

Exposé

fait par le Prof. Hallstein,

Président de la Commission de la C.E.E.,

le lundi 20 mai 1963

à Leeuwarden

Congrès des régions périphériques

des Pays-Bas

Permettez-moi de vous dire tout d'abord combien grande est ma joie d'avoir aujourd'hui l'occasion de participer avec vous à ce congrès sur les provinces périphériques des Pays-Bas. Il est possible de la sorte de maintenir vivant le dialogue entre les différents pays, leurs provinces, et la Communauté européenne. Une manifestation comme celle-ci aide à déceler les particularités et singularités dont l'Europe est si riche et nous rappelle encore une fois que son unité n'est pas synonyme d'uniformité, qu'elle naît au contraire de la diversité et de l'originalité des nations et des régions de l'Europe.

Je me réjouis particulièrement d'avoir précisément aux Pays-Bas l'occasion de dire quelques mots sur les problèmes régionaux. Par leur talent particulier pour l'aménagement du territoire et de son économie, à côté de nombreux autres traits originaux, les Pays-Bas contribuent à la vie de notre Communauté. Le territoire, la terre, ce n'est pas dans ce pays membre le plus septentrional de la Communauté quelque chose qui va de soi, quelque chose de simplement utilisable, une simple "donnée". C'est au contraire - comme le montre la lutte séculaire des Pays-Bas contre la mer, dont un nouveau chapitre imposant s'écrit précisément sous nos yeux - une tâche, quelque chose à quoi il faut donner forme, en y mettant à bon escient et en bon ordre toutes ses forces. Ce n'est donc pas pour moi un hasard si, dans ce pays, la politique régionale n'est pas simplement une théorie ou un programme, mais se pratique depuis longtemps déjà jusqu'à être devenue une réalité quotidienne. Des expériences qui sont ici recueillies, les Etats membres et notre Communauté peuvent tirer un immense profit.

Je ne bornerai personnellement à traiter le problème qui est le vôtre dans la perspective de notre activité à Bruxelles. Car notre Communauté n'est viable que si nous parvenons à voir à l'échelle européenne les problèmes jusqu'ici purement nationaux. Ce n'est qu'ainsi en effet qu'on pourra créer le sentiment de solidarité entre les parties de cette unité en formation et réaliser véritablement une communauté européenne.

Permettez-moi de vous dire tout d'abord combien grande est ma joie d'avoir aujourd'hui l'occasion de participer avec vous à ce congrès sur les provinces périphériques des Pays-Bas. Il est possible de la sorte de maintenir vivant le dialogue entre les différents pays, leurs provinces, et la Communauté européenne. Une manifestation comme celle-ci aide à déceler les particularités et singularités dont l'Europe est si riche et nous rappelle encore une fois que son unité n'est pas synonyme d'uniformité, qu'elle naît au contraire de la diversité et de l'originalité des nations et des régions de l'Europe.

Je me réjouis particulièrement d'avoir précisément aux Pays-Bas l'occasion de dire quelques mots sur les problèmes régionaux. Par leur talent particulier pour l'aménagement du territoire et de son économie, à côté de nombreux autres traits originaux, les Pays-Bas contribuent à la vie de notre Communauté. Le territoire, la terre, ce n'est pas dans ce pays membre le plus septentrional de la Communauté quelque chose qui va de soi, quelque chose de simplement utilisable, une simple "donnée". C'est au contraire - comme le montre la lutte séculaire des Pays-Bas contre la mer, dont un nouveau chapitre imposant s'écrit précisément sous nos yeux - une tâche, quelque chose à quoi il faut donner forme, en y mettant à bon escient et en bon ordre toutes ses forces. Ce n'est donc pas pour moi un hasard si, dans ce pays, la politique régionale n'est pas simplement une théorie ou un programme, mais se pratique depuis longtemps déjà jusqu'à être devenue une réalité quotidienne. Des expériences qui sont ici recueillies, les Etats membres et notre Communauté peuvent tirer un immense profit.

Je me bornerai personnellement à traiter le problème qui est le vôtre dans la perspective de notre activité à Bruxelles. Car notre Communauté n'est viable que si nous parvenons à voir à l'échelle européenne les problèmes jusqu'ici purement nationaux. Ce n'est qu'ainsi en effet qu'on pourra créer le sentiment de solidarité entre les parties de cette unité en formation et réaliser véritablement une communauté européenne.

L'article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne dit que la Communauté a pour mission "de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats". Déjà le préambule du Traité précise cette tâche sous l'angle régional en déclarant qu'il convient de réduire " l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées".

Les objectifs de la Communauté comprennent donc l'élimination de l'écart dans le niveau de développement des différentes régions. Certes, cet écart est dû à certaines conditions qui existent de longue date. Mais il a précisément ces derniers temps pris de l'importance, notamment parce que d'une façon tout à fait générale, il présente une tendance à s'accroître de lui-même, accusant ainsi toujours davantage les disparités entre les régions et aussi parce que les populations intéressées ont pris conscience de cet état de choses et l'ont placé dans la pleine lumière de la politique.

Comment se présente tout d'abord la répartition régionale de l'activité économique à l'intérieur des six Etats membres de la Communauté économique européenne ? Devant quelle situation se trouve placée la politique régionale en Europe ? On constate que les régions à capacité de production élevée sont ainsi distribuées dans chacun de nos pays, qu'elles se soudent dans la Communauté en un bloc de régions limitrophes, alors qu'en général les régions à faible capacité de production sont rejetées à la périphérie. Il s'ensuit que les pôles de croissance économique des Etats membres constituent en Europe une zone de concentration - à tel point que les régions les plus développées de la Communauté forment un bloc axé sur une grande ligne nord-sud, qui s'étend des Pays-Bas à l'Italie et englobe les vallées du Rhin et du Rhône. L'espace économique ainsi constitué ne couvre que 30 % environ du territoire de la Communauté, mais compte 45 % de sa population et - fait encore plus symptomatique - il représente environ 60 % de la production totale.

Par contre, la capacité de production des autres régions diminue au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la zone centrale. Il va de soi que cette zone périphérique sous-développée n'a pas un caractère uniforme, puisqu'elle comprend des régions aussi dissemblables que le sud de l'Italie, l'ouest de la France, les régions septentrionales et orientales des Pays-Bas, les régions orientales de la république fédérale d'Allemagne. L'écart dans le niveau de développement est également très important à l'intérieur de ce groupe. Mais le problème fondamental se pose partout de la même façon : c'est celui des mesures particulières nécessaires pour éliminer les conséquences du retard dans le développement et la stagnation qui résultent de l'utilisation insuffisante des moyens naturels de l'économie.

Or nos études ont encore mis en relief un autre fait. S'il négligeait la politique régionale tout en réalisant la libre circulation des marchandises, de la main-d'oeuvre et des capitaux, le Marché commun lui-même pourrait défavoriser encore les régions déjà en retard, précisément en raison de l'évolution positive qu'il engendre en stimulant puissamment l'expansion économique. En effet, les nouvelles conditions créées par le Marché commun entraînent une concurrence accrue, qui incite les entrepreneurs à accroître leur production et, partant, à intensifier leurs investissements dans les régions où l'existence d'autres branches économiques importantes et d'autres facteurs favorisant l'activité économique, encourage un nouveau processus d'accumulation et de concentration.

Ce phénomène pourrait être encore favorisé par la libéralisation des marchés financiers réalisée dans la Communauté. Cette libéralisation facilite l'accumulation des capitaux là où l'intensité du capital et la productivité du travail ont déjà atteint un niveau très élevé. Aussi les régions moins favorisées, notamment celles ne possédant qu'une agriculture peu compétitive, ne peuvent-elles à long terme, en dépit de l'élargissement du marché, tirer que des avantages limités d'un marché commun conçu uniquement comme union douanière, parce que leur production ne fait que peu de progrès, que la demande n'y augmente guère et que leur productivité est faible.

En ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement des entrepreneurs - qui, on le sait, doivent être réalisés graduellement dans le Marché commun - il est évident qu'elles constituent, d'une part, un énorme bienfait. Mais il faut bien voir que, d'autre part, elles peuvent dans certains cas avoir pour effet d'accroître la concentration dans les zones plus développées et de priver de leur main-d'oeuvre qualifiée les régions déjà défavorisées. Une telle émigration créerait un nouvel obstacle à l'industrialisation, car elle entrave la formation d'une main-d'oeuvre techniquement qualifiée pour le processus de développement.

Nous ne pouvons donc nous fier à une résorption automatique des disparités dans le niveau de développement; une telle résorption ne permet pas un épanouissement suffisant des forces économiques des territoires et régions en retard. Il nous faut même aller encore au-delà de cette constatation. Si nous abandonnons l'économie régionale entièrement au libre jeu des forces économiques, il y a tout lieu de craindre que les disparités s'accroissent encore. Les régions hautement développées attirent toujours davantage le potentiel économique.

Or, une telle évolution n'est pas seulement préjudiciable aux régions directement concernées, elle nuit au plus haut point aux intérêts du pays tout entier et de son économie; en effet, la présence d'une concentration excessive d'activités économiques, d'une part, et de régions moins développées, d'autre part, détermine le niveau de développement de l'ensemble de l'économie. Les régions en retard apportent une contribution trop faible au produit national et agissent comme un frein sur l'expansion des régions plus riches. Ceci vaut notamment pour la situation actuelle de l'économie des Etats membres, où la croissance est fréquemment limitée par la pénurie de main-d'oeuvre. Par contre, dans les régions économiquement faibles, des travailleurs sont souvent disponibles, on constate souvent un chômage occulte dans l'agriculture également. Si l'on parvient à donner un emploi productif à cette main-d'oeuvre excédentaire, on peut à la fois élever son niveau de vie et stimuler la croissance de l'ensemble de l'économie.

Le développement insuffisant d'une partie de la Communauté constitue par conséquent une charge économique qui doit être supportée par l'ensemble de la Communauté. A cela s'ajoutent par ailleurs les inconvénients d'ordre économique et social d'une accumulation de la productivité dans les régions fortement développées. On sait qu'une concentration trop forte de l'activité de production entraîne une charge qui croît proportionnellement, en ce qui concerne tant les investissements que les dépenses élevées de caractère social, dont les migrations de masse et l'urbanisation constituent deux exemples.

Nous devons enfin prendre conscience de la portée sociale des problèmes de la politique économique régionale. Il n'est pas conforme à notre échelle des valeurs en Europe de voir dans ce qu'on appelle maximisation du produit national l'objectif unique des efforts de l'homme. Les valeurs non matérielles de la vie, toutes les attaches sociales et humaines sont tout aussi importantes. C'est justement dans cette façon de voir que nous nous distinguons d'un système matérialiste d'asservissement. La poursuite de la croissance économique ne doit par conséquent pas impliquer pour des millions d'hommes l'obligation de quitter leur patrie, de rompre toutes les attaches sociales et d'émigrer dans les régions de concentration pour trouver un gagne-pain.

La Communauté a donc le devoir de s'employer délibérément à un développement régional harmonieux. Ceci n'est pas exigé seulement par le Traité; la logique intérieure de notre action nous l'impose, elle aussi. Quelles conséquences pratiques la Commission a-t-elle tirées de cette mission ? Quelles actions a-t-elle entreprises dans le domaine de la politique régionale ?

Par politique régionale, il faut entendre à cet égard toutes les activités de politique économique et sociale qui ont des incidences régionales. La politique régionale ne se juxtapose donc pas à d'autres activités de politique économique et s'y oppose encore moins; au contraire, elle imprègne ces activités et les complète. Aussi, les mesures de politique régionale ne sont-elles réalisables que si tous ceux qui participent à la définition et à la mise en oeuvre de la politique économique restent conscients des incidences régionales de leur activité et en tiennent compte.

Ceci explique que, si le Traité mentionne à différentes reprises la politique régionale, il ne contient cependant aucun chapitre spécial qui lui soit consacré. C'est justement parce qu'il faudra travailler à sa réalisation à tous les niveaux, notamment au niveau des administrations locales, régionales ou nationales. Une centralisation auprès des instances de la Communauté n'est pas seulement impossible par la nature des choses, elle n'est recherchée par personne en raison du principe fédératif qui est à la base de notre action.

Néanmoins, l'institution de la Communauté économique européenne a eu pour effet de situer dans un cadre nouveau la politique des divers Etats. Du fait des différences dans le niveau de développement des Etats membres, les déséquilibres régionaux se sont encore accentués. Aussi la première tâche de la Commission en matière de politique régionale consiste-t-elle à analyser cette situation nouvelle, à surveiller régulièrement l'évolution et à en faire prendre conscience aux membres de la Communauté. Très tôt, les services de la Commission ont, en étroite coopération avec un groupe d'experts nationaux, élaboré une étude, qui, dans une perspective européenne, offre une première vue d'ensemble sur la situation régionale dans la Communauté. Puis la base quantitative de l'observation régionale a été élargie et approfondie par des experts statisticiens en vue de traduire dans des tableaux annuels les tendances du développement régional. Aussi la Commission a-t-elle, dans son programme d'action, fondé également sur la politique régionale la vue à long terme qu'elle a proposée. Car comme toute action visant à modifier les structures, la politique régionale se réalise, elle aussi, avec une lenteur inévitable et ne peut, en conséquence, être menée efficacement "qu'éclairée par une vue à long terme".

La conférence sur les problèmes de l'économie régionale organisée à Bruxelles par la Commission en décembre 1961 avait, elle aussi, pour objectif de donner une vue d'ensemble du problème. Plus de deux cents personnalités éminentes dans le domaine de la politique régionale européenne ont discuté leurs problèmes et dégagé les points communs et les différences dans leurs tâches, leurs objectifs, leurs méthodes et leurs succès. Deux exposés ont été consacrés aux problèmes particuliers de la politique régionale aux Pays-Bas, qui nous occupent ici également.



En même temps, la conférence a indubitablement aidé la Commission à s'acquitter de la seconde tâche, à savoir faire connaître aux instances nationales compétentes les objectifs de politique régionale que le Traité assigne à la Communauté et leurs implications, et les faire entrer dans la politique nationale. Ceci a lieu en permanence grâce aux réunions périodiques tenues auprès de la Commission par le groupe des responsables nationaux de la politique régionale, qui permettent un échange de vues régulier sur les mêmes problèmes.

Mais surtout la propagation des objectifs de politique régionale du Traité s'opère à l'intérieur des différentes politiques communes. Les unités administratives compétentes de la Commission doivent veiller à ce que les dispositions du Traité qui se réfèrent expressément à des intérêts régionaux soient interprétées en fonction d'une conception uniforme. Je ne mentionnerai ici que les mesures dans le secteur des transports ou les mesures dans le domaine de la politique des structures agricoles, pour lesquelles a été institué récemment un comité consultatif d'experts nationaux, que la décision du conseil de ministres de décembre 1962 a chargé de coordonner les mesures pratiques des Etats membres dans ce domaine.

Une autre tâche de la Commission dans le domaine de la politique régionale consiste à définir les activités de politique régionale en comparant en permanence les données régionales et les objectifs du Traité, et à mettre les instruments nationaux et communautaires au service de cette tâche. A cet effet, la Commission a institué après la conférence sur les économies régionales trois groupes de travail où elle discute avec des experts les problèmes dont la solution est urgente dans l'intérêt d'un développement régional harmonieux de la Communauté.

Dans un premier groupe, on s'efforce d'établir dans quelle mesure un développement économique - notamment industriel - permettra de résoudre les problèmes des régions périphériques défavorisées de la Communauté et quelles méthodes peuvent être employées pour renforcer le développement de l'industrie. Le second groupe s'occupe du problème des régions déjà

industrialisées dont l'économie est en régression. Les problèmes posés par les aides au développement régional accordées par les pouvoirs publics sont traités dans un troisième groupe.

Les travaux de ces trois groupes d'experts permettront de déceler les autres points d'application du développement régional dans la Communauté, de mettre au point les méthodes de développement les meilleures et d'examiner les instruments les plus efficaces à appliquer. Servent également à cet objectif les études pratiques projetées par la Commission dans différents domaines et qui en partie sont déjà en cours.

Les résultats de tous ces efforts serviront à la coordination des travaux entrepris dans les Etats membres en vue du développement régional. Ils fourniront également à la Commission et aux autres institutions de la Communauté des indications sur la meilleure façon d'utiliser les instruments dont elles disposent pour influencer le développement régional. Parmi ces instruments figurent notamment les crédits de la Banque européenne d'investissement, du Fonds social et du Fonds des structures agricoles dont la création a déjà fait l'objet d'une proposition de la Commission au Conseil.

Ces multiples points d'application garantissent une orientation commune des efforts des Etats membres et des efforts de la Communauté en vue de l'objectif commun de politique régionale.

Toutes ces actions que la Commission déploie ou prépare ne peuvent être appréciées à leur juste valeur si on les voit uniquement sous l'aspect de la politique économique auquel je me suis borné ici pour l'essentiel. Pour notre Communauté en voie d'édification, il y va de beaucoup plus. La politique régionale signifie une action de toute la Communauté en faveur de parties de celle-ci. Elle exprime ainsi la solidarité existant entre les membres de la Communauté et dans la Communauté en tant qu'ensemble.

Cette solidarité exige par conséquent, d'une part, l'adhésion entière des Etats membres et des citoyens de la Communauté. D'autre part, aucune adhésion à cette Communauté n'est possible à la longue sans une action communautaire qui compense les inégalités de développement économique. Une politique régionale efficace apparaît ainsi à la fois comme une condition et comme une conséquence de la solidarité politique qui lie tous les pays membres.

Cette solidarité ne peut, certes, s'arrêter aux frontières de la Communauté. Dès le début, la Communauté européenne était placée devant la tâche de promouvoir harmonieusement le développement intérieur et extérieur. Ceci vaut également pour la politique régionale : dans la définition et la mise en oeuvre de sa propre politique de développement intérieur, la Communauté doit garder en vue la solidarité qui la lie au monde libre. La solidarité vers l'extérieur, c'est-à-dire surtout l'aide au développement, ne sera convaincante en politique intérieure que si elle va de pair avec un effort corrélatif de solidarité vers l'intérieur. Mais l'inverse est également vrai. Sur le plan de la politique mondiale, une aide au développement pratiquée comme oeuvre de solidarité du monde libre ne sera convaincante que si elle s'accompagne d'actions analogues à l'intérieur. En termes familiers on pourrait dire : une grande générosité n'a pas grande valeur lorsque celui qui donne laisse en même temps dans les privations des membres de sa propre famille.

Mais une telle imbrication n'a pas que des motifs politiques. A long terme, une politique régionale ne saurait être efficace que si elle ne va pas à l'encontre de l'imbrication de l'ensemble de la Communauté avec le monde libre. Par conséquent, il est par exemple nécessaire de ne pas concentrer les projets industriels encouragés par des mesures de politique régionale sur les secteurs où manifestement l'impératif de la division du travail à l'échelle mondiale exige que nous laissions ces activités à nos partenaires d'outre-mer. La maxime selon laquelle la politique régionale ne doit pas préserver artificiellement les structures existantes, mais doit au contraire tenir compte de l'impératif de l'échange permanent, reçoit ici encore une illustration supplémentaire.

La politique régionale constitue ainsi un élément essentiel dans notre politique économique et sociale. Essentiel pour que notre potentiel économique soit pleinement utilisé, essentiel pour que la solidarité s'affirme à l'intérieur de la Communauté, essentiel enfin pour que la Communauté s'insère dans le monde libre.

---