspects financiers du sujet.

Qu'on le veuille ou non, la Communauté européenne en est arrivée maintenant à un point où elle dépense ou prête un montant considérable de ressources financières. Mais cela représente en réalité moins de 1 % du PIB de la Communauté - alors que les dépenses publiques à échelon national et local représentent jusqu'à 40 % du PIB, voire davantage dans certains pays. En outre, la plus grande partie des dépenses de la Communauté vont au régime de soutien des prix agricoles, un sujet que je n'aborderai pas. La responsabilité qui m'incombe concerne la plus grande partie des fonds restants, ceux que nous appelons les fonds à finalité structurelle de la Communauté, parce qu'il sont dépensés sous différents chapitres en relation avec certaines faiblesses structurelles de l'économie de la Communauté - développement régional, formation professionnelle, investissements dans la sidérurgie, modernisation des exploitations agricoles. Le Fonds régional européen, dont je vous ai parlé au début de mon exposé, est un des plus importants de ces fonds structurels et il n'en est qu'un parmi d'autres.

La question que j'aimerais examiner aujourd'hui est celle de savoir comment nous pouvons utiliser au mieux cet argent, les crédits structurels, pour promouvoir de la manière la plus efficace les objectifs économiques de la Communauté. On peut se placer à plusieurs points de vue pour répondre à cette question et ma tâche de coordination consiste à combiner les différentes réponses pour en dégager une politique cohérente, à laquelle on pourra adapter concrètement les différents fonds. Bien sûr, il ne m'appartient pas de définir les objectifs économiques de la Communauté - ceux-ci étant fixés par les instances supérieures.

Il est utile de mettre l'accent sur l'adjectif "structurels", que j'ai utilisé pour les Fonds sur lesquels porte ma responsabilité en matière de coordination. Car il importe de préciser que la structure des dépenses de la Communauté est loin de refléter toute la gamme de celle d'un gouvernement national. En particulier, la Communauté ne verse aucune contribution aux coûts afférents à certains postes de dépenses publiques les plus importants dans les Etats membres - l'éducation, la santé, la sécurité sociale, le logement, et, bien entendu, la défense. Il y a de bonnes raisons, tant économiques que politiques, pour concentrer la contribution financière de la Communauté sur l'aspect structurel, car c'est précisément dans ce domaine que l'on peut tirer le maximum d'avantages d'économies d'échelle et des facteurs externes. En outre, pour importantes qu'elles soient, ce ne sont pas tant les inégalités de la consommation sociale ou privée qui déterminent les difficultés que nous entrevoyons si clairement pour l'avenir de la Communauté. Ce sont surtout les inégalités entre les structures économiques qui font obstacle à la réalisation de cet objectif économique primordial pour la Communauté qu'est le renforcement de l'intégration. Cela restera tout aussi valable après le nouvel élargissement de la Communauté.

Ce pourquoi il existe moins de justification économique rationnelle, c'est le choix spécifique des objectifs structurels pour lesquels des Fonds de la Communauté sont mis à disposition dans des proportions variables. Pour des raisons purement historiques, la Communauté contribue plus largement à la solution des problèmes structurels du charbon, de l'acier et de l'agriculture qu'à ceux d'autres secteurs.

Elle fournit d'importants crédits pour la formation professionnelle, mais ne donne rien pour les indemnités de chômage. Il y a des lacunes importantes dans le système de financement de la Communauté, même dans le domaine des structures - peut-être plus de lacunes que de sujets de satisfaction.

L'un des réponses à ma question: comment utiliser au mieux les crédits disponibles pour promouvoir la politique économique de la Communauté ? est assurément de combler certaines des lacunes dont j'ai parlé, au moyen de nouveaux crédits ou en assouplissant les conditions d'attribution des aides. Mais je songe surtout au rôle actif de la coordination, un rôle que je qualifierai de promotionnel, qui s'exerce dans le cadre d'actions communautaires spécifiques avec le concours coordonné - et même programmé - de différents instruments financiers: en un mot, de "jointventures" pour créer de nouvelles activités de production, de nouvelles infrastructures, de nouveaux emplois.

J'ai la profonde conviction qu'il y a de bonnes raisons, tant économiques que politiques, de transférer de nouvelles responsabilités, dans le domaine des politiques structurelles, des Etats membres à la Communauté et, avec les responsabilités, les fonds nécessaires pour s'en acquitter.

En effet, pourquoi répugne-t-on tant dans certains milieux à accroître la dotation des fonds communautaires ? D'une part, en raison du plus grand effet de redistribution interne des ressources entre les Etats membres que cela aurait, et je reviendrai en conclusion sur le thème de la redistribution.

Mais, selon moi, cette réticence provient également de la subsistance de tendances nationalistes parmi les forces politiques qui ont plus de responsabilités de leadership politique (et pas uniquement de gouvernement) dans les différents Etats membres de la Communauté.

Ces forces politiques opposent une très forte résistance à céder des portions de souveraineté nationale, à transmettre à la Communauté des pouvoirs dans des domaines qui sont certainement d'une extrême importance en ce qui concerne les problèmes économiques et sociaux qui existent au sein de chaque pays.

Prenons l'exemple du refus exprimé par le Conseil européen quant à la proposition de la Commission d'élever la dotation du Fonds régional à 750 MUCE. Que peut bien vouloir signifier un tel refus ? S'agit-il uniquement d'une manifestation d'avarice ? de politique de lésine de la part des gouvernements des Etats membres ? Oui, c'est aussi cela; il y a une tendance, qui certainement est très compréhensible dans la situation actuelle des budgets de chaque pays, à restreindre les cordons de la bourse, à ne pas accroître les charges financières des Etats pour augmenter les ressources du budget communautaire; mais, à mon avis, la raison profonde réside dans une réticence politique fondamentale d'attribuer à la Communauté, aux organes communautaires, et donc à la Commission, une plus grande capacité d'initiative.

Ceci dit, il faut toutefois reconnaître que tout le monde n'est pas convaincu que la Communauté utilise les ressources dont elle dispose aussi efficacement qu'elle le pourrait. Expliquer ainsi les résultats insuffisants des Fonds communautaires par leur trop faible dimension est certes correct, mais vain. On tourne en rond. La voie que nous devons emprunter pour en sortir consiste à trouver les moyens d'améliorer l'efficacité des fonds. D'une manière générale et indépendamment des modalités de gestion, la réponse ne peut être qu'une plus grande souplesse, liée à une sélectivité plus rigoureuse et à une meilleure coordination.

*

*

*

Je voudrais maintenant ajouter quelques réflexions sur l'effet de redistribution des Fonds communautaires, que j'ai évoqué tout à l'heure, et c'est par là que je concluerai mon exposé.

Une équipe d'éminents économistes européens, dirigée par Sir Donald MacDougall, a élaboré pour la Commission un rapport sur le rôle des financements publics dans l'intégration européenne. Ils ont comparé les règlements financiers internes de la Communauté avec l'usage de fonds fédéraux dans des Etats fédéraux, tels que l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Suisse. A maints égards, il y a peu de points communs et il n'y en aura guère plus dans un avenir prévisible. Dans tous ces pays, les dépenses fédérales représentent environ 20 % du PIB, contre moins de 1 % dans notre cas. Pour la moyenne des pays considérés, l'effet de redistribution des dépenses fédérales est tel qu'il réduit de quelque 40 % les disparités régionales de revenus par tête. L'effet de redistribution des dépenses de la Communauté, mesuré dans les mêmes termes, n'est que d'1 % environ, auquel les Fonds régional et social contribuent chacun pour 1/4 environ et le Fonds agricole, beaucoup plus important, pour près de la moitié.

Cependant, Sir Donald et ses collègues ont calculé que l'effet de redistribution des dépenses communautaires pourrait atteindre 10 % en augmentant d'à peu près 1 % du PIB les dépenses publiques dans la Communauté à tous les niveaux. Par le truchement d'un transfert de dépenses du niveau national au niveau communautaire, le budget de la Communauté pourrait atteindre 2 - 2 1/2 % du PIB (par rapport à l'actuel 0,7 %).

Ce qui signifie que l'on pourrait facilement réduire de 10 %, par rapport à leur niveau actuel, les disparités de revenus existant entre les différentes régions de la Communauté. C'est là un résultat appréciable tant du point de vue politique que par la contribution qu'il pourrait apporter à la création de conditions économiques plus favorables à l'objectif communautaire d'un renforcement de l'intégration.

Maintenant, il y a ceux qui font remarquer que la CEE n'est pas un état fédéral et que, par conséquent, elle n'a pas pour fin en soi de redistribuer les ressources entre riches et pauvres. La Communauté a pour tâche de financer et de mener une politique agricole, une politique régionale, etc... Ses concours financiers auront inévitablement un effet secondaire de redistribution, mais devraient être conçus de manière à répondre aux exigences prioritaires de la politique en cause. Des ressources nettes afflueront alors automatiquement vers les secteurs où les difficultés sont les plus graves et c'est là tout ce que l'on peut - ou qu'il faut dire en matière de redistribution.

Mais si nous laissons l'effet de redistribution jouer de lui-même, nous perdons des occasions de resserrer la cohésion en Europe. Nous rendons plus difficile la mise en oeuvre d'une politique commune agricole, sociale, etc... efficace. C'est pourquoi, je dis qu'il faut coordonner les objectifs politiques spécifiques de chacun des Fonds de la Communauté en fonction d'objectifs économiques communs, ce qui implique un degré suffisant de redistribution organisée.

Cette réflexion découle de considérations générales sur la situation et les perspectives de la Communauté, et pas seulement de mes responsabilités particulières en ce qui concerne les régions plus pauvres de notre Communauté. Créer les conditions d'une plus forte intégration de nos économies est un objectif commun, partagé à la fois par les riches et les pauvres. C'est en poursuivant cet objectif que nous pourrons sortir de la crise. Et - comme nous l'a rappelé Jean Monnet dans ses Mémoires - c'est par les solutions qu'on donne à ses crises que l'on construit l'unité de l'Europe.

=====