COMMUNAUTE
ECONOMIQUE
EUROPEENNE
Commission

Rapports de groupes d'experts sur

La politique régionale dans la Communauté Économique Européenne

Bruxelles, juillet 1964

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Commission

Rapports de groupes d'experts

sur

La politique régionale dans la CEE

Bruxelles, juillet 1964

SOMMAIRE GENERAL

Objectifs et méthodes de la politique régionale
(groupe n° 1)

	Pages
RAPPORT	9
Introduction	15
Chapitre I - Principes généraux	17
Chapitre II - Facteurs de l'économie régionale	28
Chapitre III - Types principaux de politique régionale	44
Chapitre IV - Elaboration de la politique régionale	51
Chapitre V - Mise en œuvre de la politique régionale	59
Conclusions	71

ANNEXES

I - La politique du gouvernement fédéral en matière de structure régionale M. W. LANGER	81
II - Vers une programmation économique régionale en Belgique M. J. VAN WATERSCHOOT	86
III - Les principes de la politique suivie en France en matière de développement économique M. Ph. LAMOUR	92
IV - Le plan des interventions extraordinaires de la Caisse du Midi en Italie M. G. PESCATORE	109
V - La politique régionale au Luxembourg M. P. CAMY	118
VI - La politique régionale aux Pays-Bas M. M.C. VERBURG	122
VII - L'activité de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement régional M. A. CAMPOLONGO	125

Pages

L'adaptation des régions d'ancienne industrialisation
(groupe n° 2)

RAPPORT 129

Introduction 135

Partie I - L'inadaptation de certaines régions d'ancienne industrialisation 137

Partie II - La conversion des régions d'ancienne industrialisation 152

Partie III - Conclusions et suggestions d'actions futures 174

ANNEXES

I - Analyse de quelques régions-types 191

II - La conversion régionale dans les législations nationales et dans les traités européens 210

III - Les problèmes de la restructuration urbaine et la conversion régionale 236

IV - Nécessité et possibilités de la prévision statistique dans l'étude des phénomènes d'inadaptation régionale 246

Moyens de la politique régionale dans les Etats membres
(groupe n° 3)

RAPPORT 249

Introduction 255

Résumé et conclusions 259

Partie I - Les avantages accordés dans le domaine de l'infrastructure 267

Partie II - Les avantages financiers 303

Partie III - L'adaptation de l'organisation administrative aux problèmes de développement régional 342

ANNEXES

I - Le nouveau régime des aides en France après les décrets du 21 mai 1964 359

II - L'exécution des tâches relatives au développement régional dans la république fédérale d'Allemagne d'après l'exemple du Land de Basse-Saxe
note de M. FLEMES 362

III - L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en France
note de M. BLOCH-LAINE 374

		Pages
IV -	L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en Italie	
	note de M. de RITA	386
V -	Bref aperçu des principaux organismes s'occupant d'économie régionale en Belgique	
	note de M. PEERENBOOM	393
VI -	L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux aux Pays-Bas	
	note de M. MOSES	397
VII -	Tableaux:	
	— principales subventions en capital	399
	— principaux crédits à intérêt réduit	401
	— principales bonifications d'intérêt	403
	— principales garanties de crédit	404

Groupe n° 1

chargé d'examiner les problèmes des régions à développer

Objectifs et méthodes de la politique régionale

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	15
Chapitre I: PRINCIPES GENERAUX	17
A. Prise de conscience des problèmes régionaux	17
B. Le concept de région dans la Communauté européenne	18
C. L'existence de fait des déséquilibres régionaux	20
D. Les problèmes régionaux dans la Communauté	21
a) Régions comportant un ou plusieurs grands centres industriels ou situées à faible distance de l'un de ceux-ci	21
b) Régions à activité agricole dominante et à population dense	22
c) Régions à activité agricole dominante et à population clairsemée	23
E. Conséquences économiques et sociales des déséquilibres régionaux	23
F. Objectif	26
G. Principes	27
Chapitre II: FACTEURS DE L'ECONOMIE REGIONALE	28
A. Le rôle des infrastructures	28
a) Le concept d'infrastructure	28
b) L'infrastructure - facteur du développement régional	28
B. Contribution des différentes activités au développement régional	30
C. Rôle de l'agriculture	31
a) Importance de l'agriculture dans le développement régional	31
b) Evolution de l'agriculture	32
c) Conséquences de l'évolution de l'agriculture	32
d) Types principaux d'évolution agricole	33
D. Rôle des services ayant une fonction suprarégionale	36
a) Administrations et offices nationaux et internationaux	36
b) Organes de décision des entreprises	36
c) Tourisme de vacances	36
E. Spécialisation et diversification de l'industrie	37
a) Effet sélectif des structures industrielles	38
b) Spécialisation du milieu humain	39
c) Conséquences de la spécialisation industrielle	39
F. Contribution des activités induites	42

Pages

Chapitre III: TYPES PRINCIPAUX DE POLITIQUE REGIONALE 44

A. Régions comportant un ou plusieurs grands centres industriels ou situées à faible distance de l'un de ceux-ci 44
a) Problèmes des centres principaux 44
b) Développement de centres industriels secondaires (zentrale Orte) 46

B. Régions à activité agricole dominante et à population agricole dense 46
a) Promotion d'un pôle industriel de développement 46
b) Amélioration des structures agricoles 47
c) Promotion du tourisme 48
d) Formation professionnelle 48

C. Régions à activité agricole dominante et à population clairsemée 48
a) Amélioration des structures agricoles 49
b) Promotion d'activités complémentaires 49
c) Réorganisation des structures rurales 50

Chapitre IV: ELABORATION DE LA POLITIQUE REGIONALE 51

A. Etude prévisionnelle de la démographie et de l'emploi 52
a) Intérêt et difficulté de l'établissement de perspectives quantitatives en matière de population et d'emploi 52
b) Méthode proposée 53
c) Observations finales 54

B. Choix de la politique régionale 54
a) Unité de la politique régionale au sein de chaque région 55
b) Coordination entre les politiques menées dans les différentes régions de la Communauté 56
c) Nécessité d'une adaptation permanente 58

Chapitre V: MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE REGIONALE 59

A. Orientation des activités économiques, notamment par l'octroi d'avantages financiers et fiscaux 59

B. Programmes régionaux d'infrastructure 61
a) Plan régional de l'enseignement 63
b) Plan d'aménagement régional et de développement des infrastructures socio-culturelles 65
c) Programme régional des infrastructures économiques proprement dites 67

C. Animation régionale 69

CONCLUSIONS 71

A. Résumé du rapport 71

B. Autres suggestions 79

Pages

Annexes

I. La politique du gouvernement fédéral en matière de structure régionale
M. W. LANGER 81

II. Vers une programmation économique régionale en Belgique
M. J. VAN WATERSCHOOT 86

III. Les principes de la politique suivie en France en matière de développement économique
M. PH. LAMOUR 92

IV. Le plan des interventions extraordinaires de la Caisse du Midi de l'Italie
M. G. PESCATORE 109

V. La politique régionale au Luxembourg
M. P. CAMY 118

VI. La politique régionale aux Pays-Bas
M. M.C. VERBURG 122

VII. L'activité de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement régional
M. A. CAMPOLONGO 125

Introduction

A la suite de la conférence sur les économies régionales qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 1961, la Commission a décidé, en accord avec les hauts fonctionnaires qui, dans chacun des pays membres de la CEE, sont responsables de la politique régionale, de demander à des groupes de travail restreints, composés de personnalités particulièrement qualifiées, d'approfondir certains problèmes évoqués lors de la conférence.

Un de ces groupes a été chargé « d'examiner les méthodes pouvant être employées dans chaque Etat membre pour accélérer le développement des régions actuellement moins favorisées de la Communauté.

» Ce problème a fait l'objet de plusieurs rapports lors de la conférence. Le problème de la dispersion ou de la concentration géographique des investissements nouveaux a été particulièrement discuté et l'on a souligné que les méthodes employées différaient suivant les régions. La méthode dite des [points centraux] a été exposée; par ailleurs la notion de [pôle de développement] est à l'origine de l'étude entreprise par la Commission en Italie du Sud.

» Ce groupe aurait pour tâche d'examiner les conditions de développement de centres industriels et de rechercher quelle forme peut revêtir l'industrialisation de certaines régions, l'objectif étant d'amorcer, par des interventions initiales, un processus cumulatif de développement.

» Cet échange d'expériences pourrait s'étendre à l'examen des équipements sociaux et culturels, dont le rôle dans tout projet de développement est déterminant : il s'agit des problèmes du logement, de l'école, de l'organisation des loisirs, et, plus généralement, de la vie sociale dans les régions en voie de développement ».

Le groupe de travail qui a établi le présent rapport était composé des personnalités suivantes:

Président:

Dr. W. LANGER, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Bonn;

Membres:

M. P. CAMY, secrétaire du service d'étude au ministère des affaires économiques, Luxembourg;

Dott. M. DOMINICI, direttore dell'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia, Palermo;

Dr. W. GIEL, Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium, Bonn;

Prof. Dr. G. ISENBERG, Ministerialrat im Bundesministerium für Finanzen, Bonn;

M. Ph. LAMOUR, président de la Commission nationale d'aménagement du territoire, Paris;

Prof. G. PESCATORE, presidente della Cassa per il Mezzogiorno, Roma;

M. G. PIERRET, conseiller technique du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB), Lorient;

Prof. dr. J. VAN WATERSCHOOT, wetenschappelijk adviseur bij het Programmatiebureau, Brussel;

Drs. M. C. VERBURG, directeur van het Economisch technologisch instituut voor Zeeland, Middelburg.

Ont été associés aux travaux du groupe:

— comme représentant de la Haute Autorité de la CECA: Dott. R. SOLIMA;

— comme représentant de la Banque européenne d'investissement: professore A. CAMPOLONGO

— ainsi que des représentants des différents services intéressés de la Commission.

Le secrétariat a été assuré par la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission.

Dans une première phase de ses travaux le groupe a analysé la politique régionale dans les six Etats membres.

Puis il a réparti entre ses membres la charge de préparer des rapports sur les principaux problèmes qui s'étaient dégagés de la confrontation des politiques nationales.

La discussion de ces rapports a montré que, si la diversité des situations justifiait l'emploi de méthodes différentes suivant les régions, il n'en était pas moins nécessaire de prendre une vue systématique des objectifs et des méthodes de la politique régionale dans la Communauté européenne.

Tel est l'objet du présent rapport, auquel on a joint, en annexe, les rapports sur la politique régionale dans les six Etats membres que le groupe a discutés au cours de la première partie de ses travaux, ainsi qu'une note sur l'activité de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement régional.

CHAPITRE I

Principes généraux

A. PRISE DE CONSCIENCE DES PROBLEMES REGIONAUX

Jusqu'à la grande crise des années 1930, on considérait généralement que la répartition géographique du développement économique provenait surtout des conditions naturelles, et qu'il était vain de chercher à la modifier. Les variations relatives de la richesse des différentes nations et des différentes régions étaient encore mal connues; il ne semblait pas possible d'atténuer ces écarts. Les conséquences des décisions des pouvoirs publics centraux sur la répartition de l'activité économique entre les diverses régions étaient envisagées principalement sous leur aspect politique.

L'apparition, au cours de la grande crise, de vastes zones de chômage dans des régions jusque là riches et prospères a amené ça et là les pouvoirs publics, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis surtout, à amorcer une politique régionale de lutte contre le chômage; mais, avec la fin de la crise, puis la guerre, ces poches de chômage se sont résorbées sans que l'on ait toujours pu distinguer, dans cette amélioration, l'effet des mesures locales de celui de la conjoncture générale.

Mais l'exemple de ces opérations, notamment celui de la Tennessee Valley Authority, avait influencé la pensée économique, cependant que la crise et la guerre amenaient à remettre en question beaucoup de structures considérées jusque là comme acquises.

Aussi, dès que les destructions de la guerre eurent été réparées et que la vie fut redevenue normale en Europe occidentale, les problèmes régionaux prirent une importance nouvelle dans les différents Etats qui forment aujourd'hui la Communauté économique européenne.

Non seulement dans les pays membres, mais aussi dans le reste de l'Europe et en Amérique, les Parlements discutent désormais de ces problèmes. Lors de l'élaboration des textes législatifs, on prend en considération, beaucoup plus qu'auparavant, leurs répercussions régionales et, parfois, on y incorpore des clauses préférentielles ou dérogatoires en faveur de certaines régions. Enfin certains textes sont spécialement consacrés aux objectifs de l'action régionale.

Le traité de Rome n'a pas échappé à ce courant. Les signataires, soucieux d'assurer le développement harmonieux de leurs économies en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées (préambule), ont assigné pour mission à la Communauté de promouvoir, notamment, un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté; certains articles (39 par. 2, 42, 80 et 92 notamment) ont prévu des dérogations aux règles de concurrence pour tenir compte des exigences de la politique économique régionale, des besoins des régions sous-développées ainsi que des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques. La Banque européenne d'investissement, instituée par les articles 129 et 130 pour participer au financement de projets d'intérêt communautaire, a consacré près

des trois quarts de ses moyens à des opérations contribuant à la mise en valeur des régions moins développées.

Mais la réalité profonde de l'évolution récente se manifeste surtout par un vaste courant d'initiatives qui traduit l'esprit nouveau des populations dans le cadre régional, et qu'il faut considérer comme l'une des expressions modernes du civisme.

B. LE CONCEPT DE REGION DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Suivant les circonstances et les traditions nationales, le concept même de région a pris des formes différentes suivant les Etats membres.

En Allemagne, du fait de la structure fédérale de l'Etat, les Länder constituent les entités régionales principales; ils disposent d'une grande autonomie qui leur donne une efficacité certaine en politique régionale.

En France, la structure départementale, figée depuis cent cinquante ans, est devenue, de ce fait, un cadre difficilement remplaçable en ce qui concerne l'administration d'exécution. Toutefois, dès que l'on a entrepris, en 1955, de coordonner l'action des pouvoirs publics avec les initiatives privées en vue de promouvoir le développement régional, il est apparu nécessaire de regrouper les départements en vingt et une circonscriptions, dans le cadre desquelles sont établis les programmes régionaux de développement économique. La mise en place des institutions régionales chargées de leur exécution n'est pas encore terminée.

En Italie, la structure de l'Etat repose sur les « regioni » dont quelques - unes, à statut spécial, telles que la Sicile, la Sardaigne, la vallée d'Aoste, le Haut-Adige, le Frioul - Vénétie julienne, ont déjà été créées, d'autres, à statut normal, sont en cours de formation.

Dans le domaine de la politique de développement, il faut d'ailleurs faire une distinction fondamentale entre les régions de la partie septentrionale et centrale du pays, et celles du Midi. Dans les premières, la politique de développement économique s'insère déjà dans un cadre régional, et ceci tendra à s'accentuer à l'avenir.

En ce qui concerne le Midi au contraire, la politique de développement a été conduite, depuis 1950, selon un plan extraordinaire de quinze ans, sur la base d'une conception unitaire, englobant toutes les régions du Midi. Il s'agit, en d'autres termes, d'un plan « suprarégional », tant par ses dimensions territoriales que par le caractère global de ses prévisions qui se rapportent à une vaste zone comprenant des unités régionales distinctes. Par conséquent, le plan pour le Midi se différencie des véritables plans régionaux, envisageant des territoires situés dans le cadre géographique et territorial d'une région déterminée, par le fait qu'il se rapporte à un territoire plus étendu.

Ceci explique le cadre différent dans lequel s'effectue la sélection des interventions, les modalités particulières de leur exécution, ainsi que le caractère spécial des organismes préposés à la planification, à la programmation et à l'exécution.

En Belgique et aux Pays-Bas, la délimitation régionale reste à effectuer, mais compte tenu des dimensions de ces pays, le problème présente moins d'urgence.

Un précédent groupe de travail d'experts nationaux en matière de politique régionale, réuni auprès de la Commission, a tenté d'établir un découpage régional homogène sur l'ensemble de la Communauté en vue duquel il a précisé la notion de région:

« A cet égard, la constatation que l'activité économique suscite dans l'espace des formes de polarisation qui naissent de relations d'interdépendance et de complémentarité géographique, économique et sociale lui a paru très importante (au groupe de travail). En effet, un espace économique national s'articule ainsi en un certain nombre d'unités territoriales réunissant des activités économiques complémentaires et fortement liées, gravitant autour de centres urbains où se localisent d'importantes fonctions économiques, en particulier les fonctions de décisions. En outre, ces centres jouent presque toujours un rôle très important du point de vue intellectuel et culturel. Ces agglomérations ont dès lors une importance essentielle pour l'identification d'une unité territoriale, dont, en première approximation, les limites correspondent à celle des aires d'influence de son ou de ses agglomérations principales.

» La notion de région paraît avoir un sens du point de vue social dans la mesure où le milieu humain d'une région présente certains caractères propres par rapport à d'autres régions même avoisinantes. C'est ainsi que les migrations interrégionales de travailleurs, même à l'intérieur des frontières d'un pays, peuvent soulever des problèmes d'assimilation dans les régions qui les accueillent. On peut donc concevoir que la possibilité pour les travailleurs de se déplacer sans dépaysement ou déracinement soit aussi un des critères à prendre en considération pour tracer les limites des régions que l'on appellerait socio-économiques pour évoquer leur signification largement humaine.

» Ainsi comprises, les régions socio-économiques forment jusqu'à un certain point des ensembles fonctionnels distincts des ensembles adjacents. Elles peuvent constituer un cadre particulièrement adapté à l'action par leurs dimensions et leur structure. Elles se prêtent en effet à une coordination efficace de divers facteurs et organismes dont dépend le développement économique ».

Ces critères sont parfaitement adaptés aux problèmes régionaux mais leur mise en œuvre s'est avérée très délicate.

L'essai de délimitation régionale établi par ce groupe de travail a été publié dans les « Documents de la conférence sur les économies régionales ».

Les régions qui constituent généralement, à l'échelle nationale, le cadre utilisé par les pays membres pour l'application de leurs politiques régionales ont été retenues comme base, pour permettre aussi bien la coordination souhaitable de ces politiques qu'une meilleure appréciation des degrés relatifs de développement. Ainsi ont été retenues, en France, les circonscriptions d'action régionale et, en Italie, les régions administratives, pour lesquelles sont prévus des programmes de développement.

Il a été jugé souhaitable de regrouper, dans de grandes régions socio-économiques, à l'échelle communautaire, les régions de base ainsi définies, en vue notamment d'étudier les conséquences de la réalisation de l'union douanière et de l'intégration économique sur des espaces immédiatement inférieurs aux territoires nationaux. On peut noter qu'en France, on envisage maintenant de regrouper, sous le nom

de secteurs territoriaux, des ensembles de plusieurs circonscriptions d'action régionale, dont l'ampleur et la délimitation se rapprochent de celles de ces grandes régions socio-économiques.

Cet essai provisoire fournit un cadre pour l'étude des problèmes régionaux dans la Communauté; mais il apparaît que, pour souhaitable qu'elle soit, l'harmonisation des découpages régionaux dans l'ensemble des pays de la Communauté n'est pas encore possible, d'autant plus d'ailleurs qu'en plusieurs cas des régions économiquement et humainement homogènes sont partagées par les frontières nationales.

Aussi, tout en ayant pleinement conscience des défauts plus ou moins graves des structures existantes, tant en ce qui concerne le découpage des régions que leurs institutions, le groupe constate que les découpages régionaux et les institutions sont des données de fait pour l'économiste.

C. L'EXISTENCE DE FAIT DES DESEQUILIBRES REGIONAUX

Dans chacun des pays de la Communauté européenne, certaines régions sont économiquement et socialement moins évoluées que d'autres. Cette différence dans le développement n'est pas due, à l'origine, à la moindre qualité des hommes qui les habitent, elle tient, dans la plupart des cas, aux conditions naturelles défavorables et aux diverses circonstances qui, en décourageant l'effort et l'initiative des meilleurs d'entre eux, ont finalement influencé le comportement humain dans la région.

Pour autant qu'elle résulte des facteurs naturels, cette situation est moins sensible dans les pays dont le territoire est restreint et dont les éléments géographiques et climatiques sont relativement homogènes que dans les pays dont l'ampleur territoriale comporte des contrastes importants par la diversité du relief, du sol et des climats et, en conséquence, par la variété des catégories humaines.

A l'échelle communautaire, les déséquilibres deviennent très importants. Une première étude qui se référait à l'année 1955 — mais il s'agit de phénomènes de structure qui évoluent très lentement — donnait un ordre de grandeur des différences de développement entre les régions de la Communauté. L'indice du produit régional brut par habitant, calculé pour les soixante-huit régions de base retenues pour la Communauté, variait, autour de la moyenne communautaire prise pour base 100, de 40 pour certaines régions méridionales à plus de 130 pour les régions hautement développées comme le Rheinland-Westfalen, ou la région parisienne. Bien que certains chiffres de cette étude aient été faussés par des éléments dont on n'a pas pu tenir suffisamment compte, leur dispersion correspond à la réalité et l'écart de produit régional brut par habitant entre les régions les plus pauvres et les régions les plus actives est de l'ordre du simple au triple.

La connaissance quantitative de ces problèmes est encore très insuffisante. L'Office statistique des Communautés européennes a entrepris de l'améliorer, mais ces travaux, qui portent en premier lieu sur l'évaluation des produits régionaux, supposent, dans tous les États membres, une amélioration des statistiques régionales pour qu'elles puissent être comparées.

D. LES PROBLEMES REGIONAUX DANS LA COMMUNAUTE

La disparité des produits régionaux n'est d'ailleurs qu'un des aspects de la variété des situations économiques et sociales des régions qui composent la Communauté.

En effet, non seulement ces régions ont atteint des niveaux de développement très différents, mais à ces écarts de produit régional correspondent en général des structures profondément différentes qui nécessitent des politiques régionales spécifiques.

Le développement économique se présente dans des conditions très différentes dans les régions qui comportent déjà un ou plusieurs grands centres industriels ou qui sont situées à faible distance de l'une de ceux-ci et dans les grandes régions, en général périphériques, qui sont restées dans leur ensemble essentiellement agricoles. Dans ce deuxième groupe, il faut encore distinguer selon que la population est restée très dense ou est déjà relativement clairsemée.

a) *REGIONS COMPORTANT UN OU PLUSIEURS GRANDS CENTRES INDUSTRIELS OU SITUEES A FAIBLE DISTANCE DE L'UN DE CEUX-CI*

Il s'agit de régions qui disposent déjà de grands centres industriels, en général très dynamiques, mais qui comportent aussi des zones moins développées.

Dans certains cas, des frontières administratives séparent certaines de ces zones du centre industriel principal, souvent très proche, constituant ainsi, artificiellement, des régions sans pôle de développement mais dont les problèmes ne sont pas fondamentalement distincts de ceux qui se posent dans les zones les moins développées des régions qui comportent un grand centre industriel.

De même, les frontières entre Etats de la Communauté ont, jusqu'à maintenant, gêné considérablement le développement des régions qu'elles partageaient; il s'agit de séquelles du passé que l'établissement du marché commun doit permettre de résorber rapidement.

1. *Zones d'ancienne industrialisation*

Dans certaines zones, dont la Ruhr est le type, mais auquel s'apparentent le sillon Sambre et Meuse, le Nord français et l'ensemble que constituent le grand-duché du Luxembourg, la Sarre et la Lorraine, le développement économique est né, au siècle dernier, de la présence du charbon et du minerai de fer qui, grâce aux difficultés de transport, a attiré la sidérurgie, industrie de base principale de cette époque. Celle-ci, à son tour et pour les mêmes raisons, a attiré les industries mécaniques dont le développement a continué depuis par un effet cumulatif.

Ces zones sont le siège de transformations rapides qui résultent d'évolutions divergentes.

La main-d'œuvre occupée dans les charbonnages diminue sous le double effet de l'amélioration de la productivité et de la réduction de la part du charbon dans l'approvisionnement énergétique.

Par contre, l'industrie mécanique qui dispose là d'un large marché de main-d'œuvre très qualifiée, et qui, grâce à sa prospérité, peut attirer la main-d'œuvre non qualifiée disponible dans les régions moins développées, s'y développe très rapidement.

La sidérurgie se développe moins vite, car, bien qu'elle profite de l'accroissement de son marché local, elle est de plus en plus concurrencée sur les marchés d'exportation par les sidérurgies portuaires.

Selon l'importance relative de ces trois groupes d'activité, la zone peut être en expansion plus ou moins rapide ou même, dans certains cas, en crise; la complexité et l'importance des problèmes posés par ce phénomène ont justifié la création d'un groupe de travail spécial, chargé d'étudier notamment les problèmes posés par celles de ces régions où les industries en expansion apparaissent insuffisantes pour prendre le relais des anciennes activités principales, aujourd'hui en crise, telles que les charbonnages et certaines autres industries de base.

2. *Zones d'industries de transformation*

Au cours du XIXe siècle, diverses industries s'étaient aussi développées dans les grands ports et dans les grandes villes.

Dans les ports, il s'agissait surtout du traitement des produits importés, produits alimentaires exotiques, matières grasses et minerais non ferreux, car le coût des transports maritimes excluait alors le transport à longue distance du minerai de fer. L'énergie nécessaire était fournie par le charbon, apporté dans des conditions avantageuses par voie maritime.

Dans les grandes villes, il s'agissait surtout des produits de consommation nécessaires pour servir le marché local: meubles, confection, moyens de transport, produits alimentaires, matériaux de construction.

Dès que l'amélioration des transports l'a permis, la main-d'œuvre et les cadres industriels ainsi rassemblés ont attiré l'industrie mécanique, qui constitue maintenant la base des pôles industriels que sont Hambourg, le Randstad hollandais, l'agglomération parisienne, la région de Milan pour ne citer que les plus importants.

3. *Zones agricoles*

A côté de ces zones industrialisées, très concentrées, à haut niveau de vie, subsistent souvent, soit au sein des mêmes régions socio-économiques, soit dans des régions très voisines, des zones peu développées à prédominance agricole, où le niveau de vie relativement médiocre souffre de la comparaison avec celui dont bénéficie la population des grands centres industriels que l'amélioration de conditions de transport rend maintenant très proches.

b) *REGIONS A ACTIVITE AGRICOLE DOMINANTE ET A POPULATION DENSE*

Dans certaines régions, l'agriculture constitue encore l'activité dominante. Elle est restée encore en grande partie « autoconsommatrice » et sa productivité est généralement très insuffisante. C'est notamment le cas pour le sud de l'Italie (Mezzogiorno continental, Sicile et Sardaigne) et, à un moindre degré, pour la partie de l'Ouest français couverte par le bocage. L'industrie, trop dispersée, manque souvent de dynamisme et les fluctuations de son activité sont d'autant plus sensibles socialement que le réemploi de la main-d'œuvre sur place y est en général difficile.

Les quelques grandes unités d'industries de base, qui s'y sont implantées pour exploiter des ressources naturelles, et celles que les pouvoirs publics ont réussi à attirer par des aides financières, restent isolées techniquement et psychologique-

ment. L'absence de grands centres d'industries de transformation y entrave l'industrialisation.

La population agricole y est largement sous-employée et ses éléments les plus dynamiques, ne trouvant pas d'occupation dans la région en dehors de l'agriculture, sont souvent contraints d'émigrer à longue distance : vers le nord de l'Italie et les autres pays de la Communauté pour ceux du Mezzogiorno, vers la région parisienne pour les Bretons et les Bas-Normands.

Le développement rapide de l'économie de la Communauté et l'amélioration des communications et des transports font que les conditions de vie traditionnelles dans ces régions sont de plus en plus malaisément acceptées; de ce fait, l'émigration s'accélère à un rythme qui risque de compromettre les chances de développement de ces régions.

c) *REGIONS A ACTIVITE AGRICOLE DOMINANTE ET A POPULATION CLAIRSEMEE*

Ces régions représentent le résultat de l'évolution des « régions à activité agricole dominante et à population dense » qui ont subi une émigration intense et où aucun centre industriel ne s'est développé suffisamment. L'industrie locale a souvent vieilli sans se renouveler.

Dans certains cas, c'est celui en particulier de plusieurs régions françaises situées au sud de la Loire et à l'ouest du Rhône, cette émigration n'a pas été l'occasion d'une amélioration des structures agricoles. Les éléments les plus jeunes de la population ont émigré et le renouvellement de la population n'est plus assuré, au moment même où le non-remplacement d'un certain nombre d'agriculteurs permet la constitution d'exploitations suffisamment importantes pour fournir un revenu convenable à des agriculteurs qualifiés.

Dans d'autres régions, la réduction de la population agricole a permis l'assainissement des structures dans ce secteur.

Dans les deux cas, la diminution de la population n'a que rarement été accompagnée d'un regroupement des villages; souvent aussi, le seuil de viabilité des agglomérations n'est plus atteint avec toutes les conséquences qui en résultent pour la vie économique et sociale.

E. CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET SOCIALES DES DESEQUILIBRES REGIONAUX

Il est inévitable qu'il existe entre les diverses régions des différences de produit moyen par tête. L'expérience du passé a d'ailleurs montré que les territoires dont le potentiel économique était le plus fortement valorisé représentaient l'élément moteur de l'expansion économique et du progrès technique des nations. Ces territoires ont fourni une contribution importante à l'accroissement du produit national; ainsi, il ne faut pas méconnaître que la prospérité de l'Europe occidentale et en particulier l'avance acquise, sur le plan économique, par rapport à d'autres régions, a été obtenue en grande partie dans les zones industrielles qui dépendaient du charbon et de l'acier. Ce sont ces zones, en définitive, qui ont permis l'im-

posante expansion industrielle de l'Europe et, par voie de conséquence, l'élévation de son niveau de vie. Toute tentative visant à freiner le développement économique dans ces régions aurait à l'époque ralenti le progrès économique global des nations intéressées. Toutefois, il semble que l'on aurait pu y mieux adapter l'évolution aux besoins de la population, grâce à des mesures d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Les impératifs techniques qui, à l'époque, attiraient l'industrie sur les bassins charbonniers ont perdu beaucoup de leur importance, mais, comme nous le verrons plus loin, les industries de transformation, dont actuellement l'importance est déterminante pour le niveau de vie, nécessitent encore aujourd'hui une certaine concentration industrielle.

La prospérité de l'économie justifie pleinement des différences importantes d'activité économique suivant les régions et suivant les zones. La diminution de la population active agricole doit permettre aux agriculteurs qui resteront à la terre d'avoir des exploitations suffisamment importantes pour obtenir des revenus convenables; tout le monde ressent la nécessité de conserver des zones calmes, consacrées au repos et à la détente, entre les régions urbanisées à haute activité économique.

Mais ces déséquilibres entraînent, dès qu'ils deviennent excessifs, des gaspillages graves:

— gaspillages humains, surtout dans les régions où le sous-enseignement aigu empêche que les mieux doués des enfants puissent poursuivre normalement leurs études et fournir à l'économie les cadres qui sont nécessaires à sa prospérité; dans les régions sous-développées, le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, quoique faible, ne doit pas faire illusion car, du fait du trop petit nombre de privilégiés qui peuvent poursuivre leurs études, la sélection nécessaire n'est pas toujours effectuée;

— gaspillages des ressources naturelles dans certaines régions : c'est le cas en particulier en Sicile où la surexploitation agricole entraîne la destruction des ressources naturelles et notamment la dégradation des sols, alors qu'ailleurs, au contraire, le vieillissement de la population agricole ne permet pas de tirer le meilleur parti possible des ressources existantes.

Ces gaspillages sont d'autant plus graves que la région est plus importante, tant du point de vue de l'étendue du territoire que, surtout, du nombre des hommes qui l'habitent.

Dans les régions les plus pauvres, le sous-développement résulte d'une productivité insuffisante du travail et du capital, qui est elle-même liée aux défauts des structures sociales et de l'ambiance générale; l'obstacle majeur que rencontre l'évolution économique est cette inadaptation du facteur humain aux exigences du développement.

Ces déséquilibres et ces gaspillages portent préjudice directement ou indirectement non seulement aux régions défavorisées, mais aussi aux régions les plus avancées.

a) En ce qui concerne les régions défavorisées, le sous-développement a tendance à s'accentuer selon le processus cumulatif inverse de celui qui tend à accentuer

sans cesse le mouvement progressif dans les régions au développement économique satisfaisant, dans lesquelles la pression d'une évolution permanente de besoins, suscitant l'initiative et l'imagination créatrice, stimule les progrès de la productivité.

Dans les régions défavorisées, au contraire, l'insuffisance des structures générales et de la qualification de la main-d'œuvre découragent l'implantation industrielle et incitent la partie la plus active de la population à chercher son emploi dans d'autres régions mieux équipées, ne laissant dans la région défavorisée qu'une population de qualification médiocre. La région se trouve ainsi vidée des éléments dont l'initiative pourrait permettre d'entreprendre une œuvre de redressement, et elle tend à s'engager dans la spirale descendante d'une dégradation économique qu'on a longtemps considérée comme irréversible.

b) Cette situation atteint indirectement les régions déjà développées. Celles-ci sont amenées à assumer la charge des obligations fiscales et sociales que les régions défavorisées ne peuvent prendre en compte que pour une part trop faible par rapport à leur dimension territoriale.

D'autre part, l'insuffisance du pouvoir d'achat des populations des régions défavorisées limite les débouchés des entreprises des autres régions.

D'ailleurs la concentration excessive que l'on constate dans certaines zones ne résulte pas toujours d'une évolution économique normale. Elle est parfois favorisée par la politique trop ambitieuse de certaines autorités publiques. Il est irrationnel que certaines régions, qui bénéficient d'une situation acquise, favorisent encore l'implantation d'activités nouvelles au moment où, du point de vue de leurs bilans d'ensemble, la phase des rendements décroissants a été largement franchie.

De ce fait, la concentration excessive dans certaines régions nuit à une répartition optimale des facteurs de production sur l'ensemble du territoire.

c) L'ensemble du pays a donc le même intérêt à mettre un terme à un déséquilibre économique, aussi préjudiciable aux régions sous-développées, qui le subissent directement, qu'aux régions déjà développées qui en subissent les conséquences indirectes en supportant les charges des régions défavorisées.

Les inconvénients résultant du déséquilibre économique entre les diverses régions à l'intérieur de chaque pays de la Communauté s'étendront à la Communauté elle-même, dès qu'au bilan économique de chaque pays membre se substituera, progressivement, le bilan économique de l'ensemble de la Communauté.

d) D'autre part, la présence, à l'intérieur de la Communauté, de territoires étendus dont le niveau de développement demeurerait inférieur à celui des autres régions tendrait à créer des catégories économiques et sociales dont le niveau de revenus, c'est-à-dire le niveau de vie, voire même le mode de vie, serait trop différent de la moyenne de la Communauté.

Il est superflu de souligner les conséquences politiques et sociales qu'entraînerait une telle situation et le danger permanent qu'elle constituerait pour l'équilibre et l'unité de la Communauté.

F. OBJECTIF

L'objectif est l'élimination des disparités excessives de développement qui existent entre les régions au sein d'abord de chaque Etat membre puis, progressivement, de la Communauté dans son ensemble au fur et à mesure que celle-ci deviendra une entité unifiée assumant les obligations et les charges solidaires d'un même bilan économique.

La politique régionale ne doit pas tendre à contrecarrer systématiquement les tendances à la concentration dans la mesure où elles sont économiquement justifiées, ni à freiner la croissance des régions les plus développées. La recherche d'un nivellement général aurait incontestablement pour effet d'entraver le progrès économique et technique, et souvent même d'empêcher la main-d'œuvre d'abandonner une activité moins productive au bénéfice d'un emploi plus lucratif. Il s'agit plutôt d'éviter les évolutions extrêmes et les inconvénients qui s'y attachent, en accordant, à des régions qui menacent de tomber en-deçà du niveau minimum acceptable du point de vue politique et social, une aide pour leur permettre de démarrer et de se développer. Ces efforts peuvent être judicieusement complétés par des mesures visant à corriger certains excès du processus de concentration dans d'autres zones où il risque d'avoir des inconvénients graves pour la population; une politique clairvoyante d'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit, en outre, créer le cadre approprié.

Cette politique prend donc des formes différentes dans chaque région suivant les problèmes qui s'y posent.

Il s'agit, dans tous les cas, de donner aux hommes des différentes régions la possibilité de contribuer le plus efficacement et de participer à la prospérité de l'ensemble, national d'abord, communautaire ensuite.

Par là même, la politique régionale tend à maximiser le revenu national. En effet, dans la situation actuelle de plein emploi, l'intégration, dans l'économie moderne de marché, des populations qui en avaient été jusque là écartées peut apporter une contribution importante à l'augmentation de la productivité de l'ensemble communautaire.

Mais cette intégration sera d'autant plus efficace et rapide que les populations concernées pourront trouver leur place au sein de l'économie moderne dans leurs propres régions. En effet, l'adaptation à de nouvelles activités, et à un rythme de travail différent, est d'autant plus facile que les facultés d'adaptation des intéressés ne sont pas déjà en grande partie épuisées par les difficultés d'intégration à un milieu différent.

Dans quelques cas exceptionnels, une certaine incompatibilité apparaît entre l'objectif social et la répartition optimale des facteurs de production, qui réclame un compromis réaliste. 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.

Le plus souvent, l'aspect social et l'aspect économique concourent pour la définition de l'objectif, qui veut que l'on corrige, par une action volontaire et ordon-

née, les déséquilibres qui résultent quelquefois de conditions naturelles défavorables, mais, le plus souvent, d'un processus cumulatif découlant d'un désavantage naturel antérieur.

G. PRINCIPES

L'expérience permet de dégager quelques principes applicables à l'action régionale.

a) Le développement économique ne peut pas résulter seulement de réalisations matérielles. Celles-ci sont nécessaires, mais elles ne peuvent suffire.

Des structures matérielles modernes peuvent coexister avec le maintien d'une économie primitive ou dégradée, dans l'indifférence de populations qui ne se sentent pas concernées par les techniques nouvelles, et demeurent attachées à leurs habitudes et à leurs traditions. Cette situation est particulièrement sensible lorsque coexistent, sur le même territoire, des modes de vie différents.

b) Le développement d'une région inadaptée est le résultat d'une évolution générale et coordonnée de l'ensemble de ses agents économiques et de ses catégories sociales, grâce à une meilleure utilisation de ses ressources naturelles et humaines par le progrès technique, certes, mais surtout par l'éducation et la formation professionnelle.

Le développement régional est, avant tout, un effort interne d'adaptation et de création; des infrastructures coûteuses n'apportent rien au développement régional aussi longtemps que les populations locales n'ont pas pris conscience de l'effort à fournir.

Une œuvre de développement économique ne peut avoir d'effets durables sur une région, si elle consiste dans une intervention extérieure sans participation effective des populations intéressées. Ce sont elles, en effet, qui doivent fournir l'effort d'adaptation et de création.

Pour corriger les conditions défavorables qui sont à l'origine de l'insuffisance du développement régional, il faut quelquefois des interventions dont l'ampleur et le coût dépassent les possibilités techniques et financières de la région; l'intervention de l'Etat est alors nécessaire mais la réussite finale dépend essentiellement de l'effort propre des populations de la région intéressée pour utiliser et valoriser cette contribution.

Cela ne peut être atteint que si les animateurs de la région participent à l'élaboration de la politique régionale et en assument la responsabilité vis-à-vis de la population.

CHAPITRE II

Facteurs de l'économie régionale

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 sous-développées; mais l'existence d'infrastructures convenables ne suffit pas à elle seule à susciter les diverses activités économiques et l'infrastructure n'est qu'un des facteurs de leur prospérité.

Le présent titre étudiera donc d'abord le rôle des infrastructures puis la contribution des différentes activités économiques dans le développement régional.

A. LE ROLE DES INFRASTRUCTURES

a) *LE CONCEPT D'INFRASTRUCTURE*

Les éléments d'équipement collectif qui constituent le cadre de la vie économique peuvent être classés en trois groupes:

1. L'infrastructure de formation, c'est-à-dire l'ensemble des moyens d'enseignement général et de formation professionnelle à tous les degrés dont dépend la qualité du potentiel humain de la région, tant en ce qui concerne la main-d'oeuvre et les cadres que les chefs d'entreprise eux-mêmes;

2. Les infrastructures socio-culturelles qui comprennent le logement, les équipements sanitaires, culturels et de loisirs; leur influence est décisive, positive lorsqu'il s'agit de régions bien équipées qui attirent la main-d'oeuvre et les entrepreneurs, négative lorsqu'il s'agit de régions sous-développées où les conditions de vie défectueuses contribuent à accélérer l'émigration;

3. Les infrastructures économiques proprement dites, qui comprennent notamment les zones industrielles, les voies de communication, les réseaux d'énergie et ceux de télécommunication; ces éléments prennent une importance croissante dans l'économie moderne, car la spécialisation des unités de production conduit à une interdépendance de plus en plus marquée des unités de production.

Ces trois types d'infrastructure se retrouvent aux différents niveaux de l'entreprise, du centre et de la région (1).

b) *L'INFRASTRUCTURE - FACTEUR DU DEVELOPPEMENT REGIONAL*

Les régions européennes qui sont actuellement les plus peuplées et qui jouissent du plus haut niveau de vie doivent cette avance à différents facteurs qui ont produit leurs effets surtout dans la seconde moitié du XIXe siècle et au cours des premières décennies du XXe siècle.

---

(1) Les mesures prises par les Etats membres pour développer les infrastructures sont développées dans le rapport du groupe n° 3 (première partie).

Ainsi les conditions techniques, et d'abord l'importance du charbon comme source d'énergie et le rôle de l'acier comme matière première, firent de certaines zones des lieux de prédilection pour la sidérurgie, la construction mécanique lourde et d'autres fabrications exigeant de grandes quantités de fer et d'acier. L'existence de grands axes naturels de transport a encore favorisé le développement de certains centres. La concentration de ces branches d'activité en plein essor provoqua une offre croissante d'emplois dans l'industrie. Il en est résulté un afflux de population en provenance des régions qui ne pouvaient offrir à leur population les mêmes chances de revenus.

La centralisation des fonctions administratives et gouvernementales entraîna, de son côté, un afflux de population dans d'autres régions.

La concentration industrielle ou administrative et la concentration de population qui s'ensuivit amenèrent l'Etat a développer davantage l'infrastructure des régions intéressées. En fournissant à l'économie les infrastructures matérielles nécessaires (routes, réseaux d'adduction d'eau etc.), il créait les conditions de l'expansion de l'industrie et s'assurait ainsi des rentrées fiscales croissantes. En outre, il dut construire des écoles, des hôpitaux et d'autres établissements culturels et sociaux. Cet essor économique et la concentration humaine qu'il a provoquée n'allèrent pas sans tensions et conflits sociaux; cependant le résultat incontestable de cette évolution est que le revenu moyen de ces zones de concentration industrielle est maintenant sensiblement supérieur à celui des autres régions européennes.

Face à ces zones de concentration, d'autres territoires plus ou moins peuplés n'avaient guère participé à la croissance économique. Le revenu de ces territoires peu développés restait stagnant et la partie dynamique de la population émigrait de plus en plus. L'Etat négligea pendant longtemps le développement de l'infrastructure dans ces territoires.

Ce ne sont pas les infrastructures mais d'autres facteurs qui ont été déterminants au départ, par exemple la présence de charbon, la concentration de fonctions gouvernementales ou administratives ou, pour les centres commerciaux, leur localisation sur de grands cours d'eau et d'autres facteurs de ce genre. Mais le développement satisfaisant de l'infrastructure a facilité l'agglomération des capacités économiques, et il a constitué un puissant facteur d'accélération.

Les populations qui se sont fixées dans les régions les plus développées bénéficient de traditions familiales plus dynamiques et de conditions de formation plus adéquates. De plus, la population native de ces régions est constamment renforcée par les éléments les plus dynamiques des autres régions qui y sont attirés par le niveau de vie plus élevé et les possibilités de promotion sociale qu'ils y trouvent. Cette sélection à rebours contribue à entraver le développement des régions les plus pauvres d'où proviennent ces migrants.

La présence de cette main-d'oeuvre qualifiée attire les entreprises et stimule le développement économique qui bénéficie d'ailleurs d'infrastructures matérielles beaucoup plus développées. Ainsi, dans certains territoires où la concentration était basée sur le charbon, on vit s'implanter des entreprises pour lesquelles la proximité du charbon n'était guère nécessaire; elles voulaient simplement profiter des avantages de la bonne infrastructure existante dans la zone de concentration alors qu'elles ne trouvaient pas le minimum d'infrastructure nécessaire dans les territoires au profit desquels la concentration ne jouait pas.

Par son outrance même, ce processus est devenu un sujet de mécontentement. L'opinion est choquée de voir l'écart entre les revenus des régions très peuplées avec une forte concentration économique et ceux des régions moins développées.

Cette situation est d'autant moins admissible que, même si l'on fait abstraction des aspects sociaux et si l'on ne tient compte que des coûts globaux pour l'économie, elle ne correspond plus, par suite de l'évolution technique et économique, à la meilleure répartition des activités de production.

La concentration des populations dans les zones dites prospères y crée des problèmes de plus en plus difficiles à résoudre au fur et à mesure qu'ils deviennent plus urgents.

Les conditions économiques de localisation de certaines industries, notamment les activités de base, sidérurgie et grande chimie de synthèse, se sont modifiées à l'avantage de régions jusqu'ici parmi les plus défavorisées. Mais cette transformation est insuffisante pour entraîner le développement de certaines régions périphériques. Certes de nombreuses branches d'industrie dépendent moins que par le passé de leurs conditions d'approvisionnement. Toutefois la plupart des branches d'activité continuent à avoir besoin de contacts tant entre unités de production qu'avec de nombreux organismes relevant du secteur tertiaire : formation, recherche, développement technique, consultations, réparations, etc.; ces institutions n'existent guère que dans les grands centres urbains. En outre, les cadres supérieurs attachent, également en ce qui concerne leur mode de vie sur le plan privé, une grande importance à jouir dans le domaine social et culturel de services très diversifiés et de haute qualité qu'ils ne trouvent que dans les grandes villes. Il en résulte à nouveau une tendance vers une certaine concentration. De telles concentrations se distinguent par un niveau élevé de l'infrastructure, du standard de vie et des revenus.

Dans les régions où existent déjà des pôles industriels importants, l'amélioration des communications et, en particulier, l'importance croissante des transports routiers permettent maintenant une meilleure répartition géographique de l'activité économique qu'à l'époque du rail. Cette évolution est stimulée par le fait qu'un certain nombre de productions modernes, notamment l'électronique et la mécanique de précision, nécessitent des matières premières et des approvisionnements moins pondéreux que les secteurs industriels qui prédominaient au cours des décennies antérieures.

Le développement d'infrastructures adaptées aux activités qui correspondent à la vocation de la région est donc un élément essentiel pour soutenir les tendances nouvelles qui doivent amener une meilleure répartition du potentiel économique en faveur des zones et des régions jusque là défavorisées. L'infrastructure, de même qu'elle a favorisé le processus de concentration, doit jouer un rôle de support dans la réalisation de nouveaux plans.

B. CONTRIBUTION DES DIFFERENTES ACTIVITES AU DEVELOPPEMENT REGIONAL

Le vaste processus de renouvellement des structures de production agricoles et industrielles du siècle dernier a presque entièrement détruit les équilibres anciens en leur substituant une économie fondée sur les échanges.

C'est cette spécialisation entre les facteurs de production, et notamment entre les régions, qui est à la base de l'amélioration considérable de la productivité qui caractérise l'économie moderne.

Elle se trouve renforcée au fur et à mesure qu'on élimine les barrières entravant la circulation des hommes, des biens et des capitaux. C'est d'ailleurs l'objet même du traité de Rome qui vise à promouvoir, par l'établissement du marché commun, un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté.

Au sein de cette Communauté, le développement d'une région ne peut donc s'appuyer que sur des activités parfaitement concurrentielles dans le marché commun : soit des activités pour lesquelles cette région est la mieux placée, ou parmi les mieux placées, pour servir une grande partie du marché communautaire, soit des activités pour lesquelles la protection géographique amène à produire sur place le bien ou le service en cause.

Pour étudier la contribution des différentes activités 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 etc.; 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.

La distinction entre les activités motrices et liées, d'une part, et les activités induites, d'autre part, est essentielle.

L'action régionale doit porter sur les activités motrices et liées; les activités induites suivent par le simple jeu des forces du marché.

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.

C. ROLE DE L'AGRICULTURE

a) *IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE DANS LE DEVELOPPEMENT REGIONAL*

Le développement de l'agriculture a posé, au cours des dernières années, des problèmes très importants sur le plan régional. De nombreux travailleurs ont quitté ce secteur pour chercher un emploi plus lucratif. Faute de débouchés satisfaisants dans leur propre région, beaucoup ont dû émigrer, soit dans d'autres régions de leurs pays, soit même vers d'autres pays de la Communauté. Le développement économique global des Etats membres, depuis la fin de la guerre, a heureuse-

ment permis de réduire considérablement l'émigration extra-communautaire qui, pour certaines régions, avait joué un rôle important jusqu'à la dernière guerre mondiale.

b) *EVOLUTION DE L'AGRICULTURE*

L'évolution de l'agriculture continue. Elle résulte de la superposition de deux processus:

— d'une part, l'économie agricole, jadis fondée essentiellement sur l'autoconsommation, s'oriente vers une commercialisation de plus en plus complète de ses produits; cette transformation est presque achevée dans les régions les plus développées de la Communauté;

— d'autre part, les formes plus ou moins intensives et plus ou moins actives de l'agriculture tendent à céder la place à des spécialisations plus poussées et plus appropriées; ce processus, beaucoup moins avancé que le précédent, va recevoir du marché commun une impulsion considérable; en effet, par suite de la variété des climats et des conditions pédologiques, c'est dans le domaine de l'agriculture que l'existence de vocations spécifiques pour chaque région est la plus évidente; la mise en place progressive du marché commun pour les produits agricoles doit entraîner, pour l'agriculture de marché, une plus grande spécialisation des régions et un accroissement des échanges interrégionaux.

En dehors des productions agricoles destinées aux échanges interrégionaux, un certain nombre de produits bénéficient d'une protection géographique telle qu'une grande partie de la consommation de chaque région provient de l'agriculture locale. Cette agriculture « induite » occupe une certaine main-d'œuvre, dont l'effectif est à peu près proportionnel à la population urbaine et qui est, paradoxalement, relativement indépendante du territoire agricole disponible. Toutefois, du fait de l'amélioration constante des techniques de conditionnement et de transport des produits agricoles, ce secteur lui-même s'ouvre progressivement aux échanges interrégionaux.

c) *CONSEQUENCES DE L'EVOLUTION DE L'AGRICULTURE*

Jusqu'à ces dernières années, le développement de l'agriculture a été inspiré, avant tout, par la nécessité d'exploiter les ressources naturelles afin d'en tirer le maximum de production et de revenus.

Aujourd'hui, l'objectif est d'améliorer la productivité du travail humain dans l'agriculture : il s'agit d'assurer aux agriculteurs un revenu par tête comparable à celui des autres secteurs d'activité.

On doit donc s'attendre à ce que, dans beaucoup de régions (en particulier les régions de petites exploitations), l'agriculture libère encore une main-d'œuvre importante au cours des prochaines années. Une politique de prix et d'aides en faveur de l'agriculture ne pourra sans doute pas empêcher cette évolution si l'expansion de l'ensemble de l'économie est assez forte. Il se peut qu'avec la hausse générale du niveau de vie apparaissent de nouvelles possibilités de travail dans le domaine de la transformation des produits agricoles, surtout aux alentours des grands centres de consommation. Le nombre d'emplois ainsi créés sera cependant inférieur au nombre de travailleurs qui abandonneront la production agricole proprement dite. Les effectifs du secteur agricole sont appelés à diminuer.

La politique agricole, en particulier la politique des structures agricoles, devra transformer l'agriculture de telle façon que les produits nets par personne occupée s'accroissent sensiblement. Ce n'est que de cette manière que l'on pourra augmenter le revenu moyen des agriculteurs, et donc rendre leur métier plus attirant.

Cette modernisation de l'exploitation agricole devra s'accompagner d'une amélioration de l'infrastructure générale. Les infrastructures intellectuelles, culturelles et matérielles sont ici d'une importance égale. La formation professionnelle des agriculteurs doit être adaptée aux besoins de l'exploitation moderne. Le retard des revenus agricoles par rapport aux autres secteurs, qui va de pair avec l'appauvrissement de nombreuses régions rurales, est imputable, au moins en partie, au fait que la formation et la mentalité des agriculteurs ne répondent pas aux exigences devant lesquelles les producteurs en général — et les paysans en particulier — se trouvent placés dans l'économie moderne.

Une infrastructure efficace et bien équipée dans les divers domaines ne se justifie cependant que si la densité de population d'une région n'est pas inférieure à un certain niveau sans quoi les dépenses d'infrastructure seraient trop élevées par rapport au nombre des habitants.

Abstraction faite des régions dans lesquelles se développent des cultures spéciales nécessitant beaucoup de main-d'œuvre, il existe apparemment une contradiction entre les exigences d'une production agricole moderne — culture de grandes superficies avec peu d'hommes et emploi intensif de machines — et le souhait d'une infrastructure très développée, qui ne vaut qu'à partir d'une certaine densité de population. Cette contradiction peut néanmoins être surmontée si l'on réussit à implanter ou à développer, dans les régions à prédominance agricole, d'autres activités économiques pouvant avoir une influence favorable sur l'activité agricole.

Ce développement est d'ailleurs nécessaire pour que la migration professionnelle inévitable ne devienne émigration hors de la région.

Toutefois les exigences de localisation des autres activités ne coïncident pas avec la répartition actuelle de la population agricole. L'évolution économique en cours implique, en général, une urbanisation accrue : certaines villes moyennes devront se développer et polariser la population présentement disséminée dans toute la région.

d) *TYPES PRINCIPAUX D'EVOLUTION AGRICOLE*

La nécessité de donner à tous les agriculteurs un niveau de vie convenable, comparable — à qualification équivalente — à celui des travailleurs des autres secteurs, suppose une révision générale de l'orientation agricole des différentes régions.

L'expérience des difficultés rencontrées par l'agriculture dans de nombreuses régions amène à classer les types d'évolution sur lesquels doit se fonder actuellement le processus d'adaptation des structures de production en trois groupes.

1. *Processus de rationalisation et d'orientation de la production*

Dans les zones dont les orientations actuelles correspondent aux vocations naturelles, que ce soient des productions animales ou des productions végétales, l'ob-

jectif est, en augmentant les dimensions des exploitations, de permettre d'y réduire les coûts de production en rationalisant les techniques, notamment par une plus grande mécanisation.

2. *Processus d'intensification de la production*

Ce type d'évolution réunit tous les procédés de modification radicale des assolements et des structures là où l'injection massive de capitaux et la diffusion de cultures employant une main-d'œuvre abondante et susceptible de fournir des rendements unitaires élevés peuvent permettre la mise en valeur des ressources naturelles liées à des conditions économiques favorables. L'irrigation de nouvelles terres pour y développer l'horticulture et l'arboriculture spécialisées dans les régions qui s'y prêtent sont les exemples les plus évidents de ce type d'évolution.

3. *Processus d'extension.*

Ce processus convient aux territoires où la situation nouvelle de l'économie et du marché impose une réorganisation de la production afin d'augmenter la productivité, grâce à des productions et des techniques de cultures très différentes de celles qui sont destinées à atteindre un maximum de production.

Ces trois types, conçus de façon très schématique, varient sensiblement selon les régions. Ils offrent une gamme étendue de types intermédiaires en fonction des conditions du milieu, du rapport préexistant entre ressources et populations, et du stade d'évolution atteint par les diverses formes d'exploitation du sol.

Le premier type correspond essentiellement à la grande plaine de l'Ouest, qui s'étend de l'Aquitaine au Schleswig-Holstein, ainsi qu'à la plaine du Pô.

Ces régions ont trouvé depuis longtemps leur vocation agricole en se fondant sur une spécialisation plus ou moins poussée, avec un niveau technique convenable; l'élevage, les cultures végétales de masse, les cultures industrielles et l'horticulture de plein champ s'y pratiquent dans des conditions favorables et alimentent un vaste réseau d'industries de transformation et de courants commerciaux dont la position est depuis longtemps consolidée.

L'évolution qui se dessine ici ne comporte pas de modification radicale de la structure des entreprises ou du choix des cultures : elle doit avoir uniquement pour but une spécialisation plus grande, excluant toutes les orientations mixtes qui visaient à satisfaire les besoins propres de l'exploitant. Sans atteindre la monoculture, c'est néanmoins vers la spécialisation poussée — compte tenu du haut niveau technique qu'elle permet — que tendra cette agriculture, en donnant aux exploitations des dimensions appropriées.

Le second type correspond à certaines zones méridionales où des travaux d'irrigation ou de drainage rendent possibles certaines cultures spécifiques pour lesquelles les autres facteurs, pédologiques et climatiques, sont particulièrement favorables. L'évolution progressive de la valeur du travail humain par rapport aux investissements rend, maintenant, économiquement rentables des opérations qui ne le seraient pas dans une situation de sous-emploi chronique.

Ces investissements doivent permettre de donner aux agriculteurs qualifiés un revenu comparable à celui des travailleurs des autres secteurs.

Il faudra évidemment veiller, en ce qui concerne la sélection et le financement des investissements, à ce que les dépenses — notamment l'aide des pouvoirs publics — ne soient pas disproportionnées à l'effet obtenu. Il serait peu judicieux de vouloir forcer à tout prix la réalisation de certains projets en exagérant les subventions ou les bonifications d'intérêt, s'il est possible d'obtenir ailleurs les mêmes résultats avec des aides beaucoup moins considérables de la part des pouvoirs publics. Un tel procédé irait à l'encontre d'une bonne répartition du travail entre les régions et les nations, et il conduirait à un gaspillage de capital précieux.

Le troisième type correspond aux régions montagneuses et collinaires, d'une façon générale aux zones dont les ressources sont les plus modestes et où la valeur du travail humain, dans une économie moderne, interdit la pratique des spéculations traditionnelles. Le reboisement pour la production de cellulose et pour la conservation des sols, la reconversion en pâturages des terres qui ne se prêtent pas à une culture économiquement rentable, la réforme foncière, et l'aide économique et sociale à la population restante doivent permettre d'adapter l'économie de montagne aux conditions actuelles.

L'intensité de la concurrence qui affecte certaines cultures exige leur redimensionnement là où les rendements unitaires obtenus sont trop faibles, surtout là où le relief du territoire et les modestes dimensions des exploitations empêchent un large usage des machines. La productivité du facteur travail et celle des capitaux conditionneront le choix des cultures à pratiquer dans ces régions; en adaptant l'offre des productions primaires aux différents coûts dont elle dépend, elles sélectionneront les zones culturales.

Cet examen des principaux types d'évolution montre qu'en raison de la nouvelle réalité économique qui le détermine (libération des échanges, modification du rapport entre l'offre et la demande de travail, progrès technique), le développement agricole du territoire tend de plus en plus à se traduire par une diversification des assolements. Ainsi s'exprime le souci de trouver le rapport plus favorable entre dépenses et recettes.

Soit que le développement se manifeste par une augmentation de la production (intensification), soit qu'il n'exige qu'une modification de la destination des terres (rationalisation et orientation de la production), soit encore qu'il se traduise directement par une réduction du produit net dans certaines zones afin d'affecter les capitaux et les ressources en main-d'œuvre à des emplois plus rentables (extension), il s'agit toujours des aspects divers d'un même processus de développement économique, dont les effets intéressent toute la structure de production de l'économie agricole d'une région. Il exige à tous les niveaux un effort financier, non seulement de la part des divers opérateurs mais encore de la collectivité, pour que l'évolution se réalise dans les délais voulus et selon les formules les plus logiques. Il doit être précédé d'une programmation du développement du territoire qui, compte tenu des interconnexions entre les principaux secteurs d'activité, assigne à chaque région, délimitée par l'homogénéite de ses caractères, son orientation future la plus logique en matière de production.

La situation de l'agriculture requiert à tous les niveaux un processus continu d'adaptation. Certes, il ne s'agit pas d'un fait nouveau dans l'histoire du développement économique; en revanche, l'intensité, la rapidité et la diversité des formes

qui le caractérisent aujourd'hui, fruits des sollicitations croissantes du secteur agricole par les forces extérieures, constituent bien des phénomènes neufs et originaux.

D. ROLE DES SERVICES AYANT UNE FONCTION SUPRAREGIONALE

La plus grande partie du secteur des services travaille pour le marché local. Quelques catégories de services cependant débordent sur d'autres régions et jouent ainsi un rôle moteur pour le développement économique de leur région d'origine. On peut classer ces services comme suit:

— fonctions de gouvernement et d'administration centrale,
— fonctions économique centrales,
— tourisme.

a) *ADMINISTRATIONS ET OFFICES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX*

La localisation des administrations et des offices à compétences nationales ou internationales apporte à l'économie d'une région une impulsion du fait des dépenses publiques et privées correspondantes. Cette localisation n'est généralement pas décidée aux fins du développement de la région, mais leur influence sur la région environnante ne doit pas être sous-estimée. Les fonctions de gouvernement (nationales et internationales) jouent un rôle décisif dans l'économie de certaines régions.

b) *ORGANES DE DECISION DES ENTREPRISES*

L'emplacement des fonctions économiques centrales est déterminé par la situation géographique, l'évolution historique et d'autres facteurs analogues. On peut cependant constater une certaine liaison avec les fonctions de gouvernement et d'administration: les fonctions économiques se concentrent généralement dans les capitales nationales ou régionales. Cela est d'autant plus vrai que l'Etat intervient davantage dans le processus économique au moyen de réglementations. Dans une certaine mesure, le gouvernement doit alors avoir des contacts permanents avec les dirigeants de l'économie, qui ont intérêt, de leur côté, à agir en étroite collaboration avec le gouvernement.

c) *TOURISME DE VACANCES*

La hausse du niveau de vie et la motorisation croissante augmentent le nombre de personnes pouvant passer leurs vacances dans les régions situées à la périphérie de la Communauté, avant tout dans les régions méditerranéennes. Certaines régions, comme la Côte d'Azur et la Riviera italienne ont pratiquement déjà atteint leur point de saturation; d'autres, par contre, ne sont pas encore exploitées, notamment, en France, les zones littorales du Languedoc et, en Italie, celles du Mezzogiorno.

Les régions où le tourisme à réussi peuvent servir de modèle pour prévoir et promouvoir le développement de cette activité dans les régions dont les ressources touristiques ne sont pas encore suffisamment exploitées.

D'abord, les touristes séjournent dans des hôtels ou des camps de vacances; si la région leur plaît et si l'accueil de la population locale est agréable, ils

reviennent, puis un certain nombre d'entre eux acquièrent ou se font construire une seconde résidence, pour leurs vacances d'abord, pour leur retraite ensuite. Dans la première phase, l'industrie hôtelière se développe rapidement; elle occupe relativement peu de personnel, mais anime de nombreuses activités induites dans la région; à ce stade l'économie touristique est saisonnière et très sensible à la conjoncture économique, voire à la mode.

Au fur et à mesure que le succès d'une région s'affirme et que les « vacanciers » s'installent, l'importance relative de l'hôtellerie proprement dite diminue, cependant que les activités induites continuent à se développer. Le caractère saisonnier et la sensibilité à la conjoncture diminuent; à ce stade l'activité touristique peut devenir l'activité motrice principale d'une région.

Cette évolution est normale dans une région où le tourisme a eu du succès. Le tourisme, toutefois, est plus sensible que d'autres branches et il peut péricliter rapidement pour de nombreuses raisons. Certaines régions touristiques traditionnelles, situées à une distance moyenne des grands centres industriels, ont beaucoup souffert de la concurrence de la Méditerranée. Dans d'autres cas, c'est le comportement humain qui est la cause d'une évolution défavorable, soit que l'accueil de la population ne corresponde pas à ce qu'attendent les estivants, soit que les prix soient trop élevés pour la qualité des prestations offertes.

Dans certains cas, faute d'une discipline collective suffisante, on a gâché irrémédiablement, et en très peu de temps, le paysage par des spéculations foncières. Les autorités compétentes, qui comptent dans une large mesure sur le tourisme pour développer leur région, doivent être très vigilantes sur ce point.

A côté du tourisme de grandes vacances, intéressant avant tout les régions périphériques et celles de haute montagne, il faut encore mentionner le tourisme de week-end, qui permet une certaine animation des zones plus calmes, situées à proximité des grands centres économiques.

En dehors même de la contribution directe que le tourisme apporte à l'économie des régions où il se développe, l'agrément des sites et le caractère plus ou moins attractif d'une région influent sur son développement économique. L'industrie, qui est moins liée que par le passé aux sites traditionnels par les conditions d'approvisionnement, a tendance à se déplacer vers les lieux où les cadres et les techniciens vont volontiers. C'est ce qui explique que les régions qui, en Allemagne et en France notamment, ont connu, depuis la fin de la guerre, le développement le plus rapide sont souvent celles où l'industrie et le tourisme sont associés.

E. SPECIALISATION ET DIVERSIFICATION DE L'INDUSTRIE

Dans le secteur industriel, le développement des diverses régions a toujours été marqué par un certain type de « spécialisation différentielle » qui est liée aux caractéristiques du milieu.

On a rappelé plus haut le rôle initial des mines de fer et de charbon dans les grandes concentrations métallurgiques et celui des ports dans le traitement des matières premières exotiques, notamment les corps gras.

Du fait du progrès technique, particulièrement 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; d'ailleurs maintenant, dans la mesure où ils interviennent encore, ils favorisent dans la plupart des cas davantage les régions périphériques de la Communauté que les régions qui sont déjà industrialisées.

Toutefois, en ce qui concerne les industries de transformation, le mouvement de concentration cumulative continue, la mécanique appelant la mécanique, la chimie appelant la chimie.

Nous avons vu le rôle de l'infrastructure dans ce phénomène, mais les infrastructures matérielles et socio-culturelles sont souvent polyvalentes et, si elles contribuent au développement industriel en général, elles n'ont pas d'effet sélectif.

Par contre, quand les structures industrielles et le milieu humain sont orientés vers une technique, ils attirent sélectivement les industries relevant de la même technique ou de techniques présentant certaines analogies avec la technique d'origine. On constate en effet que, lorsqu'un centre industriel s'est consacré pendant deux ou trois générations à une activité, l'orientation choisie par les entreprises et le capital d'expérience accumulé dans ce domaine assurent presque toujours la continuité de ce secteur industriel, longtemps après que les causes initiales de cette localisation aient disparu.

a) *EFFET SELECTIF DES STRUCTURES INDUSTRIELLES*

L'effet des structures industrielles dans ce mécanisme est double : direct, par le jeu des relations industrielles, et indirect par l'expérience de la main-d'œuvre et des chefs d'entreprise.

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 surtout sur le plan technique.

Pour la plus grande partie des industries, il est donc maintenant pratiquement indispensable d'être à proximité, une heure de trajet par exemple, d'un centre industriel dans lequel elles puissent trouver à la fois leurs débouchés et les fournisseurs dont elles ont besoin.

Remarquons d'ailleurs que 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; tout au plus, les industries de base entretiennent-elles dans les centres d'industries de transformation des bureaux technico-commerciaux qui ont surtout

un but de promotion des ventes (centres techniques de l'aluminium, du verre, de l'acier, des matières plastiques, etc.).

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. Chacun de ces groupes utilise des industries de service assez différentes de celles requises par les autres groupes. Ces groupes sont d'ailleurs assez larges quant à leurs débouchés pour être à l'abri des recessions sectorielles.

b) *SPECIALISATION DU MILIEU HUMAIN*

Parmi les relations entre les entreprises, on ne peut omettre les échanges de main-d'œuvre de différents niveaux et de différentes qualifications. La formation de techniciens, à tous les niveaux, nécessite un enseignement général et technique développé, ce que nous avons appelé plus haut l'infrastructure intellectuelle, mais la formation scolaire est insuffisante à elle seule et l'expérience professionnelle est nécessaire pour faire des travailleurs efficaces, surtout aux échelons moyens et supérieurs.

C'est la possibilité de trouver ces cadres et cette main-d'œuvre expérimentés dans les techniques qu'ils emploient qui attire les industriels là où existent déjà des industries de même nature; en permettant aux entreprises d'augmenter rapidement leurs effectifs ou de les réduire, selon les besoins du marché, elle leur donne une souplesse de marche qui manque aux entreprises isolées ou situées dans un milieu orienté vers des activités très différentes des leurs.

La possibilité de changer d'emploi donne aux travailleurs une liberté et des possibilités de promotion qui leur manquent lorsque les entreprises sont isolées et qu'ils sont contraints, en changeant d'emploi, de déménager ou de changer de métier.

La spécialisation qu'entraîne l'expérience professionnelle est accrue du fait que l'infrastructure intellectuelle est en général orientée vers les activités déjà implantées dans la région.

c) *CONSEQUENCES DE LA SPECIALISATION INDUSTRIELLE*

Bien que la réalité soit souvent complexe, on peut distinguer en première analyse deux types de régions. En effet, cette nécessité d'un environnement industriel spécialisé a des conséquences différentes pour les régions qui comportent un grand centre industriel, ou qui sont situées à faible distance d'un tel centre, et pour les grandes régions sous-développées dans leur ensemble.

1. *Dans les régions déjà industrialisées*

Dans les régions comportant un grand centre industriel ou situées à une faible distance de l'un de ceux-ci, l'objectif essentiel est d'étaler le développement économique pour permettre notamment aux travailleurs, issus de l'agriculture, de trouver un emploi industriel dans les villes moyennes de leur région, et pour alléger ainsi la concentration humaine dans les pôles principaux.

Les industries installées dans les centres secondaires peuvent vivre en relation étroite avec celles installées dans les pôles principaux de leur région où elles ont leurs débouchés et leurs fournisseurs.

Il est souhaitable que ces centres industriels aient une certaine importance, notamment pour constituer un marché de main-d'œuvre spécialisée suffisamment souple, sinon les fluctuations de l'emploi liées aux variations d'activités des entreprises risquent d'amener, chaque fois qu'une entreprise est en difficulté, le personnel dégagé à chercher dans le grand centre voisin la sécurité de l'emploi qu'il ne trouve pas sur place. Ainsi, les trop petits centres, où l'emploi dépend d'un nombre trop faible d'entreprises, ne participent pas durablement au développement harmonieux de leur région et peuvent même contribuer, à terme, à la vider de sa population au profit des grands centres.

Le plus souvent, l'implantation dans des centres industriels secondaires d'une importance suffisante présente, à terme, pour les entreprises, plus d'avantages que d'inconvénients, notamment en leur facilitant le recrutement de leur main-d'œuvre. Toutefois, les premières entreprises qui s'implantent dans une petite ville jusque là non industrialisée doivent faire un effort de formation pour adapter la main-d'œuvre locale à leurs besoins.

Pour attirer les entreprises dans ces villes moyennes, il est nécessaire que les pouvoirs publics non seulement compensent, par une aide modérée, les charges supplémentaires qui résultent de la moindre qualification de la main-d'œuvre initiale, mais encore dotent ces villes de l'infrastructure adéquate. En effet, pour qu'une ville moyenne devienne un véritable centre industriel, il faut qu'elle soit suffisamment attractive pour attirer les cadres et le personnel qualifié, ce qui nécessite qu'ils y trouvent les services publics dont ils ont besoin, notamment sur le plan scolaire et culturel. A défaut, et c'est souvent le cas dans les villes moyennes proches des grands centres, les seuls établissements qui s'implantent sont des ateliers de grande série n'employant qu'une main-d'œuvre peu qualifiée; les meilleurs éléments de la population locale sont alors amenés à se déplacer vers le grand centre voisin.

Toutefois, lorsque le mouvement est amorcé, il continue de lui-même par le simple jeu des forces du marché. Les aides restant modérées par rapport aux capitaux engagés par les entrepreneurs, les risques de distorsion économique sont faibles et le processus naturel de spécialisation joue sans que l'aide publique ait besoin d'être différenciée; il suffit que les pouvoirs publics suivent le mouvement naturel en développant les infrastructures spécifiques demandées par les industriels, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle.

Le problème de l'aide aux industries induites y est, lui aussi, moins délicat que dans les régions sous-développées dans leur ensemble; en effet, l'objectif étant non une augmentation globale du développement industriel mais une meilleure répartition intrarégionale du développement économique, il n'est pas sans intérêt que les industries induites s'établissent dans les centres secondaires plutôt que dans les centres principaux. La différence avec les industries motrices est que les industries induites contribuent moins que celles-ci à l'établissement d'un marché local de main-d'œuvre qualifiée.

2. *Dans les régions sous-développées dans leur ensemble*

Dans les régions sous-développées dans leur ensemble, l'industrie était, jusqu'à ces dernières années, essentiellement orientée vers les industries primaires (extrac-

tives ou agricoles) ou induites, comme les matériaux de construction et certaines industries alimentaires à forte protection géographique.

Les quelques industries de transformation que l'on y rencontre sont souvent en crise. L'implantation de nouvelles industries de transformation s'y heurte à des difficultés considérables du fait de l'isolement.

L'octroi d'avantages financiers et fiscaux trop importants, proportionnels aux investissements effectués, en offrant aux activités à haut niveau de capitalisation un bénéfice purement financier, peut parfois favoriser leur implantation alors même qu'elle ne correspond peut-être pas au meilleur processus de développement.

Le développement d'industries de base contribue, certes, au développement d'une région:

— d'une part, lorsque, comme c'est souvent le cas dans le Mezzogiorno, le sous-développement est lié à une structure sociale dépassée plus même qu'à des facteurs économiques, la création de toutes pièces d'un grand complexe industriel peut exercer l'effet de rupture nécessaire;

— d'autre part, la possibilité de trouver dans la région les matières premières principales à des prix largement compétitifs est de nature à y favoriser le développement des industries de transformation.

Toutefois, contrairement au schéma classique, la présence des industries de base est insuffisante pour entraîner le développement d'autres activités; le processus de production s'y déroule en circuit fermé : approvisionnement en matières premières extraites sur place ou à importer, transformation en un ou plusieurs produits au cours d'une ou plusieurs phases successives, commercialisation et vente à l'extérieur de la région; en ce cas il est possible, toutes choses étant égales d'ailleurs, que la valeur ajoutée dans la région soit relativement limitée; l'industrie, même si ses dimensions sont grandes, reste alors une oasis dans le désert, avec des effets de diffusion limitée.

Par ailleurs, on constate souvent que la proximité immédiate d'une grande industrie de base, à taux de capitalisation élevé, peut être un obstacle au développement d'industries de transformation dans les prix de revient desquelles le coût de la main-d'œuvre joue un rôle plus important.

Pour promouvoir, dans ces régions, un développement important des industries de transformation, on ne peut se contenter de réaliser des investissements de base et d'offrir ensuite des aides financières aux investisseurs éventuels.

En effet, ou bien celles-ci restent modérées et elles ne suffisent alors pas à compenser les difficultés rencontrées, ou bien elles sont suffisamment massives pour entraîner les décisions d'investissements; alors on risque de provoquer l'installation d'entreprises qui ne seront pas viables dans un marché concurrentiel, ce qui ne ferait que reporter, mais en l'aggravant, le problème posé.

Plutôt que d'essayer de compenser les conséquences de l'isolement industriel par des avantages financiers excessifs qui pourraient être trop facilement détournés de leur usage, il convient de tenter de réduire systématiquement les causes de ces difficultés, en provoquant l'implantation simultanée de l'ensemble des entreprises et des infrastructures qui constitueront un centre industriel cohérent.

F. CONTRIBUTION DES ACTIVITES INDUITES

Les activités motrices et celles qui leur sont liées, notamment leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, ne fournissent dans chaque région qu'une partie de l'emploi. Elles y déterminent cependant l'activité économique et le niveau de vie des habitants; écoulant à l'extérieur la plus grande partie des biens ou des services qu'elles produisent, elles y apportent le flux monétaire qui alimente l'économie de la région.

Les autres entreprises et les travailleurs qui travaillent pour le marché local ou régional forment le secteur induit qui vit de ce flux monétaire.

Les activités induites comprennent:

— l'agriculture à débouché local; mais nous avons vu que du fait des progrès des transports et du conditionnement des produits agricoles, le marché des produits frais s'ouvre lui-même de plus en plus au commerce interrégional; toutefois, dans les régions sous-développées dans leur ensemble, la création de pôles de développement, jouissant d'un niveau de vie normal, induit et même nécessite des transformations profondes dans l'agriculture de leurs zones d'approvisionnement;

— les industries à forte protection géographique, comme les matériaux de construction, les boissons gazeuses, etc.;

— le tourisme de week-end, dans la mesure où l'on considère des régions suffisamment importantes; un découpage artificiel peut, en effet, faire apparaître le tourisme de week-end comme une activité motrice si la région correspondante est détachée du pôle de développement dont, en fait, elle dépend;

— les autres services à vocation régionale ou locale, qui constituent la plus grande partie de ce secteur.

Jusqu'à présent, on considérait que la création d'un emploi dans les activités motrices entraînait la création d'un autre emploi dans les activités induites. D'après les études les plus récentes, il semble que ce rapport ait été établi à un niveau trop bas et que, si l'on considère une région suffisamment complète, il se situe entre 1,2 et 1,5, c'est-à-dire que 100 emplois dans les activités motrices entraînent la création de 120 à 150 emplois dans les activités induites. Toutefois, si dans une grande région, on isole une zone très spécialisée, industrielle ou agricole par exemple, la proportion des activités induites peut y être beaucoup plus faible.

L'effet de l'industrie motrice sur le degré global de l'emploi dans la région dépend non seulement du montant des rémunérations versées aux travailleurs et des marchés attribués sur place mais aussi de la proportion que représentent les autres éléments de la valeur ajoutée (bénéfices, amortissements, impôts, etc.) utilisés directement dans la région. L'emploi « induit » est moins important, en ce qui concerne la région, si de telles ressources sont distribuées à l'extérieur sous forme de dividendes, de prélèvements des entrepreneurs individuels, d'impôts, etc.

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 spontanément dès qu'elles trouvent sur place les infrastructures qui leur sont nécessaires.

Du point de vue du développement d'ensemble d'une grande région, il est donc inutile d'intervenir directement sur les activités induites.

Toutefois, lorsque le niveau général du développement économique d'une région est satisfaisant et que la politique régionale n'y recherche qu'une meilleure répartition de l'activité économique dans la région, notamment en y développant des centres industriels secondaires pour décongestionner le pôle principal de développement, il peut ne pas être sans intérêt d'attirer certaines industries induites dans les villes moyennes de la région.

CHAPITRE III

Types principaux de politique régionale

Il est évident que la politique régionale doit s'adapter à la structure économique et aux vocations naturelles de chaque région. Il ne saurait être question de définir, d'une manière rigide, les méthodes à employer dans toutes les situations possibles; toutefois, comme nous l'avons vu, la situation actuelle de la plupart des régions de la Communauté se rattache à un nombre restreint de types fondamentaux, pour lesquels il semble possible de dégager les grandes lignes de la politique économique régionale à mener.

A. REGIONS COMPORTANT UN OU PLUSIEURS GRANDS CENTRES INDUSTRIELS OU SITUEES A FAIBLE DISTANCE DE L'UN DE CEUX-CI

Le développement industriel y 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 et à mieux répartir l'activité économique en développant des centres secondaires, notamment pour absorber la main-d'œuvre, dégagée par l'agriculture.

Dans les régions qui ne comportent aucun de ces centres, mais qui sont suffisamment proches (moins de 150 km) 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 rurales, et tout particulièrement des structures agricoles.

a) *PROBLEMES DES CENTRES PRINCIPAUX*

1. Le plus souvent, les centres principaux se développent naturellement, sans intervention publique, par le simple jeu des forces du marché. En conjoncture normale, les secteurs ou les entreprises les plus dynamiques absorbent facilement la main-d'œuvre des secteurs ou des entreprises qui régressent. Il suffit alors que les pouvoirs publics accompagnent le développement économique en y réalisant les infrastructures nécessaires au fur et à mesure des besoins.

2. Toutefois, dans certains grands centres, le développement simultané du secteur tertiaire et des industries de transformation entraîne une densité humaine excessive. A partir d'une certain niveau de concentration, les économies externes que les entreprises retirent de la concentration industrielle ne croissent plus avec les dimensions du pôle de développement, alors que les inconvénients économiques et sociaux des grands centres continuent à augmenter rapidement.

Sur le plan économique, stricto sensu, plus facilement quantifiable, le niveau moyen par habitant des dépenses publiques croît rapidement avec la dimension des agglomérations; une partie de cet accroissement correspond, certes, à une amélioration des services fournis, mais une autre partie provient de l'augmen-

tation du coût unitaire de ces services. Certaines « nuisances » des grandes agglomérations, pollution de l'air, pollution de l'eau, fatigue nerveuse des habitants, sont impossibles à chiffrer.

Dans ces grandes agglomérations, l'objectif de la politique régionale doit être de limiter la concentration, sans pour autant freiner le dynamisme économique de la région qui est animée par ce pôle de développement.

A cet effet, une différence doit être faite entre les activités pour lesquelles l'implantation dans un grand centre industriel est nécessaire et celles dont la localisation, qui s'explique par des circonstances historiques, n'est plus justifiée dans l'état actuel de la technique.

C'est le cas, par exemple, des établissements de production de l'industrie automobile qui, à l'origine, nécessitaient une forte proportion de main-d'œuvre qualifiée qu'ils ne pouvaient trouver que dans les grands centres déjà industrialisés et qui, maintenant, avec l'avénement de la très grande série, emploient une très forte proportion de main-d'œuvre peu qualifiée, issue directement de l'agriculture. Il en est de même, quoique de manière moins visible, pour la plupart des industries productrices de biens de consommation durables. Les établissements industriels de ce type contribuent à l'engorgement des grands centres, car ils y attirent, sans nécessité, la main-d'œuvre qui quitte l'agriculture; certes, ces établissements, qui sont souvent très importants, peuvent difficilement être implantés dans des centres trop petits, mais, par la nature de la main-d'œuvre qu'ils emploient et par le fait que, en régime permanent, ils forment plus de main-d'œuvre qualifiée qu'ils n'en emploient, ils sont particulièrement indiqués pour contribuer au démarrage de centres industriels importants dans les régions qui en sont dépourvues.

Au contraire, certaines activités tertiaires, notamment les organes de direction et de recherche des grandes entreprises, peuvent difficilement être dispersées; il est normal que les activités de ce type prennent une part de plus en plus forte dans la vie des grands centres. Cette politique correspond d'ailleurs à l'orientation de la population native des grandes villes, qui tend naturellement à s'orienter plus vers les secteur tertiaire que vers le secteur secondaire. De ce fait, beaucoup d'industries implantées dans les grands centres doivent faire venir leur main-d'œuvre de très loin ce qui comporte des inconvénients économiques et sociaux.

Cette politique sélective est délicate, car la complexité des milieux économiques des grands centres y rend souvent inefficaces les actions publiques directes. Une bonne méthode semble être de donner la priorité à ceux des investissements publics qui correspondent aux besoins des activités à encourager, et à adapter la fiscalité de manière à faire payer le coût social de la concentration industrielle aux activités qui y contribuent le plus.

3. Dans d'autres centres, au contraire, où les activités secondaires et tertiaires se sont trop peu développées, elles ne suffisent pas à compenser la régression d'activités traditionnelles en crise comme les charbonnages; c'est le problème des «régions déjà industrialisées à structure vieillie » dont le groupe n° 2 est chargé.

b) *DEVELOPPEMENT DE CENTRES INDUSTRIELS SECONDAIRES (ZENTRALE ORTE)*

Comme nous l'avons vu plus haut, l'évolution économique amène une partie des fils d'agriculteurs à se diriger vers d'autres secteurs d'activité, surtout l'industrie. La politique régionale tend à leur permettre de trouver cet emploi aussi près de leur lieu d'origine que le permettent les nécessités économiques.

Nous avons vu, en effet, que l'industrie s'accommode mal d'une dispersion excessive. Dans la pratique, il est nécessaire, pour qu'un centre industriel secondaire fonctionne d'une manière équilibrée, qu'il comporte au moins une dizaine d'entreprises indépendantes les unes des autres, de manière à maintenir une certaine stabilité du niveau de l'emploi en dépit des fluctuations des différentes entreprises; ceci amène à choisir des villes moyennes, dont la zone de recrutement, compte tenu des migrations alternantes (navetteurs) possibles, représente un ensemble humain d'importance suffisante; la durée du trajet admissible semble ne pas devoir dépasser une heure, soit deux heures par jour. Pour que la promotion d'un tel centre présente des chances de réussite, il est nécessaire que l'agglomération choisie comporte dès l'origine un minimum d'équipement scolaire, sanitaire et social, et qu'un début d'industrialisation soit apparu spontanément. Ces centres industriels secondaires ne sont en fait viables que parce que les industriels qui s'y implantent peuvent s'appuyer sur le grand centre proche où ils peuvent trouver la plus grande partie de leurs fournisseurs, de leurs clients ou des deux, selon le niveau du processus de production où ils se trouvent placés.

Parallèlement au développement de ces centres secondaires, il est nécessaire qu'un effort de formation professionnelle et d'amélioration des structures soit mené dans l'agriculture de manière à ce que le niveau technique et les revenus des travailleurs de ce secteur suivent un rythme comparable à ceux des centres industriels voisins.

Dans certaines régions, c'est le cas notamment de plusieurs zones du Bassin parisien, la densité agricole est très faible et l'agriculture ne peut plus fournir toute la main-d'œuvre nécessaire pour les industries implantées dans les villes moyennes de la région. Il convient, dans ce cas, de proportionner l'effort d'industrialisation aux possibilités réelles de la région, sans exclure toutefois une certaine immigration qui est nécessaire pour ranimer des régions excessivement dépeuplées.

B. REGIONS A ACTIVITE AGRICOLE DOMINANTE ET A POPULATION AGRICOLE DENSE

Pour pouvoir donner à la population de ces régions un niveau de vie convenable, il est nécessaire d'y développer des activités susceptibles d'absorber les excédents de la main-d'œuvre dégagée par l'amélioration des structures agricoles.

a) *PROMOTION D'UN POLE INDUSTRIEL DE DEVELOPPEMENT*

Dès que ces excédents de population active agricole dépassent un certain niveau, la seule alternative à l'émigration est un développement important des industries de transformation.

Or, nous avons vu que la prospérité des industries de transformation est conditionnée par la proximité d'un grand centre industriel où elles puissent trouver non seulement leurs fournisseurs, leurs clients et l'ensemble des activités annexes dont elles ont besoin, mais encore ces contacts et ces échanges humains qui sont un stimulant et un élément de progrès pour l'industrie.

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 donc 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 ont beaucoup de chances 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 de l'industrialisation déjà réalisée 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 ou à long terme. Cette étude doit permettre de définir les divers secteurs d'activité 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'œuvre 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 et l'îlot d'économie moderne ainsi implanté coexistera avec une économie rurale archaïque, avec toutes les conséquences sociales et politiques que ceci implique.

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

b) *AMELIORATION DES STRUCTURES AGRICOLES*

Dans l'agriculture, l'amélioration des structures agricoles, qui est rendue possible par l'absorption des excédents de main-d'œuvre paysanne par d'autres activités,

doit être menée de pair avec un effort de formation technique et de progrès social de la population rurale.

c) *PROMOTION DU TOURISME*

Sur le plan de l'emploi direct, le tourisme ne peut apporter qu'une contribution relativement modeste à la vie économique des régions à population dense.

Toutefois, en dehors même de ses effets économiques que nous avons étudiés plus haut, le développement du tourisme contribue, dans les régions les moins développées, à rompre l'isolement psychologique. D'autre part, par l'infrastructure sociale dont il justifie la création, il contribue à retenir sur place les cadres locaux et facilite la venue de cadres techniques extérieurs, souvent nécessaires au développement industriel.

Dans l'ensemble de la Communauté, on s'aperçoit d'ailleurs que le développement le plus rapide est celui des régions où l'industrie et le tourisme sont associés.

Un effort de promotion touristique doit donc être entrepris parallèlement à l'effort de développement industriel et on doit veiller à ce que le développement anarchique des agglomérations industrielles ne détruise pas les sites.

d) *FORMATION PROFESSIONNELLE*

Pour permettre aux jeunes gens qui s'orientent vers d'autres secteurs que l'agriculture d'y trouver les possibilités de promotion qui correspondent à leurs aptitudes, il est nécessaire de développer, dans les régions rurales, des centres de formation professionnelle dans le domaine industriel.

Ces centres doivent être spécialisés dans les techniques vers lesquelles est orienté le pôle industriel principal de la région.

Une partie de ces jeunes gens iront y travailler; une autre partie devra, tout au moins au cours des premières années, continuer à chercher un emploi en dehors de la région.

Il serait souhaitable pour le développement industriel futur de la région que ces émigrants aillent travailler dans des industries du même type que celles que l'on a choisi de développer dans la région. En effet, actuellement, nombre de ces émigrants reviennent ensuite dans leur région d'origine et toute la qualification qu'ils ont acquise est perdue tant pour eux que pour la collectivité. De plus, il est certain que si des emplois de leur qualification leur étaient offerts dans leur région d'origine, beaucoup d'émigrants reviendraient les prendre, même si cela devait impliquer pour eux une certaine diminution de leur revenu nominal, et la présence de ce volant de main-d'œuvre qualifiée serait un élément attractif efficace pour les implantations industrielles.

C. REGIONS A ACTIVITE AGRICOLE DOMINANTE ET A POPULATION CLAIRSEMEE

Du fait du petit nombre de travailleurs qui doivent être libérés par l'agriculture, le développement rapide de très grands centres d'industries de transformation

n'est en général pas possible. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire à l'amélioration des structures agricoles et à l'élévation du niveau de vie moyen dans la région.

a) *AMELIORATION DES STRUCTURES AGRICOLES*

Dans les régions où les structures agricoles sont restées médiocres, l'objectif principal de la politique régionale est leur amélioration qui est d'ailleurs rendue difficile par le fait que la plupart des exploitants sont âgés.

Le non-renouvellement d'une partie de la population agricole permet la constitution d'exploitations modernes suffisamment grandes et donc susceptibles de fournir un revenu satisfaisant, mais l'esprit d'entreprise fait 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; c'est le rôle qu'ont joué spontanément des immigrants hollandais dans maints villages de l'Ouest de la France, et que l'« Association nationale des immigrations rurales » a essayé de faire jouer dans le Sud-Ouest à de jeunes exploitants venant de Bretagne ou du Nord; plus récemment encore, l'arrivée, dans le Languedoc et le Sud-Ouest de la France, de Français rapatriés d'Afrique du Nord, qui y ont apporté des techniques et surtout un état d'esprit différents, a provoqué une émulation qui semble devoir renouveler le climat psychologique de ces régions.

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.

Mais cette mutation n'est possible que dans certaines zones. Elle implique que l'agriculture intensive soit regroupée dans les zones les plus favorisées ou susceptibles de bénéficier de grands aménagements, irrigations ou drainages, et que les régions les moins favorisées soient consacrées, comme nous l'avons vu plus haut, à des spéculations extensives : élevage extensif ou, surtout, reboisement

b) *PROMOTION D'ACTIVITES COMPLEMENTAIRES*

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 nécessaire de promouvoir, dans chaque région, des activités secondaires et tertiaires.

Dans les régions qui s'y prêtent, cette seconde orientation de la région peut être le tourisme qui a l'avantage, par ailleurs, d'offrir un débouché local et très rentable à une partie de la production agricole.

Dans d'autres régions, ou parallèlement au tourisme, ce sont les industries agricoles ou des industries de base qui nécessitent peu de main-d'œuvre, ou encore certaines industries de transformation qui pourront constituer cette activité complémentaire.

Aucune solution générale ne peut être préconisée car, s'agissant le plus souvent d'activités qui profitent d'un avantage spécifique local, les activités complémentaires à promouvoir diffèrent suivant les régions.

c) *REORGANISATION DES STRUCTURES RURALES*

Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, chacune de ces activités complémentaires obéit à des critères spécifiques en ce qui concerne sa localisation. Leur présence contribue à 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.

En effet ces villages se sont formés à une époque où l'exploitation rationnelle du territoire nécessitait une densité de population active agricole bien supérieure à celle qui est actuellement requise par les techniques modernes. Cette réduction de densité de la population rurale impose un regroupement des collectivités traditionnelles, qui est d'ailleurs rendu possible par l'amélioration des moyens de transport tant individuels que collectifs (ramassage scolaire notamment).

Pour justifier les infrastructures minimales — écoles, églises, administration communale — comme d'ailleurs pour des raisons sociologiques plus profondes, les installations collectives doivent desservir au moins 1 500 à 2 000 personnes, sans que ceci implique d'ailleurs un groupement de l'habitant car, au contraire, il y a le plus souvent intérêt à rapprocher les exploitants de leurs terres.

Dans les régions à population clairsemée, cette réunion des villages traditionnels, dans des collectivités humaines d'importance suffisante, doit être un des objectifs de la politique régionale.

Ce regroupement est déjà passé dans les faits en ce qui concerne les adolescents qui, grâce aux moyens de transports individuels dont ils disposent, se rencontrent dans un rayon qui correspond mieux que les villages traditionnels, aux dimensions de collectivités rurales modernes.

CHAPITRE IV

Elaboration de la politique régionale

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.

1. Dans tous les Etats membres, ce sont les entrepreneurs qui choisissent et ce qu'ils produisent et où ils le produisent. Sous réserve de quelques secteurs réglementés, les pouvoirs publics n'exercent pas de contrainte; s'ils veulent que des industries s'implantent à tel ou tel endroit, ils leur offrent des avantages financiers ou fiscaux. A l'inverse, les pouvoirs publics n'interdisent les implantations industrielles que rarement et seulement lorsque les règlements sanitaires ou d'urbanisme le requièrent.

Par 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. Dans tous les pays de la Communauté, on s'efforce d'éviter que les décisions d'investissement des différentes autorités soient mal coordonnées ou soumises aux incertitudes des budgets annuels. C'est pourquoi la pratique des programmes pluriannuels d'investissements publics, qui permettent de coordonner l'action des différentes autorités et d'insérer leur décisions d'investissements dans la politique économique générale, tend à se généraliser.

2. Certains Etats membres établissent des plans nationaux de développement économique à moyen terme qui, outre ces programmes pluriannuels d'investissements publics, comportent des prévisions même pour les secteurs économiques qui ne dépendent pas de l'Etat. Dans ces pays, l'Etat fonde sa politique économique sur ces prévisions; celles-ci pourraient théoriquement être ventilées entre les différentes régions mais, plus la prévision économique descend dans le détail, plus elle devient aléatoire; aussi, dans la pratique, bien qu'il soit souvent utile que la politique régionale fixe des orientations sectorielles, même pour l'industrie dans certains cas, les orientations à long terme des programmes régionaux ne peuvent être raccordées aux prévisions à moyen terme de la programmation nationale. Il est seulement possible, en général, de constater si les programmes des différentes régions s'inscrivent sensiblement dans le cadre des perspectives nationales ou s'ils sont disproportionnés avec elles. L'expérience de la programmation économique régionale et de son intégration dans la planification nationale est encore trop récente pour que l'on puisse en tirer des conclusions pratiques.

Dans les Etats qui n'établissent pas de prévisions économiques par secteurs 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 œuvre de ces programmes régionaux, car le plus souvent elles sont appelées à y contribuer.

A. ETUDE PREVISIONNELLE DE LA DEMOGRAPHIE ET DE L'EMPLOI

Indépendamment des différences de système économique qui viennent d'être ci-dessus esquissées, le choix et, à fortiori, la mise en œuvre 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 politique régionale s'intéresse non aux territoires en eux-mêmes mais aux hommes qui les habitent; nous avons d'ailleurs vu qu'un des critères principaux de la délimitation d'une région était l'existence d'une communauté humaine présentant une certaine homogénéité et une certaine personnalité.

C'est pourquoi, avant de définir une politique de développement régional, il convient d'établir une prévision démographique. Dans les Etats qui, dans le cadre d'une programmation nationale, établissent des perspectives par secteur industriel, le rapprochement des perspectives de développement des secteurs implantés dans la région avec ces perspectives démographiques éclaire les choix de la politique régionale.

a) *INTERET ET DIFFICULTE DE L'ETABLISSEMENT DE PERSPECTIVES QUANTITATIVES EN MATIERE DE POPULATION ET D'EMPLOI*

La nécessité de déterminer, région par région, la nature et l'ampleur des investissements à réaliser, et de prévoir un échelonnement rationnel de ces investissements dans le temps, oblige en effet à poser en termes quantitatifs aussi précis que possible le problème fondamental de l'équilibre entre les ressources en main-d'œuvre 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. L'intérêt de calculs suffisamment précis en cette matière apparaît d'autant plus évident que, les investissements nécessaires étant largement d'infrastructure, leur durée d'amortissement est longue et le coût d'erreurs éventuelles particulièrement élevé.

L'établissement de perspectives de population et de perspectives d'emploi présente toutefois de grandes difficultés théoriques qui résultent, entre autres, de la dépendance mutuelle des phénomènes démographiques et économiques, dépendance qui se traduit, notamment, par le phénomène d'adaptation spontanée que constituent les migrations géographiques ou professionnelles. Or ces difficultés, déjà considérables lorsque l'on se place dans un cadre relativement vaste tel que le cadre national, sont encore accrues lorsque l'on envisage un cadre régional, parce que le seul fait de situer les problèmes dans un cadre plus restreint oblige à prendre en considération des phénomènes migratoires qui se compensent à l'échelon plus élevé et qui, du fait de la plus grande facilité des déplacements à l'intérieur d'un même pays, revêtent une ampleur beaucoup plus considérable que les migrations internationales.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les perspectives qu'il s'agit de tracer répondent pleinement aux préoccupations qui les justifient. Elles devraient au moins permettre de réduire dans une mesure appréciable l'incertitude des spéculations relatives à l'avenir des régions, et cela d'autant plus qu'elles seront confrontées entre elles et que l'on s'assurera de leur comptabilité réciproque dans un cadre plus large.

b) *METHODE PROPOSEE*

L'étude prospective à effectuer devrait comporter les démarches suivantes:

1. Etablissement de perspectives démographriques 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 motrices de chaque région;

3. Rapprochement de ces deux perspectives indépendantes et mise en évidence des déséquilibres éventuels.

1. Le problème de l'établissement de perspectives démographiques régionales sans migrations ne semble pas présenter de difficultés particulières dès l'instant que l'on dispose de données de structure suffisamment précises et détaillées (recensements, sondages, etc.). Une méthode adéquate pourrait être d'appliquer, aux populations étudiées, des tables démographiques (fécondité, mortalité, activité, etc.) nationales ou relatives à de grandes régions, en assortissant les résultats de corrections globales évaluées de manière à tenir compte des facteurs spécifiquement locaux. On obtiendrait ainsi, pour différentes échéances et avec un degré de précision inévitablement décroissant, une image relativement détaillée de la population totale répartie par âge et sexe, et de la population active, telles qu'elles se présenteraient si aucune migration n'intervenait. On pourrait éventuellement aussi étudier, dans la même optique, d'autres problèmes tels que par exemple, celui des facteurs démographiques spécifiques de l'évolution de la population agricole.

2. L'établissement de perspectives du nombre des emplois susceptibles d'être offerts à terme, dans chaque région, au cas où aucune politique régionale délibérée ne serait mise en œuvre présente des difficultés notablement plus grandes. En tout état de cause, de telles perspectives ne peuvent se concevoir que par référence à des perspectives économiques relatives à des ensembles plus vastes. L'effort d'anticipation devrait porter d'abord sur les activités motrices qui existent déjà, ou dont l'apparition peut être d'ores et déjà escomptée. Certaines de ces activités sont appelées à se développer, d'autres à décliner, dans des conditions que l'on peut raisonnablement évaluer en se référant aux perspectives générales de développement économique et de progrès technique. Cette évaluation doit, normalement, permettre de procéder à une estimation du nombre des emplois qui seront offerts par ces activités aux échéances envisagées. Il resterait alors à établir des perspectives équivalentes pour l'ensemble des activités induites, à vocation essentiellement régionale. Il ne faut évidemment pas se dissimuler les aléas de pareilles évaluations, surtout en ce qui concerne les activités motrices. Ces aléas pourraient, dans certains cas, justifier que l'on envisage les implications non pas d'une mais de plusieurs hypothèses d'évolution de ces activités.

3. Le rapprochement des perspectives de population et des perspectives d'emploi établies indépendamment doit normalement faire apparaître des déséquilibres plus ou moins importants entre l'offre et la demande de main-d'œuvre aux différentes échéances. On ne devra pas se contenter de mettre en évidence un déséquilibre global. Il importe, au contraire, d'aller aussi loin que possible dans l'analyse qualitative de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, afin d'éviter de confondre, de part et d'autre, dans un agrégat unique, des catégories de travailleurs

ou de postes de travail qu'il est essentiel de distinguer. On doit penser, notamment, à l'importance de facteurs tels que l'âge, le sexe, ou le niveau d'éducation.

C'est à ce stade qu'il convient de déterminer à quelles conditions pourrait être réalisé l'équilibre que l'on souhaite et de préciser les options correspondantes, l'alternative étant de modifier l'offre de main-d'œuvre par des mouvements migratoires interrégionaux, ou de modifier l'offre d'emploi par une action économique appropriée. Il va de soi que, dans la généralité des cas, la ligne adoptée se présentera sous forme d'un compromis entre ces deux formes d'adaptation.

La mise en œuvre du Marché commun, diminuant progressivement le rôle des frontières nationales intérieures à la Communauté, entraînera une intégration de plus en plus grande des régions naturelles qui sont coupées par une ou plusieurs frontières nationales. Lorsque plusieurs circonscriptions administratives, quoique situées dans des Etats membres différents, constituent tant économiquement que sociologiquement une région naturelle homogène, il convient de coordonner les études ci-dessus et, souvent, de n'établir qu'un seul bilan prévisionnel de la population et de l'emploi pour l'ensemble de cette région.

c) *OBSERVATIONS FINALES*

1. Ainsi qu'il y a été fait allusion plus haut, ces essais d'établissement de perspectives de développement et de définition de politiques dans le cadre régional devront être nécessairement confrontés entre eux et coordonnés à un niveau plus élevé, national et communautaire, pour vérifier la cohérence des hypothèses et la compatibilité des solutions, et assurer ainsi l'équilibre du développement global qui devrait en résulter.

2. Les résultats obtenus par la méthode qui a été décrite ne constituent qu'une première approximation de la projection qu'on se propose de réaliser. Après l'avoir poussée jusqu'à son terme chronologique, il est nécessaire de reprendre les calculs pour tenir compte de l'incidence de l'évolution prévue sur certaines hypothèses de départ. C'est ainsi que, par exemple, il peut être nécessaire de réviser certaines hypothèses démographiques, pour tenir compte des conséquences de l'urbanisation. Une série d'approximations successives, impliquant des retours en arrière, permettra d'obtenir des résultats d'une précision croissante.

3. Enfin, il est évident que les perspectives pour lesquelles il est indiqué de choisir un terme relativement lointain devront être revues au fur et à mesure que de nouvelles données de fait, de nature à modifier les projections initialement faites ou les choix politiques à effectuer, deviendront disponibles.

B. CHOIX DE LA POLITIQUE RÉGIONALE

L'étude prévisionnelle de la population et de l'emploi, dans la mesure où elle est possible, 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.

Ce choix doit tenir compte de considérations qui débordent largement le cadre de l'analyse socio-économique objective, car chaque région possède ses caractéristiques propres dont on doit tenir compte, sous peine d'échec. Au-delà d'ailleurs des faits qui peuvent être considérés comme scientifiquement établis, la détermination d'une politique régionale comporte une part de choix subjectif qui appartient en propre au pouvoir politique.

La politique régionale comporte deux aspects:

— la définition des orientations à long terme,

— le choix des moyens à mettre en œuvre à court et à moyen terme.

Ces deux aspects sont liés : les moyens sont évidemment fonction des buts poursuivis, mais ils réagissent aussi sur les objectifs; en effet, les moyens que l'on peut mettre en œuvre sont limités à la fois par la nécessité de ne pas fausser les conditions de la concurrence et par les possibilités budgétaires. S'il apparaît donc que les moyens qui seraient nécessaires pour atteindre les objectifs que l'on avait primitivement envisagés dépassent les limites admissibles, c'est, probablement, que ces objectifs doivent être revus dans un sens plus réaliste.

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.

a) *UNITE DE LA POLITIQUE REGIONALE AU SEIN DE CHAQUE REGION*

L'autonomie des collectivités locales est un facteur de dynamisme essentiel au développement régional qui doit être respecté mais, à défaut d'une coordination efficace, elle peut entraîner des contradictions entre les orientations de leurs actions.

Les orientations et les choix fondamentaux de la politique économique régionale doivent donc résulter d'un libre accord entre l'autorité responsable et les autorités locales, mais cet accord, une fois librement accepté, doit les engager non seulement entre elles mais aussi vis-à-vis des opérateurs économiques privés.

La nécessité d'obtenir l'accord explicite de toutes les autorités qui auront à connaître de la mise en œuvre de la politique régionale, du gouvernement national aux autorités communales, semble très lourde au moment de la définition de celle-ci, mais elle ne doit pas être esquivée ni résolue dans des rédactions de compromis dont chacun peut donner une interprétation différente.

En effet, pour être efficace, non seulement la politique de développement régional doit avoir l'accord de toutes les autorités responsables au moment de sa définition, mais, même si elle peut être infléchie pour tenir compte de l'évolution de la situation, ses orientations fondamentales ne doivent pas être remises en cause trop fréquemment.

En fixant le cadre de l'économie de marché, la définition publique de la politique régionale en facilite le fonctionnement; c'est la permanence de ses orientations

et la confiance qu'elle inspire aux opérateurs privés qui, en définitive, permettent d'atteindre les objectifs de cette politique.

b) *COORDINATION ENTRE LES POLITIQUES MENEES DANS LES DIFFERENTES REGIONS DE LA COMMUNAUTE*

Le choix des orientations de la politique régionale ressort en dernière instance de l'autorité compétente « de jure » qui varie suivant les Etats membres, mais la réalité économique ne peut s'enfermer dans des formules strictement juridiques.

D'une part, les régions étant partie intégrante d'ensembles plus vastes, leurs politiques économiques ne peuvent être définies qu'avec le concours et sous le contrôle des autorités chargées de l'orientation de l'économie de ces ensembles.

D'autre part, le développement régional nécessite, par nature même, non seulement l'adhésion mais aussi la participation active des populations interessées; seuls des animateurs installés sur place et disposant d'une large autorité peuvent obtenir cette large participation; même lorsque la définition de la politique régionale est, en droit, du ressort exclusif du gouvernement central, leur participation aux choix des orientations de leur région est indispensable sous peine d'échec.

1. *Au niveau national*

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.

Dans les pays qui établissent un plan national de développement, les orientations de la politique menée dans les différentes régions font l'objet de programmes régionaux qui définissent le rôle dévolu à la région dans l'ensemble national. Il est évident que ces programmes doivent être cohérents entre eux et avec les orientations du plan national; d'autre part, les programmes régionaux étant par nature à long terme, la fixation dans le plan général à moyen terme des mesures d'application pose des problèmes qui sont résolus différemment dans les Etats membres. L'expérience est encore trop récente pour que l'on puisse en tirer un enseignement.

Pour les pays qui n'établissent pas de programme national de développement, la coordination au niveau national vise surtout à assurer la compatibilité des différentes politiques régionales entre elles. Il est donc nécessaire de faire participer les représentants de toutes les régions à la vérification de cette compatibilité mais il est évident que ce contrôle ne doit pas avoir pour effet de transférer à l'échelon national les responsabilités, notamment financières, que la Constitution a confiées aux régions.

2. *Au niveau communautaire*

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'œuvre;

— 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'œuvre, 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.

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 qui a précisé les liens qui existent entre la politique de structure agricole, la politique de développement régional et la politique des marchés agricoles.

Cette décision prévoit notamment que les Etats membres doivent communiquer à la Commission les projets de dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les structures agricoles ainsi que les projets de plan pluriannuels et de programmes régionaux.

La Commission peut exprimer son opinion sur ces projets après avoir consulté le comité permanent des structures agricoles. La Commission est tenue de prendre position si un Etat membre le demande.

D'autre part, le règlement du 5 février 1964 relatif au concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) a prévu une priorité pour les projets qui s'insèrent dans un ensemble de mesures visant à encourager le développement aussi harmonieux que possible de l'économie générale de la région où ces projets devront être réalisés.

Enfin, le 4 novembre 1963, la Commission a fait des propositions au Conseil concernant les plans communautaires pour l'amélioration du niveau de vie des populations agricoles, en liaison avec les mesures prises en vue de l'établissement d'un niveau commun des prix des céréales.

Les autres aspects des politiques régionales appellent également, dans le cadre des politiques communes, une certaine coordination.

Il ne peut être question de laisser cette coordination s'établir secteur par secteur à l'occasion de l'établissement des politiques communes, car on irait à l'encontre de la nécessité d'une vision globale de l'économie de chaque région.

Il apparaît donc nécessaire de mettre au point une procédure qui, tout en laissant aux autorités nationales et régionales leurs responsabilités en matière de politique régionale, assure, sur le plan de la Communauté, la compatibilité et la cohérence des actions envisagées, et permette aux institutions européennes d'insérer dans une

conception d'ensemble l'emploi des divers moyens d'action ou de contrôle dont elles disposent.

Il convient d'abord de développer l'information mutuelle sur les problèmes et les programmes régionaux. Le Parlement européen a proposé la création d'un office central de documentation et d'information sur les questions de politique régionale européenne. A cette fin, il suffirait probablement d'améliorer la documentation dont disposent déjà les services de la Commission et de prévoir une communication, déjà partiellement réalisée, des décisions et programmes régionaux.

Mais il ne semble pas que de simples échanges d'information suffiront à assurer la coordination requise. Il s'agit, en réalité, d'un aspect particulièrement important, de la « politique économique à moyen terme » dont la Commission a proposé la mise en œuvre dans la Communauté. Dans l'organisation proposée, il apppartiendrait au « comité de politique à moyen terme » de contribuer à coordonner les politiques des Etats membres dans le domaine régional.

La vérification de la cohérence des prévisions démographiques des différentes régions, et en particulier celles concernant les migrations de la main-d'œuvre, requiert des solutions techniques qui devront être mises au point.

La confrontation d'autres aspects des programmes régionaux peut être nécessaire. Celle-ci est déjà prévue pour les aspects agricoles. Il pourrait être nécessaire de l'étendre aux programmes d'infrastructures, particulièrement celles de transports, pour éviter le risque de doubles emplois ou d'investissements erronés.

Il est particulièrement nécessaire de confronter les programmes des régions frontalières dont les programmes d'infrastructures doivent être harmonisés des deux côtés des frontières. La Communauté peut jouer un rôle actif pour faciliter les coordinations nécessaires.

c) *NECESSITE D'UNE ADAPTATION PERMANENTE*

Pour déterminer la politique économique à mener dans une région, il est nécessaire de choisir, entre les diverses hypothèses qui se dégagent de l'étude prévisionnelle de la population et de l'emploi, celles qui apparaissent alors les plus probables; mais, au cours de la mise en œuvre de cette politique, ces perspectives se modifient et il importe de pouvoir infléchir la politique menée en fonction des résultats obtenus et de l'évolution des faits tout en conservant celles des orientations fondamentales dont l'expérience a confirmé le bien fondé.

CHAPITRE V

Mise en œuvre de la politique régionale

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.

A. ORIENTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES, NOTAMMENT PAR L'OCTROI D'AVANTAGES FINANCIERS ET FISCAUX

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 (1).

Toutefois, avant d'accorder effectivement ces aides, les pouvoirs publics s'assurent que l'entreprise requérante a des chances convenables de développement.

Dans les pays qui n'établissent pas de prévisions par secteur d'activité, l'administration s'appuie essentiellement sur le jugement des banques pour apprécier les opérations proposées. En effet, si une banque est disposée à accorder sa garantie au crédit que l'entreprise sollicite de l'Etat ou si, parallèlement à la subvention sollicitée de l'Etat, elle accorde des crédits sur ses fonds propres, on peut, en général, admettre qu'elle a étudié avec soin les perspectives de développement de l'entreprise. Pour ce faire, elle ne tient pas seulement compte des possibilités d'écoulement sur le marché de la production envisagée mais aussi de la personnalité de l'entrepreneur et de sa situation financière. Du fait de ses contacts permanents avec un grand nombre d'entreprises, elle a, en général, une grande expérience dans l'appréciation des perspectives des entreprises. L'intervention de la banque permet donc d'avoir des assurances suffisantes en ce qui concerne la solvabilité de l'entreprise requérante, mais les pouvoirs publics doivent également vérifier si la distorsion des conditions de concurrence qui va résulter de l'aide apportée à une entreprise individuelle reste dans des limites acceptables et est suffisamment justifiée par les résultats que l'on peut attendre de l'opération sur le plan régional.

Dans les pays qui établissent des prévisions par secteur d'activité, celles-ci interviennent concurremment avec l'avis des banques dans l'appréciation des chances de réussite des opérations présentées à l'administration.

La solvabilité bancaire reste déterminante mais les éléments d'appréciation tirés de la comparaison du programme de l'entreprise avec les prévisions sectorielles

(1) Voir rapport du groupe n° 3 sur les moyens de la politique régionale dans les Etats membres de la CEE (deuxième partie).

de la planification nationale contribuent quelquefois à faire proportionner le montant de l'aide à l'intérêt de l'opération sur le plan national.

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 le sont dans la République fédérale.

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

1. Lorsque, comme c'est le cas pour la promotion de centres industriels secondaires dans des régions comportant déjà de grands pôles de développement, les obstacles que rencontrent les industriels pour suivre les orientations des pouvoirs publics sont relativement faibles, il suffit d'avantages financiers ou fiscaux assez limités pour 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 aberrantes sont assez faibles. Une orientation sectorielle des investissements n'est, en général, ni nécessaire ni souhaitable.

Dans les centres industriels secondaires, une orientation de fait est donnée par le choix des métiers qui y sont enseignés mais, dans la mesure où un industriel passe outre à cette indication et considère qu'il peut se contenter de la main-d'œuvre existante ou de celle dont la formation est prévue dans le centre où il va s'implanter, il n'y a pas de raison de l'écarter du bénéfice des avantages financiers offerts.

Si, d'ailleurs, les industries qui viennent s'implanter dans le centre que l'on veut développer sont différentes de celles que l'on avait envisagées, il appartient aux pouvoirs publics d'en tirer les conséquences qui s'imposent quant à la validité des orientations primitivement fixées et de modifier celles de l'enseignement local, sous réserve toutefois de respecter les engagements qui peuvent avoir été pris envers les industries qui ont suivi les orientations initiales.

2. Par contre, nous avons vu que, dans les régions sous-développées dans leur ensemble, l'aide des pouvoirs publics devait 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. Dans ce cas, il est 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 se contenter d'offrir des aides très largement calculées aux industries quelles qu'elles soient, en espérant que celles qui en profiteront seront justement celles qui contribueront le mieux à la constitution de ce centre industriel cohérent dont l'existence conditionne le développement industriel.

En pratique, on constate que les industriels qui profitent de ces aides ne sont pas toujours ceux qu'il était le plus souhaitable d'attirer. Les activités induites qui, du simple fait du jeu normal du marché, sont attirées dans la région par les investisse-

ments qui y sont réalisés bénéficient de subventions calculées à des taux très élevés qui obèrent inutilement le budget des organismes chargés du développement de ces régions.

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 ».

C'est ce qu'a commencé de réaliser la Cassa per il Mezzogiorno dans le Sud de l'Italie où elle a intégré, dans un plan d'ensemble, à la fois les interventions dans les secteurs agricole et industriel et le programme régional des infrastructures publiques.

La nécessité d'une orientation sectorielle des investissements peut diminuer 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.

B. PROGRAMMES REGIONAUX D'INFRASTRUCTURE

1. Nous avons vu plus haut (1) le rôle des infrastructures dans l'économie régionale. Le développement d'infrastructures adaptées aux activités que l'on désire promouvoir est un des moyens essentiels de la politique régionale.

La réalisation et le fonctionnement des infrastructures représentent d'ailleurs les missions les plus traditionnelles des pouvoirs publics. Une exception doit être faite pour le logement et pour certaines infrastructures culturelles qui étaient traditionnellement laissées au libre jeu des forces du marché, mais ce qui était jadis la règle est devenu progressivement l'exception et la rapidité des mutations actuellement en cours a contraint, presque partout, les pouvoirs publics à contribuer au logement d'une partie importante de la population.

Toutefois, 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 aussi prévue à l'échelon communautaire dans le cadre des politiques communes; 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.

---

(1) Voir ci-dessus p. 28.

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 œuvre est l'élaboration et la réalisation d'un programme régional d'infrastructure 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.

2. On doit 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. Dans de nombreux programmes existants ou en préparation, en effet, la question de savoir si les désirs qui y sont exprimés peuvent se concilier avec les possibilités du gouvernement national, ou si ce programme n'empiète pas sur d'autres programmes régionaux établis dans le cadre du même Etat, ou de la Communauté, ou même s'il n'est pas en contradiction avec eux, n'est pas suffisamment posée. Certes, dans les considérations générales, on mentionne l'insertion de la région dans l'économie nationale, ou même européenne, mais on se limite, dans les considérations ultérieures, à la région étudiée sans faire entrer en ligne de compte même les régions voisines.

Un exemple caractéristique de cet état de choses est fourni par les hypothèses démographiques qui sont retenues dans ces programmes. Les régions qui ont pu enregistrer jusqu'à présent un afflux de population supposent souvent que cette immigration se poursuivra, tandis que les territoires où la balance migratoire a été jusqu'à présent négative supposent au moins une balance migratoire équilibrée. Ainsi la cohérence et la coordination des différents programmes font défaut, ce qui peut aboutir à des investissements stériles dans le domaine de l'infrastructure.

Les programmes régionaux doivent être élaborés en commun par les différentes autorités qui auront à prendre les décisions d'application, car ils ne peuvent pas prévoir des mesures qui seraient de la compétence d'autorités qui ne les auraient pas approuvés explicitement; en particulier, ils ne doivent pas avoir pour effet de reporter sur les autorités nationales ou communautaires les responsabilités, notamment financières, qui incombent normalement aux autorités régionales ou locales.

Toutefois, dans certains cas, la correction des conditions défavorables, qui sont à l'origine de l'insuffisance du développement régional, exige des interventions dont l'ampleur, le coût et le caractère de rentabilité dépassent les possibilités techniques et financières offertes par la région, ce qui nécessite l'intervention de l'Etat. D'autre part, aucun Etat, tout au moins dans la Communauté, ne peut se permettre de négliger totalement certaines régions, aussi mal situées qu'elles puissent être. Dans tous les Etats membres, l'opinion publique exige un équipement minimal de l'infrastructure dans toutes les grandes régions. Là où cet équipement fait encore défaut, l'Etat ne pourra éviter d'en installer les éléments essentiels.

Pour éviter des incohérences et des doubles emplois, chaque programme régional des infrastructures publiques devrait donc être coordonné au niveau national et au niveau communautaire dans les mêmes conditions que les orientations de la politique régionale dont il est d'ailleurs l'instrument principal.

3. 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;

— les infrastructures économiques proprement dites, c'est-à-dire les infrastructures sectorielles et celles de transport et de communication.

a) *PLAN REGIONAL DE L'ENSEIGNEMENT*

1. Nous avons vu l'importance du facteur humain dans le développement économique. C'est le niveau technique de la population active, dû à la fois à la qualité de l'enseignement, à l'expérience professionnelle et à l'influence du milieu ambiant, qui est à la base du caractère cumulatif du développement économique.

Dans les régions où le développement économique est déjà ancien, un certain équilibre s'est établi entre la contribution de l'enseignement proprement dit et celle de l'expérience professionnelle. Dans les régions où les structures économiques existantes sont médiocres — agriculture archaïque, industrie insuffisante à la fois en importance et en niveau technique — la population active n'a pas l'occasion d'acquérir d'expérience professionnelle dans les techniques modernes et l'influence du milieu ambiant est déprimante.

Nous avons vu que l'action directe sur les activités économiques tend à rompre ce cercle vicieux et à amorcer le développement économique; mais quels que puissent être les résultats immédiats de cette action, ils ne peuvent être durables que si non seulement l'enseignement technique est amené au niveau de celui des régions déjà développées mais encore s'il est mis en mesure de suppléer à ce manque d'expérience professionnelle, à tous les niveaux, qui caractérise les régions les moins développées.

Dans les pays du tiers monde, la lutte contre l'analphabétisme reste encore le premier pas à franchir pour pouvoir amorcer le développement économique.

Dans la Communauté, bien que dans quelques régions périphériques et dans les banlieues de certaines grandes villes on trouve encore une proportion excessive d'analphabètes chez les adultes, la scolarisation primaire est maintenant suffisamment généralisée pour que, dans les jeunes générations tout au moins, l'analphabétisme ne constitue plus un problème économique, mais seulement un problème social; on doit, en effet, considérer que l'enseignement primaire généralisé est un de ces équipements sociaux minimum que l'Etat doit installer partout où il fait encore défaut, en dehors même de tout aspect de rentabilité économique.

2. Le problème de l'enseignement professionnel aux différents niveaux — du centre d'apprentissage à l'université — se présente autrement; en effet, il est différencié et doit donc être adapté aux besoins de l'économie.

La carrière des jeunes que l'on forme, dans un métier ou dans une technique, durera une quarantaine d'années et les jeunes qui commencent à travailler chaque année ne représentent, en régime permanent, que 3 à 4 % de la population active. Cette inertie est encore accrue par le temps nécessaire pour créer les établissements d'enseignement et pour en constituer le corps enseignant.

Dans le domaine de l'enseignement professionnel, au sens large, des résultats ne peuvent donc être obtenus qu'au prix d'un très long effort; c'est un domaine dans lequel la continuité et la coordination des actions sont essentielles.

Le premier élément et le plus important du « programme régional des infrastructures publiques » doit donc être un « plan régional de l'enseignement » qui fixe les orientations générales de l'enseignement en fonction des perspectives économiques de la région.

Compte tenu de l'inertie du processus de formation de la main-d'œuvre et du fait que la répartition des qualifications de la main-d'œuvre existante correspond en général plus à la répartition des emplois dans le passé qu'aux besoins prévisibles pour l'avenir, l'effort scolaire doit être concentré essentiellement sur les secteurs en expansion, même si, dans l'immédiat, les activités traditionnelles manquent un peu de main-d'œuvre qualifiée.

3. Le problème est un peu particulier pour l'agriculture; l'agriculture moderne de marché nécessite un niveau de qualification très élevé, qui ne se rencontre que dans quelques régions en Europe. Dans beaucoup de régions, on ne peut donc pas compter, dans le domaine de l'agriculture, sur l'expérience professionnelle car les méthodes à promouvoir sont trop différentes des méthodes traditionnelles. Il convient de mettre en place les moyens de formation professionnelle qui correspondent aux besoins normaux de renouvellement de l'effectif prévisible à moyen terme; ces perspectives doivent d'ailleurs être revisées périodiquement pour tenir compte de l'évolution constatée; à défaut, on risque de voir, assez rapidement, la structure par âges de la population agricole se dégrader excessivement, comme on le constate déjà dans certaines régions de la Communauté.

Dans la plupart des régions rurales, l'effectif des jeunes en âge scolaire reste encore supérieur aux besoins ainsi définis. Il convient, pour permettre leur intégration dans l'économie régionale, de leur assurer sur place les moyens de formation dans les activités économiques dont on prévoit le développement dans la région.

4. Dans les autres secteurs — industrie et services — la main-d'œuvre formée tant dans les établissements d'enseignement existants que « sur le tas », par expérience professionnelle, l'est dans les activités existant dans la région, avec une prédominance pour celles qui y sont implantées depuis longtemps.

Pour rééquilibrer la répartition des métiers dans la population active en fonction de l'évolution de la structure économique, les pouvoirs publics ne disposent que de la création de nouveaux établissements d'enseignement et de la réorientation des établissements existants.

Sauf pour les activités en régression très rapide, la réorientation des établissements existants est, en général, exclue, car tous les secteurs existants, surtout les plus anciens, qui ont de ce fait acquis dans la région une influence importante, ont l'impression de manquer de main-d'œuvre qualifiée. Il convient donc d'orienter

tous les nouveaux établissements vers les activités en expansion ou qu'il est prévu de développer.

Dans les régions développées où l'infrastructure de formation est dense, la création de nouveaux établissements ne représente chaque année qu'une fraction suffisamment faible des établissements existants pour que cette adaptation progressive soit facilement acceptée.

Dans les régions qui doivent connaître une mutation rapide, qu'elles soient confrontées avec un effort exceptionnel d'adaptation — c'est le cas de certaines régions de vieille industrialisation — ou qu'elles doivent faire un effort d'industrialisation massive — comme les « régions à activité agricole dominante et à population dense » — l'enseignement professionnel à tous les niveaux doit être orienté en fonction des objectifs économiques de la politique régionale.

En particulier, les universités qui, dans les régions périphériques, sont souvent orientées vers les disciplines traditionnelles, droit et lettres, doivent être en partie converties vers les disciplines scientifiques et techniques qui correspondent aux activités qu'il est prévu de développer dans la région.

b) *PLAN D'AMENAGEMENT REGIONAL ET DE DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES SOCIO-CULTURELLES*

L'évolution économique actuelle implique, au sein de chaque région, des modifications importantes de la répartition géographique de la population, notamment du fait d'une plus grande urbanisation, les villes petites et moyennes se développant d'ailleurs souvent plus vite que les très grands centres.

Il s'agit d'aménager le nouveau cadre de vie de la population sur le double plan de la vie matérielle des individus et de la vie socio-culturelle des collectivités qui s'établissent ou se développent.

1. Dans le domaine de l'urbanisation, le laisser-faire aboutit toujours à de la laideur et, très souvent, à de graves gaspillages des investissements publics.

Il importe donc d'établir un plan d'aménagement régional et de développement urbain qui organise le développement harmonieux des collectivités humaines qui composent la région.

Ce besoin est particulièrement évident dans les régions à vocation touristique où il est souvent nécessaire de développer concurremment le tourisme et l'industrie; les localisations industrielles doivent alors être prévues de manière à ne pas entraver le développement du tourisme dont la contribution qu'il apporte au développement économique des régions intéressées a été étudiée plus haut. Le danger d'enlaidissement des sites ne provient pas seulement de l'industrialisation; la spéculation foncière et le mauvais goût des intéressés risquent, peut-être plus insidieusement que l'industrie, mais aussi efficacement, de détériorer irrémédiablement certains sites.

L'établissement d'un plan d'aménagement régional et des plans d'urbanisme correspondants n'est pas moins nécessaire dans les régions où le tourisme joue un rôle économique négligeable. En effet, on ne doit jamais accepter de laisser enlaidir le cadre de la vie des hommes; la tristesse qui se dégage de certaines zones de vieille industrialisation n'est pas étrangère à leur déclin, alors que, en revanche,

l'urbanisme plus agréable de certaines villes, reconstruites après la dernière guerre, a largement facilité leur essor économique.

Il n'appartient évidemment pas aux urbanistes de tracer les perspectives d'avenir de la région et de choisir les localisations des activités économiques en s'appuyant sur des considérations esthétiques; mais, une fois que l'étude préliminaire a dégagé les diverses orientations socio-économiques possibles et que l'autorité politique a choisi les objectifs de la politique régionale, « le plan régional de l'aménagement du territoire » et les plans d'urbanisme ont pour rôle d'organiser la vie des hommes autour des activités économiques prévues.

2. L'élévation du revenu et les migrations, intra-régionales et extra-régionales ont provoqué un développement des besoins en logements qui, dans presque tous les Etats membres, a nécessité l'intervention des pouvoirs publics. La construction de logements doit être prévue en fonction des possibilités économiques de chaque zone.

Les pouvoirs publics n'ont de prise que sur la partie réalisée à l'aide de fonds publics, mais ceci n'interdit pas de fixer, dans le programme d'aménagement régional, une répartition des objectifs de construction de logements entre les différents centres urbains de la région et les zones agricoles, étant entendu que le secteur privé reste libre de ses réalisations et que le secteur public modulera ses interventions de manière à compléter, en fonction des besoins généraux, les réalisations du secteur privé.

En période de pénurie, le choix fait par les pouvoirs publics en ce qui concerne la nature et la forme de logements est imposé aux intéressés et, souvent, faute d'une étude suffisante, répond mal aux besoins. En particulier, on doit se demander si le développement actuel de l'habitat collectif que l'on constate dans certains Etats membres n'est pas excessif et correspond réellement aux besoins des intéressés.

3. L'aspect purement urbanistique, pour nécessaire qu'il soit, n'est pas suffisant. Dans les collectivités humaines existantes, villes ou villages, la vie sociale s'est en général établie progressivement de génération en génération.

Lorsque, comme le cas est fréquent à l'époque actuelle, une unité urbaine nouvelle est créée de toutes pièces, en peu de temps, la vie sociale ne s'y établit pas spontanément. Il est nécessaire de la promouvoir. Il convient de fournir à cette collectivité les équipements sociaux et culturels — écoles primaires, cinémas, théâtres, églises, temples et stades — où les hommes, se rencontrant, peuvent progressivement créer cette vie commune, faute de laquelle les plus belles réalisations techniques peuvent être, sur le plan humain, des échecs graves. Mais même lorsque tous les équipements nécessaires sont mis en place en temps utile, la vie sociale est souvent longue à s'établir.

A l'inverse, il existe de vieilles collectivités urbaines ou villageoises où l'on s'ennuie, et ceci peut contribuer largement à l'émigration, même là où les facteurs économiques ne l'imposent pas. Pour animer certaines régions, il est nécessaire d'y implanter les infrastructures socio-culturelles modernes qui sont actuellement considérées comme nécessaires par les générations nouvelles. Un gros effort, en ce sens, a été réalisé dans l'est et le sud des Pays-Bas. Toutefois, au fur et à

mesure que le développement économique s'accélère dans ces régions, les nécessités de la politique conjoncturelle amènent les pouvoirs publics à y réduire la part des investissements socio-culturels.

Des difficultés sociologiques de ce genre se présentent dans toutes les régions périphériques où, souvent, le développement du tourisme, en rompant l'isolement de la région et en rendant rentables certaines infrastructures de loisirs, peut permettre d'animer des régions où les structures sociales restent pesantes.

c) *PROGRAMME REGIONAL DES INFRASTRUCTURES ECONOMIQUES PROPREMENT DITES*

Comme on l'a vu plus haut, les infrastructures économiques sont le cadre et non le moteur du développement économique.

Dans une économie douée d'un dynamisme interne suffisant, les pouvoirs publics ont souvent quelque peine à suivre l'accroissement des besoins de l'économie en matière d'infrastructures; aussi, la mise en place de nouvelles infrastructures matérielles, en élargissant des goulots de l'expansion économique, semble avoir un effet moteur sur celle-ci.

Dans les régions moins développées où le dynamisme interne de l'économie est faible, l'absence de certaines infrastructures, en stérilisant les rares initiatives qui se manifestent, risque de compromettre gravement les chances de développement de la région. Mais la création des infrastructures matérielles est insuffisante à créer l'activité économique et il n'est pas rare, dans les régions peu développées, de constater que le principal apport à l'économie régionale de certains investissements d'infrastructure est le pouvoir d'achat distribué pendant la construction de ces ouvrages.

Aussi, comme les moyens financiers sont toujours trop limités, il convient de ne se lancer dans de grands investissements d'infrastructure que dans la mesure où ces investissements sont réellement nécessaires au développement de la région et après en avoir étudié très sérieusement la rentabilité.

La détermination des priorités entre les infrastructures économiques dans une région en difficulté ne peut donc être laissée au hasard des répartitions entre les administrations techniques : un programme régional des infrastructures économiques est nécessaire qui lie très étroitement ces priorités aux perspectives économiques réelles de la région. La rentabilité de chaque opération, du point de vue du bilan d'ensemble de l'économie de la région, doit être soigneusement comparée avec la rentabilité des opérations concurrentes; pour ce choix des priorités, on doit comparer toutes les infrastructures proprement dites, qu'elles soient sectorielles — irrigations pour l'agriculture, ou zones industrielles — ou générales comme les ouvrages de transports et de communications.

1. *Grands aménagements agricoles*

Les grands aménagements agricoles, entrepris dans les régions défavorisées, doivent être étudiés dans le cadre des perspectives de prix et de débouchés qui résulteront de la mise en place du marché commun des produits agricoles.

D'autre part, la valorisation des infrastructures matérielles requiert de la part des agriculteurs un niveau technique élevé qui fait parfois défaut dans les régions

défavorisées. Une analyse sérieuse des besoins et des possibilités fera souvent apparaître la nécessité de réduire les programmes d'infrastructures matérielles pour dégager les moyens budgétaires indispensables pour assurer la formation professionnelle agricole et la vulgarisation des techniques nouvelles, sans lesquelles les réalisations les plus spectaculaires sont inutiles.

Enfin, l'entretien doit être pris en charge par les collectivités locales; à cet effet, il est indispensable que celles-ci soient psychologiquement très engagées dans l'opération et qu'une « mystique » de l'entretien collectif soit créée, à défaut de laquelle les investissements les plus rationnels seraient vains. Nombre des grands aménagements aujourd'hui envisagés ne sont que la reconstruction, avec des techniques modernes, d'aménagements anciens que le manque d'entretien a fait disparaître; ceci est d'ailleurs lié au niveau technique de la population agricole, comme le montre l'exemple néerlandais.

2. *Zones industrielles*

L'urbanisme moderne tend à séparer les établissements industriels de l'habitat; les industries qui s'implantent dans une région y recherchent des zones industrielles dotées des équipements dont elles ont besoin; ceux-ci varient d'ailleurs avec la branche industrielle en cause; on distingue en général les industries « lourdes », qui utilisent la voie d'eau, des industries « légères », qui n'ont besoin que des liaisons ferroviaires et routières; les règlements d'urbanisme distinguent aussi les industries selon leur degré de « nuisance » en ce qui concerne l'odeur et le bruit.

Les villes qui cherchent à attirer des industries réalisent donc des zones industrielles dans lesquelles elles mettent à la disposition des industriels des terrains à un prix parfois inférieur au prix de revient (voir rapport du groupe n° 3).

Certes, l'existence de zones industrielles convenablement équipées ne suffit pas pour provoquer les implantations industrielles, mais elles en sont généralement une des conditions; d'autre part, elles contribuent à la modernisation et à l'adaptation des industries existantes, car le transfert du centre de la ville dans une zone industrielle moderne est fréquemment, pour les petites et moyennes entreprises, l'occasion d'une rénovation qui leur permet de passer réellement au stade industriel.

Mais un problème est souvent mal résolu, c'est celui de la dimension de ces zones : on voit des villes de 150 000 habitants, appelées, du fait de leur rôle de métropole régionale, à une expansion rapide, constituer des zones de cinq à sept hectares qui ne sont pas susceptibles d'extension ultérieure, alors que des villes de 80 à 100 000 habitants constituent des zones de cinq cents hectares et plus. Les zones industrielles doivent répondre à deux exigences opposées : d'une part, pour des raisons de rentabilité, les terrains éventuellement équipés doivent être utilisés dans un délai raisonnable, cinq à sept ans; d'autre part, les zones industrielles doivent pouvoir être à la mesure des besoins des centres industriels correspondants.

La solution se trouve en général dans la constitution de réserves foncières qui ne sont équipées qu'au fur et à mesure des besoins effectifs.

Ceci n'est d'ailleurs qu'un cas particulier d'un problème général en matière de politique régionale; la nécessité de proportionner les dépenses aux besoins à court et à moyen terme, tout en réservant des possibilités pour l'avenir, lorsque ceci peut être obtenu sans dépenses excessives.

3. *Infrastructures touristiques*

Les infrastructures touristiques sont souvent de même nature que les équipements collectifs socio-culturels; la distinction est liée à la prédominance de l'utilisation par la clientèle extérieure ou par la population locale. De toute façon, les deux aspects coexistent toujours, ce qui complique l'étude précise de leur rentabilité économique.

4. *Infrastructures de transports et de communications*

Ces équipements ont un rôle strictement passif, mais il convient d'éviter, surtout au début du processus de développement, que leur absence ne décourage des initiatives; à l'inverse, il faut s'abstenir de précéder trop le développement des activités économiques, ce qui entraînerait des gaspillages graves; une adaptation permanente est donc nécessaire.

Par exemple, pour certaines infrastructures dont la zone d'influence s'étend à plusieurs régions, notamment les ports, une coordination interrégionale est nécessaire. Sur la mer du Nord, en particulier, bien qu'une certaine émulation profite à l'usager et à l'économie dans son ensemble, une coordination communautaire des investissements portuaires peut être utile [1].

C. ANIMATION REGIONALE

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

La mise en place d'un tel réseau est d'autant plus nécessaire que les conséquences de l'ouverture des frontières sont très difficilement prévisibles, au niveau régional. Il est donc indispensable de développer à l'avance les fonctions ou les organismes qui permettront de faire face immédiatement aux problèmes, dès qu'ils se poseront, et de promouvoir rapidement les actions locales exigées par la situation.

Dans les régions qui, comme les Länder allemands et les régions autonomes italiennes, jouissent d'une certaine autonomie, les autorités régionales jouent naturellement ce rôle d'animation.

---

[1] Cette coordination posera d'ailleurs le problème de l'harmonisation des politiques portuaires dans le cadre de la Communauté.

Dans les autres régions de la Communauté, notamment en France et en Italie où les structures « ordinaires » régionales sont encore très récentes, des organismes extraordinaires, publics, parapublics ou privés ont été amenés à jouer ce rôle d'animation soit à l'échelon régional stricto sensu, soit à l'échelon interrégional comme la Cassa per il Mezzogiorno.

Ces différents organismes d'animation ou d'adaptation au niveau régional — qu'ils soient publics, semi-publics ou privés — sont indispensables également pour permettre de rapprocher la politique du pouvoir central et l'effort des populations intéressées, dont on a dit à maintes reprises qu'il constituait la condition indispensable du succès.

Conclusions

A. RESUME 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'œuvre 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 dans la mesure du possible 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 etc.; 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'œuvre 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'in-

dustrie 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 leur 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 qui sont 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 ladite 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'œuvre 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 grande 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 risquente 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'activité 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'œuvre 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'autre 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'investissement 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 œuvre de ces programmes régionaux car, le plus souvent, elles sont appelées à y contribuer.

19. Le choix et, à fortiori, la mise en œuvre 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'œuvre 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:

— établissement de perspectives démographiques en supposant chaque région fermée sur elle-même (mouvement naturel sans migrations);

— établissement de perspectives d'emploi sur la base de l'évolution déjà prévisible des activités de base de chaque région;

— 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'œuvre;

— 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 d'une 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 dans le domaine de la mobilité de la main-d'œuvre, 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 œuvre d'une « politique économique à moyen terme dans la Communauté » y contribuera.

26. Les moyens de la politique régionale peuvent être classées 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 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 œuvre 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 communes; de plus, à certains niveaux, régional et surtout national, les compétences sont souvent réparties entre des 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 œuvre 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 œuvre 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.

B. AUTRES SUGGESTIONS

L'adaptation de l'organisation administrative aux problèmes du développement régional a été traitée 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, chapitre V, paragraphe B, b), consacré au plan scolaire régional.

2. La question *des coûts collectifs des villes* est mal connue; de nombreuses études ont fait apparaître que les dépenses publiques par habitant croissaient 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 recommandée 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.

ANNEXE I

La politique du gouvernement fédéral en matière de structure régionale

W. LANGER

I. BREF EXAMEN DE LA STRUCTURE REGIONALE

En examinant la structure régionale dans la République fédérale, on remarque tout de suite deux sortes de régions qui se distinguent entre elles par des situations complètement opposées et dans lesquelles se posent, par conséquent, des problèmes spécifiques. Ce sont:

1. Les zones de concentration et les zones industrielles, régions dont la densité de population est la plus élevée et la concentration industrielle la plus forte (p. ex. la région Rhin-Ruhr avec plus de 10 millions d'habitants, la région Rhin-Main avec presque 2,5 millions, la région Rhin-Neckar avec à peu près 1,5 million, Stuttgart, Munich, Hanovre, Brême, Nuremberg et Hambourg);

2. Les zones mixtes et les zones agricoles qui sont situées en grande partie à la périphérie du territoire fédéral; ces régions sont en partie — en comparaison de la densité moyenne de la population du territoire fédéral — faiblement peuplées, et présentent relativement peu de capacité industrielles.

Une comparaison entre ces deux groupes de régions montre que les zones de concentration et les zones industrielles réunies couvrent à peu près un tiers de la superficie du territoire fédéral et groupent en gros les deux tiers des habitants de la République fédérale ainsi que 80 % environ des capacités industrielles. Par contre, les régions moins industrialisées, les zones mixtes et les zones agricoles, qui couvrent les deux tiers de la superficie de la République fédérale, groupent un tiers seulement de la population et seulement 20 % environ des capacités industrielles. Le déséquilibre entre ces deux groupes de régions est resté à peu près constant au cours des dix premières années de la reconstruction de l'économie allemande après la seconde guerre mondiale. Cela signifie donc que, sur cent postes de travail créés dans l'industrie et sur le territoire fédéral, quatre-vingts l'étaient dans les zones de concentration et les zones industrielles, et vingt seulement sur le reste du territoire fédéral.

Il est clair que ce déséquilibre a été ressenti comme non satisfaisant aussi bien dans l'opinion publique qu'au sein des corps législatifs, et qu'aussi bien les Länder que le gouvernement fédéral devaient tenir compte de cette situation et déployer une activité de politique régionale.

II. LA POLITIQUE REGIONALE DU GOUVERNEMENT FEDERAL

La république fédérale d'Allemagne est un Etat fédératif. Sa constitution prévoit que les Länder, au premier chef, sont compétents en matière de politique régionale. Mais la situation décrite au point I a pour conséquence que précisément les Länder, où les problèmes régionaux sont les plus importants, sont les plus dépourvus sur le plan financier et que, par conséquent, il leur est difficile de résoudre ces problèmes par leurs propres moyens. Pour cette raison, le gouvernement fédéral a été amené a aider les Länder aux faibles moyens financiers, dans leur efforts en matière de politique régionale, grâce à un programme spécial appelé « programme d'encouragement régional » (regionales Förderungsprogramm). Ce programme ne se consacre donc qu'à certaines régions de la République fédérale dans lesquelles les grandes tâches de politique régionale exigent un encouragement supplémentaire de la part du gouvernement fédéral. Ces régions sont les suivantes:

1. *Les régions bordant la zone soviétique*

Il s'agit d'une bande d'environ 40 kilomètres de largeur, longeant le rideau de fer. Dans ces régions, la tâche consiste à compenser, du moins en partie, les dommages économiques et sociaux causés par la séparation hermétique des territoires sous influence soviétique. Dans ces régions, l'activité en matière de politique régionale est adaptée à cette situation particulière. Etant donné que rien ne peut être mis en parallèle avec cette situation dans le reste du territoire de la CEE, on a renoncé à un exposé détaillé de ce problème.

2. *Les régions faisant l'objet d'assainissement*

Il s'agit ici de régions qui, en raison de leur structure économique, peuvent être considérées comme particulièrement pauvres. La première délimitation de ces régions date de 1951. A cette époque, on retenait essentiellement comme critères de délimitation une faible productivité de l'agriculture et un chômage élevé. Des efforts sont actuellement en cours pour adapter aux conditions présentes et au but visé par la politique régionale, quelque peu modifiée entre-temps, la délimitation qui, au cours des dernières années, a été légèrement modifiée à plusieurs reprises mais qui est restée la même dans ses fondements. Les études en cours ne sont plus centrées sur la proportion de chômeurs qui peut être déterminée statistiquement. D'autres données qui peuvent fournir des indications non seulement sur le niveau des besoins mais aussi sur le niveau du développement d'une région, densité de l'industrie, pertes de population dues à l'émigration, produit de l'impôt, etc., passent au premier plan.

Les mesures d'aide en faveur des territoires faisant l'objet d'assainissement sont essentiellement les suivants:

a) Les communes et associations communales peuvent recevoir au titre du programme d'assainissement des subventions et des prêts pour développer l'infrastructure. Elles sont ainsi mises en mesure d'exploiter la région et d'offrir aux habitants ainsi qu'aux entrepreneurs de l'artisanat et de l'industrie les mêmes services publics que dans d'autres régions de la République fédérale.

b) Les mesures visant à accroître la productivité et à améliorer la structure de l'agriculture sont encouragées par l'octroi de prêts lorsque c'est une exploitation

isolée qui en bénéficie ou également par l'octroi de subventions lorsqu'il s'agit de travaux collectifs, comme par exemple la construction de chemins ruraux, etc.

c) Les établissements industriels ou artisanaux installés dans une région qui fait l'objet d'assainissement peuvent bénéficier de crédits à long terme à des taux d'intérêt avantageux pour financer des investissements de rationalisation. Le crédit est accordé pour quinze ans au taux d'intérêt de 5 %.

d) Les entrepreneurs, prêts à s'installer dans les régions faisant l'objet d'assainissement, peuvent bénéficier de crédits d'investissement à long terme à des taux d'intérêt avantageux; le crédit est accordé pour quinze ans au taux d'intérêt de 3,5 %.

e) Toute installation de quelque importance sur le plan du tourisme peut être encouragée par l'octroi de crédits lorsque le propriétaire est un entrepreneur privé, et partiellement par l'octroi de subventions lorsqu'il s'agit d'organisations collectives.

Toutes ces aides ne sont accordées que sur demande et après examen de chaque cas particulier. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder ont renoncé à envisager, outre ces possibilités d'encouragements qui doivent toutes agir comme stimulant, des obligations ou des interdictions dans l'intérêt des régions faisant l'objet d'assainissement ou de celles qui bordent la zone soviétique. Le choix du lieu d'implantation est donc laissé à l'initiative de l'entrepreneur qui sera responsable des succès ou des échecs de ses décisions ([1]).

3. *Les points centraux (zentrale Orte) dans les régions rurales*

Du fait de l'importance croissante attribuée par l'opinion allemande aux problèmes de l'aménagement du territoire, il a fallu, outre l'encouragement des régions faisant l'objet d'assainissement, développer une activité spéciale en matière d'aménagement du territoire, qui s'efforce en premier lieu de décentraliser les capacités et les populations massées à l'Ouest de la République fédérale. On tente d'y parvenir en encourageant le développement de « points centraux » en dehors des zones de concentration et des zones industrielles. Ces « points centraux » (zentrale Orte) doivent remplir les conditions suivantes:

a) Ils doivent être situés au milieu d'une région où réside un minimum de main-d'œuvre en chômage ou insuffisamment employée.

b) Il faut que les moyens de transport permettent à cette main-d'œuvre de parvenir chaque jour à ces agglomérations et que le trajet jusqu'au lieu de travail ne demande pas plus d'une heure (soit deux heures en tout).

c) On exige que ces agglomérations présentent dès maintenant un minimum d'équipement sanitaire, culturel et scolaire (p. ex. lycée ou collège d'enseignement général). C'est fréquemment le cas lorsqu'il s'agit de villes de plus de 10 000 habitants.

([1]) En raison des résistances politiques et des données de droit constitutionnel, toute autre méthode ne serait guère applicable, indépendamment du fait que des directives adressées directement au secteur économique seraient en contradiction avec l'économie sociale de marché.

d) Ces agglomérations doivent déjà présenter les premiers éléments d'industrialisation. Il faut absolument exiger qu'elles fournissent cette preuve de leur capacité de développement faute de quoi chaque petite ville ou ville moyenne — notamment celles qui ne se prêtent pas à l'implantation d'industries — revendiquera le droit d'être comprise comme « point central » dans le nouveau programme d'encouragement.

Le catalogue des mesures d'encouragement possibles est plus réduit que dans le cas des régions faisant l'objet d'un assainissement; il se ramène à l'implantation de nouvelles entreprises. Il ne comprend que deux possibilités d'encouragement : les entrepreneurs industriels ou les artisans qui sont prêts à installer une entreprise dans une ville de ce genre peuvent bénéficier de crédits d'investissement à 3,5 % par an d'intérêt pour une durée de quinze ans. Le montant global du crédit doit, en règle générale, être inférieur à la moitié du volume des investissements. De plus, les communes peuvent bénéficier de subventions et de prêts qui leur permettront d'offrir aux entrepreneurs des terrains prêts pour la construction. Les affectations globales de crédits aux communes ne doivent pas dépasser 75 % des frais de mise en valeur. En l'occurrence, on considère comme mise en valeur la construction de voies d'accès à la zone industrielle et, à l'intérieur de ce terrain, jusqu'à l'emplacement de chaque établissement, ainsi que la construction des installations et des canalisations appropriés pour les services publics.

Dans toutes les régions encouragées, les dépenses faites sur l'emplacement que l'entrepreneur a loué ou dont il est propriétaire sont à la charge de l'entrepreneur. Pour lui, ce sont des frais d'investissement qu'il doit couvrir en partie par ses fonds propres — comme je l'ai indiqué ci-dessus — mais dont une autre partie peut être couverte par des crédits à long terme accordés sur les fonds publics. Les crédits d'investissement que les entrepreneurs de l'industrie ou de l'artisanat reçoivent des pouvoirs publics doivent normalement être garantis conformément aux usages bancaires. Dans des cas exceptionnels, une caution du Land peut remplacer les garanties bancaires.

Le programme régional d'encouragement ne se base pas sur une loi spéciale. Son fondement législatif est un simple titre du budget fédéral qui autorise le gouvernement fédéral à dépenser une certaine somme pour les tâches décrites ci-dessus. Le montant de cette somme est fixé chaque année par le Parlement. Au cours de ces dernières années, il atteignait en moyenne 100 à 120 millions de DM par an. La tâche du gouvernement fédéral consistait donc à répartir judicieusement ces sommes dans les régions citées plus haut pour les fins indiquées. Ce que l'on peut dire sur ce sujet se résume à peu près de la façon suivante:

a) Plus de la moitié de ces fonds — moyenne établie sur plusieurs années — est allée aux régions qui bordent la zone soviétique. Environ 10 millions de DM ont alimenté les caisses d'encouragement des points centraux; le reste était réservé aux régions faisant l'objet d'assainissement.

b) Une grande partie de ces fonds (environ 60 %) est allée, tant dans les régions bordant la zone soviétique que dans celles faisant l'objet d'assainissement, aux communes, associations communales et collectivités de droit public qui ont ainsi été mises en mesure de développer leur infrastructure et d'offrir aux habitants de ces régions les services publics que tout citoyen est normalement en droit d'attendre. De ces fonds, 20 % sont destinés à l'aide en matière de frais de transport

dans les régions situées en bordure de la zone soviétique. Cette aide est en faveur des entrepreneurs qui ont perdu leurs fournisseurs et leurs débouchés de l'autre côté du rideau de fer et qui, désormais, doivent aller s'approvisionner ou livrer leurs produits dans des régions nettement plus éloignées. Cette aide ne compense qu'une partie des frais de transport supplémentaires tels qu'ils ressortent des statistiques. Environ 20 % de ces fonds sont attribués à l'industrie à titre de crédits, soit pour créer de nouvelles entreprises, soit pour agrandir et moderniser des entreprises existantes, dans les conditions énoncées plus haut.

Ce bref exposé devait se limiter à brosser à grands traits le tableau de la politique régionale du gouvernement fédéral. On a renoncé en outre à présenter en détails les points de vue qui ont eu une influence déterminante sur l'élaboration des diverses mesures. Ces deux aspects pourraient faire l'objet d'une discussion approfondie dans le cadre du groupe de travail. Enfin, les aspects résultant de la collaboration du gouvernement fédéral et des Länder dans le secteur de la politique régionale n'ont pas été traités. On peut se réserver de discuter également de ces problèmes, au cas où il s'avérerait qu'ils ont une certaine importance pour le présent examen dans le cadre de l'Europe.

Vers une programmation économique régionale en Belgique

J. VAN WATERSCHOOT
avec la collaboration de
S.J. LOCCUFIER

La politique suivie jusqu'à ce jour en Belgique en matière d'économie régionale était caractérisée par un certain pragmatisme et consistait surtout à soutenir, grâce à diverses mesures d'encouragement, une série d'initiatives privées. Mais peu à peu une forte tendance s'est manifestée en faveur d'une politique régionale coordonnée, étroitement associée à la politique de programmation économique entreprise récemment à l'échelon national. On peut trouver une première expression de ce courant dans les programmes régionaux expérimentaux établis depuis peu pour quelques zones critiques nettement caractérisées. Le premier de ces programmes se rapporte à une région déjà industrialisée, mais de structure périmée (Borinage-Centre), et le second vise une région à développer (Sud de la Campine).

Nous examinerons successivement les deux phases qu'a connues jusqu'à présent l'évolution de la politique d'expansion régionale. Pour terminer, nous donnerons quelques commentaires concernant le programme de développement du Sud de la Campine.

I. EVOLUTION DE LA POLITIQUE D'ECONOMIE REGIONALE AVANT 1959

Au cours de la première phase du développement de la politique d'économie régionale, c'est-à-dire de la fin des hostilités à 1959, un certain nombre d'initiatives ont été prises, tant du côté privé que de la part des pouvoirs régionaux; elles ont mené à la création d'organismes régionaux tels que le « Conseil économique wallon », le « Economische raad voor Vlaanderen », quelques conseils économiques provinciaux et plusieurs comités d'expansion moins importants. Ces derniers interviennent principalement comme organismes d'étude et comme promoteurs.

Leurs initiatives ont eu non seulement des résultats concrets (attirer les investissements) pour certaines régions ou zones; elles ont créé aussi un climat psychologique favorable et suscité de la part du pouvoir central un intérêt grandissant pour l'expansion régionale.

Cet intérêt s'est manifesté tout d'abord par des missions confiées par les pouvoirs publics à des institutions scientifiques en vue de l'élaboration d'études régionales.

Même dans un pays comme la Belgique, qui ne couvre qu'un territoire relativement peu étendu, il existe des régions qui doivent lutter contre les difficultés spé-

cifiques d'ordre économique et social résultant plus ou moins d'un développement insuffisant ou de structures périmées. Dans le premier cas, les difficultés se traduisent par un chômage élevé, accompagné fréquemment d'émigrations, de l'existence de travailleurs saisonniers ou frontaliers, de migrations alternantes avec des parcours quotidiens ou hebdomadaires parfois considérables. La faiblesse structurelle de ces régions se reflète dans le niveau et l'évolution du revenu régional.

A partir de 1959, les intentions des pouvoirs publics en matière de politique d'économie régionale ont trouvé leur expression dans la loi dite régionale du 18 juillet 1959 qu'il convient d'ailleurs de situer dans le contexte de la politique générale d'expansion économique que les pouvoirs publics se proposent de poursuivre (loi du 17-7-1959). Ces deux lois sont conçues comme des instruments destinés à renforcer la structure de l'économie belge et à l'adapter à la réalisation du marché commun.

A la différence de la loi générale du 17 juillet 1959, qui s'applique uniformément à l'ensemble du territoire belge, la loi régionale du 18 juillet 1959 a pour objet une répartition plus équilibrée de l'activité économique et de la prospérité entre les différentes régions du pays.

La loi régionale prévoit entre autre la possibilité de créer des sociétés d'équipement régional dont l'objet est d'acheter, d'équiper et d'affecter des terrains et bâtiments industriels; en outre, des mesures sont prévues afin d'encourager les investissements dans les régions de développement, notamment par l'octroi de bonifications d'intérêt pour le financement des investissements.

L'arrêté royal du 27 novembre 1959 définit, pour une première période triennale, quinze régions de développement délimitées d'après les critères fixés par la loi régionale. En général, il s'agit de régions assez réduites qui ne peuvent être considérées comme régions économiques au sens scientifique du mot. La population totale de ces régions ne dépasse pas 15 % de la population totale belge. Afin d'éviter des difficultés d'ordre politique, cette délimitation a été prorogé de trois ans à la fin de 1962. Toutefois, en pratique, on évolue vers la conception de pôles de croissance situés, en général, à l'intérieur mais parfois aussi à l'extérieur des régions de développement officiellement reconnues.

Signalons encore, dans le même ordre de préoccupations gouvernementales, la création d'un fonds d'assistance destiné à appuyer les initiatives économiques régionales (1) ainsi que l'agrément officiel donné à un certain nombre de comités provinciaux ou régionaux d'expansion économique (2).

Les lois et règlements promulgués pendant cette période ont jeté les bases de la politique d'économie régionale suivie en Belgique depuis lors. Cette politique a connu des adaptations successives, afin de la relier à la politique de programmation économique qui, depuis 1960, s'ébauche progressivement en Belgique.

II. EVOLUTION DEPUIS 1959

L'évolution de la politique d'économie régionale depuis la mise en vigueur des lois mentionnées ci-dessus est caractérisée par deux initiatives émanant du gou-

(1) Arrêté royal du 2-7-1959.
(2) Arrêté ministériel du 17-7-1959 - Moniteur belge du 27-7-1959.

vernement : d'une part, la création du Comité de développement régional en 1961 et, d'autre part, l'établissement ou la mise à l'étude de quelques programmes économiques régionaux. En principe, on peut dire, de cette évolution, que l'on souhaite rationaliser et planifier davantage la politique régionale, sans renoncer pour autant à l'approche pragmatique choisie jusqu'à présent.

1. *Le fonctionnement du Comité de développement régional*

Le Comité de développement régional a été créé par le gouvernement dans le cadre des activités du Bureau de programmation économique [1]. Il est composé de représentants du gouvernement et de responsables régionaux, patronaux et syndicaux. La tâche du Comité consiste à élaborer des propositions pour une programmation régionale.

Le Comité a réparti les tâches entre deux groupes de travail : le premier examine les problèmes institutionnels, le second étudie les problèmes typologiques (classification des régions suivant leur type).

Un premier rapport a été déposé en novembre 1961; les membres du Comité se déclarent unanimement favorables à une programmation régionale souple, inspirée de principes identiques à ceux retenus pour la programmation nationale et son application sectorielle.

Selon un premier principe méthodologique, il faut une approche à la fois centralisée et décentralisée, c'est-à-dire une confrontation entre l'apport de techniciens — en premier lieu ceux du Bureau de programmation — et l'apport des responsables du secteur ou de la région, qui connaissent les problèmes parce qu'ils les ont vécus, qu'ils ont une longue expérience et qu'ils connaissent les impondérables que recèlent parfois les statistiques les mieux établies. Cette méthode à la fois démocratique et pratique doit être appliquée aussi bien pour les divers secteurs que pour les diverses régions.

Le deuxième principe méthodologique découle du premier : qu'il soit national, sectoriel ou régional, un programme ainsi conçu doit être réalisé par étapes successives. C'est grâce à la confrontation évoquée ci-dessus qu'il sera possible de préciser et de rendre plus réalistes les objectifs par secteur et par région tels qu'ils résultent de la première approche plus scientifique et plus centralisée.

Le Comité de développement régional se déclare également d'accord sur la portée de cette programmation : les programmes suivant le type de région devraient s'étendre à toutes les zones et répondre à une double exigence de cohérence, cohérence des programmes entre eux et cohérence avec le programme national.

On est conscient, à cet égard, des difficultés qui existent sur le plan des données statistiques et des méthodes économétriques, mais ces difficultés pourront être surmontées avec le temps.

Pour ce qui est des objectifs de la politique d'économie régionale en Belgique, on a admis qu'il fallait tenir compte à la fois des besoins en matière de création d'emplois, et du niveau et de l'évolution du revenu régional, la classification des régions devant s'inspirer de ces critères (voir tableaux annexés n°s 1 et 2).

---

[1] Créé en Belgique par arrêté royal du 20-11-1959.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs, l'opinion que les moyens à mettre en œuvre devraient être très variés à également recueilli l'approbation générale : infrastructure dans le sens strict, terrains industriels, orientation industrielle et information uniforme des investisseurs, infrastructure sociale et culturelle, création d'un climat favorable, organisation adéquate, etc.

Finalement l'accord unanime a été obtenu sur la structure de l'organisation, à un point près toutefois : la délimitation des régions pour l'application des programmes. Le gouvernement n'a d'ailleurs pris encore aucune décision à ce sujet.

De ce fait, le dépôt du deuxième rapport du Comité, qui doit traiter de la classification typologique des régions, a été retardé. Cet état de choses ainsi que le caractère récent de la programmation économique en Belgique expliquent que l'optique régionale soit pratiquement ignorée dans le premier programme d'expansion 1962-1965 qui sera prochainement discuté au Parlement.

2. *Le programme expérimental pour le Sud de la Campine*

En attendant qu'une solution soit trouvée aux problèmes institutionnels et méthodologiques, le gouvernement a décidé de faire élaborer et établir des programmes régionaux expérimentaux pour quelques zones critiques caractérisées.

Il s'agit en premier lieu de la zone de reconversione *Borinage-Centre* (environ 550 000 habitants) dont les problèmes seront étudiés par le groupe de travail n° 2. Le choix s'est aussi porté sur les territoires à développer du *Sud de la Campine* (environ 250 000 habitants) et du *Westhoek* (environ 250 000 habitants).

Le programme pour le Sud de la Campine, qui a été établi par une commission mixte composée de fonctionnaires et de responsables régionaux, avec la collaboration du Bureau de programmation, vient d'être approuvé par le gouvernement. Le programme « Westhoek » est encore en voie d'élaboration, la procédure suivie étant la même.

Pour la délimitation du territoire du Sud de la Campine on a pris une des régions d'aménagement que le Comité de développement régional avait retenues et proposées comme parties de régions économiques.

La région choisie est une région traditionnellement agricole qui n'a pu, bien que favorablement située (elle est notamment traversée par le canal Albert et elle jouxte le bassin houiller du Limbourg), développer une industrie suffisante. Elle est caractérisée par une population augmentant régulièrement, par les grandes distances que doivent parcourir journellement les ouvriers et les employés pour se rendre à leur travail, ainsi que par un chômage élevé, même en période de haute conjoncture. On a également pu constater un chômage larvé important dans l'agriculture et dans le secteur des services.

Il s'agit ici d'un véritable programme de développement à moyen terme (1962-1967) qui, pour résoudre les problèmes exposés succinctement plus haut, propose des objectifs et indique des instruments de réalisation. Ces moyens sont fortement diversifiés et visent également les problèmes humains sous leurs multiples aspects (logement, équipement social, problèmes de formation et d'instruction, besoins de conversion, information économique des entreprises, promotion sociale).

Le programme tient compte du programme de développement national et aussi des problèmes des régions limitrophes; en outre, l'évolution future au-delà de la période couverte par le programme a été prise en considération, particulièrement eu égard à l'aménagement du territoire, à l'évolution de la structure de la population, etc.

Dans toute la mesure du possible, le programme s'est inspiré des progrès de la théorie économique : on s'est efforcé de donner une application concrète au concept de pôles de croissance (des zones industrielles primaires ont été désignées à Geelpunt et Tessenderlo; des zones secondaires à Heist-op-den-Berg et à Aarschot); on a également tenté de définir les orientations industrielles optimales pour cette région.

Enfin, le programme a été établi progressivement et suivant le procédé démocratique expliqué plus haut : il est en effet le fruit de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organismes régionaux. On espère que cette même collaboration se manifestera également au stade de la réalisation.

L'objectif principal est la création de 15 000 emplois dans la région étudiée. Il s'agit surtout d'emplois industriels, dont un grand nombre doit être obtenu avant la fin de 1967. L'objectif subsidiaire, c'est la construction de mille habitations par an dans le secteur du logement social.

En ce qui concerne les moyens mis en œuvre, des terrains industriels seront équipés dans les quatre localités susdites. Leur superficie, ainsi que celle de terrains de réserve, a été fixée en fonction de l'objectif de création d'emplois.

Outre l'infrastructure directement nécessaire pour la mise en valeur des zones industrielles, des propositions ont été émises, visant à améliorer, pour toute la région et éventuellement certaines régions limitrophes, l'infrastructure dans le secteur des transports. Des projets ont également été établis quant aux services d'utilité publique.

En plus de propositions faites à titre indicatif en ce qui concerne l'orientation industrielle, des suggestions ont été formulées en vue de valoriser les possibilités agricoles et touristiques de la région. Il a déjà été dit plus haut que les problèmes humains ont fait l'objet d'une étude spéciale.

Enfin, des propositions ont été émises au sujet de l'organisation; elles accordent, dans le cadre de la collaboration active entre le secteur privé et les pouvoirs publics sur laquelle repose la programmation en Belgique, la primauté aux initiatives régionales.

TABLEAU n° 1

Répartition du produit intérieur brut par habitant par province en 1959

Province	En FB courants (arrondi au millier)	En % par rapport à la moyenne du royaume
Anvers	57 000	107
Brabant	69 000	129
Bruxelles	(78 000)	(146)
Flandre occidentale	48 000	91
Flandre orientale	42 000	79
Hainaut	48 000	90
Liège	58 000	108
Limbourg	37 000	69
Luxembourg	42 000	79
Namur	49 000	92
Belgique	53 000	100

Source: Institut national de statistique.

TABLEAU n° 2

Evolution du produit intérieur brut « au coût des facteurs » par tête d'habitant de 1955 à 1959

(1955 = 100 pour chaque région)

Province	1955	1956	1957	1958	1959	Rythme de croissance en %
Anvers	100,0	106,3	110,8	111,4	115,8	3,8
Brabant	100,0	107,4	114,7	115,9	119,6	4,6
Flandre occidentale	100,0	106,6	117,6	114,8	123,2	5,3
Flandre orientale	100,0	107,8	112,5	111,6	117,5	4,1
Hainaut	100,0	106,5	118,1	107,2	107,9	1,9
Liège	100,0	104,9	111,6	110,2	112,9	3,1
Limbourg	100,0	103,7	111,0	105,4	103,7	1,0
Luxembourg	100,0	101,8	107,1	103,9	110,8	2,6
Namur	100,0	107,4	112,6	110,5	116,4	3,9
Belgique	100,0	106,5	113,6	111,7	115,6	3,7

Source: Institut national de statistique.

Les principes de la politique suivie en France en matière de développement économique

PH. LAMOUR

Le développement industriel de la France, au XIXe siècle, s'est localisé à proximité des bassins houillers qui, à l'époque, constituaient la seule source d'énergie pratiquement utilisable par l'industrie. Ces régions étaient celles qui bénéficiaient déjà des conditions naturelles les plus favorables pour l'agriculture du fait du relief et de la nature du sol ainsi que de l'équilibre du climat.

Cette coexistence de la prospérité des deux principales activités économiques, en permettant la souplesse de l'emploi, a eu pour conséquence une concentration de population particulièrement dense. Ce développement économique et démographique qui s'est malheureusement effectué en dehors de tout encadrement directeur, au hasard de la juxtaposition des initiatives et sans souci d'aménagement rationel du territoire, contraste néanmoins avec la stagnation économique d'autres régions du pays et notamment les régions occidentales et méridionales.

Dans les régions méridionales, des conditions naturelles défavorables ont longtemps fait obstacle à la modernisation de l'agriculture. La nature du sol, son relief tourmenté et, surtout, le déséquilibre du climat — de courtes précipitations diluviennes succédant à de longues périodes de sécheresse ont un effet érosif plutôt que fertilisant — ont cantonné l'exploitation du sol à la culture arboricole des seuls végétaux résistant à la sécheresse — vigne et olivier — et à l'élevage parcours, tandis que l'insuffisance de ressources énergétiques limitait le développement industriel sur quelques zones houillères rares et dispersées, (Gardanne, Alès, Decazeville) et autour de quelques métropoles (Marseille, Toulouse, Clermont-Ferrand). L'activité industrielle demeurait donc artisanale, l'ensemble de l'économie ne témoignant pas d'une forte évolution depuis les temps anciens.

A la même époque, l'économie des régions occidentales — Ouest et Sud-Ouest — évoluait dans un sens défavorable, du fait de la dégradation de l'activité industrielle autrefois alimentée par les ports et le cabotage maritime et de la décadence des nombreuses cités autrefois animées par cette activité. Elle se caractérise par un défaut d'harmonie entre l'activité industrielle et l'activité agricole et par la productivité trop souvent insatisfaisante de celle-ci, en raison de structures d'exploitation insuffisantes et dispersées, la partie de la population libérée par l'évolution rurale ne trouvant que dans la région parisienne la multiplicité et la diversité des emplois exigées par le niveau peu élevé de sa qualification professionnelle. Cette évolution défavorable risquerait, si on n'y portait remède, d'être encore aggravée par l'adhésion de la France à la Communauté européenne dont ces régions constituent le secteur périphérique, tournant le dos aux régions euro-

péennes les plus développées auxquelles elles sont mal reliées par des réseaux de communication insuffisants ou incommodes.

Il résulte de ce contraste entre deux parties du pays un déséquilibre profond qui tend à s'accentuer du fait même du développement sans cesse cumulatif de la partie du pays déjà développée par l'effet du progrès technique et de l'expansion de la productivité tandis que l'autre partie tend à maintenir sa relative stagnation. Ce déséquilibre est à la fois économique, social et démographique.

Si on imagine une ligne idéale divisant le territoire du pays selon une direction Nord-Ouest/Sud-Est, du Havre à Marseille, on constate que la partie septentrionale du territoire ainsi divisé comporte les deux tiers de la population active et 85 % de l'ensemble des industries nationales et que le revenu moyen par personne est deux fois plus élevé que dans la partie méridionale. Cette situation, quoique présentant un caractère moins aigu qu'en Italie, en raison de l'inversion des termes des données démographiques, est toutefois de même nature sinon de même ampleur et appelle des solutions comparables.

POLITIQUE SUIVIE DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE DEVELOPPEMENT SOCIAL ET ECONOMIQUE, ET D'ACTION ECONOMIQUE REGIONALE

1. Le commissariat général au Plan créé après la guerre a dû, en premier lieu, faire face à la reconstruction des structures fondamentales du pays : communications, industries de base, agriculture orientée vers le ravitaillement alimentaire, main-d'œuvre, etc. Le premier plan quadriennal fut, de ce fait, à la fois un plan de développement économique national et d'aménagement national du territoire.

2. Bientôt apparut la nécessité de résoudre par des mesures spéciales les problèmes particuliers posés par certaines régions et notamment les régions méridionales vouées à la monoculture viticole en voie de crise permanente.

L'article 9 de la loi du 24 mai 1951 autorisa la constitution de sociétés d'économie mixte en vue d'entreprendre l'aménagement et la mise en valeur de régions naturelles insuffisamment développées.

Un décret de 1953 confia à une commission de modernisation la mission de définir les causes de la stagnation économique de la région du Languedoc et d'en proposer le remède. La commission conclut à la nécessité d'un meilleur équilibre de l'activité agricole et de l'activité industrielle permettant la souplesse de l'emploi, d'une différenciation de l'activité agricole afin d'échapper à la monoculture et d'une symbiose entre l'économie de plaine et de montagne. Elle préconisait, comme condition préalable à tout redressement, la correction des conditions naturelles défavorables, par l'irrigation et l'assainissement des périmètres de cette région dans lesquels la polyculture intensive est rendue possible par l'équipement approprié.

A la suite de ce rapport, fut créée, en 1955, la première société d'aménagement conforme à la loi de 1951 et qui intéressait 250 000 hectares dans la région du Bas-Rhône et du Languedoc. Ce texte fut ensuite appliqué successivement:

— à la plaine côtière orientale de la Corse (50 000 ha à défricher),

— à la Provence (alimentation en eau du nouveau centre industriel du Sud-Est et irrigation de 50 000 ha),

— aux coteaux de Gascogne (150 000 ha),

— aux landes de Gascogne (300 000 ha),

— aux friches de l'Est s'étendant sur quatorze départements, tandis que sur 200 000 hectares était entrepris l'assainissement des marais de l'Ouest (Vendée - Poitou - Charente) par l'administration du génie rural. Ce système est en voie d'extension dans le Massif central, dans la vallée de la Garonne et dans la vallée de la Loire.

3. A partir de 1954, sur l'initiative du ministère des finances et de l'économie nationale, la politique régionale prit un nouvel essor:

a) par l'organisation de l'*aide à l'expansion industrielle*, d'abord dans des zones déterminées et limitées, puis pour l'ensemble du territoire (décrets 54-951 du 14-9-1954; 54-1122 du 10-11-1954; 54-1212 du 10-12-1954; 55-36 du 5-1-1955 — arrêtés du 28-8-1955, du 8-10-1955, du 20-1-1956) et par la création des sociétés de développement régional (décret 55-876 du 30-6-1955 et arrêté du 7-10-1955) et du Fonds de développement économique et social (décrets 55-875, 55-874, 55-886 du 30-6-1955 ainsi que des décrets 55-1367 et 1368 du 18-10-1955); le Fonds divisé en quatre sections est destiné à accorder des prêts en vue de la création de nouvelles industries ou de l'adaptation de l'extension, de la concentration, du transfert ou de la conversion d'industries existantes;

b) par l'établissement de *programmes d'action régionale* (décret 55-873 du 30-6-1955 — arrêté du 13-7-1956 — décret 58-1459 du 31-12-1958) pour les vingt et une « régions de programme » regroupant, en nombre entier, les départements dans le cadre des anciennes provinces; à l'heure actuelle, les programmes suivants ont été publiés par arrêtés parus au Journal officiel de la République française; la publication de ces textes ne comporte pas la création d'un organisme coordinateur d'exécution, ni de programmes annuels d'exécution assortis du financement correspondant;

13 juillet 1956	région de Bretagne	Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan
2 avril 1957	région de Corse	
2 avril 1957	Poitou-Charente	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne
12 octobre 1957	région de Lorraine	Meurthe-et-Moselle, Moselle, Meuse, Vosges
12 octobre 1957	Midi-Pyrénées	Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne
31 décembre 1958	région d'Alsace	Bas-Rhin et Haut-Rhin
31 décembre 1958	Languedoc	Gard, Hérault, Aude, Lozère

16 avril 1959	région du Nord	Nord et Pas-de-Calais
6 août 1960	Rhône-Alpes	Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie
9 janvier 1961	Provence-Côte d'Azur	Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Var, Vaucluse, Bouches-du-Rhône
16 septembre 1961	Région d'Auvergne	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme
31 décembre 1961	Franche-Comté	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort

c) par la création d'un *Fonds national d'aménagement du territoire* (décret 54-766 du 26-7-1954 modifié par les décrets 56-620 du 23-7-1956 et 57-526 du 19-4-1957) dont le rôle est de consentir des prêts à moyen terme aux collectivités publiques, aux établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations syndicales de propriétaires et tous autres organismes en vue de l'exécution du plan d'urbanisme et d'aménagement du territoire et de l'acquisition des terrains nécessaires à ces opérations;

d) par des textes tendant à *limiter l'expansion excessive de la région parisienne* par la subordination de toute installation nouvelle d'ateliers ou de bureaux à une autorisation spéciale du ministère de la construction assortie d'une taxe compensatrice.

4. Une nouvelle évolution de ce mouvement se manifeste à partir de 1960 dans le sens d'une extension de la politique de développement régional à une politique à plus long terme d'aménagement du territoire.

En effet, malgré les résultats appréciables qui ont été obtenus jusqu'alors, il apparaît que le retard des activités ou des régions faibles risque de persister si la planification à moyen terme n'est pas prolongée par une perspective à plus longue échéance. Il s'agit d'entreprendre maintenant une véritable réforme en profondeur des structures qui commandent la répartition de l'activité et du peuplement.

Le 19 novembre 1961 est créé le Comité interministériel permanent pour l'action régionale et l'aménagement du territoire, mais ce comité n'est pas alimenté par une politique conçue à l'échelon du premier ministre et du plan de modernisation, mais par l'initiative des administrations d'exécution. Il apparaît rapidement nécessaire d'élaborer un système logique d'institutions permettant de créer et d'appliquer une véritable politique d'aménagement du territoire et de coordonner son exécution.

A cette fin, sont rattachés au premier ministre, un délégué général pour l'aménagement du territoire et le commissariat au Plan chargés d'élaborer, avec le concours d'une Commission nationale, la conception de cette politique. Ils préparent, sous l'autorité du premier ministre, les options à soumettre à la décision des pouvoirs publics, par l'organe du Comité interministériel permanent.

C'est également au nom du premier ministre et sous son autorité que le délégué général sera habilité à contrôler et coordonner l'application des décisions prises par les différentes administrations d'exécution.

Cette politique aux objectifs à long terme complète désormais la politique de développement économique à moyen terme, en éclairant ses décisions par des perspectives d'avenir.

OBJECTIFS ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET D'ACTION REGIONALE

Cette politique doit désormais envisager:

— les grandes structures de l'aménagement national,

— les problèmes de l'aménagement régional et les options qu'ils comportent.

1. Les *grandes structures nationales* dans lesquelles viennent s'inscrire les problèmes régionaux sont essentiellement:

— la définition de l'occupation du territoire par l'activité agricole,

— la définition de l'occupation du territoire par l'activité industrielle,

— l'armature urbaine (métropoles régionales, centres urbains principaux, centres urbains secondaires) et l'organisation du secteur des services,

— les communications interrégionales et internationales.

2. Les *problèmes régionaux* doivent être désormais envisagés à l'échelon de l'Europe, en distinguant les dimensions de la conception de celles de l'exécution.

A. En ce qui concerne *la conception*, on peut, au niveau économique et démographique de l'ensemble européen, concevoir trois grandes zones dont les caractères et l'évolution particulière commandent des solutions et des méthodes qui leur soient propres.

a) La *zone déjà évoluée* depuis le XIXe siècle, associée à l'économie européenne la plus développée, mais que son caractère précurseur à précisément vouée à une certaine vétusté technologique, doit nécessairement être renouvelée et modernisée pour permettre son adaptation à la compétition européenne. Cette zone groupe les secteurs de la région parisienne, du Nord et de l'Est de la France et les régions de programme comprises en nombre entier dans ces secteurs.

b) La *zone insuffisamment évoluée*, caractérisée par le déséquilibre entre l'activité industrielle et l'activité agricole, la dégradation des centres urbains, l'inadaptation des techniques et l'insuffisante qualification professionnelle de la plus grande partie de la population couvre les secteurs de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif central et les régions de programme correspondantes.

c) La *zone en voie de développement*, exutoire géographique naturel de l'Europe économiquement développée vers les pays neufs à développer qui constituent sa future clientèle, est celle qui groupe les secteurs de la région lyonnaise, de la vallée du Rhône et des Alpes, de Marseille, de la Provence et du Languedoc. Dans cette zone, l'évolution spontanée doit être encadrée et ordonnée afin d'éviter la juxtaposition désordonnée des initiatives aboutissant à l'encombrement du territoire et à la création de conditions de vie inhumaine.

B. En ce qui concerne *l'exécution*, les vingt et une régions de programme qui groupent, en nombre entier, les départements traditionnels, offrent le cadre déjà éprouvé des rapports administratifs et économiques anciens ainsi que le concours d'un matériel documentaire et statistique établi dans ce cadre. Il semble qu'il y ait avantage à s'y tenir.

METHODES ET MOYENNES D'UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET D'ACTION REGIONALE

Les méthodes sont celles qui ont déjà été indiquées:

1. A l'*échelon national* : élaboration d'une politique et des programmes d'application par le commissariat au Plan, rattaché à l'autorité du premier ministre, avec le concours d'une Commission nationale d'aménagement du territoire définissant les objectifs à long terme et des commissions spécialisées du commissariat au Plan définissant les éléments de plan quadriennaux;

Décision : par le gouvernement sur saisie du délégué général pour l'aménagement du territoire, par l'organe du Conseil des ministres ou du Comité interministériel permanent de l'aménagement du territoire;

Exécution : par les administrations et autres organismes compétents sous le contrôle coordinateur du délégué pour l'aménagement du territoire agissant au nom du premier ministre;

2. A l'*échelon régional* : consultation des organismes représentatifs de chaque région sur les projets intéressant la région en vue de l'élaboration des décisions et des programmes d'exécution; définition des programmes d'exécution et décisions financières correspondantes; application avec le concours d'un comité permanent issu des organismes représentatifs de la région.

Les moyens sont juridiques et financiers:

A. Les *moyens juridiques* sont ceux dont disposent normalement les administrations dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne les voies de communications. Il s'y ajoute les dispositions particulières qui ont été prises en vue d'organiser ou d'orienter:

— l'occupation du territoire par l'organisation et l'orientation de l'activité agricole (annexe *A*),

— l'occupation du territoire par le développement et la localisation de l'activité industrielle (annexe *B*),

— l'occupation du territoire par le domaine bâti destiné au logement et aux services par l'instrument de l'urbanisme.

B. Les *moyens financiers* sont:

a) les contributions budgétaires sous forme

— de travaux directs (grands travaux publics, routes);

— de subventions et de prêts;

b) les prêts et avances effectués par les divers organismes de droit public spécialisés, à savoir:

— dans le domaine général de l'aménagement du territoire : le Fonds national d'aménagement du territoire;

— dans le domaine particulier, de l'industrialisation : le Fonds de développement économique et social;

— dans le domaine agricole: les avances effectuées au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural; les avances effectuées au profit des groupements de producteurs en vue de l'organisation des marchés;

— dans le domaine de l'urbanisme et de la construction : les primes octroyées en vue de l'encouragement à la construction de logements et les prêts complémentaires;

c) le concours des différents établissements de crédit spécialisés:

— Crédit foncier (urbanisme et logement);

— Crédit national;

— Société de développement régional (industrialisation);

— Crédit agricole;

— Etablissements bancaires et banques d'affaires.

Annexe A

Moyens de l'action régionale pour l'activité agricole

Les moyens destinés à faciliter l'action régionale en ce qui concerne l'activité agricole sont essentiellement les suivants:

I. AMENAGEMENTS REGIONAUX, ZONES D'ACTION RURALE ET PARCS NATIONAUX

A. Les aménagements régionaux entrepris en application de l'article 9 de la loi n° 51-592 du 24 mai 1951 modifié et complété par l'article 21 de la loi 62-933 du 8 avril 1962, aux termes duquel « lorsque la mise en valeur de régions déterminées nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels mettant en œuvre diverses sources de financement, l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation ultérieure des ouvrages peuvent, à l'initiative d'un ou des ministres compétents, en accord avec le ministre des finances et des affaires économiques et après avis du ministre chargé de l'aménagement du territoire, faire l'objet d'une *mission générale* définie par décret en Conseil d'Etat ou d'une concession unique, consentie par décret en Conseil des ministres, à un établissement public doté de l'autonomie financière, à une société d'économie

mixte ou à toute autre forme d'organisme groupant l'ensemble des personnes publiques et privées intéressées, à condition que la majorité des capitaux appartienne à des personnes publiques. Les organismes d'étude et d'exécution, ainsi créés peuvent recevoir des prêts du Fonds de développement économique et social ».

Par application de ces textes, ont été créés:

— la Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône et du Languedoc (départements du Gard, de l'Hérault et de l'Aude) qui pratique l'irrigation et la mise en valeur agricole de 250 000 hectares, l'industrialisation de la région, la rénovation des villes et des villages, le reboisement, l'équipement touristique du littoral;

— la Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale (départements des Bouches-du-Rhône, du Var, des Hautes- et Basses-Alpes) dont l'objet est l'alimentation en eau de la ville de Marseille et de la région industrielle qui l'entoure, l'irrigation de 50 000 hectares, la réorientation et la mise en valeur des vallées dépendant du bassin de la Durance;

— la Société pour la mise en valeur de la Corse dont le but est le défrichement, l'irrigation et la mise en valeur de 40 000 hectares sur la côte orientale de l'île;

— la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (départements de la Garonne, du Gers, des Hautes-Pyrénées) dont le but est l'irrigation et la mise en valeur des régions de coteaux séparant les affluents de la rive gauche de la Garonne;

— la Compagnie d'aménagement des landes de Gascogne (départements des Landes, de la Gironde) dont le but est le défrichement et la mise en valeur de 100 000 hectares de landes;

— la Société des friches de l'Est qui exerce son activité sur quatorze départements de l'Est de la France en vue du défrichement et de la mise en valeur;

— la Société de mise en valeur du Massif central (départements du Puy-de-Dôme, Corrèze et Cantal).

B. Les *zones spéciales d'action rurale* ont été instituées par les articles 20, 21 et 22 de la loi 60-808 du 5 août 1960 : « caractérisées par leur sous-aménagement, leur surpeuplement ou leur sous-peuplement et par l'exode des populations rurales, elles doivent bénéficier d'une priorité dans les investissements publics tendant à porter remède à leur situation critique, notamment en y favorisant l'installation des petites unités industrielles » (art. 21). D'autre part, « des mesures de péréquation des tarifs de transport propres à rendre leurs productions compétitives » doivent être prises « lorsque ces zones sont défavorisées par leur éloignement, soit des points d'approvisionnement en produits nécessaires à l'agriculture, soit des centre de consommation et de vente » (art. 22).

Enfin, « les zones spéciales d'action rurale se trouvant dans les régions ayant un excédent manifeste de population et de jeunesse rurales ou dans celles qui connaissent un exode important de population rurale » doivent bénéficier « d'une priorité dans la répartition des investissements publics en matière d'enseignement et de formation professionnels » (art. 23).

Ces dispositions, appliquées en principe aux départements de Lozère et du Morbihan, n'ont eu pratiquement que des effets négligeables faute d'avoir fait l'objet de programmes financiers et faute d'organismes spécialisés responsables de l'action et de sa réussite.

C. La loi 60-708 du 22 juillet 1960 a créé, à l'exemple d'autre pays, des *parcs nationaux.* « Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé par décret en Conseil d'Etat en parc national, lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et, en général, d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition ou l'évolution ».

Le décret, qui peut soumettre à un régime particulier voire même interdire à l'intérieur du parc la pêche, la chasse, l'activité industrielle et les travaux publics, y réglemente l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières, et peut comporter des réserves intégrales.

Ce texte législatif n'a reçu à l'heure actuelle aucune application pratique, les travaux en cours demeurant au niveau des études préparatoires.

II. REGIME FONCIER

Les textes concernent le remembrement, l'organisation de l'aménagement foncier agricole et rural et le régime des terres incultes et abandonnées.

A. La modification des textes relatifs au remembrement des propriétés assure que les échanges et cessions d'immeubles ruraux tendent essentiellement à la simplification des formalités prévues par les articles 21 à 32 et 38 du Code rural (art. 1 à 16 de la loi 60-792 du 2-8-1960).

B. L'organisation de l'aménagement foncier agricole et rural a pour but « d'assurer une structure des propriétés et des exploitations agricoles et forestières conforme à une utilisation rationnelle des terres et des bâtiments compte tenu, en particulier, de la nature des sols et de leur conservation, de leur vocation culturale, des techniques agricoles et de leur évolution, du milieu humain et du peuplement rural, de l'économie générale du pays et de l'économie propre du terroir considéré ».

Cet aménagement foncier doit être réalisé notamment par:

— une nouvelle répartition parcellaire des terres et des bâtiments au moyen du remembrement, des cessions et échanges de droits de propriété et d'exploitation;

— l'exécution des travaux d'infrastructure nécessaires à l'aménagement des terres;

— l'encouragement aux diverses formes de groupements volontaires de propriétés et d'exploitation ainsi qu'à l'agrandissement des exploitations non rentables (art. 13).

A cette fin sont prévus les organismes suivants:

— les sociétés civiles d'exploitation agricole et les groupements de propriétaires ou d'exploitants dont la création est encouragée par des dégrèvements de droits d'enregistrement (art. 14 I de la loi du 5-8-1960 et art. 5 de la loi du 8-8-1962);

— les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural constituées en vue « d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires ainsi que des terres incultes destinées à être rétrocédées après aménagement éventuel », leur but étant « d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles, de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs à la terre (art. 15 de la loi du 5-8-1960); ces sociétés doivent être agréées par les ministres de l'agriculture et des finances qui délimitent leur zone d'action.

L'article 7 de la loi complémentaire du 8 avril 1962 a octroyé à ces sociétés un droit de préemption sur l'aliénation à titre onéreux des fonds agricoles et des terrains à vocation agricole au prix prévu pour cette aliénation ou, s'il apparaît excessif, à un prix fixé selon les modalités de la procédure d'expropriation et les dispositions d'un décret d'application du 20 octobre 1962.

C. La mise en valeur des terres incultes (art. 19 de la loi du 5-8-1960 modifiant les art. 39 et suivants du livre I, titre I, chap. 5 du Code rural, art. 1 à 3 de la loi du 8-8-1962).

Ces terres incultes ou abandonnées font l'objet d'un inventaire et après une mise en demeure infructueuse du préfet du département aux fins de leur remise en culture, celui-ci peut provoquer l'expropriation du fond ou en concéder l'exploitation à un tiers.

D'autre part, toute terre pour laquelle l'impôt foncier n'a pas été acquitté depuis cinq ans peut être attribuée à l'Etat qui la cédera à de nouveaux exploitants (loi du 8-8-1962, art. I, modifiant l'art. 27 du Code du domaine de l'Etat).

III. ORGANISATION DE LA PRODUCTION ET DES MARCHES

Les dispositions de la loi du 5 août 1960 sur l'organisation de la production et des marchés (titre II, art. 23 à 37) et de la loi du 8 avril 1962 (art. 14 à 25) contiennent des dispositions intéressant l'action régionale en matière agricole notamment en ce qui concerne:

— les marchés-gare et les abattoirs (art. 35 de la loi du 5-8-1960),

— les coopératives et sociétés d'intérêt collectif agricole (art. 38),

— les groupements régionaux de producteurs (art. 14 et suiv. de la loi 62-933 du 8-4-1962 et de la loi 62-917 du 8-4-1962),

— les comités économiques agricoles régionaux (art. 16) et les sociétés d'intervention (art. 18).

Moyens de l'action régionale pour l'activité industrielle

I. AIDES FINANCIERES

Les aides financières accordées en vue d'encourager l'industrialisation ont un caractère complémentaire de l'effort directement accompli par le bénéficiaire.

Le Fonds de développement économique et social intervient au profit des entreprises:

— réalisant les investissements prévus par les plans régionaux et le plan de développement économique et social,

— pour des opérations de création d'activités nouvelles, d'extension, de conversion, de spécialisation, de transfert en vue de la décentralisation,

— pour des projets destinés à amortir la productivité de l'entreprise.

Les aides sont décidées après examen de chaque demande par une instruction individuelle. Elles consistent en:

— prime spéciale d'équipement,

— prêts,

— bonification d'intérêt et garantie de l'Etat,

— participation des sociétes de développement régional.

1. Prime spéciale d'équipement (décret 55-878 du 30-6-1955)

Elles peut être accordée pour:

— les créations d'installations industrielles nouvelles,

— la remise en marche d'installations désaffectées,

— les extensions ou conversions d'installations existantes à l'intérieur des localités ou zones qui connaissent un sous-emploi grave et permanent ou un développement économique insuffisant.

A. Le taux maximum est de 20 % du montant des charges d'investissement.

B. Limité à l'origine à certaines zones et localités déterminées (arrêtés du 20-1-1956, 27-3-1959, 2-4-1959), l'octroi de cette prime a été réglementé à nouveau par le décret 60-370 du 15 avril 1960 qui étend le champ d'application du décret du 2 avril 1959. La prime peut être accordée désormais à toute zone:

— présentant un chômage total ou partiel important,

— présentant une situation critique du fait de la fermeture effective ou prévue d'entreprises ou la réduction importante de leur activité,

— comportant une population de jeunes gens ne pouvent trouver d'emplois dans la région,

— comportant un excédent exceptionnel et permanent de main-d'oeuvre d'origine rurale.

Aux termes du décret du 15 avril 1960, cette situation est présumée exister dans les départements bretons et cette présomption a été étendue par arrêté du 15 juin 1961 aux départements de la Manche, de la Mayenne, de Loire-Atlantique et de Vendée, la prime accordée ne pouvant être inférieure à 10 % des investissements. Il en est de même pour les bassins houillers du Centre-Midi, où elle ne peut être inférieure à 20 % des investissements.

C. La prime ne peut être accordée:

— que pour des investissements comportant la création, au minimum de vingt emplois nouveaux;

— que sous un plafond de 7 500 francs par emploi créé pour l'extension ou la conversion partielle d'une entreprise existante et de 100 000 francs pour un nouvel établissement (arrêté du 5-6-1961).

D. La loi 60-790 du 2 août 1960 prévoit une prime particulière pour encourager le départ de la région parisienne des entreprises industrielles (départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et cinq cantons du département de l'Oise). Elle est de 200 francs par mètre carré de surface de plancher libérée pour les bureaux et de 50 francs pour les locaux à usage industriel;

Mesures d'application : décret 60-641 du 5 septembre 1960; décret 60-642 du 5 septembre 1960 (zones et taux prévus par zones); arrêté du 12 septembre 1960 (modalités d'attribution).

2. Prêts

Les prêts sont accordés par les organismes et dans les conditions qui suivent:

A. *Prêts du Fonds de développement économique et social (FDES)*

Ils sont répartis en quatre sections:

— équipement industriel, agricole, commercial et touristique,

— conversion, concentration et transfert,

— productivité,

— construction (notamment pour les habitations à loyer modéré);

Prêts à long terme - maximum vingt ans,

Taux d'intérêt - 5,75 % net.

B. *Prêts des sociétés de développement régional* (décret 55-876 du 30-6-1955, art. 78 de la loi du 29-12-1956)

Ces sociétes doivent réunir un capital de 2 500 000 francs. Elles sont sous convention avec le ministère des finances et sous contrôle d'un commissaire du gouvernement. Elles peuvent participer à la formation du capital social d'entreprises régionales pour 25 % au maximum de leur capital propre et 35 % du capital de l'entreprise.

Elles peuvent bénéficier d'une garantie de dividende de la part de l'Etat.

Prêts à long terme aux entreprises au capital desquelles participent les sociétés de développement régional.

C. *Prêts du Fonds national d'aménagement du territoire (FNAT)*

Ces prêts constituent des avances faites aux collectivités et établissements publics ou aux organismes créés par eux pour l'acquisition et l'aménagement de terrains en vue de l'exécution de plans d'urbanisme; durée : quatre ans prolongeable à six ans.

3. Bonification d'intérêt (décret 55-874 du 30-6-1955)

Ces bonifications tendent à l'allègement des charges financières des emprunts réalisés soit sur le marché, soit auprès des banques et organismes de crédit, par des entreprises réalisant les opérations déjà citées (conversion, concentration, spécialisation, décentralisation tendant au développement régional) afin de faciliter des opérations d'intérêt reconnu mais de rentabilité faible ou différée.

4. Garantie de l'Etat (décret 55-874 du 30-6-1955)

La garantie de l'Etat peut être accordée en totalité ou partiellement aux emprunts contractés par une entreprise en vue des investissements déjà énumérés, après avis du Fonds de développement économique et social.

5. Participation (décret 55-876 du 30-6-1955)

Il s'agit des participations prises par les sociétés de développement régional signalées sous B.

Maximum : 25 % du capital de la société de développement et 35 % du capital de la société bénéficiaire.

II. AIDES FISCALES

Elles consistent en exonérations et dégrèvements, amortissements accélérés, aménagement de tarifs.

1. Exonération et dégrèvements

A. *Dégrèvements de droits d'enregistrement sur acquisitions immobilières*

Elles bénéficient aux acquisitions immobilières ayant pour but:

— le regroupement ou la reconversion d'entreprises,

— la décentralisation par transfert ou extension,

— la création d'activités nouvelles dans les localités et zones souffrant de sous-emploi ou de développement économique insuffisant (décrets cités des 30-6-1955 et 15-4-1960);

a) réduction de 10,80 % à 1,4 % du droit au profit de l'Etat,

b) exemption de la taxe de première mutation (4,80 %).

Décision sur avis du comité du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social.

B. *Exonération de patente*

— par les collectivités locales (départements et communes),

— pour cinq ans et 50 % au maximum (100 % pour les localités et zones souffrant de sous-emploi ou sous-développement économique),

— pour les entreprises ayant fait l'objet d'une autre des mesures d'encouragement déjà citées (bénéfice de la prime d'équipement, d'un prêt du FDES, d'une bonification d'intérêt ou d'exemptions fiscales du par. A).

C. *Exonération en faveur des sociétés de développement régional*

— évitant la double imposition des produits de leur portefeuille qui échappent à l'impôt sur les sociétés et leur distribution, à la taxe proportionnelle,

— exonération de la taxe proportionnelle sur les emprunts émis par ces sociétés.

D. *Déduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, des dividendes versés à de nouveaux apports en numéraires*

— pour les sociétés agréées par arrêté du ministère des finances après avis du Conseil de direction du FDES et qui concourent à la réalisation du Plan et des programmes régionaux,

— pendant les sept ans qui suivent l'augmentation de capital à condition que les actions aient été introduites en Bourse dans les trois ans suivants et, pour les sociétés nouvelles, entre le quatrième et le dixième exercice suivant la constitution de la société à condition que l'introduction en Bourse ait eu lieu dans les six ans.

2. Amortissements accélérés

Ils s'appliquent:

— aux investissements réalisés en certains matériels et outillages acquis ou construits postérieurement au 31 décembre 1950 (doublement de la première annuité d'amortissement),

— aux constructions d'immeubles pour le personnel de l'entreprise (50 % du prix de revient, la valeur totale étant amortissable en 40 ans),

— aux investissements en immeubles, matériels et outillages destinés à la recherche scientifique ou technique (50 % du prix de revient, valeur totale appréciée sur la durée normale d'utilisation) ainsi qu'aux actions acquises auprès de ces sociétés (ordonnance 58-882 du 25-9-1958).

3. Aménagement de tarifs

Ils s'appliquent:

— à l'exonération des droits de douane à l'importation pour faciliter l'équipement de certains secteurs d'activité,

— aux tarifs d'énergie et de transport par conventions particulières (Electricité de France, Compagnie Nationale du Rhône, Société des Pétroles d'Aquitaine) au profit d'entreprises situées à proximité des secteurs d'activité de ces sociétés en contrepartie d'un volume minimum de consommation ou d'un dommage causé par l'occupation du sol ou le déplacement de l'entreprise nécessité par les travaux.

III. AIDES DIVERSES

En dehors de ces aides directes financières et fiscales, les entreprises concourant au développement régional peuvent également bénéficier d'aides indirectes à caractères les plus divers:

A. Création par les collectivités ou établissements publics de *zones industrielles* dans des conditions avantageuses avec l'aide du Fonds national d'aménagement du territoire;

B. Construction de *bâtiments* à usage industriel en vue de leur cession ou de leur location par les collectivités publiques, les Chambres de commerce et d'industrie, les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte;

C. Construction de *logements ouvriers* sous le régime des habitations à loyer modéré avec:

— prêts de l'Etat pouvant atteindre 75 % du prix de revient ou d'acquisition des constructions et 90 % quand le remboursement des prêts est garanti par un département, une commune ou une Chambre de commerce,

— bonification d'intérêt pour les emprunts contractés en vue de ces constructions;

D. *Formation professionnelle* bénéficiant des subventions du ministère du travail (décret du 9 novembre 1946);

E. *Reclassement de la main-d'œuvre* par un Fonds de reclassement géré par le ministère du travail et ayant pour objet de faciliter la réadaptation professionnelle et le reclassement des salariés dont les conditions d'emploi seraient modifiées à la suite de cessation, de réduction ou de conversion d'activité d'une entreprise ou d'opérations de concentration et de spécialisation (décrets 54-951 du 14-9-1954, 54-1212 du 6-12-1954 et 60-338 du 8-4-1960);

F. Aide financière à la *réadaptation professionnelle* du personnel des entreprises contraint à une nouvelle activité par suite d'opérations de conversion et de transfert d'activités industrielles;

G. *Indemnités de transfert*, de déménagement et d'installation (décret 54-1212 du 6-12-1954 et arrêtés des 17-5-1955 et 9-6-1955) au profit du personnel des entreprises converties ou transférées ou du personnel reclassé dans une nouvelle localité;

— remboursement des frais de transport de l'ancien au nouveau domicile pour l'intéressé, son conjoint et les personnes à leur charge,

— remboursement du prix de transport du mobilier dans les six mois de leur arrivée,

— indemnité de réinstallation adaptée à chaque situation financière.

IV. LIMITATION DE L'IMPLANTATION OU DE L'EXTENSION DANS LA REGION PARISIENNE

A. Les mesures positives d'encouragement à l'installation des entreprises en province sont complétées par des mesures négatives destinées à décourager les investis-

sements industriels et le maintien des industries dans la région parisienne (décret 54 du 5-1-1955 complété par les décrets 58-1460 du 31-12-1958, 60-279 du 28-3-1960, 60-641 du 5-9-1960 et 60-642 du 5-9-1960 — arrêté du 12-9-1960).

Un agrément spécial doit être demandé à une commission interministérielle:

— pour la création d'une installation occupant plus de cinquante personnes ou occupant plus de 500 mètres carrés de superficie de plancher,

— pour la substitution d'une activité industrielle à une activité non industrielle dans un bâtiment existant,

— pour toute construction d'immeuble prévu à usage principal de bureau dont la superficie de plancher excède 500 mètres carrés.

L'octroi de l'agrément comporte pour les bénéficiaires le paiement d'une redevance proportionnelle à la surface construite de 200 francs par mètre carré pour les bureaux et 50 francs pour les locaux industriels.

B. On doit aussi considérer, comme un des moyens de l'action régionale, les initiatives tendant à la décentralisation des établissements relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle comme les instituts scientifiques ou les organismes de recherche.

a) Le décret 55-883 du 30 juin 1955 modifié par le décret du 31 décembre 1958 a créé un comité de décentralisation chargé de procéder à l'inventaire des établissements de cette catégorie installés dans la région parisienne et de définir les services dont la présence dans cette région ne s'impose pas afin de proposer leur transfert progressif hors de la région parisienne.

b) Le décret 58-1462 du 31 décembre 1958 prévoit l'octroi de la prime spéciale d'équipement instituée par le décret 55-878 du 30 juin 1955 aux établissement ayant pour objet l'étude, la recherche, l'expérimentation ou le contrôle en matière économique, scientifique et technique qui seront créés, étendus ou transférés en province après avis du comité des plan régionaux et sur proposition du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social.

Annexe C (1)

Prime de développement industriel et prime d'adaptation industrielle
(décret n° 64-440 du 21-5-1964)

Les textes relatifs à la prime spéciale d'équipement (décret n° 55-878 du 30-6-1955) n'étaient applicables que jusqu'au 31 décembre 1963. L'expérience de huit

(1) Le rapport de M. Ph. Lamour a été présenté au groupe le 19-2-1963. Depuis cette date, les principes de la politique française en matière de développement économique sont restés inchangés mais certaines formes de l'aide au développement industriel ont été adaptées pour tenir compte de l'expérience acquise au cours des huit dernières années. L'annexe C a pour objet de présenter les textes du 21-5-1964 qui ont établi le nouveau système.

années au cours desquelles cette prime a été octroyée a conduit le gouvernement, après avis des départements ministériels intéressés, consultation de la Commission nationale d'aménagement du territoire et débat parlementaire, à rechercher une amélioration de cette modalité d'aide financière en faveur de l'activité industrielle.

Le décret n° 64-440 du 21 mai 1964 prévoit, en faveur des entreprises qui créent des activités nouvelles ou étendent leurs activités à l'intérieur des régions de l'Ouest, du Sud-Ouest, de certaines régions du Centre, et de la Corse, une *prime de développement industriel.* Cette prime est accordée pour les opérations industrielles intéressant les agglomérations qui constituent, en raison de leur importance et de leur situation géographique, des centres de développement industriel et dans lesquelles se posent des problèmes d'emploi particulièrement graves; en dehors de ces agglomérations, la prime est accordée aux entreprises qui s'installent ou se développent dans des lieux qui se prêtent, en raison de leur situation géographique, des équipements techniques et des disponibilités de main-d'œuvre, au développement des activités considérées.

Seuls sont pris en considération les programmes d'investissement d'un montant au moins égal à 300 000 francs et entraînant la création d'au moins trente nouveaux emplois permanents; en cas d'extension d'activité, les programmes doivent avoir pour effet d'accroître de 30 % au moins ou d'au moins cent personnes l'effectif de l'établissement.

Le montant de la prime va de 10 à 20 % des dépenses d'investissement en cas de création et de 5 à 12 % en cas d'extension. Dans ces limites, le montant de la prime ne peut dépasser 11 000 francs par emploi créé en cas de création d'établissement ou de remise en marche, et 6 000 francs par emploi créé en cas d'extension.

La durée de la période d'exécution des dépenses d'investissement retenues pour le calcul de la prime ne peut dépasser trois ans en cas de création ou de remise en marche et deux ans et demi en cas d'extension.

Ce même décret prévoit par ailleurs l'octroi d'une *prime d'adaptation industrielle* aux entreprises qui procèdent à des investissements propres à permettre le reclassement ou le maintien du personnel des activités anciennes dans certaines zones où le déclin des activités industrielles pose des problèmes d'une exceptionnelle gravité : bassins houillers, ferrifères, zones textiles, etc.

La prime, accordée seulement dans le cas où les programmes d'investissement dépassent 300 000 francs et intéressent au moins vingt personnes, est attribuée à concurrence de 20 % des dépenses en cas de création, de remise en marche ou de conversion totale d'établissement, et de 12 % en cas d'extension ou de conversion partielle.

Enfin, pour compléter ces mesures, un décret n° 64-441 du 21 mai 1964 institue, en faveur des entreprises qui créent des activités nouvelles ou étendent leurs activités en dehors de la région parisienne, une *indemnité de décentralisation* lorsque l'opération comporte transfert de matériels industriels hors de la région parisienne et entraîne la libération de locaux industriels d'une superficie supérieure à 500 mètres carrés. Cette indemnité peut atteindre 60 % des frais de déménagement.

Le plan des interventions extraordinaires de la Caisse du Midi en Italie

G. PESCATORE

1. Une vision unitaire du problème du Midi se présenta pour la première fois dans toute son évidence lorsque le processus d'usure de l'économie méridionale eut atteint des proportions telles qu'il devint impossible d'insérer le problème d'une façon efficace dans l'effort de reconstruction du pays immédiatement après la dernière guerre mondiale.

En effet, tandis que la réorganisation relativement rapide du système économique des régions septentrionales et centrales du pays avait été rendue possible grâce à une structure de base suffisamment solide pour résister aux destructions de la guerre, les possibilités du Midi étaient contrariées par les conditions du milieu ambiant à qui manquaient désormais même les infrastructures de base sur lesquelles son système économique avait jusqu'alors été fondé.

Les causes de cette situation sont bien connues. Elles sont principalement : la faible incidence des activités industrielles sur la formation du revenu; la structure de l'agriculture, basée sur des systèmes de gestion périmés; l'excès de population provoquant une situation chronique de chômage et de sous-emploi; l'insuffisance d'économies externes représentées par des écoles, des routes, des aqueducs, des hôpitaux, etc.; la pénurie à tous les échelons de cadres et de techniciens ayant une formation professionnelle.

Une telle situation remontait à la période qui a suivi l'unification politique du pays. Elle fut déterminée essentiellement par la concentration industrielle au Centre et au Nord du pays qui a exercé une influence négative croissante non seulement sur les industries peu nombreuses existant au Sud et que la concurrence éliminait graduellement, mais aussi sur l'ensemble de l'économie méridionale affaiblie par l'apport inexistant d'activités industrielles à rendement élevé.

Il en est résulté un niveau de vie toujours plus bas, une émigration en masse ayant comme conséquence une grave hémorragie d'énergies humaines, enfin, une accentuation de la dualité de la structure économique du pays, caractérisée, d'une part, par un processus continu de renouvellement dans tous les secteurs de la production et des services et, d'autre part, par un état de dépression générale, souligné d'une façon encore plus évidente par la comparaison des différents niveaux de vie.

Voilà les données du problème, tel qu'il se présentait aux responsables italiens avant 1950.

Naturellement, l'action qu'il fallait entreprendre ne pouvait pas se limiter, comme dans le passé, à de fragmentaires mesures de secours s'adressant dans le domaine

des intervention publiques aux insuffisances locales les plus criantes. Il n'était pas concevable non plus, d'ailleurs, que la politique de développement adoptée pour le Midi ne s'inspirât pas du caractère global, organique, des interventions qu'il fallait insérer dans le cadre plus vaste de l'économie nationale.

A cet égard, afin de définir dans ses grandes lignes le caractère unitaire de l'action publique en faveur du Midi, les critères globaux de cette politique s'exprimèrent par les caractéristiques plurisectorielles des interventions, c'est-à-dire que la vaste gamme des activités, soit publiques soit privées, en dépit même des différences imposées par les exigences locales, contribuaient d'une façon unitaire au progrès économique et social du Midi.

L'orientation générale imprimée à cette politique peut se résumer en trois points fondamentaux:

— adaptation des infrastructures de base à un processus moderne de développement économique;

— revision et modernisation des structures agricoles;

— action motrice poussée en faveur des activités industrielles.

2. L'instrument destiné à réaliser un programme aussi vaste est la Caisse du Midi, créée en 1950 (loi n° 646 du 10 août), dont le but est d'acheminer vers sa réalisation graduelle un plan d'ouvrages extraordinaires, établi par un comité des ministres « ad hoc », et s'ajoutant aux activités ordinaires de l'administration publique.

Le ressort territorial de la Caisse comprend les deux îles de la Sardaigne et de la Sicile, les régions méridionales continentales, les provinces de Frosinone et de Latina dans le Latium, le périmètre de Tronto dans la province de Ascoli Piceno et les îles toscanes.

La durée de l'institut, fixée à dix ans par la loi qui l'a créé, a été prolongée successivement à douze ans puis à quinze ans, c'est-à-dire jusqu'à l'exercice financier 1964-1965.

D'après la loi fondamentale, les secteurs dont la Caisse devait s'occuper comprenaient, au début, les ouvrages d'intérêt public appartenant au domaine de l'agriculture, les aqueducs, la voierie et le tourisme. Au fur et à mesure que le Plan était réalisé, et sur la base des modifications du milieu qui progressaient rapidement, la sphère d'action de la Caisse a été étendue, par la suite, à des activités appartenant d'une façon plus spécifique au secteur privé — artisanat, pêche, écoles, hôpitaux et surtout industries — grâce à l'adoption de mesures spéciales de crédit visant particulièrement à insérer les « opérateurs » économiques dans le processus général de développement en cours.

La coordination des activités figurant au programme de la Caisse avec celles prévues par les administrations ordinaires de l'Etat est assurée par le comité des ministres pour le Midi, responsable sur le plan politique et vis-à-vis du Parlement de l'activité normale de programmation de l'institut, en plus des autres mesures réglant la politique de développement du Midi.

L'organisation de la Caisse a été établie de façon à donner à son action le maximum d'autonomie permise par la loi, une souplesse administrative et de procédure

dans la phase de programmation, une rapidité d'exécution; en un mot, il s'agit d'un organisme doté de tous les éléments de préparation, d'étude, d'expérience, de cadres techniques et administratifs à la hauteur des tâches à atteindre, qui lui sont nécessaires (1).

Le fonds de dotation attribué à l'institut dans le cadre du plan de quinze ans, s'élève à 2 111,7 milliards de lires, auquel il faut ajouter 250 milliards pour la réalisation de mesures extraordinaires pour la Calabre et 298 milliards provenant des emprunts étrangers dont on parlera en détail plus loin.

3. Les activités de programmation poursuivies par la Caisse doivent être mises en relation avant tout avec les moyens financiers concédés à l'organisation. La partie la plus considérable de l'affectation globale a été destinée au secteur agricole. Ce critère de répartition, suggéré au début par la nécessité de développer le secteur principal de l'économie méridionale, a permis de créer les conditions préliminaires et, en même temps, les éléments de stimulation pour le développement des activités industrielles et tertiaires, à la suite de la vaste action de bonification et de transformation du milieu ambiant.

Dans le secteur agricole, les interventions les plus importantes concernent:

— l'irrigation de 550 000 hectares de terres,

— la transformation foncière de 2 millions d'hectares environ,

— l'orientation de l'activité des agriculteurs vers les cultures les mieux adaptées à chaque zone,

— le développement de l'élevage spécialisé.

Il est prévu une augmentation de la production brute vendable de l'ordre de 250 milliards de lires ainsi qu'un accroissement annuel de l'emploi d'environ 60 millions de journées-ouvriers.

Parmi les interventions relatives aux travaux d'infrastructure, il faut souligner principalement la répartition intersectorielle des eaux visant en premier lieu à la normalisation de la situation en eau potable de toutes les communes du Midi, avec la construction de grands aqueducs, la production d'énergie électrique ainsi que la satisfaction des besoins de l'irrigation, de l'industrialisation, du tourisme.

Les interventions dans ce secteur comprennent aussi la construction et l'agrandissement du réseau de distribution d'eau potable dans les centres habités ainsi que du réseau d'égoûts.

Pour l'amélioration des communications et des transports, le plan prévoit l'aménagement de 15 000 kilomètres de routes provinciales déjà existantes, la construction de 3 500 kilomètres de nouvelles routes, 7 000 kilomètres de voies rurales dans les zones de bonification et un système de viabilité à circulation rapide coordonnée avec les réseaux auto-routiers. Il faut aussi souligner les ouvrages considérables pour la modernisation de certaines lignes ferroviaires à grand trafic

(1) Voir: Gabriele Pescatore « L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia, Ed. A. Giuffrè, Milano, 1962.

et l'institution d'un service régulier de navires transbordeurs entre la Sardaigne et le continent.

En ce qui concerne le tourisme, une attention particulière à été donnée aux exigences de la mise en valeur des beautés naturelles, de la conservation du patrimoine artistique et archéologique, au développement des activités hôtelières et thermales et, en général, à la nécessité d'installations plus efficaces dans les localités susceptibles de développement.

La transformation du Midi aurait certainement subi des temps d'arrêt au cours de son évolution si la Caisse n'avait pas prévu, au moment opportun, un vaste programme visant à la formation de cadres techniques dans une mesure proportionnée aux exigences pressantes d'une agriculture modernisée et d'une industrie en expansion. Les remarquables réalisations dans ce secteur seront illustrées ci-dessous.

Les activités mineures stimulées par la Caisse concernent la pêche et l'artisanat, respectivement subventionnés à raison de 40 et 30 % des dépenses. Une contribution importante à la construction de bâtiments scolaires primaires est prodiguée sous la double forme de subventions intégrales et de chantiers de travail; ajoutons encore les interventions pour les hôpitaux, les ouvrages et les installations portuaires.

4. Le chapitre de l'intervention de la Caisse dans le domaine de l'industrialisation mérite une mention particulière même rapide. Présenté dans la loi fondamentale comme complémentaire aux activités agricoles, elle fut reconnue par la loi n° 634 du 29 juillet 1957 et par les lois successives comme le moyen déterminant du développement économique du Midi.

Quant aux critères d'orientation de cette activité et des activités collatérales, il faut rappeler certaines idées appuyées sur l'expérience acquise par la Caisse et qui confirment sur le plan expérimental ce qui avait déjà été démontré par la théorie économique.

L'intervention publique pour le développement économique et social d'une zone sous-développée, en plus d'une diffusion équitable sur tout le territoire, devrait offrir une concentration dans les zones présentant les plus grandes possibilités de développement.

Dans ce but, la dépense publique doit être affectée, d'une façon prépondérante, à la stimulation du développement intégral des structures productives dans les périmètres susceptibles de devenir de véritables pôles de développement.

Dans les autres territoires, l'action de relèvement ne saurait avoir d'autre but que celui d'éliminer la gêne dans laquelle vivent les populations locales en agissant sur le milieu ambiant par la réalisation d'ouvrages pour l'aménagement et la protection du sol, ainsi que d'infrastructures de base, et en stimulant les activités qui sont permises par les conditions locales (en général, agriculture, petites industries, artisanat, pêche, etc.).

La création de pôles de développement (agricoles, industriels, touristiques) est dictée par des buts précis visant à une productivité plus élevée, à atteindre en général à moyen terme, à des coûts comparativement plus faibles.

Dans les zones d'aménagement, au contraire, il faut se borner à reconnaître surtout quelles sont les possibilités de réorganisation économique et sociale.

En tout cas, les pôles de développement à l'intérieur d'une zone sous-développée jouent le rôle de véritables centres d'attraction pour les populations voisines des zones plus pauvres.

Les courants d'émigration qui en dérivent doivent être encouragés puisqu'ils améliorent le rapport entre les ressources et la population.

Afin de réaliser la politique des pôles de développement — à côté des stimulants directs destinés au développement des installations (subventions pour réduire le taux d'intérêt des prêts) — le plan a prévu l'exécution, à la charge de la Caisse dans la mesure de 85 %, de toute une série d'ouvrages au service des aires et des noyaux industriels, afin de doter les aires elles-mêmes de toutes les infrastructures nécessaires (raccordements routiers et ferroviaires; ravitaillement en eau, électrification, amélioration des ports, etc.).

5. Les réalisations de treize ans d'activité [1] peuvent se résumer, pour les secteurs les plus importants d'intervention, par le tableau suivant:

— ouvrages de bonification, d'aménagements hydraulico-agraire et hydraulico-forestier : exécution de 5 000 kilomètres d'endiguements et canalisations et installation de trente stations de pompage;

— irrigation : vingt-trois barrages de retenue et quatorze digues de dérivation en cours de réalisation, comportant environ 8 000 kilomètres de canalisations primaires et secondaires, au service de 250 000 hectares de surface;

— ouvrages routiers et ouvrages civils de bonification : environ 7 000 kilomètres de routes rurales, 284 kilomètres d'aqueducs ruraux, 9 000 kilomètres environ d'électroducs, et vingt-neuf bourgades et centres de services, en grande partie achevés.

Les données concernant la transformation foncière (c'est-à-dire la phase productive du processus d'évolution) réalisée grâce aux activités privées subventionnées par la Caisse, démontrent d'une façon encore plus évidente les améliorations obtenues dans le secteur agricole. Entre autres, 180 000 hectares ont été acquis à l'irrigation; 70 000 hectares ont été aménagés et une surface de la même grandeur a été défrichée; 60 000 hectares ont été transformés en cultures arboricoles avec l'implantation d'arbres fruitiers; 280 000 pièces, équivalant à 100 000 bâtiments, ont été construits ou agrandis. Mais la donnée la plus significative est représentée par les 4 000 installations privées et collectives, subventionnées et destinées au traitement et à la conservation des produits du sol : caves sociales, huileries, fromageries, centrales horto-fructicoles et magasins à céréales, ces derniers au nombre de 220 pour une capacité totale de 2,5 millions de quintaux.

Dans le secteur des aqueducs, la construction de dix barrages est en cours, tandis que des ouvrages de prise et de dérivation, pour un débit global de 18 mètres cubes par seconde, ont été bâtis. Des conduites et des canaux d'une longueur de

---

[1] Voir aussi: « Cassa per il Mezzogiorno - Dodici anni - 1950-62 », Ed. Laterza, Bari, 1963 et « Relazione al Bilancio 1962-63 tredicesimo esercizio », Cassa per il Mezzogiorno, Roma, 1964.

6 300 kilomètres ont été mis en œuvre; 1 600 réservoirs, pour une capacité de plus de 1,3 million de mètres cubes, ont été réalisés. Les ouvrages achevés permettent de ravitailler en eau potable déjà 1 500 centres avec une population de six millions d'habitants.

Les aménagements routiers déjà exécutés concernent environ 14 500 kilomètres, 2 600 kilomètres de nouvelles routes ont été bâties, tandis que les ouvrages ferroviaires (électrification des lignes, doublement des voies, modernisation) intéressent plus de 1 100 kilomètres. Dans le secteur des communications et des transports, en outre, deux navires transbordeurs pour relier la Sardaigne au continent sont déjà en service, tandis qu'un troisième se trouve en cours de construction.

Dans le secteur du tourisme, des travaux d'infrastructure, des restaurations, etc. ont été exécutés au nombre de 790 pour un montant de 53,7 milliards de lires; des prêts à faible taux d'intérêt ont été octroyés pour la réalisation de 470 hôtels avec 32 000 lits.

En ce qui concerne la formation des hommes, les interventions de la Caisse peuvent être résumées de la manière suivante:

— 4 100 jardins d'enfants ont été bâtis dans les petites communes;

— la construction d'écoles a été facilitée dans 800 localités;

— un nouveau réseau d'écoles professionnelles d'application consistant en 122 écoles d'agriculture (dotées d'installations techniques, de fermes modèles, etc.), et en 32 instituts d'Etat pour l'industrie, a été réalisé; dans les zones où l'industrialisation est en cours, des centres de formation professionnelle ont été créés, avec la collaboration des industries intéressées;

— 270 centres d'entraînement et 29 cours pour les cadres intermédiaires et de direction ont été financés : en particulier il faut mentionner la création, à Naples, d'un collège de formation et de recherche ainsi que d'une école de spécialisation supérieure en économie de marché, auprès de la faculté de sciences économiques de Portici;

— un service a été organisé pour l'assistance technique à la transformation agraire auprès de consortiums de bonification dans le Midi, et consistant dans la création de 140 équipes, dirigées par des techniciens de formation universitaire.

La réalisation de cet ensemble d'ouvrages a comporté, de la part de la Caisse, des engagements pour un montant de 2 548 milliards, y compris l'octroi de crédits. Les investissements réalisés jusqu'à présent se montent à 2 611 milliards, dont 1 464 à la charge de la Caisse.

Les résultats obtenus dans le secteur industriel, grâce à l'intervention de la Caisse et des trois instituts méridionaux de crédit pour le financement aux industries (ISVEIMER, IRFIS, CIS), peuvent être résumés de la façon suivante:

— l'octroi de prêts aux industries, particulièrement aux industries de transformation, effectué par les trois instituts et par la Caisse, avec l'utilisation de fonds de dotation ainsi que de fonds provenant des prêts étrangers et de l'émission d'obligations, atteint le nombre de 3 520, pour un montant total de 665 milliards de lires et comportent un investissement global de 1 499 milliards et l'emploi stable de 181 000 travailleurs;

— les prêts accordés aux industries électriques en utilisant une partie des fonds provenant des prêts étrangers (22 opérations de financement, pour un montant de 102,7 milliards), ont permis d'élever la production annuelle à 6 230 milliards de kilowatts heure, soit un accroissement de 215 % par rapport à 1950;

— les bonifications d'intérêt se montent à 63,7 milliards; les projets concernant la construction des aires et des noyaux industriels, enfin, sont au nombre de 48, dont 26 ont été reconnus : les dépenses pour la construction des installations à réaliser dans ces périmètres peuvent être évaluées à 155 milliards.

L'examen, par secteur, des initiatives industrielles fait ressortir le développement remarquable qui s'est produit dans les secteurs chimique, agricole-alimentaire, ainsi que dans celui de la transformation des minéraux non métallifères; l'examen régional démontre que ces initiatives, particulièrement celles de petites et moyennes dimensions, se sont implantées d'une manière diffuse dans tout le Midi. Une concentration remarquable d'activités industrielles, au contraire, s'est vérifiée dans certaines localités, surtout si l'on considère les dimensions de certains complexes donnant lieu, de ce fait même, à la création de véritables pôles de développement, à partir desquels la transformation des structures se vérifie, en atteignant des taux de productivité plus élevés.

Une partie des industries qui sont en train d'être implantées dans la région méridionale ont été créées, comme on vient de le dire, grâce aux emprunts que la Caisse a contractés à l'étranger. Il s'agit, notamment, de prêts concédés par la BIRD, la BEI, ainsi que la Morgan Stanley & Co. à la Caisse et qui sont en même temps le témoignage de la confiance faite à celle-ci par des organismes financiers internationaux, publics et privés. Le recours aux emprunts étrangers a été dicté, dans l'esprit de la loi déjà citée n° 166 du 22 mars 1952, non seulement pour assurer le développement ultérieur du plan général établi par la loi, mais aussi pour permettre la réalisation de projets spécifiques capables de faciliter et d'accélérer le processus d'industrialisation du Midi.

Depuis le mois d'avril 1959, la Banque européenne représente la source prépondérante de ces opérations; les vingt prêts concédés ont été destinés au financement de vingt-deux initiatives, dont les principales sont les suivantes : quatre ensembles pétrochimiques, deux en Sicile et deux en Sardaigne (33,9 milliards de financement); un complexe métallurgique dans les Pouilles (15 milliards); un complexe minier thermo-électrique entre la Basilicate et la Calabre (5,6 milliards); un complexe hydro-électrique, en Sardaigne (7,5 milliards). Les investissements globaux représentés par ces installations s'élèvent à environ 288,5 milliards de lires (191 milliards pour le seul complexe métallurgique des Pouilles); ils comportent une occupation stable de plus de 11 500 unités de travail (5 000 pour le seul complexe métallurgique des Pouilles).

A la fin de 1963, dans le secteur industriel, on a jeté les bases de nombreuses et considérables autres opérations de la BEI, opérations qui seront menées à bien dans les prochains mois de 1964.

En conclusion de ce bref exposé, il est intéressant de souligner que les activités réalisées dans les différents secteurs ne sont pas conduites par la Caisse d'une façon autonome et fragmentaire, mais qu'au contraire elles sont strictement coordonnées non seulement avec les programmes réalisés chaque année par l'administration

ordinaire dans le cadre de ses propres budgets mais aussi avec toutes les autres interventions qui, approuvées à l'échelle nationale, concernent aussi le territoire appartenant à la sphère de compétence de la Caisse.

A ce propos, il faut mentionner le secteur de la réforme foncière, où la Caisse a fait un effort particulier (280 milliards).

Ces fonds ont été utilisés dans les périmètres susceptibles d'une mise en valeur agricole poussée, pour l'achèvement de la phase de colonisation au moyen d'ouvrages routiers, civils, d'irrigation et de la construction d'installations collectives pour la transformation et la commercialisation des produits du sol.

Dans le cadre de la réorganisation et du développement du réseau de voies à grand trafic, les programmes de la Caisse sont coordonnés de manière spécifique avec les plans de développement existant à l'échelle nationale. C'est dans cet esprit qu'un plan de construction de route à circulation rapide a été adopté, afin de relier les principales zones de développement au réseau national des autoroutes qui assurent des communications rapides entre le Nord et Bari, d'un côté, et Reggio Calabria et Palerme, de l'autre.

Mentionnons encore la coordination du plan de la Caisse avec les projets inclus dans le plan pour l'aménagement des fleuves, le plan pour les écoles et celui des aqueducs; ce dernier est en ce moment à l'examen du Parlement.

6. Les effets provoqués sur l'économie du Midi par l'intervention extraordinaire font l'objet de recherches constantes, dont les résultats permettent de constater que le taux de développement économique du Midi a dépassé celui de l'Italie du Nord-Ouest. En effet, au cours de la période 1951-1961, comprise entre les deux derniers recensements, le produit brut par habitant a augmenté suivant un taux moyen annuel total de 4,4 % pour l'Italie du Nord-Ouest et de 5,6 % pour l'Italie méridionale et insulaire.

Ces éléments, qui pour la première fois font apparaître une nette tendance à l'atténuation du contraste séculaire entre les économies du Nord et du Sud de l'Italie, ont confirmé l'hypothèse suivant laquelle les évaluation du revenu par habitant dans chacune des trois grandes divisions du pays utilisées par la comptabilité économique nationale sont faussées, la population présente ne correspondant pas exactement à la population résidente.

L'importance réelle de la population présente ne pouvant être déduite que des recensements, il n'est pas exclu que la tendance à l'élimination des disparités continue à être dissimulée par le flux et le reflux des travailleurs, qui échappent à l'inscription sur les registres d'état civil. C'est certainement la raison pour laquelle, pour l'année 1962 encore, d'après les évaluations habituelles effectuées sur la base de la population résidente, le taux d'augmentation du revenu par habitant en Italie méridionale et insulaire a été inférieur à celui des deux autres grandes circonscriptions.

Quoi qu'il en soit, l'examen du bilan économique du Midi pour l'année écoulée montre une tendance persistante [1] à l'intensification d'un processus d'accumula-

---

[1] Ce qui confirme l'efficacité de l'intervention extraordinaire et la nécessité qui en résulte de poursuivre l'œuvre entreprise avec plus de ténacité.

tion au sein de l'économie méridionale, accompagné d'une augmentation simultanée de la consommation. Pour cette dernière année, le pourcentage des investissements bruts par rapport aux ressources disponibles a continué à augmenter : il a atteint 24,6 %, contre 23 % l'année précédente. Pendant la même période, la consommation a subi une augmentation globale de 502,3 milliards de lires, dont 418,7 pour la consommation privée, contre une augmentation globale de 319 milliards l'année précédente. Le Midi a donc, lui aussi, participé à l'expansion conjoncturelle de la consommation, sans pour autant qu'il ait été porté préjudice au processus d'accumulation, dont le rythme s'est accéléré. Cette évolution est incontestablement due à l'apport des ressources fournies au Midi par les autres régions, mais il est indéniable que l'utilisation de ces apports a visé à augmenter la dotation en capital fixe mise au service de l'économie méridionale.

Il faut réserver une mention particulière au processus d'industrialisation. Celle-ci, sous-tendue par la préparation psychologique assurée par la Caisse du Midi, progresse à un rythme toujours plus soutenu. Depuis quelques années déjà, ce sont les investissements industriels qui enregistrent la plus forte augmentation. Au cours du dernier exercice financier de la Caisse, cette tendance s'est encore renforcée. En effet, les investissements bruts fixes utilisés par l'industrie, qui se sont élevés en valeur absolue (aux prix de 1954) à 289,2 milliards de lires pour 1961-1962, soit 25,5 % du total des investissements, ont atteint pour 1962-1963 la somme de 368 milliards, soit 28,4 % du total. Evalués en prix courants, ces investissements ont marqué une progression de 120,6 milliards de lires par rapport à 1961-1962, soit un taux d'accroissement de 36,9 %, c'est-à-dire double de celui de l'année précédente.

Les tendances qui viennent d'être décrites confirment les perspectives qui avaient été entrevues à un certain moment quant à la possibilité de mettre en mouvement un processus de développement, affirmant ainsi la certitude en la consolidation définitive de l'œuvre que la Caisse du Midi a accomplie et accomplira pour modifier la structure arriérée du Midi.

La politique régionale au Luxembourg ([1])

P. CAMY

Le rapport que j'ai eu l'honneur de présenter sous le titre de « Problèmes et perspectives d'une région frontalière au centre de la Communauté » à la conférence sur les économies régionales convoquée par la CEE à Bruxelles du 6 au 8 décembre 1961 garde toujours sa valeur, car aucun élément nouveau susceptible de modifier dans les grandes lignes les raisonnements développés n'est intervenu depuis. Il est vrai qu'entre-temps, le Parlement a voté une loi-cadre qui constitue en quelque sorte dans ses principaux aspects l'instrument stimulateur et exécutoire de la politique régionale au Luxembourg. Avant de parler de cette nouvelle loi, j'essaierai de résumer les traits caractéristiques de notre politique régionale.

Le grand-duché de Luxembourg est à considérer, à l'échelle de la Communauté européenne, comme une seule région socio-économique. Il suffira de dire qu'aucun point du pays n'est, à vol d'oiseau, à plus de 30 kilomètres de l'une des trois frontières, pour que l'on comprenne que l'exiguïté du territoire ne permet pas un découpage régional.

Cela ne signifie pas pour autant que le Luxembourg constitue une région homogène. Sa structure géographique, son développement économique et son évolution démographique ont contribué à créer un sérieux déséquilibre régional. C'est l'essor de l'industrie sidérurgique qui a fait que, rien que dans la capitale et le canton d'Esch (bassin minier), qui ensemble ne représentent que 11 % de la superficie du Grand-Duché, vit plus de la moitié, exactement 57 % de la population totale. Aussi tous les efforts du gouvernement en matière de politique régionale, ceci dans les limites légales où il peut intervenir, convergent-ils vers l'amélioration de l'équilibre régional. C'est dans cet ordre d'idées qu'il faut situer et comprende les efforts d'industrialisation allant au profit de l'Oesling, efforts qui ont déjà été couronnés de succès, puisqu'ils ont conduit à l'implantation dans la région du Nord d'un certain nombre d'entreprises industrielles nouvelles, notamment à Wiltz où il fallait procéder à la conversion de l'industrie du cuir disparue à la suite d'insurmontables difficultés de structure.

Si, dans d'autres zones du Grand-Duché, des situations analogues devaient se présenter, le gouvernement vouerait alors son attention particulière à ces zones-problèmes en s'inspirant des expériences acquises dans le développement économique régional tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, et notamment dans les autres pays de la Communauté.

([1]) Voir Bulletin Economique n° 3, mars 1962 : Problèmes et perspectives d'une région frontalière au centre de la Communauté économique européenne et Bulletin Economique n° 2, février 1963 : Liste des entreprises industrielles nouvellement établies au Grand-Duché depuis 1959.

Le Grand-Duché étant par ailleurs, et par excellence, une région frontalière, le gouvernement doit suivre de près l'évolution des politiques régionales conduites par les Etats membres et préconisées par la Commission de la CEE. Placé au centre de la Communauté et n'ayant plus de frontière commune avec un pays tiers et sans accès direct à la mer, il doit veiller plus que tout autre Etat membre au développement des économies régionales limitrophes.

Afin de faciliter la tâche du gouvernement dans le domaine de la politique régionale, le Parlement a voté le 2 juin 1962 une loi-cadre ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale, et d'en stimuler l'expansion. En vertu de cette loi, l'Etat pourra, dans les formes prévues, accorder une aide financière en faveur des opérations qui contribuent directement à la création, à l'extension, à la conversion et à la rationalisation des entreprises industrielles, artisanales et commerciales, à condition toutefois que les opérations visées soient effectuées dans l'intérêt économique général.

Sont considérés notamment comme conformes à l'intérêt général : l'occupation d'une main-d'œuvre en état de chômage ou de sous-emploi, la création d'industries nouvelles et la fabrication de produits nouveaux, le développement d'industries existantes s'adaptant aux conditions nouvelles du marché, l'utilisation plus rationnelle des ressources économiques du pays, l'amélioration des conditions de travail ou d'exploitation susceptibles d'accroître la productivité ou la rentabilité des entreprises ou la qualité des produits, la création ou le développement de l'équipement des entreprises ou la coopération des entreprises en matière de recherche. L'importance de l'aide de l'Etat est déterminée dans chaque cas, notamment par les critères suivants : les mérites propres du projet au point de vue économique et social, l'effort financier du demandeur, les difficultés locales ou régionales de réalisation du projet d'assainissement.

Les aides qui peuvent être octroyées soit conjointement, soit séparément, sont : la bonification d'intérêts, la garantie de l'Etat, la subvention en capital, et l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments. Le bénéfice des dégrèvements fiscaux (déductions pour investissements productifs et sociaux et exemptions partielles pour exploitations et fabrications nouvelles) ne fait pas obstacle à l'octroi des aides ci-dessus relevées.

Des subventions pourront être accordées aux établissements de crédit agréés aux fins visées par la loi-cadre pour leur permettre de consentir des prêts à des taux d'intérêts réduits en faveur des opérations tombant sous le champ d'application de cette même loi. Le taux d'intérêt ne peut être réduit de plus de quatre unités; il ne peut jamais être inférieur à un pour cent.

La garantie de l'Etat peut être attachée au remboursement en capital, intérêts et accessoires des prêts. Toutefois, la garantie de l'Etat ne pourra dépasser 50 % du montant restant dû après réalisation des sûretés constituées, le cas échéant, en faveur du prêteur.

La subvention en capital peut être accordée pour faciliter des opérations particulièrement aptes à améliorer la structure générale ou l'équilibre régional de l'économie. Le montant par entreprise des subventions destinées à couvrir une partie du coût des investissements en immeubles bâtis, en outillages et matériel,

ne peut dépasser 15 % du coût des investissements en immeubles bâtis, ni 10 % du coût des investissements en outillage et matériel.

La construction de bâtiments ainsi que l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments peuvent être opérés en faveur d'entreprises industrielles, artisanales ou commerciales qui prendront vis-à-vis de l'Etat des obligations concernant l'utilisation de ces bâtiments et terrains. L'Etat est autorisé à les vendre ou à les louer, éventuellement de gré à gré, aux entreprises intéressées.

Les bénéficiaires des aides financières perdent les avantages qui leur ont été consentis si, avant le remboursement du principal et des intérêts des prêts ou avant l'expiration d'un délai de trois ans à partir de l'octroi des subventions en capital, ils aliènent les investissements en vue desquels l'aide de l'Etat a été accordée ou s'ils ne les utilisent pas ou cessent de les utiliser aux fins et conditions prévues. Dans ces cas, les aides financières doivent être restituées et la garantie de l'Etat peut être dénoncée.

Sans préjudice de la restitution, des sanctions pénales peuvent être prononcées contre les personnes qui ont obtenu un des avantages prévus par la loi-cadre sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets.

Une commission spéciale, composée de délégués des ministères des affaires économiques et des finances et, le cas échéant, des ministères de l'intérieur et du travail, examine les critères d'application des aides, instruit les demandes et entend les requérants en leurs explications. L'avis de la commission est pris obligatoirement par les ministres compétents.

Deux règlements grand-ducaux, l'un du 31 juillet 1962 et l'autre du 18 août 1962, arrêtent les modalités d'exécution de la loi-cadre.

Les textes légaux et réglementaires sont conçus dans des formes qui obligent l'Etat à n'intervenir qu'avec prudence et discernement, et à veiller notamment à l'intérêt économique général dans toutes ses interventions. La mise en vigueur de ces textes étant de date très récente, il va sans dire qu'ils ont été élaborés dans l'esprit et la lettre du traité de Rome. Au point de vue de l'application de la loi-cadre et de ses effets, il serait dès lors prématuré de se prononcer à l'heure actuelle, mais l'intérêt porté par les milieux économiques à ces nouvelles dispositions montre à quel point celles-ci sont venues à propos.

Reste à dire un mot sur les efforts déployés par le gouvernement au cours des dernières années en matière de développement régional. Le service central de la statistique et des études économiques vient de publier la liste des entreprises industrielles nouvellement établies au grand-duché de Luxembourg depuis 1959. La liste comprend 26 entreprises industrielles qui ont amené au total, dès leur premier stade de développement, la création de près de 850 emplois nouveaux. D'après les prévisions de ces mêmes entreprises, ce nombre s'accroîtra encore sensiblement dans un très proche avenir, de telle sorte qu'en 1964 le nombre total d'emplois nouveaux sera d'environ 1 750 unités par rapport à l'année 1959. Dans certains cas, il s'agit de postes de réemploi créés à la suite de la disparition d'entreprises en difficultés structurales.

Pour la période de 1959 à 1964, l'importance relative des emplois nouveaux dans le total de l'emploi industriel se chiffre à environ 3,6 % du nombre des

salariés (ouvriers et employés) occupés dans l'industrie en général (y compris la construction) et à près de 15 % de l'emploi dans les petites et moyennes implantations industrielles, les nouvelles entreprises entrant toutes dans cette dernière catégorie.

Estimés grossièrement, on peut admettre pour les investissements réalisés ou projetés un chiffre de l'ordre de deux milliards de francs.

Il est encore à noter que le gros de ces implantations nouvelles, comme certaines autres opérées bien avant 1959, s'est effectué dans des régions de conversion industrielle ou dans des régions peu industrialisées ou qui étaient complètement dépourvues d'industries. La localisation des implantations révèle que celles-ci ont été opérées dans des régions à développer et ceci notamment dans la partie Nord du pays. Il s'avère donc, en la matière, que le gouvernement luxembourgeois a largement tenu compte des préoccupations de la CEE découlant directement du traité de Rome.

La politique régionale aux Pays-Bas

M. C. VERBURG

1. A cause d'un excédent de naissances particulièrement élevé et d'une très forte densité de peuplement, les Pays-Bas doivent assurer un développement permanent de leur industrie. Le nombre des habitants, qui atteignait presque 8 millions en 1930, est passé à presque 12 millions en 1963. Le taux des personnes actives travaillant dans l'industrie, qui était de 31 % en 1938, a atteint 42 % en 1961. Comme les jeunes et les vieillards sont proportionnellement nombreux, le revenu par tête est moins élevé que dans les autres pays de la CEE, à l'exception de l'Italie. En fait, 60 000 nouveaux emplois doivent être créés chaque année.

2. Avant 1940, 45 % des personnes actives travaillaient dans l'agglomération urbaine de Hollande (région englobant Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht). Après 1945, 80 % des emplois créés dans le cadre du développement de l'industrie l'ont été en dehors de cette région, de telle sorte qu'à l'heure actuelle la proportion des personnes actives travaillant dans l'agglomération urbaine de Hollande s'élève encore à 41 %.

3. Trois facteurs sont responsables de cette décentralisation:

a) un processus autonome de sélection orienté surtout vers le marché du travail;

b) un accroissement de la liberté de choix en matière d'établissement, dû au développement de la valeur ajoutée et à la moindre importance des distances (la superficie des Pays-Bas est d'ailleurs faible : la France est 17 fois plus grande);

c) la politique régionale, qui s'efforce de stimuler la sélection.

4. Environ 48 % des nouveaux emplois ont été ouverts dans les deux provinces méridionales. Il n'a pas encore été possible de parvenir à une croissance équilibrée dans les trois provinces du Nord ainsi que dans celles du delta Sud-Ouest (Zélande). Une amélioration a commencé récemment à s'y faire sentir. La politique régionale est dirigée vers les zones d'émigration et de chômage aigu qui règne dans diverses régions.

5. Les Pays-Bas comptent actuellement huit zones critiques avec quarante-quatre centres de développement. Ces zones coïncident parfois avec les circonscriptions administratives. Entre 1950 et 1958, la politique suivie a abouti à la création de 16 000 emplois. Sur la base des chiffres du mois d'août 1962, on peut estimer que cette politique permettra de parvenir à la création de 35 000 emplois au cours des deux ou trois prochaines années, grâce à de nouvelles implantations et à l'extension d'établissements déjà existants.

6. Ce résultat est obtenu au moyen d'un système simple de mesures économiques. Voici un aperçu de leur portée:

a) exécution dans les zones critiques de travaux d'infrastructure pour un montant de 130 millions de florins entre 1959 et 1964 (5 ans);

b) institution pour la construction de bâtiments à usage industriel dans les centres de développement de subventions se situant, pour les implantations nouvelles, entre 25 et 40 %, en gros, du coût de la construction au sens restreint du terme, avec un maximum de 1 250 000 florins ou de presque 22 000 mètres carrés, et, pour les extensions d'établissements déjà existants, à 20 % dudit coût de la construction, avec un maximum de 250 000 florins ou de 10 000 mètres carrés; ces subventions ont été fortement réduites à la date du 1er septembre 1962;

c) octroi de rabais sur les coûts du terrain industriel, jusqu'à concurrence de 50 % et avec un maximum de 10 hectares.

De plus, lorsqu'il y a lieu, des suppléments pour migration et pour formation professionnelle sont accordés dans une mesure limitée.

Aux Pays-Bas, il n'est accordé aucune facilité limitée au plan régional en matière fiscale ou de crédit. Les entreprises étrangères n'y font l'objet d'aucune discrimination.

7. Des fonds très modestes permettent d'améliorer l'infrastructure sociale et culturelle, notamment dans les centres de développement et, par suite, l'agrément de l'habitat.

8. Des activités complémentaires centrées tant sur l'industrie que sur d'autres secteurs sont exercées, sans que l'on puisse cependant parler d'une coordination globale.

9. En ce qui concerne la construction de logements, les zones critiques reçoivent chaque année 2 000 des 90 000 logements que comporte le programme national. Les autres contingents dont elles bénéficient sont relativement faibles. La décentralisation n'a reçu qu'un appui insuffisant de cette politique.

10. Des remembrements sont effectués dans le cadre d'un plan s'étendant sur plusieurs années. Ils reposent sur des motifs spéciaux. Parmi ceux-ci, un rôle est joué, entre autres, par une raison de retard social et économique. Les zones de remembrement sont pour la plupart situées à l'intérieur d'une zone critique, ou contiguës à une telle zone. Il sera difficile d'arrêter le processus de peuplement qui affecte un grand nombre de petits villages.

11. La relation entre la politique nationale suivie en matière de routes et la politique de développement régional est trop indirecte.

12. La décentralisation des ports de mer est un objectif qui n'est poursuivi que depuis peu.

13. Les grands travaux hydrauliques à objectifs propres, comme par exemple le plan relatif au delta du Rhin et le canal de Terneuzen à Gand, sont souvent utilisés aux fins de la politique régionale. Parfois aussi cependant, comme par exemple dans le cas du canal de l'Escaut au Rhin destinée au port d'Anvers, il est tenu compte d'objectifs d'ordre national dans le cadre desquels il n'est guère tenu compte des intérêts régionaux. Il en va de même pour la coopération au-delà des frontières, dont l'importance est insuffisante.

14. Les fonds disponibles pour le développement des possibilités des zones critiques en matière de loisirs tant au profit de la population de ces zones que de celle des autres régions sont trop modestes.

15. Divers problèmes entravent la poursuite de la décentralisation. Des améliorations peuvent cependant être attendues des projets de loi relatifs à la pollution des eaux et de l'air ainsi que de l'élimination progressive des différences de salaires entre les centres et les zones critiques.

16. Il ne pourra pas être renoncé avant longtemps aux avantages prévus en faveur des zones critiques. L'infrastructure deviendra peu à peu plus importante que les subventions. La politique néerlandaise a été révisée en 1963 et, à cette occasion, le nombre des centres de développement et le montant des subventions ont été réduits.

17. La meilleure façon d'établir les programmes est de procéder par secteur en commençant par la base. Le gouvernement assure une certaine coordination entre les secteurs, mais sans planification globale, car une semblable planification serait stérile.

Une programmation géographique établie par exemple par le ministère du logement et de la construction ne conviendrait pas non plus, à cause du caractère maximal et passif qu'elle revêtirait. C'est une programmation à caractère actif des moyens dont dispose la politique régionale qui sert le mieux cette politique.

L'activité de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement régional

A. CAMPOLONGO

La mission générale de la Banque européenne d'investissement est de financer des projets d'investissement dans l'intérêt de la Communauté économique européenne. Dans cet ensemble, les financements en faveur des régions moins développées constituent le chapitre de loin le plus important avec cinquante-deux projets d'un montant global de 259 millions de dollars fin 1963, ce qui représente 84 %, en nombre, et 77 %, en valeur, du total des projets que la Banque a financés dans la Communauté.

Ces financements, dans les régions moins développées, intéressent spécialement deux pays de la Communauté, l'Italie et la France, où le problème du sous-développement régional est plus étendu et plus grave. Ils sont largement diversifiés par secteurs d'activité; ils concernent en effet l'agriculture, la production et la distribution d'électricité, les chemins de fer et, surtout, les différentes branches de l'industrie : aussi bien l'industrie dite de base, telle que la sidérurgie, la chimie ou la pétrochimie, que les industries de transformation : industrie mécanique, matériaux de construction, produits chimiques dérivés, verre et céramique, papier et pâte à papier, produits alimentaires, textiles et habillement, etc. Certains projets intéressent plusieurs secteurs à la fois, par exemple transformation industrielle de produits agricoles, électrification rurale, cimenterie et hauts fourneaux, etc.

On trouvera ci-après une description sommaire des projets financés, répartis par régions.

L'Italie a été le client principal de la Banque; jusqu'à présent les financements en régions sous-développées concernent exclusivement le Mezzogiorno au sens administratif, qui déborde un peu les sept régions méridionales. Les projets en question concernent:

— dans le Latium au sud de Rome : quatre usines de produits alimentaires de la part de moyennes entreprises, 2,6 millions au total;

— dans les Abruzzes : six projets industriels (textiles, tannerie, mécanique, porcelaine, produits alimentaires) de la part de moyennes entreprises, 4,2 millions;

— dans les Pouilles : sept projets, notamment le grand ensemble sidérurgique de Tarente, des cimenteries et autres projets industriels dans la zone de Bari et de Tarente et une centrale thermique à Brindisi, au total 54,1 millions;

— en Campanie, notamment dans la zone de Naples-Caserta-Salerne : onze usines industrielles (mécanique, matériaux de construction, verre et céramique, etc.) et une centrale hydraulique, au total 27,0 millions;

— en Lucanie et en Calabre, un projet de chemins de fer, une centrale thermique et un projet d'industrie chimique, au total, 31,5 millions;

— en Sicile : six usines, dont quatre créées par de grandes entreprises (pétrochimie, potasse, cellulose) et deux initiatives locales (alimentaires et produits en acier); au total 22,8 millions;

— en Sardaigne, six projets dont une centrale hydroélectrique, trois importantes installations chimiques (pétrochimie, magnésium), et deux usines de dimensions moyennes (textiles et machines); au total 63,3 millions.

Les quarante-quatre projets financés dans le Mezzogiorno représentent ensemble 205,5 millions de prêts, de la part de la Banque, pour un investissement total quatre ou cinq fois plus grand. Mis à part les quatre projets de centrales électriques et de chemins de fer, les quarante projets industriels restants comprennent trois installation très importantes (Finsider à Tarente et Rumianca et Sarda Industria Resine en Sardaigne) ayant bénéficié chacune d'un prêt dont le montant varie entre 19 et 24 millions, et trente-sept autres projets pour lesquels le prêt a été en moyenne de 2,3 millions.

En France, les projets financés par la Banque au titre des régions sous-développées concernent les trois régions de la Bretagne, du Sud-Ouest et du Sud:

— en Bretagne, il s'agit d'un projet d'électrification rurale, d'un projet de modernisation de chemin de fer et d'une usine de moulages d'acier, au total 22,1 millions;

— dans le Sud-Ouest, d'une usine pétrochimique et d'un projet de mise en valeur agricole des landes de Gascogne, au total 7,0 millions;

— dans le Midi, du projet de mise en valeur par irrigation de la région du Bas-Rhône et du Languedoc et d'une centrale hydroélectrique, au total 19,6 millions.

Le total, pour la France est de sept projets pour 48,7 millions.

Il faut enfin mentionner, en Belgique, un projet d'usine de pâte à papier, dont la localisation, initialement envisagée dans le Borinage, a ensuite été mutée au sud de la province du Luxembourg, région sous-développée : le prêt de la Banque a été de 4,8 millions.

En finançant ces projets de développement, la Banque a veillé à l'utilisation la plus efficace de ses moyens. Elle se rend compte que le problème du développement régional n'est pas uniquement un problème de capitaux. Le facteur humain — ambiance sociale, esprit d'initiative, etc. — est bien souvent déterminant. La politique des Etats peut, elle aussi, conditionner de façon essentielle la solution du problème. Enfin, l'investissement dans la région en cause d'un capital fixe de la part des pouvoirs publics est un préalable à toute initiative de développement économique. La Banque tient à ce que toutes ces conditions constituent le cadre de son action; elle croit devoir les assumer telles quelles comme les données imposées de son propre problème.

En revanche, dans le cadre ainsi déterminé, la Banque, responsable de l'utilisation optimale de ses ressources, doit donc être le seul juge de la contribution qu'apporte chaque projet au relèvement régional, et du choix parmi les différents projets, compte tenu de l'avis qu'elle sollicite de la Commission de la CEE, afin d'assurer la conformité de ses interventions à la politique régionale générale de celle-ci.

La description sommaire des financements réalisés montre que la diversification par régions et par secteurs financés s'accompagne d'une diversification selon la nature et les dimensions des entreprises financées.

Dans la phase initiale de son activité, la Banque a financé en grande partie des projets importants, dans le domaine de la production d'énergie ou de l'industrie de base, présentés par des entreprises privées et publiques de grandes dimensions : c'est un fait d'expérience courante dans les régions sous-développées que la tâche de briser une situation de stagnation ne peut être assumée avec tous ses risques que par une entreprise ou un groupe d'une surface considérable et qui constitue souvent le noyau initial autour duquel se structure le pôle de développement mais que, par la suite, l'accent se déplace rapidement vers les initiatives d'entreprises de dimensions moyennes. Ces dernières années, ce sont ces entreprises de dimensions moyennes qui constituent de loin la majorité des projets financés par la Banque. D'autre part, la Banque n'a pas été créée pour appuyer des investissements de petites dimension; ceux-ci sont généralement d'un intérêt purement local et peuvent être financés par les multiples moyens offerts par l'organisation bancaire existante, au niveau national ainsi qu'au niveau régional.

Le critère principal que la Banque a en vue pour établir ses priorités sur les projets qui lui sont soumis au titre du développement régional est la contribution directe et indirecte que le projet apporte au relèvement économique de la région, en d'autres termes, à la création de valeur ajoutée. Ceci explique la préférence donnée — toutes choses restant égales par ailleurs — aux investissements « entraînants » pour lesquels il y a lieu de s'attendre que l'investissement originaire suscite en cascade d'autre élargissements dans les activités techniquement, économiquement ou commercialement connexes. En deuxième lieu, la Banque a pris en considération les projets de certaines industries de transformation qui, quoiqu'entraînées dans leur développement par d'autres activités d'amont, ont à leur tour une action d'entraînement pour des activités situées en aval et exercent donc, elles aussi, des effets de diffusion. La Banque n'a pas non plus négligé le troisième domaine, celui de la production de biens finals de consommation directe, quand ils se recommandaient compte tenu des circonstances.

La création d'emplois n'a pas été retenue comme le seul critère, bien qu'elle ait évidemment figuré parmi les principaux éléments de jugement. La Banque n'a donc pas hésité à accepter des projets à haute intensité de capital (c'est-à-dire comportant un montant élevé d'investissement fixe par emploi, par exemple 20 000 dollars ou plus par emploi), quand elle a été convaincue qu'on devait attendre de ces projets une plus forte impulsion pour le développement régional.

Les statuts ont fixé obligatoirement le caractère bancaire de la Banque européenne d'investissement : elle ne peut financer que des projets d'investissement au sens bancaire, ayant une rentabilité financière directe (ou une garantie d'Etat). Les projets de création de capital social (infrastructure, etc.), quelle que soit leur

valeur pour le développement économique régional, échappent donc en grande partie aux possibilités de la Banque.

En outre, la Banque n'intervient que pour pallier une insuffisance de capital; elle fournit un complément de financement, pour lequel elle doit demander les mêmes conditions que celles auxquelles elle obtient les fonds sur les marchés.

En Italie, la Caisse du Midi fait bénéficier l'emprunteur final des bonifications d'intérêt à la charge du budget et prend sur elle les garanties requises et le risque de change.

L'ensemble des financements octroyés par la Banque fin 1963 — dans le développement régional comme dans les autres domaines — dans la Communauté comme dans les pays associés — se chiffre à quelque 350 millions, montant du même ordre que celui de ses ressources (250 millions de capital et 88 millions d'emprunts, plus les réserves). Le développement de son activité qui, jusqu'à présent, n'a pas été limité par ses disponibilités, sera conditionné à l'avenir par les moyens d'emprunt qu'elle pourra trouver à des conditions équitables sur les marchés financiers.

Groupe n° 2

chargé d'examiner les problèmes des régions déjà industrialisées à structure vieillie

L'adaptation des régions d'ancienne industrialisation

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	135
Première partie : L'INADAPTATION DE CERTAINES REGIONS D'ANCIENNE INDUSTRIALISATION	137
Chapitre I : Essai de définition et classification des phénomènes d'inadaptation régionale	137
I. Définition des problèmes d'inadaptation régionale	138
II. Cadre géographique	139
III. Classification des problèmes d'inadaptation	139
IV. Intégration de l'étude des problèmes d'inadaptation dans une conception d'ensemble de la politique régionale	140
Chapitre II : Importance, caractéristiques et causes des phénomènes d'inadaptation des structures régionales	141
I. Importance des phénomènes d'inadaptation des structures régionales dans la Communauté	142
II. Les différentes manifestations des phénomènes d'inadaptation des structures régionales	143
A. Réduction ou stagnation de l'emploi	143
B. Emigration	145
C. Réduction du revenu régional	145
D. Vieillissement des structures urbaines	146
E. Vieillissement démographique	147
III. Les causes d'inadaptation des structures régionales	147
A. Facteurs structurels	147
B. Facteurs conjoncturels	149
IV. Les éléments favorables	150
Deuxième partie : LA CONVERSION DES REGIONS D'ANCIENNE INDUSTRIALISATION	152
Introduction	152
Chapitre I : Les options fondamentales de la conversion régionale	153
I. Opportunité de la conversion régionale	153
II. Conversion et diversification de la structure économique régionale	154
III. Localisation des opérations de conversion régionale	156
IV. Programmation de la conversion dans les politiques nationales	158

Pages

Chapitre II : Les grands problèmes de la conversion régionale 160

I. Le renouvellement des activités économiques 161
A. Le choix des investissements 161
1) La nature des fabrications nouvelles 161
2) Les entreprises 162
B. Les incitations aux investissements 163
1) Aides des Etats 163
2) Prêts de la Banque européenne d'investissement 163
3) Prêts et garanties de la Communauté européenne du charbon et de l'acier 164

II. Les infrastructures de l'entreprise 165
A. Les zones industrielles 165
B. Les bâtiments industriels 165

III. Les infrastructures du centre industriel 166
A. La restructuration urbaine 166
B. Le logement 168
C. La réadaptation professionnelle 169
1) Aides des Etats en faveur de la réadaptation professionnelle 170
2) Contributions des institutions européennes 170
a) Communauté européenne du charbon et de l'acier 170
b) Communauté économique européenne 171

IV. Les grandes infrastructures régionales 172

V. Les structures sociologiques 172

Troisième partie : CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS D'ACTIONS FUTURES 174

Chapitre I : Les méthodes de connaissance et de prévision des phénomènes d'inadaptation régionale 175

I. Diagnostic et prévision des phénomènes d'inadaptation 175

II. Inventaire des éléments défavorables et favorables 176

Chapitre II : Les incitations à la conversion régionale 178

I. Opportunité et localisation de la conversion régionale 178

II. Le choix des investissements et des entreprises 179

III. Nécessité d'un programme d'ensemble 181

Chapitre III : Les moyens de la conversion régionale 182

I. Aides financières 183

II. Le rôle de la Banque européenne d'investissement 183
a) Taux d'intérêt 184
b) Risque de change 184

Pages

III. Prêts de la Haute Autorité de la CECA 184
IV. Synchronisation des opérations de conversion 185
V. Adaptation professionnelle 185
VI. Infractructures et restructuration urbaine 186
VII. Aspects psycho-sociologiques 187
VIII. Organisation administrative 187
IX. Rôle des Communautés européennes 188

ANNEXE I : ANALYSE DE QUELQUES REGIONS - TYPES 191

Chapitre I : Cas d'inadaptation régionale à l'intérieur de la Communauté européenne 191

I. République fédérale d'Allemagne 191
II. Belgique 193
III. France 199
IV. Italie 203
V. Pays-Bas 205

Chapitre II : Cas d'inadaptation régionale à l'extérieur de la Communauté européenne 206

I. Grande-Bretagne 207
II. Etats-Unis d'Amérique 208

ANNEXE II : LA CONVERSION REGIONALE DANS LES LEGISLATIONS NATIONALES ET DANS LES TRAITES EUROPEENS 210

Chapitre I : Les politiques de conversion régionale dans les pays membres de la Communauté européenne 210

I. République fédérale d'Allemagne 210
II. Belgique 211
III. France 213
IV. Italie 215
V. Luxembourg 217
VI. Pays-Bas 217

Chapitre II : Les politiques de conversion régionale à l'extérieur de la Communauté européenne 218

I. Grande-Bretagne 218
II. Etats-Unis d'Amérique 220

Pages

Chapitre III : La conversion régionale dans les traités européens 221

I. Communauté économique européenne 221
A. Dispositions générales 221
B. Dispositions à caractère régional 221
C. Banque européenne d'investissement 224

II. Communauté européenne du charbon et de l'acier 227
A. Les interventions en faveur de la conversion 227
B. Les études 228

Chapitre IV : Aspects institutionnels de la conversion régionale 230

I. Les institutions au plan national 231

II. Les institutions au plan régional 232
A. Institutions relevant de la structure politique des Etats 232
B. Administrations nationales décentralisées 232
C. Sociétés d'équipement régional 233
D. Organismes d'aménagement du territoire 234
E. Comités régionaux d'expansion 234

III. Les institutions au plan local 234

IV. La collaboration avec les populations 234

ANNEXE III : LES PROBLEMES DE LA RESTRUCTURATION URBAINE ET LA CONVERSION REGIONALE 236

I. Les points d'appui de la restructuration urbaine 236

II. Les impératifs de la conversion industrielle 237

III. Les moyens de la restructuration urbaine 240
A. L'étude 240
B. Les institutions 241
C. Le financement 243
D. La politique foncière 244
F. L'information 245

ANNEXE IV : NECESSITE ET POSSIBILITES DE LA PREVISION STATISTIQUE DANS L'ETUDE DES PHENOMENES D'INADAPTATION REGIONALE 246

Introduction

A la suite de la conférence sur les économies régionales qui s'est tenue en décembre 1961 à Bruxelles, la Commission a décidé, en accord avec les hauts fonctionnaires qui, dans chacun des pays membres de la Communauté économique européenne, sont responsables de la politique régionale, de demander à des groupes de travail restreints, composés de personnalités particulièrement qualifiées, d'approfondir certains problèmes évoqués lors de la conférence. Un de ces groupes a été chargé d'examiner les difficultés d'adaptation que connaissent certaines régions d'ancienne industrialisation.

Le mandat du groupe a été défini comme suit:

« Quelques régions d'ancienne industrialisation connaissent actuellement des difficultés d'adaptation. Dans certains cas, malgré la stagnation ou la régression des industries qui sont à l'origine de leur prospérité, de telles régions continuent à se développer, grâce à l'essor des industries les plus évoluées, notamment les industries d'équipement, qui emploient la main-d'œuvre très qualifiée disponible sur place. Mais dans d'autres zones, le développement des industries en expansion ne compense pas le déclin d'industries qui, par suite des transformations technologiques ou économiques, sont en régression. Un groupe pourrait confronter les expériences faites dans les pays membres pour combattre les déclins relatifs, non en retardant une évolution économique normale, mais en accélérant le développement des activités en expansion les mieux adaptées aux régions considérées.

L'étude des équipements sociaux et culturels nécessaires aux transformations du milieu humain ne peut être séparée de ces perspectives techniques » (1).

Le groupe de travail qui a établi le présent rapport était composé des personnalités suivantes (2):

Président:

M. F. PERSOONS, directeur à la Banque de Bruxelles, conseiller de SOCOREC (Société coopérative d'étude et d'assistance pour la reconversion et l'expansion économique), qui a assumé la présidence du groupe pendant tous ses travaux;

(1) Doc. CEE n° II/1645/62 du 26-6-1962.

(2) Certaines questions ont été approfondies par des sous-groupes auxquels ont pris part: Mme F. Lanksweirt, attachée à la direction de SOCOREC, à Bruxelles; MM. P. Gozzi, chargé de mission auprès du CERES, à Lille, J. Poulet-Mathis, secrétaire général du CERES, à Lille; J. Roberts, medewerker van de afdeling Onderzoek en planning, ministerie van Maatschappelijk werk, à La Haye.

Membres:

M. A. CELEN, conseiller à la Fédération générale du travail de Belgique, à Bruxelles; membre du Comité économique et social de la CEE;

M. G. DI NARDI, professore di economia politica all'Università di Roma, capo ufficio studi, Cassa per il Mezzogiorno, à Rome;

M. E. DITTRICH, Direktor des Instituts für Raumforschung in der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung, à Bad Godesberg;

M. J. ECHARD, administrateur-directeur général de la SODIC (Société pour la conversion et le développement industriels), à Paris, assisté de M. M. MALISSEN, chef du service économique de la SODIC;

M. W. GIEL, Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium, à Bonn, assisté de M. W. ALBERT, du même ministère;

M. E. MASSACESI, direttore dell'ISVET, Istituto per gli studi dello sviluppo economico e del progresso tecnico, à Rome;

M. J. MILHAU, professeur à l'université de Montpellier;

M. P. VAN LOON, hoofd van de hoofdafdeling Individueel maatschappelijk opbouwwerk, ministerie van Maatschappelijk werk, à La Haye, qui a été remplacé à partir d'octobre 1963 par:

G. HENDRIKS, hoofd van de directie Individueel maatschappelijk werk en maatschappelijk opbouwwerk, au même ministère;

Le groupe a en outre pu compter sur la collaboration de:

M. M. BONNEMAISON, chef de la division des programmes régionaux, direction générale « problèmes du travail, assainissement et reconversion », Haute Autorité, Communauté européenne du charbon et de l'acier, à Luxembourg;

M. Ch. DUPONT, conseiller à la Banque européenne d'investissement, à Bruxelles.

Le secrétariat a été assuré par la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission.

Ce rapport comporte trois parties.

La première est consacrée à l'analyse des difficultés d'adaptation que connaissent certaines régions d'ancienne industrialisation. Les phénomènes d'inadaptation de certaines structures régionales à l'évolution économique sont complexes, et se manifestent dans des espaces régionaux divers, sous des formes variables. Ils sont définis, classés et analysés selon leur importance dans cette première partie.

La conversion des régions d'ancienne industrialisation souffrant de difficultés d'adaptation fait l'objet de la deuxième partie du rapport. La conversion est examinée ici sous l'angle de ses options, d'une part, de ses problèmes, d'autre part.

La troisième partie du rapport propose un certain nombre de suggestions qui peuvent être émises en vue d'actions futures.

Enfin, ce rapport comporte un certain nombre d'annexes analysant quelques régions types, examinant la conversion régionale dans les législations nationales et les traités européens, et approfondissant quelques points particuliers du rapport.

PREMIÈRE PARTIE

L'INADAPTATION DE CERTAINES REGIONS D'ANCIENNE INDUSTRIALISATION

CHAPITRE

Essai de définition et classification des phénomènes d'inadaptation régionale

Si l'on tente de prendre une vue d'ensemble des problèmes d'inadaptation régionale dans la Communauté européenne, on constate qu'ils se posent surtout dans les régions d'ancienne industrialisation. Au siècle dernier, l'industrie s'est principalement développée à proximité des gisements de charbon et de minerai de fer qui, étant donné le coût des transports, ont attiré la sidérurgie, industrie essentielle de l'époque. Celle-ci a, pour les mêmes raisons, suscité notamment la création d'industries mécaniques dont le développement a continué depuis, par effet cumulatif. La Ruhr, le sillon Sambre et Meuse, le Nord de la France et l'ensemble que constituent le grand-duché de Luxembourg, la Sarre et la Lorraine, se sont particulièrement développés à l'époque.

Mais depuis quelques dizaines d'années, ces régions sont le siège de transformations rapides qui résultent de l'évolution divergente des différentes branches de leur économie.

La main-d'œuvre occupée dans les charbonnages et dans les mines régresse sous le double effet de l'amélioration de la productivité et de la réduction de la part relative du charbon dans l'approvisionnement énergétique de la Communauté.

Pour certaines entreprises sidérurgiques, des adaptations sont également nécessaires en conséquence du progrès technique et de l'arrivée de charbon et de minerai importés.

Quant aux industries nouvelles et dynamiques qui disposent d'une main-d'œuvre très qualifiée et qui, grâce à leur prospérité, ont pu attirer la population excédentaire des régions sous-développées, elles continuent généralement à croître très rapidement.

Selon l'importance relative de ces groupes d'activités, ces régions continuent à se trouver en expansion plus ou moins rapide, ou, dans certains cas, connaissent des difficultés d'adaptation. C'est précisément ces difficultés que le présent rapport se propose d'étudier, en recherchant pourquoi, dans ces régions, les industries en expansion ne se développent pas à un rythme suffisamment rapide

pour relayer certaines industries qui étaient autrefois à l'origine de leur prospérité.

Outre ces problèmes qui se posent dans les grandes régions d'ancienne industrialisation de la Communauté, situées à proximité des bassins houillers et des centres sidérurgiques, d'autres problèmes d'inadaptation régionale, d'ampleur moindre, existent dans d'autres régions de la Communauté. Il en est ainsi, par exemple, dans certains ports où les chantiers navals constituent l'activité prépondérante. D'autres problèmes analogues résultent de la rupture des courants traditionnels d'échanges de certaines régions de la Communauté, souvent pour des raisons politiques.

A partir de cette description générale des problèmes d'inadaptation régionale, il est possible de préciser quelque peu la nature des questions que le groupe a étudiées.

I. DEFINITION DES PROBLEMES D'INADAPTATION REGIONALE

Dans la pratique courante, les termes de région «en déclin », « en régression », « en stagnation », « à structure vieillie » sont employés. Il convient cependant de préciser quelque peu la terminologie.

Pour qu'il y ait vraiment un problème d'adaptation à l'échelle de la Communauté, il faut d'abord que les difficultés présentent une certaine acuité pour les régions concernées. Il semble préférable de ne pas apprécier le déclin ou le vieillissement des structures dans l'absolu, mais plutôt d'envisager l'évolution relative des régions qui connaissent des difficultés d'adaptation par rapport aux autres régions de la Communauté. A cet égard, les objectifs du Traité — expansion économique équilibrée, relèvement accéléré du niveau de vie — doivent être pris en considération. Cette inadaptation peut être mesurée par rapport à la situation économique et sociale antérieure : en effet, les régions qui rencontrent actuellement des difficultés d'adaptation sont souvent celles qui, il y a quelques dizaines d'années, connaissaient la plus grande prospérité. Elle peut également être appréciée, par rapport à l'évolution d'autres régions de la Communauté qui, partant d'un niveau de développement très bas, sont souvent en expansion rapide.

Cependant, comme les lacunes du matériel statistique et des études économiques régionales ne permettent pas de déterminer des critères à cet égard, une définition simple des phénomènes d'inadaptation doit être adoptée.

Les problèmes étudiés dans ce rapport peuvent être définis comme ceux des régions ou des zones où le déclin d'une ou plusieurs activités principales n'est pas compensé par la croissance d'activités de substitution. Cette définition correspond d'ailleurs à celle du mandat qui charge le groupe d'étudier les « zones où le développement des industries en expansion ne compense pas le déclin des activités qui, par suite de transformations technologiques ou économiques, sont en régression ».

Ces phénomènes doivent s'apprécier à la fois dans un cadre régional, par rapport à une situation économique d'ensemble et au cours d'une période de temps suffisamment longue pour faire apparaître une évolution.

II. CADRE GEOGRAPHIQUE

Si l'on adopte cette définition générale des problèmes d'inadaptation régionale, il convient de préciser quel est le cadre géographique dans lequel ils peuvent se poser. Le concept de région doit être adapté à la nature des problèmes à traiter.

Si, pour l'étude des problèmes de développement, on peut considérer que la notion de « grande région socio-économique » est appropriée, il n'en est pas de même pour les problèmes d'inadaptation qui se posent souvent dans un cadre géographique plus limité. Il n'est pas non plus possible de se contenter des découpages régionaux existants, considérés comme une donnée pour l'économiste. Comme les problèmes d'inadaptation n'intéressent souvent qu'une partie d'une région économique, il est nécessaire de se limiter à un territoire qui ne correspond pas toujours à une délimitation administrative existante.

Il convient donc, dans le cas présent, d'adopter une définition très pragmatique. Celle-ci semble s'appliquer particulièrement aux problèmes à traiter : « plus qu'un territoire, c'est un ensemble de problèmes communs qui détermine la région et la nécessité où nous sommes d'unir nos actions dans un cadre spatial » (1).

Les problèmes d'inadaptation peuvent, d'un point de vue géographique, apparaître au triple plan de la région, de la localité et de la firme. Le cadre d'analyse est donc important, à la fois pour apprécier l'ampleur d'une inadaptation et l'effort de conversion.

A prendre le mandat du groupe de travail dans un sens strict, seules les régions devraient être retenues et, à la rigueur, certaines localités. Les problèmes de la firme devraient en principe être exclus, mais tout dépend de l'importance de la firme dans un contexte régional. La fermeture d'une grosse entreprise, dans une économie régionale diversifiée, peut soulever moins de problèmes que la fermeture d'une entreprise moyenne dans une localité qui en est très dépendante.

Le présent rapport ne rejette par conséquent aucune dimension spatiale à priori, bien que l'inadaptation d'une grande région à l'évolution économique doive retenir davantage l'attention des pouvoirs nationaux et des institutions européennes.

Tout en se gardant d'englober les zones d'inadaptation dans un espace débordant par trop l'aire où s'observent les phénomènes, il semble en général souhaitable d'adopter un cadre qui ne soit pas trop étroit, car la conversion ne doit pas nécessairement s'opérer sur place.

III. CLASSIFICATION DES PROBLEMES D'INADAPTATION

Pour tenir compte des différences d'intensité des problèmes et de l'inégale étendue des cadres géographiques dans lesquels ils se posent, il peut être utile d'opérer une distinction entre:

— les zones de déclin cumulatif et de vieillissement général;

(1) Milhau J. : Les objectifs et les principes d'une politique des économies régionales - Rapport présenté au nom du Conseil économique; Journal officiel de la République française, 1-2-1957, p. 57.

— les zones de conversion connaissant quelques difficultés d'adaptation ou de croissance.

Comme toute classification, celle-ci présente un caractère quelque peu artificiel, et il est évident qu'il existe de nombreuses situations intermédiaires entre ces deux types de phénomènes. Toutefois, une différence qualitative suffisamment importante apparaît dans de nombreux cas pour justifier une telle classification.

Le premier type de problème se caractérise par son ampleur et sa gravité. Il se manifeste par un vieillissement de toutes les structures régionales : industries, équipements urbains, logements. La mentalité même des habitants en est marquée. Cette situation peut conduire à des migrations des éléments les plus jeunes et les plus dynamiques vers d'autres régions plus prospères, capables d'utiliser leurs capacités professionnelles. Si des activités de substitution ne viennent pas prendre le relais des activités déclinantes ou disparues, un processus cumulatif de déclin généralisé apparaît alors, qu'il est particulièrement difficile d'enrayer. Le cas principal dans la Communauté est celui du sillon industriel wallon.

A la différence des régions confrontées avec le vieillissement de toutes leurs structures, existent des zones de superficie plus restreinte, voire des localités importantes, qui connaissent certaines difficultés d'adaptation par suite du déclin d'une de leurs activités motrices. Ces zones peuvent toutefois posséder une population jeune, ne pas avoir été enlaidies par une industrialisation ancienne et anarchique, et présenter par conséquent des attraits pour de nouvelles implantations industrielle (crise des chantiers navals à Nantes - Saint-Nazaire, conversion de la zone tourbière d'Emmen, etc.).

De tels phénomènes peuvent même se trouver en milieu rural ou pré-industrialisé. C'est le cas de l'activité du soufre en Italie.

Enfin, ces problèmes d'inadaptation peuvent résulter de la rupture brusque des courants d'échanges traditionnels à la suite d'événements politiques. Il en est ainsi, par exemple, dans la région contiguë à la frontière de la zone orientale de la république fédérale d'Allemagne et dans la zone de Trieste-Gorizia. En Haute-Franconie, les difficultés dues à la division de l'Allemagne sont aggravées par la crise de l'industrie textile.

La diversité des problèmes oblige à prendre en considération, avant de tirer des conclusions sur la difficulté de la situation ou l'urgence des aides, les causes différentes des situations d'inadaptation. Il faut donc, dans les diverses régions, prévoir des mesures qui tiennent compte des facteurs qui sont à l'origine de ces inadaptations. En plus des difficultés de reconversion proprement dite, d'autres éléments, comme le niveau de développement d'une région ou sa situation géographique, peuvent rendre les problèmes plus aigus.

IV. INTEGRATION DE L'ETUDE DES PROBLEMES D'INADAPTATION DANS UNE CONCEPTION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE REGIONALE

Bien que l'acuité des problèmes d'inadaptation justifie une étude particulière et l'emploi de moyens spécifiques, il convient cependant de ne pas dissocier l'action à mener à leur égard de la politique régionale en général. En effet, dans une

perspective de politique régionale efficace à moyen et à long terme, l'expérience du passé devrait imposer des lignes de développement équilibré; celui-ci devrait être basé sur des structures économiques différenciées et articulées de façon à réaliser une répartition des risques et à éviter l'apparition de situations du type de celles qui ont été constatées et qui provoquent le déclin de régions entières.

En d'autres termes, l'un des premiers objectifs devrait être d'assurer un développement équilibré des diverses activités régionales, de telle sorte que les problèmes d'inadaptation soient réduits à de simples cas de conversion d'entreprises.

La réalisation du marché commun rend particulièrement nécessaire une telle action, car l'intensification de la concurrence dans un marché élargi peut accélérer certaines transformations que l'évolution technique et économique aurait en tout état de cause rendues inévitables.

La politique de développement régional est une politique projetée dans le futur : par conséquent, elle doit considérer les expériences des zones actuellement en déclin comme une indication des situations qu'elle doit prévenir.

Il convient donc au départ, pour éviter le risque d'isoler les problèmes d'inadaptation de la politique économique générale, de considérer que, si une attention particulière doit être accordée aux problèmes actuels des régions à structure vieillie pour remédier aux difficultés dont elles souffrent, il est nécessaire également de tenir compte qu'il faudra, à l'avenir, intégrer ce domaine complexe dans une vision globale du développement économique régional, afin de prévenir l'apparition de tels phénomènes dans d'autres régions de la Communauté.

CHAPITRE II

Importance, caractéristiques et causes des phénomènes d'inadaptation des structures régionales

Il serait sans doute souhaitable, en partant de la définition et de la classification proposées ci-dessus, non seulement d'opérer une étude systématique des régions actuellement en crise, mais également d'adopter une vue dynamique des régions ou zones susceptibles de connaître ultérieurement des difficultés.

Il apparaît que, s'il est possible d'adopter un schéma commun d'analyse de ces problèmes, les données statistiques de base et les études nécessaires font défaut pour l'appliquer. Dans l'état actuel des connaissances, l'analyse des phénomènes dépend essentiellement d'enquêtes spéciales réalisées pour des régions déterminées.

Si l'on est obligé de se limiter à l'étude de situations existantes à partir de monographies souvent incomplètes, et en tout cas non comparables, il est indispensable d'éclairer toute politique de conversion par une amélioration de l'information, de la documentation statistique et de la connaissance scientifique de la région, permettant de déceler en temps utile les problèmes d'inadaptation régionale, ou, mieux encore, de prévenir leur apparition.

Un certain nombre de régions types sont analysées en annexe au présent rapport Elles ne constituent pas les seuls cas, ni nécessairement les plus importants d'inadaptation des structures régionales. Le choix opéré tient essentiellement à l'existence d'études récentes sur ces régions (1).

Il apparaît cependant possible de présenter une vue synthétique des conclusions de cet examen, pour tenter d'évaluer l'importance de ces problèmes régionaux dans le cadre de la Communauté, de déceler les principales manifestations de ces phénomènes d'inadaptation et d'en rechercher les causes.

I. IMPORTANCE DES PHENOMENES D'INADAPTATION DES STRUCTURES REGIONALES DANS LA COMMUNAUTE

Les lacunes de la documentation statistique et l'absence de critères communs ne permettent pas une appréciation rigoureuse de l'importance réelle des phénomènes d'inadaptation régionale dans la Communauté.

Par ailleurs, toute comparaison doit tenir compte de la conjoncture. En effet, depuis plusieurs années, la Communauté se trouve dans une phase d'expansion économique rapide qui s'accompagne de tensions sur le marché du travail. Cette situation conjoncturelle est très favorable pour opérer les réadaptations nécessaires. Il n'en est pas moins vrai que, dans une phase moins favorable, l'inadaptation des structures de certaines régions, actuellement masquée, risquerait d'apparaître et de se traduire par la naissance de poches de chômage dans ces régions.

En outre, il faut être conscient du fait que les phénomènes d'inadaptation affectent généralement des régions autrefois très prospères, situées dans des pays à niveau de vie élevé. Ils sont donc fortement ressentis par les intéressés, même si les statistiques continuent à mettre en évidence un niveau de vie moyen relativement élevé. Cet aspect doit particulièrement être pris en considération pour toute comparaison avec les pays anglo-saxons.

L'exemple de ces pays montre que les problèmes d'inadaptation continuent de se poser, et même parfois s'accentuent, avec l'augmentation générale de la production et des revenus. En effet, l'expansion s'accompagne d'une transformation toujours plus rapide des structures économiques, ce qui ne peut manquer de poser certains problèmes d'adaptation au niveau régional.

Pour obtenir une première approximation de l'importance des phénomènes d'inadaptation, on peut d'abord prendre en considération le total des populations concernées, tout en étant conscient que les chiffres cités, qui ne constituent que des ordres de grandeur, ont été établis suivant des critères différents et recouvrent des réalités souvent non comparables (2).

---

(1) Voir l'annexe I: Analyse de quelques régions types.

(2) Aux Etats-Unis, la loi de « redéveloppement régional » s'applique à des régions connaissant un certain pourcentage de chômage. Celles-ci sont peuplées de 17 millions d'habitants, dont plus de 3 millions dans l'Etat de Pennsylvanie. En Grande-Bretagne, la loi sur « l'emploi de la main-d'œuvre locale » s'applique à un ensemble de régions souffrant d'un taux de chômage sensiblement supérieur à la moyenne britannique; elles réunissent une population de 8 millions d'habitants dont 4 millions en Ecosse centrale.

A titre d'exemple de région connaissant un déclin cumulatif, on peut citer, en Belgique, le sillon Haine-Sambre-Meuse-Vesdre, peuplé de 2 millions d'habitants, à l'intérieur duquel le Hainaut industriel, analysé en annexe, compte un million d'habitants.

Parmi les zones connaissant certaines difficultés d'adaptation, on peut citer les quelques exemples suivants. En France, l'arrondissement de Béthune a 270 000 habitants, tandis que l'ensemble du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais dont il fait partie est peuplé de 1,2 million d'habitants; l'Aveyron compte 287 000 habitants dont 35 000 pour le bassin de Decazeville; la zone de Saint-Nazaire a 175 000 habitants. En Italie, la région de Trieste-Gorizia est peuplée de 400 000 habitants environ, celle de Sulcis de 90 000, tandis que les zones de Sicile affectées par la crise du soufre en comptent environ un million, dont seulement une petite partie à vrai dire ont été touchés par cette crise. Aux Pays-Bas, Emmen a une population de 70 000 habitants. En Allemagne, la zone textile d'Ahaus compte 100 000 habitants, la Sarre un million dont 430 000 dans le bassin charbonnier, et la zone textile de Haute-Franconie 330 000.

Si l'on se réfère au chômage pour apprécier l'importance des problèmes d'inadaptation régionale, il apparaît qu'en Grande-Bretagne le chômage dans les districts à développer affecte 200 000 personnes, soit 6,5 % de la population active; dans certaines localités importantes, le chômage touche de 10 à 15 % des travailleurs. De même, aux Etats-Unis, il peut atteindre 10 à 15 % de la population active, dans certaines zones, et même 15 à 25 % dans quelques centres charbonniers.

Dans la Communauté, le chômage n'atteint actuellement en aucune région des chiffres comparables. Mais l'emploi a fortement baissé dans certaines zones : ainsi dans le Hainaut industriel, l'emploi total de la région, de 1947 à 1961, a été réduit de 538 000 à 425 000 personnes, soit une réduction de 113 000 emplois; la régression de l'emploi a atteint plus de 17 % de la population active, et elle a même dépassé ce pourcentage dans le Borinage [1].

II. LES DIFFERENTES MANIFESTATIONS DES PHENOMENES D'INADAPTATION DES STRUCTURES REGIONALES

L'examen des problèmes d'inadaptation régionale permet de distinguer différentes manifestations de ces phénomènes bien que, dans la réalité, elles soient intimement liées.

A. *REDUCTION OU STAGNATION DE L'EMPLOI*

L'aspect le plus manifeste de l'inadaptation d'une région à l'évolution économique est la fermeture d'entreprises ou la réduction de leur activité, se traduisant par le licenciement de la main-d'œuvre sans que le réemploi des travailleurs soit assuré.

---

[1] Ministère de l'emploi et du travail : Aperçu de l'évolution de la population active belge pour la période 1948-1960, Bruxelles, 1962.

Sans doute aucun système économique ne peut-il garantir le plein emploi absolu en tout lieu et en tout temps, et le progrès économique exige que certaines activités déclinent pour faire place à d'autres plus productives et qui s'adaptent à l'évolution de la demande.

Bien que les statistiques soient parfois difficilement comparables d'un pays à l'autre, il est intéressant de relever l'évolution suivante enregistrée dans l'emploi salarié pour un certain nombre de branches d'activités entre 1958 et 1962:

Evolution de l'emploi en % des effectifs salariés (en + ou en —) entre 1958 et 1962 (1)

Branche d'activité	Allemagne	Belgique	France	Italie	Pays-Bas	Luxembourg	CEE
Agriculture	— 12,9	— 13	— 12,6	— 9,4	— 6,8	.	.
Charbonnages	— 30	— 40	— 18	— 34	— 12	.	— 28
Sidérurgie	+ 3	+ 4	+ 6	+ 15	+ 42	+ 4	+ 7
Textile	— 6	—	— 8	+ 7	+ 2	.	.
Commerce, banque et assurances	+ 12	+ 20	+ 16	+ 12	+ 8	.	.
Services	+ 10,7	+ 5,3	+ 10,3	+ 4,1	+ 5,9	.	.

(1) *Sources:* CECA: Rapports annuels d'activité — Office statistique des Communautés européennes: Statistiques sociales, 1963, nº 4 — Statistiques de l'emploi dans les pays de la Communauté 1958-1962.

Par comparaison, l'évolution de l'emploi a été la suivante en Grande-Bretagne entre 1952 et 1962 (1):

Services d'intérêt public	+ 43 %	Habillement et chaussures	— 7 %
Négoce	+ 34 %	Cuir	— 10 %
Banque et assurances	+ 32 %	Textile	— 14 %
Electronique	+ 24 %	Construction navale	— 15 %
Papeterie et imprimerie	+ 20 %	Mines et carrières	— 18 %
		Agriculture	— 25 %

Une ventilation de ces secteurs par régions britanniques indique que si Londres et le Sud-Est ont plus de 50 % de la main-d'œuvre occupée dans les secteurs en expansion, cette proportion tombe à moins de 40 % pour le Nord et l'Ouest du pays.

De graves problèmes sociaux apparaissent si la main-d'œuvre licenciée reste longtemps sans travail, et si d'autres entreprises n'offrent pas de possibilités d'emploi à la main-d'œuvre libérée par des activités en régression. Le chômage de longue durée engendre dans la population un sentiment de découragement, d'autant plus fort que les régions d'ancienne industrialisation ont, la plupart du temps, été à l'origine du développement économique du pays.

(1) Hemming M. : The Regional Problem, dans National Economic Review, Londres, août 1963, pp. 40-41.

L'âge des chômeurs constitue un élément à prendre en considération. Il est fréquent que la main-d'œuvre des industries en déclin comporte une forte proportion de travailleurs âgés dont la réadaptation est difficile.

B. *EMIGRATION*

Les difficultés d'adaptation d'une région ne se traduisent pas nécessairement par du chômage quand, à défaut d'être réembauchés dans d'autres entreprises de la région, certains travailleurs cherchent du travail dans des régions voisines.

Les migrations alternantes ne sont possibles que lorsque des régions voisines offrent des emplois à distance raisonnable du domicile des travailleurs. Elles présentent des inconvénients sociaux, surtout lorsqu'elles s'opèrent à trop longue distance. De toute façon, la région de résidence se trouve privée d'une partie de leurs revenus ce qui risque d'avoir des répercussions défavorables sur les autres activités, les services notamment, des régions affectées.

Il s'agit souvent aussi d'une émigration définitive qui peut priver une région de ses éléments les plus jeunes et les plus qualifiés. Il arrive, lorsqu'une entreprise ou une région donnent certains signes de déclin, que les travailleurs la quittent spontanément. La région se trouve alors confrontée avec les problèmes que pose le vieillissement de la main-d'œuvre.

Ainsi, dans le Borinage où le chômage est relativement faible, l'émigration, entre 1947 et 1959, a touché 7 000 travailleurs, représentant plus de 7 % de la population active de la région.

En république fédérale d'Allemagne, 716 000 personnes, représentant 10 % de leur population, ont quitté les régions limitrophes de la zone orientale entre 1950 et 1961 vers d'autres régions allemandes. Pour des raisons économiques, psychologiques et politiques, des activités n'ont pu leur être fournies dans ces régions. Ces migrations doivent être considérées dans l'ensemble des mouvements de population qui ont eu lieu en Allemagne après la dernière guerre; elles constituent un symptôme méritant une attention particulière.

En France, le bassin charbonnier du Nord - Pas-de-Calais présente un solde migratoire négatif de l'ordre de 40 000 personnes entre 1954 et 1962.

Dans l'entre-deux-guerres, un million et quart de personnes ont quitté l'Ecosse, le pays de Galles et le Nord de l'Angleterre. Le pays de Galles a perdu 17 % de sa population, le Cumberland 20 %, alors qu'au cours de la même période, la population active du Royaume-Uni augmentait de 21 %, et celle de la région londonienne de 44 %. Ces mêmes régions du Nord et de l'Ouest ont perdu plus de 600 000 personnes par émigration entre 1951 et 1961.

Aux Etats-Unis, les régions déprimées souffrent d'une émigration qui, pour ces dix dernières années, a atteint 5 à 7 % de la population totale des Etats de Pennsylvanie et de Virginie occidentale.

C. *REDUCTION DU REVENU REGIONAL*

Ces phénomènes se traduisent soit par un ralentissement de la croissance du revenu régional soit, dans les cas graves, par une réduction en valeur absolue.

Les statistiques ne permettent généralement pas de mesurer ce phénomène. Cependant, il apparaît que le revenu par habitant dans la région du Centre, en Belgique, a diminué de 9,5 % entre 1957 et 1961 (1).

D. *VIEILLISSEMENT DES STRUCTURES URBAINES*

Les phénomènes étudiés dans ce rapport se placent dans des régions dont le développement, souvent rapide, remonte à la révolution industrielle. Cette croissance, fondée sur les industries-clés de cette révolution (charbon, acier ou textile), s'est traduite par une urbanisation, soit totalement anarchique quand il s'agissait du développement simultané de nombreuses entreprises, soit relativement organisée lorsqu'une seule entreprise avait pratiquement le monopole de l'emploi et bientôt du logement de la population locale; à cet égard, les « localités » minières du Borinage, du Pas-de-Calais ou du Sud du Pays de Galles ont une physionomie bien particulière. Ce paysage vieilli, où l'habitat s'est groupé à proximité immédiate des fosses d'extraction, présente en maints endroits un tel caractère de dégradation que l'on ne peut s'attendre à une rénovation spontanée.

Cette urbanisation, opérée en un temps relativement court, ne s'est pas toujours faite à partir de villes existantes. Le développement organique des fonctions de la ville n'était pas toujours assuré. Ceci amenait à avoir dans une même région des centres urbains traditionnels, et des conurbations industrielles, plus ou moins diffuses, où les fonctions tertiaires n'étaient pratiquement pas assurées sinon, et de la façon minimum, par les services de l'entreprise ou de la profession dominante. C'est ainsi que, dans les régions de Charleroi et de La Louvière, peuplées respectivement de 350 000 et de 175 000 habitants, on chercherait en vain, en dehors de quelques grands carrefours commerciaux, ce qui donne généralement à une cité son caractère et son rayonnement.

A cette structure urbaine vieillie s'ajoute le fait que ces régions présentent les vestiges d'une ancienne industrialisation : murs écroulés, hangars vides, matériel abandonné. Ce vieillissement est d'autant plus apparent que le secteur dominant est en récession plus profonde, que son développement dans le passé fut plus rapide et que l'ensemble du patrimoine immobilier créé au cours de cette brève période de croissance explosive se trouve plus globalement « vieilli », que l'organisation urbaine (voirie, organisation de l'espace) fut ou plus anarchique (grands centres manufacturiers comme Roubaix-Tourcoing) ou plus rigidement adaptée aux besoins de l'exploitation de l'industrie dominante (cités minières), et enfin que l'absence de polarisation urbaine fut un obstacle à un développement économique diversifié.

Un nombre croissant d'industriels sont défavorablement impressionnés par les sites où dominent ces conditions, de sorte que les difficultés d'adaptation de ces régions sont accrues par leur inaptitude à attirer des activités nouvelles.

Ce problème est d'autant plus grave que les collectivités publiques responsables de l'équipement urbain sont confrontées, du fait même de l'évolution économique locale, à des difficultés sur le plan de leurs ressources financières (diminution de l'assiette de la fiscalité locale).

(1) SOCOREC : Etude du développement économique des régions du Centre, de Charleroi et du Borinage, CECA, Luxembourg, 1962.

E. *VIEILLISSEMENT DEMOGRAPHIQUE*

Dans certains cas, le vieillissement économique se double d'un vieillissement démographique, imputable d'abord au départ des éléments jeunes, et ensuite à la baisse de la natalité et à l'arrêt de l'immigration. Ce phénomène est particulièrement accusé dans les régions comme le Hainaut où, étant donné la natalité très basse, le chiffre de la population totale n'avait pu être maintenu que par un apport constant d'immigrants. Ceux-ci, recrutés à l'origine pour les travaux de la mine, glissaient rapidement vers d'autres activités professionnelles : plus de la moitié travaillent aujourd'hui en dehors des charbonnages. De plus, leurs familles marquent une tendance de plus en plus nette à s'établir avec eux. Le nombre d'enfants étant en moyenne à peu près double de celui de la population autochtone, il en résulte assez rapidement une offre de main-d'œuvre jeune supplémentaire.

Le départ de ces travailleurs et de leurs familles, joint au vieillissement de la population autochtone, entraîne une pénurie de main-d'œuvre (la population active a diminué de 17 % de 1947 à 1961) qui exerce une action négative sur les investisseurs intéressés à établir dans la région les entreprises nouvelles nécessaires à sa conversion économique.

D'autres régions ayant des problèmes semblables de diversification économique et de restructuration urbaine ne connaissent pas cette difficulté supplémentaire d'une contraction du marché du travail.

Cette contraction présente elle-même un caractère cumulatif : seules de nouvelles entreprises sont capables d'utiliser la main-d'œuvre jeune dont le degré de formation professionnelle est plus élevé.

Il est malaisé de situer le rôle du vieillissement démographique dans le processus d'inadaptation régionale. Il peut en être la cause ou la conséquence, mais on ne peut nier l'interaction entre les deux phénomènes. Lorsque le déclin est récent, on n'observe généralement pas de vieillissement démographique. Par contre lorsqu'il présente une certaine ancienneté, le départ des jeunes provoque une baisse de la natalité, et un vieillissement de la population active.

III. LES CAUSES D'INADAPTATION DES STRUCTURES REGIONALES

A. *FACTEURS STRUCTURELS*

Les régions inadaptées étant définies comme celles où le déclin d'une ou plusieurs activités principales n'est pas compensé par la croissance d'activités de substitution, il convient d'étudier successivement ces deux aspects. Il semble permis d'établir une distinction entre les difficultés que connaissent certaines activités d'une région, et les raisons pour lesquelles le développement d'activités nouvelles se trouve freiné.

1. Actuellement, le déclin de certaines régions est souvent dû à l'épuisement des mines ou à l'évolution défavorable des coûts par rapport aux produits concurrents. Il en est ainsi aussi bien pour les charbonnages (Hainaut, arrondissement de Béthune, Sarre, Decazeville) que pour d'autres gisements (schiste cuivreux de

Sontra, tourbe d'Emmen, minerai de fer de Lorraine, etc.). La découverte, outre-mer, d'importants gisements de minerais riches ainsi que la diminution relative des coûts des transports maritimes ont pour effet que les gisements de la Communauté subissent souvent une forte concurrence.

Mais dès à présent, et probablement davantage encore dans l'avenir, ce sont des industries de transformation qui connaissent des difficultés, soit à cause de changements dans les goûts des consommateurs, soit par intensification de la concurrence internationale. Il en est ainsi pour certains centres textiles (Ahaus, Verviers, Haute-Franconie) ou pour certains chantiers navals (Saint-Nazaire).

Il convient de préciser que les problèmes posés à certaines régions par le caractère dominant de telle ou telle industrie ne sont pas forcément liés à une récession proprement dite de cette industrie. C'est ainsi que, par le jeu des progrès de la productivité et des modifications des structures (concentration, spécialisation), certaines industries peuvent connaître une réduction de l'emploi global et de nombreuses fermetures d'entreprises, tout en enregistrant une augmentation en quantité ou en valeur de leur production.

2. L'autre aspect important des phénomènes d'inadaptation régionale réside dans l'absence, ou l'insuffisance, d'industries de substitution, et dans l'incapacité de certaines régions de susciter des activités compensatrices suffisantes.

Sans doute la cause principale se trouve-t-elle dans une excessive spécialisation de la région dans les industries traditionnelles. Ainsi, à Verviers, le textile représente 63 % de la valeur ajoutée par l'industrie; dans le Kreis d'Ahaus, l'industrie textile occupe 80 % de la main-d'œuvre industrielle. Cette spécialisation a souvent permis à ces régions de connaître une grande prospérité quand la demande des produits concernés était forte, mais a conduit à de grandes difficultés quand la force des habitudes et des traditions a freiné le développement, en temps utile, d'activités nouvelles susceptibles de prendre le relais d'industries traditionnelles.

La monostructure de ces régions, ou en tout cas la présence sur leur territoire d'une activité dominante en difficulté, constitue une des causes les plus généralement admises de leur inadaptation. Ce type de structure est à la fois responsable d'un climat socio-psychologique, d'un environnement urbain et d'une organisation sociale peu propices, sinon hostiles à la nouveauté, de sorte que ces régions n'exercent guère d'attrait sur les activités nouvelles. L'absence d'urbanisme dans les régions d'ancienne industrialisation constitue sans doute une des causes des réticences des investisseurs nouveaux. Il s'est créé, au XIXe siècle, des agglomérations qui ne sont ni villes ni villages, où les lieux de travail et d'habitat, étroitement imbriqués, ne laissent aucune place pour une réelle vie urbaine. La vétusté des logements, l'absence d'équipements sociaux, la proximité d'usines abandonnées, des infrastructures désuètes rebutent les entrepreneurs.

Une attention particulière mérite d'être réservée à l'absence de terrains disponibles pour l'industrie et aménagés pour des implantations d'usines nouvelles.

Il convient d'ajouter que l'activité dominante ou exclusive est, dans certains cas, propriétaire de la majorité du sol de sa zone d'action, même pour la partie cultivée de celui-ci, et de la presque totalité des biens immobiliers, industriels ou d'habi-

tation. Le transfert de ces biens à d'autres activités, au fur et à mesure du retrait de l'activité en régression, est alors difficile surtout lorsque l'activité en régression est exercée par un organisme à direction unique.

La rupture des courants d'échanges traditionnels avec les régions voisines, généralement pour des causes politiques, peut être à l'origine de difficultés; les entreprises nouvelles ne bénéficiant pas, soit du marché de l'arrière pays, soit de sources d'approvisionnement plus économiques, évitent de s'y installer (Haute-Franconie, Trieste-Gorizia).

Il convient de remarquer, en outre, qu'un certain nombre des régions étudiées sont voisines des frontières entre les Etats membres de la Communauté (Ahaus, Sarre, Borinage, Verviers, Béthune, Emmen). Cet état de fait est sans doute imputable à la localisation des bassins houillers, mais on peut se demander si, dans certains cas, la politique n'a pas été un facteur supplémentaire d'inadaptation.

3. Au total, les phénomènes d'inadaptation régionale ont pour cause la résistance des structures économiques, sociales et urbaines, qui se traduit par le maintien, dans la région, d'activités traditionnelles en crise, et par le refus ou l'incapacité de susciter des activités nouvelles en expansion.

B. *FACTEURS CONJONCTURELS*

1. La conjoncture joue sans doute un rôle important dans les régions d'ancienne industrialisation éprouvant des difficultés d'adaptation. Il convient de remarquer que les pays de la CEE connaissent depuis plusieurs années une haute conjoncture, accompagnée de tensions sur le marché de l'emploi, ce qui a pu masquer les difficultés d'adaptation de quelques régions.

En revanche, on a pu constater, notamment en Grande-Bretagne et aux USA, que lorsque le rythme d'expansion se ralentit, des poches de chômage apparaissent dans certaines zones, et les problèmes de conversion prennent une bien plus grande acuité.

Certaines régions sont particulièrement exposées aux variations cycliques de la demande : on peut citer le cas de régions dont le revenu dépend largement de la demande extérieure à la région même, celui de régions tributaires essentiellement d'une ou de quelques activités, en particulier d'industries sensibles à la conjoncture, comme la sidérurgie, ou exposées à la concurrence des pays tiers, comme les textiles ou la construction navale.

Les variations du revenu régional dues aux mouvements cycliques peuvent, par ailleurs, prendre une ampleur d'autant plus considérable que le secteur tertiaire, très sensible à la conjoncture, se développe autour d'une structure vulnérable des activités principales.

2. Les mouvements conjoncturels peuvent avoir un effet direct sur la disponibilité et la composition de la main-d'œuvre de la région. En période de ralentissement conjoncturel, on peut s'attendre à ce que ce soit surtout les classes d'âges extrêmes qui soient affectées, ainsi que la main-d'œuvre moins qualifiée. Une stagnation de l'offre d'emplois peut inciter, d'une part, les éléments plus jeunes,

plus mobiles, à rechercher un emploi dans d'autres régions à structure industrielle plus diversifiée; d'autre part, des mises à la retraite anticipées peuvent toucher prématurément les travailleurs les plus âgés. Ces effets cumulés peuvent amener une dégradation sensible du pouvoir d'achat régional, faute d'intervention des pouvoirs publics tendant à soutenir ou à stimuler la demande.

3. Un aspect très important du rôle joué par la conjoncture sur l'économie régionale concerne les décisions d'investissement des entrepreneurs.

Faute d'action des pouvoirs publics, on peut s'attendre à ce que, en règle générale, les mouvements cycliques tant en basse qu'en haute conjoncture, affectent les investissements davantage dans les régions dont les activités principales éprouvent déjà des difficultés structurelles que dans celles dont l'économie est saine et diversifiée. Ainsi en basse conjoncture, la régression ou stagnation de la demande et l'intensification de la concurrence peuvent entraîner des décisions de rationalisation exigeant des fermetures d'usines. Si la région dépend d'une ou d'un petit nombre d'usines, les répercussions peuvent être graves. En haute conjoncture, la hausse des salaires et des autres coûts peut également entraîner des décisions de rationalisation qui frappent davantage les régions à structure moins diversifiée ou compétitive.

L'expérience de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis montre qu'une grande importance doit être donnée aux aspects conjoncturels du problème, et qu'il serait nécessaire de pouvoir disposer de meilleurs instruments de détection des difficultés que pourraient connaître, dans une conjoncture générale moins favorable, certaines régions d'ancienne industrialisation.

IV. LES ELEMENTS FAVORABLES

Le présent rapport traitant des phénomènes d'inadaptation de certaines régions d'ancienne industrialisation est naturellement amené à mettre l'accent sur les difficultés qu'elles recontrent. Il ne faut toutefois pas perdre de vue qu'à côté de celles-ci, ces régions offrent des éléments favorables qui justifient leur conversion.

Elles présentent une concentration d'entreprises, de capitaux, d'infrastructures, de population professionnellement formée, d'institutions, qui les situent à un niveau de développement très largement supérieur à celui de nombreuses autres régions.

Un autre aspect favorable que présentent certaines régions d'ancienne industrialisation consiste dans leurs liaisons interindustrielles. Contrairement aux régions sous-développées, où des pôles de développement industriel doivent être créés, les régions d'ancienne industrialisation possèdent de nombreuses entreprises industrielles qui, quelles que soient leurs difficultés, entretiennent entre elles des liaisons qui donnent à une région son « climat » industriel.

Dans un domaine voisin, il convient d'observer que le caractère compact des régions d'ancienne industrialisation peut constituer un élément favorable. Certaines régions sous-dévéloppées offrent une densité démographique et industrielle souvent très faible. Tout autre est la situation des régions d'ancienne industrialisation, qui représentent, dans de nombreux cas, de très importantes concentrations humaines

et économiques. Les distances y sont courtes, les communications peuvent y être rapidement améliorées et, dans l'ensemble, les travaux d'infrastructure peuvent profiter à une population très dense.

Enfin, un des éléments les plus favorables d'un grand nombre de régions d'ancienne industrialisation consiste dans leur situation géographique. Tandis que les régions sous-développées de la Communauté européenne sont périphériques, la plupart des régions d'ancienne industrialisation occupent une position centrale. Elles sont souvent situées sur les grands courants d'échanges, à proximité des grands axes de circulation et des principaux ports de mer. Si certaines d'entre elles ont une situation frontalière à l'intérieur de la Communauté, cette situation sera entièrement modifiée par l'intégration progressive des pays de la Communauté.

LA CONVERSION DES REGIONS D'ANCIENNE INDUSTRIALISATION

Introduction

La résolution des problèmes posés par l'inadaptation de certaines régions d'ancienne industrialisation nécessite un ensemble de mesures que l'on peut, dans le présent rapport, qualifier de « conversion ».

L'expérience montre que, sans actions des pouvoirs publics, les difficultés que connaissent ces régions, loin de se résoudre par elles-mêmes, pourraient s'aggraver et poser de difficiles problèmes économiques, sociaux et politiques.

La diversité des causes ayant provoqué les phénomènes d'inadaptation explique la variété des politiques de conversion; il faut ajouter que l'analyse des législations nationales relatives aux difficultés d'adaptation montre qu'il n'est pas toujours possible de séparer nettement les actions destinées à remédier à des problèmes d'inadaptation ou de déclin de celles qui tendent à assurer un développement équilibré de l'ensemble des régions de ces pays. Aussi bien d'ailleurs le critère de succès d'une politique de conversion consiste dans la disparition des problèmes spécifiques de déclin ou d'inadaptation régionale, ou plutôt dans leur intégration dans une politique de développement équilibré de toutes les régions. L'objectif des autorités est alors de veiller à ce que les structures économiques de chaque région aient une diversité et une souplesse suffisantes pour que leur développement ne soit pas entravé. Il apparaît de plus en plus nécessaire de ne pas élaborer une politique uniquement en fonction des phénomènes passés, mais de s'efforcer de prévenir l'apparition de certaines faiblesses structurelles.

Le terme de « conversion » ou « reconversion » peut être employé pour désigner aussi bien l'ensemble des actions menées pour remédier au déclin de certaines régions industrialisées à structure vieillie que les mesures tendant à résoudre les difficultés d'adaptation ou troubles de croissance de certaines zones.

Il est possible de donner diverses définitions des politiques de conversion, vu la variété des phénomènes et des objectifs spécifiques de ces politiques. Sous l'aspect des investissements, une politique de conversion pourrait être définie comme une « orientation vers de nouvelles activités, en raison de nécessités d'adaptation à l'évolution du progrès technique et des transformations économiques » ([1]). Du

([1]) Ventejol G. : Problèmes de la conversion en France à moyen et à long terme - Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique et social, 3-5-1961, p. 448.

point de vue de l'emploi, la conversion peut être définie comme « le transfert susceptible d'être opéré à la suite d'une mutation structurelle brusque de forces productives dont l'emploi est directement ou indirectement affecté de régression » (1).

La deuxième partie de cette étude porte sur les actions des pouvoirs publics, nécessitées par les difficultés d'adaptation ou de croissance d'une région par rapport à l'évolution de l'ensemble de l'économie, difficultés qui ne concernent pas seulement une ou quelques entreprises, mais qui présentent une réelle importance régionale.

Les initiatives prises et les expériences acquises par la Communauté européenne du charbon et de l'acier dans la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines présentent une importance particulière.

Cette deuxième partie du rapport suppose une connaissance des législations des pays membres de la CEE, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, et des dispositions des traités européens en matière de conversion régionale. Ces aspects figurent en annexe au présent rapport (2).

Les enseignements qui se dégagent des expériences faites en matière de conversion régionale ont été particulièrement étudiés aux deux points de vue des options fondamentales et des grands problèmes de la conversion régionale.

CHAPITRE I

Les options fondamentales de la conversion régionale

Avant d'étudier les expériences faites dans l'emploi de moyens proprement dits de conversion régionale, il convient d'examiner les options et les objectifs avec lesquels sont confrontées les politiques de conversion régionale.

Ces préalables peuvent être groupés sous les divers intitulés de l'opportunité de la conversion, la diversification de la structure économique, la localisation de la conversion, et la programmation de la conversion.

I. OPPORTUNITE DE LA CONVERSION REGIONALE

Dans certaines zones, qui se trouvent éloignées des centres urbains ou des voies de communications importantes, dont les ressources naturelles sont épuisées ou dont l'activité principale est en voie de disparition, dont les infrastructures sont dégradées, tout effort de rénovation serait disproportionné avec le résultat qui peut en être attendu.

(1) Byé M. : Rapport général sur la conversion des mines de charbon dans la CECA, dans « La conversion industrielle en Europe », vol. II, CECA, Luxembourg, 1961, pp. 97-98.
(2) Voir l'annexe II: La conversion régionale dans les législations nationales et les traités européens.

Du point de vue strictement économique, une opération de conversion ne devrait être tentée que s'il existe un capital économique et social qui mérite d'être sauvé, et si elle présente suffisamment d'éléments favorables pour qu'on puisse raisonnablement escompter une réussite.

Mais si des considérations économiques peuvent déconseiller, dans certains cas, la conversion sur place, il faut que les mesures nécessaires soient prises sur le plan social pour que certaines catégories de travailleurs ne soient pas victimes des progrès techniques et de l'évolution économique générale.

Il faut, d'autre part, que les chances de développement qu'offrent des zones ou des localités voisines soient pleinement exploitées. En effet, si la mobilité géographique de la main-d'œuvre est nécessaire sur le plan économique, il faut néanmoins être conscient que des migrations peuvent sans doute limiter l'extension du chômage, mais ne résolvent pas pour autant le problème quand les difficultés concernent une région d'une certaine importance:

— d'une part, les émigrants sont le plus souvent des travailleurs jeunes et qualifiés; la région perd ainsi ses éléments les plus dynamiques, tandis que les collectivités locales doivent faire face à des charges de services publics qui ne diminuent pas; en fait, à partir du moment où les émigrations atteignent une grande ampleur, il devient de plus en plus difficile d'enrayer un processus cumulatif de déclin;

— d'autre part, les émigrants partent souvent vers les régions prospères, qui s'identifient généralement avec des concentrations importantes de populations et d'industries; il s'agit souvent de capitales : Londres pour les personnes qui quittent le pays de Galles, Paris pour celles qui viennent du Massif central, et Bruxelles pour le Borinage.

C'est pourquoi on considère, dans tous les pays, qu'au-delà d'un certain niveau les migrations n'apportent qu'une solution précaire au problème le plus urgent qui est celui de l'emploi, mais présentent de graves inconvénients et entraînent, aussi bien dans les régions de départ que dans les centres d'accueil, des coûts sociaux à ne pas négliger.

II. CONVERSION ET DIVERSIFICATION DE LA STRUCTURE ECONOMIQUE REGIONALE

L'objectif premier des politiques de conversion mises en œuvre est de favoriser la création et le développement d'entreprises des secteurs industriels et tertiaires susceptibles de fournir des emplois à la main-d'œuvre régionale, que celle-ci soit déjà en chômage par suite de fermetures d'entreprises, ou qu'elle risque de le devenir par suite de fermetures annoncées.

On s'efforce d'attirer des entreprises utilisant une forte proportion de cadres et de main-d'œuvre féminine. La faible participation de cette main-d'œuvre à la production des régions en déclin contribue à accroître leurs difficultés.

Le choix des investissements ne doit d'ailleurs pas être guidé seulement par des considérations concernant l'emploi. Au-delà de la simple création d'emplois, on tend à moderniser et diversifier les structures économiques régionales de sorte qu'un développement économique régulier de la région puisse être obtenu sans

nouvelles actions de conversion. Les entreprises vieillies doivent nécessairement être remplacées par des établissements modernes appartenant à des secteurs en expansion, et cette nécessité implique souvent des entreprises employant directement peu de main-d'œuvre.

Si ce double objectif de l'emploi et de la transformation des structures oriente toute politique de conversion régionale, il n'est pas toujours facilement accessible. Il existe peu de cas où les responsables de la politique régionale ont eu la possibilité d'exclure les investissements de certaines entreprises disposées à s'implanter dans les régions en difficulté.

En ce qui concerne plus particulièrement la diversification industrielle, il est possible de faire état ici de certaines expériences dans quelques pays.

La recherche des activités nouvelles dans les différentes zones de *France* touchées par des problèmes de conversion a été poursuivie selon des règles différentes suivant les cas:

— En ce qui concerne les charbonnages, il a été exclu, jusqu'à ces derniers mois que ceux-ci puissent participer directement à la gestion des entreprises nouvelles venant dans les zones minières; si cette condition est peu contraignante pour les grandes entreprises (qui n'ont pas obligatoirement besoin de capitaux propres supplémentaires d'origine publique), elle est par contre assez draconienne en ce qui concerne les entreprises moyennes et petites;

— En ce qui concerne les chantiers navals, il a été demandé, d'une part, qu'un certain nombre de chantiers se concentrent de telle sorte que des regroupements d'activité puissent avoir lieu sur les points les plus particulièrement sensibles, d'autre part, que chaque chantier fasse un effort particulier de conversion, une part notable de ses activités étant dirigées vers des fabrications nouvelles ou développées (notamment vers les industries mécaniques); cette obligation a entraîné les chantiers navals à s'intéresser aux problèmes de commercialisation des matériels nouvellement fabriqués, car ils ne disposent pratiquement pas de service commercial pour vendre des navires (c'est le plus souvent le rôle des dirigeants des entreprises); on peut dans la même ligne noter l'action que la « Compagnie des Ateliers et Forges de la Loire » a poursuivie au Boucau; pratiquement, sans intervenir dans la plupart des cas directement, elle a contribué à la mise sur pied d'un certain nombre d'opérations nouvelles.

En résumé, toutes les fois que l'on peut s'adresser à un maître d'œuvre industriel de taille importante, pouvant s'intéresser aux problèmes, les solutions semblent moins difficiles à trouver.

En *Italie*, l'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale) est intervenu à plusieurs reprises pour permettre la reconversion de plusieurs entreprises, en s'y assurant une participation comme actionnaire. L'IRI de même que divers instituts de participation d'Etat dans l'industrie se sont intéressés à des initiatives industrielles nouvelles dans des régions présentant des difficultés d'adaptation, comme à Trieste-Gorizia et à Livourne.

A la limite, la diversification de la structure d'une région peut signifier une orientation différente de ses activités, en lui donnant d'autres fonctions, comme par exemple de devenir une « ceinture verte ». Une telle politique est suivie aux

Pays-Bas pour donner à certaines zones une telle fonction, entre des concentrations industrielles. Cette politique peut d'ailleurs être favorable à d'autres implantations industrielles dans la région.

III. LOCALISATION DES OPERATIONS DE CONVERSION REGIONALE

Pour promouvoir la conversion de leurs régions à structure industrielle vieillie, les Etats accordent des aides, soit à l'ensemble des régions retenues pour la conversion, soit à certains « centres » ou points de ces régions.

En *république fédérale d'Allemagne*, des mesures de conversion sont prises dans le cadre du programme de développement régional du Bund. Des aides spéciales à la conversion peuvent également être accordées en Haute-Franconie et dans la Sarre. En Haute-Franconie, des crédits à faible taux d'intérêt peuvent être octroyés aux entreprises textiles existantes qui veulent procéder à leur conversion. Dans la Sarre, ont été choisies trois communes — Sulzbach, Neunkirchen et Schmelz — pour y promouvoir une industrialisation nouvelle. Dans chacune de ces trois communes, des prêts sont accordés pour l'aménagement de zones industrielles et des crédits à faible taux d'intérêt sont octroyés aux entreprises disposées à s'y implanter. La question est soulevée en ce moment de savoir si le Bund devrait s'occuper plus particulièrement d'autres régions; il ne faut toutefois pas perdre de vue que les gouvernements des Länder appliquent des mesures de conversion au profit de certaines régions.

En *Belgique*, les investissements ont pu prétendre, au début de la politique, aux mêmes avantages, en un point quelconque des régions de développement. A présent, des directives d'application permettent d'octroyer aux entreprises s'installant dans les zones industrielles des aides supérieures à celles attribuées en d'autres points des régions de développement. Quant au choix de ces régions, il ne semble pas qu'il ait été fait en fonction de critères de déclin clairement définis. Il s'agit par exemple du Borinage et du Centre, deux régions dont l'exploitation charbonnière était en déclin. Bien qu'appelées à connaître des problèmes analogues, Charleroi et la Basse-Sambre n'ont pas été retenues. L'opinion était répandue à cette époque que Charleroi était une région prospère. Il apparaît à présent que Charleroi eût sans doutre constitué un meilleur point d'appui pour le renouveau industriel du Hainaut que le Borinage et le Centre, au bénéfice desquels pourtant sont accordées des aides régionales.

Aux *Pays-Bas*, par contre, les aides régionales à l'industrie ne sont accordées, dans une région de développement, que dans un « noyau industriel » (Industriekern). Une priorité est accordée par l'Etat à son programme d'investissement dans les régions problèmes. Des aides spéciales pour le développement socio-culturel peuvent également être octroyées en dehors des noyaux industriels.

Une sélection plus rigoureuse des points d'application de la politique de conversion a été opérée en *France* à partir de 1960, lors de l'abrogation de l'arrêté de 1956 fixant la liste des zones critiques.

En même temps, étaient créées un nombre limité de zones bénéficiant de la prime spéciale d'équipement et s'identifiant avec des villes importantes (1) où « simultanément, un effort d'ensemble sera entrepris, dans une perspective dynamique, pour les transformer en centres de développement économique et social, notamment en y décentralisant des établissements dépendant de l'Etat » (2).

Récemment (3), cette législation a été modifiée, ces centres bénéficiant dorénavant d'une prime de développement industriel. Parallèlement était créée une prime d'adaptation industrielle au bénéfice de « certaines zones d'étendue plus limitée, qui risquent de connaître dans les prochaines années des problèmes d'emplois, du fait du déclin des activités industrielles ou extractives dont elles ont vécu jusqu'ici ». Ces zones comprennent des bassins houillers et ferrifères, des régions textiles et quelques centres dans lesquels une activité importante est en régression.

Une évolution intéressante du point de vue de la localisation des opérations de conversion régionale se place dans le pays qui a la plus longue expérience de ces problèmes : la Grande-Bretagne. Au début, c'est-à-dire dès 1945, la politique britannique de conversion s'appliquait à des régions à développer, à l'intérieur desquelles les « zones industrielles » (industrial estates) pouvaient seules prétendre au maximum d'avantages, et notamment à la construction d'usines aux frais du Board of Trade; on peut donc dire que la conversion était concentrée principalement dans un certain nombre de zones. Mais avec l'aggravation du chômage régional à partir de 1960, cette politique a été une première fois mise en question, du point de vue de sa localisation, par un important rapport sur l'économie écossaise dans les termes ci-après : « la création immédiate de nouveaux emplois ne doit pas constituer le seul critère à prendre en considération pour accorder des aides; il ne faut pas soutenir des industries moribondes, ni orienter les aides vers des régions de chômage élevé, à l'exclusion des régions présentant un potentiel de développement. Si les industries nouvelles sont incitées à s'implanter dans la moindre zone ayant du chômage, sans tenir compte des possibilités d'y créer des centres ou des complexes industriels ayant des perspectives d'avenir, le bénéfice de les attirer dans ces zones sera perdu. La création de centres industriels qui présentent des chances de devenir des zones de croissance industrielle, si elle ne peut être le seul objectif de la politique, doit en constituer un des objectifs principaux » (4).

Cette préoccupation de la localisation de la conversion a été présente dès le début des travaux du National Economic Development Council, qui opte pour le développement de « complexes industriels ». « Les entreprises bénéficieraient ainsi de la présence d'industries liées. Ces complexes offrant un attrait particulier pour l'industrie pourraient être transformés en pôles de croissance au milieu des régions les moins prospères. Ce nouveau développement se répercuterait d'une manière profitable dans toute la région » (5).

Cette tendance s'exprime particulièrement dans les deux livres blancs sur l'Ecosse centrale (6) et la côte Nord-Est (7), qui proposent une concentration de l'effort de

(1) Nantes, Bordeaux, Limoges, Montpellier, Brest et Lorient.
(2) Décrets du 15-4-1960, et du 4-4-1963.
(3) Décret du 21-5-1964.
(4) Toothill J. : Inquiry into the Scottish Economy - Scottish Council, Edimbourg, 1961, p. 154.
(5) National Economic Development Council - Conditions favourable to faster growth, Londres HMSO, 1963, p. 26.
(6) Central Scotland, Edimbourg HMSO, 1963.
(7) The North East, Londres HMSO, 1963.

développement régional sur des « points de croissance » (growth points). Ceux-ci seraient déterminés par la proximité, soit des concentrations nouvelles d'habitats que sont les « villes nouvelles », soit de concentrations urbaines existantes et bien équipées. En Ecosse centrale, huit points de croissance seraient ainsi délimités entre le Firth of Clyde et le Firth of Forth. Une orientation similaire serait prise sur la côte Nord-Est, où la Tyne et la Tees constitueraient les axes nouveaux de développement avec la ville nouvelle d'Aycliffe.

Dans l'ensemble, aucune des nouvelles localisations proposées ne se situe sur les sites anciens de l'industrialisation. La conversion ne doit pas nécessairement s'opérer dans les localités où il y a du chômage, mais peut se réaliser plus efficacement dans des zones voisines offrant des conditions plus propices à l'industrialisation.

IV. PROGRAMMATION DE LA CONVERSION DANS LES POLITIQUES NATIONALES

La programmation régionale tient une place croissante dans les politiques nationales dans la mesure où elle permet d'intégrer dans un cadre d'ensemble les actions isolées en faveur de la reconversion. Ainsi la conversion ne consiste pas seulement à accorder quelques facilités financières à des entreprises nouvelles, ou quelques aides de réadaptation. Mais l'ensemble des problèmes — diversification de la structure économique régionale, infrastructures, aménagements urbains — peuvent être traités dans un cadre général assurant la cohérence des interventions des pouvoirs publics. Encore convient-il de souligner qu'un programme de conversion régionale est inséparable de la politique nationale de développement régional.

En *république fédérale d'Allemagne*, toutes les mesures d'aides régionales sont rassemblées dans un programme de développement régional du gouvernement fédéral. A côté du développement des régions périphériques, des « régions à assainir » et des « points centraux », des aides sont prévues pour les régions qui sont confrontées avec des problèmes de conversion. Le choix de ces dernières régions, et la formulation de la politique de développement qui paraît le mieux répondre à leur situation, sont de la compétence du comité interministériel pour la politique économique régionale (1), sur proposition du ministère fédéral de l'économie. Ces décisions, qui prennent la forme de programmes d'action, ont été publiées récemment en ce qui concerne la conversion de la Haute-Franconie et de la Sarre.

En *Belgique*, un premier programme dit « d'expansion économique » et couvrant la période de 1962-1965 a été publié fin 1962 (2). Ce plan, conçu pour l'économie nationale, s'abstient de se référer à des situations régionales, considérant l'économie belge comme homogène. Les éléments d'un programme existent pour les régions du Borinage et du Centre, à partir des études réalisées par la société SOCOREC (3),

(1) Interministerieller Ausschuss für regionale Wirtschaftspolitik (IMNOS).
(2) Programme d'expansion économique; Sénat, doc. n° 51 de la session 1962-1963.
(3) SOCOREC : Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage, op. cit.

mais n'ont pas encore été consacrés par un texte législatif. Ces études sont utilisées pour éclairer un certain nombre de décisions des autorités publiques, notamment en matière de travaux publics.

Jusqu'en 1962, les programmes d'action régionale en *France* consistaient dans l'énumération d'un certain nombre d'actions à entreprendre, sans toutefois que le financement des actions fût précisé, ni qu'un échéancier des investissements correspondants fût prévu. Avec le IVe plan de développement économique et social (1) et la procédure des « tranches opératoires », on s'efforce de « quantifier » les programmes régionaux d'investissements publics. Si les tranches opératoires ne constituent pas un engagement budgétaire au sens strict, elles donnent cependant des indications sur le mode de financement et sur les ressources utilisées. L'élaboration de ces prévisions est faite en liaison avec les conférences interdépartementales, permettant ainsi de tenir compte des exigences de chaque région, et notamment des zones de conversion.

Les *Pays-Bas* ont élaboré des programmes régionaux portant sur les orientations du développement industriel (2) et sur les infrastructures industrielles, sociales et culturelles. Il convient de mentionner la part très importante que la planification sociale occupe dans la politique néerlandaise de développement régional.

Enfin, en *Grande-Bretagne*, les travaux déjà cités ci-dessus semblent pouvoir être interprétés comme un début de programmation de la conversion régionale dans ce pays (3).

A défaut d'être généralisée, la programmation régionale, et plus particulièrement celle qui concerne la conversion régionale, constitue une approche du problème susceptible de retenir de plus en plus l'attention des responsables des politiques de conversion. Aussi, la Haute Autorité de la CECA insiste auprès des gouvernements pour que les projets relatifs à la conversion régionale lui soient présentés dans des programmes d'ensemble.

L'objet essentiel de tels programmes est de coordonner les actions publiques en matière d'infrastructures, d'aménagement de zones industrielles, de création de nouveaux logements, d'équipement scolaire, et d'amélioration des structures urbaines.

Un des problèmes les plus difficiles est celui de la synchronisation des licenciements et des créations d'emplois dans une région donnée. En s'appuyant notamment sur l'expérience de la CECA en matière de conversion industrielle, il semble primordial que les responsables de la politique puissent être informés le plus tôt possible des fermetures d'entreprises envisagées (4). Selon que les problèmes sont

---

(1) Loi du 4-8-1962 portant approbation du plan de développement économique et social, Journal officiel de la République française, 7-8-1962.

(2) Voir : Achtste nota inzake de industrialisatie van Nederland, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, La Haye, 1963.

(3) National Economic Development Council : Conditions favourable to faster growth; Central Scotland: A Programme for Development and Growth; The North East: A Programme for Regional Development and Growth.

(4) La synchronisation entre la fermeture d'une entreprise et son remplacement par d'autres activités a pu être résolue en France aux Forges de l'Adour appartenant à la Compagnie des Ateliers et Forges de la Loire, et situées au Boucau (Basses-Pyrénées). Un quasi-contrat liant les deux entreprises et le gouvernement a été passé, stat duquel le délai de fermeture de l'entreprise qui cessait son activité s'étalait sur trois ans (1962-1964). Une telle formule mériterait d'être étudiée et, si possible, étendue à d'autres conversions.

ou non connus dès leur origine, leur traitement peut être bien différent. Ce problème de la prévision régionale constitue en fait un moyen, le premier dans le temps, de la conversion régionale. L'annonce à l'avance des fermetures d'entreprises présente toutefois un certain nombre d'inconvénients pour les entrepreneurs, dont il convient de tenir compte.

CHAPITRE II

Les grands problèmes de la conversion régionale

Le présent chapitre, qui traite des moyens (1) propres à remédier aux difficultés d'adaptation ou de croissance de certaines zones, se limite aux aspects spécifiques de la conversion (2).

L'analyse à laquelle il est procédé ci-après n'est pas un simple inventaire de moyens employés, mais s'efforce d'apprécier les expériences faites dans ce domaine par les Etats membres et les institutions européennes. Bien que les moyens soient étudiés séparément pour les besoins de l'analyse, c'est leur emploi simultané qui permet d'obtenir le résultat recherché.

Le présent chapitre traite des problèmes suivants:

I. Le renouvellement des activités économiques:

A. Le choix des investissements
B. Les incitations aux investissements

II. Les infrastructures de l'entreprise:

A. Les zones industrielles
B. Les bâtiments industriels

III. Les infrastructures du centre industriel:

A. La restructuration urbaine
B. Le logement
C. La réadaptation professionnelle

IV. Les grandes infrastructures régionales

V. Les structures sociologiques.

---

(1) Les moyens de la politique régionale dans son ensemble sont étudiés par le groupe n° 3.
(2) Il convient de mentionner ici les travaux réalisés sous l'égide de la CECA sur ces questions et notamment Di Nardi G. et Byé M. : Voies et moyens de la conversion industrielle, CECA, Luxembourg, 1961, ainsi que les deux volumes : « Le financement des investissements et les aspects sociaux de la reconversion » et « La conduite sur place des opérations de conversion industrielle », Luxembourg, 1964.

I. LE RENOUVELLEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES

L'implantation d'activités nouvelles met d'abord en cause le choix des investissements, question qui porte à la fois sur la nature de ces investissements et sur le type d'entreprises.

Une politique de localisation de l'industrie soulève ensuite le problème des incitations à l'implantation des activités nouvelles. Sont traitées ici les incitations directes, groupant sous cet intitulé les aides des Etats, les prêts de la BEI et ceux de la CECA.

A. *LE CHOIX DES INVESTISSEMENTS*

1) *La nature des fabrications nouvelles*

Les investissements nouveaux à réaliser dans une région de conversion doivent contribuer à diversifier l'économie de la région et assurer le réemploi des travailleurs, et de nouveaux emplois pour la main-d'œuvre féminine, là où cette main-d'œuvre constitue un élément important des disponibilités.

Il ne suffit pas, à cet égard, de se limiter à offrir certains avantages aux entreprises s'installant dans la région; il est utile de connaître les secteurs industriels dans lesquels les chances de succès sont les plus grandes. Une telle recherche, qui a été réalisée dans certaines régions ([1]), peut s'appuyer entre autre sur les méthodes suivantes:

— besoins nationaux et communautaires (révélés par les statistiques de production et du commerce extérieur);

— branches industrielles dont les taux de croissance sont en expansion (révélées par une étude de l'évolution de leur production dans certains pays, comme par exemple les Etats-Unis);

— activités occupant un pourcentage important de main-d'œuvre féminine (révélées par une étude des statistiques d'emploi);

— recherche des particularités en équipements et en qualification professionnelle du personnel des entreprises, dont on veut procéder à la conversion.

Une première sélection, opérée au moyen des quatre critères ci-dessus, peut être complétée par des études de marché.

Une recherche d'un intérêt tout particulier a été entreprise par un groupe d'études constitué par la CECA sur les produits nouveaux à la fabrication desquels pourraient se consacrer de petites ou moyennes entreprises à implanter dans des régions en déclin ([2]).

Par « produits nouveaux », la CECA entend à la fois des produits nouveaux dans la région où il conviendrait d'en lancer la fabrication, et des produits qui sont déjà

([1]) SOCOREC : Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage, op. cit., pp. 135-143 — Davin L. et Le Pas J. : Industries d'avenir, Marché commun et province de Liège, Ed. Thone Liège, 1962, pp. 25-126 — CECA : Développement industriel de la région de Monceau-les-Mines, Luxembourg, 1963.

([2]) CECA : Onzième rapport général sur l'activité de la Communauté, Luxembourg, mai 1963, p. 509.

fabriqués selon des techniques nouvelles parvenues au stade de l'application industrielle.

La synthèse des premiers travaux réalisés sous l'égide de la CECA [1] indique qu'elle s'est préoccupée de rechercher des fabrications à implantation indifférente, qui seraient définies autrement que par des critères géographiques propres à une région déterminée. Cette approche permet de ne pas limiter les conclusions de ces études aux régions minières, mais de les étendre aux régions connaissant d'autres problèmes d'inadaptation.

Les instituts de recherches qui ont étudié les fabrications nouvelles susceptibles de s'implanter avec succès dans ces régions se sont efforcés de tenir compte de la disparition des frontières douanières intérieures à la Communauté européenne.

Les secteurs retenus sont ceux pour lesquels les perspectives à court et à moyen terme étaient encourageantes. Implanter dans une région de reconversion une fabrication qui elle-même connaîtrait, à plus ou moins brève échéance, des difficultés, aurait des conséquences économiques, sociales et psychologiques très graves. Outre les pertes financières, on ne peut sous-estimer les effets humains d'un échec : la reconversion d'un personnel ouvrier peut être réalisée, mais elle ne peut pratiquement être répétée sans entraîner une démoralisation profonde et peut-être irrémédiable.

A la suite de cette première phase d'étude, des conversations ont été engagées avec les administrations nationales en vue de préciser les procédures de contact entre ces administrations et les investisseurs, utilisateur finals des études.

On passera prochainement à la phase des études d'application (études de marché plus détaillées et études de structure industrielle, en particulier, sur les investissements nécessaires dans des cas déterminés) qui seront effectuées à la demande des entreprises intéressées, et auxquelles ces dernières participeront.

2) *Les entreprises*

Une double distinction doit être établie entre les conversions internes et les conversions externes, d'une part et, d'autre part, entre les initiatives d'entreprises locales et d'entreprises extérieures à la région.

En général, les actions de conversion régionale n'excluent aucune de ces initiatives. Une attention particulière devrait être réservée à la prospection d'entreprises situées dans des zones prospères mais appartenant à la même région.

De même, il est souhaitable que des entreprises de toutes dimensions participent à la conversion et à la diversification d'une région. On peut cependant noter que, lorsqu'une grande entreprise décide de s'implanter dans une région de conversion, elle peut absorber une grande partie de la main-d'œuvre libérée par la réduction de certaines activités, être à l'origine de la création d'autres entreprises auxiliaires ou annexes, notamment dans le domaine des services, et contribuer à la création d'un climat industriel plus dynamique. Sans que ceux-ci soient uniquement le

[1] Savary A. : Recherche « fabrications nouvelles », Collection d'économie régionale, CECA, Luxembourg, juillet 1963.

fait de la grande firme, les effets d'entraînement, les complémentarités qui se développent entre entreprises constituent souvent un des plus sûrs moteurs du renouveau régional.

B. *LES INCITATIONS AUX INVESTISSEMENTS* (1)

Le renouveau des régions d'ancienne industrialisation peut être obtenu par des implantations industrielles nouvelles, et les lignes qui suivent traitent de la manière de les promouvoir. Toutefois, il convient de mentionner ici que le développement d'un secteur tertiaire bien organisé est inséparable de ce renouveau. Si les investissements dans les régions d'ancienne industrialisation peuvent être favorisés par diverses incitations, ils peuvent l'être par un contrôle négatif de la localisation de l'industrie, c'est-à-dire par l'interdiction de s'implanter dans certaines régions de concentration.

En Grande-Bretagne, toute construction ou toute extension de bâtiments industriels de plus de 450 mètres carrés (soit 5 000 pieds carrés) nécessite l'octroi préalable d'un « industrial development certificate » délivré par le Board of Trade, aux termes duquel il est reconnu que le développement industriel envisagé répond à une répartition convenable de l'industrie. Cette disposition, appliquée depuis la loi de 1945, avait surtout pour but de freiner la concentration londonienne, et permettre d'orienter les investissements vers les régions de développement.

Des dispositions analogues existent en France en vue de la déconcentration de la région parisienne. Les expériences faites dans le contrôle des extensions industrielles ne permettent pas de conclure à la pleine efficacité de ce moyen d'action.

1) *Aides des Etats*

Les aides financières accordées par les Etats membres pour les opérations de conversion sont généralement les mêmes que celles qui sont accordées pour le développement régional en général. L'appréciation de leur efficacité fait l'objet du rapport du groupe de travail n° 3 (1).

2) *Prêts de la Banque européenne d'investissement*

L'action de la Banque européenne d'investissement (BEI) en matière de conversion régionale est régie par l'article 130 *b*) du traité instituant la CEE ainsi libellé : « projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats membres ». L'application de ces dispositions est analysée en annexe au présent rapport (2).

---

(1) Voir le rapport du groupe n° 3, deuxième partie.
(2) Voir l'annexe II, pp. 224-226.

3) *Prêts et garanties de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*

La Haute Autorité de la CECA est habilitée à verser, à la demande et conjointement avec les gouvernements intéressés, des subventions à fonds perdus à la main-d'œuvre rendue disponible des entreprises relevant de la compétence de la CECA. La Haute Autorité est également habilitée à faciliter, à la demande des gouvernements intéressés, le financement de programmes de transformation d'entreprises ou d'activités nouvelles susceptibles d'assurer un réemploi productif de la main-d'œuvre disponible.

Les entreprises susceptibles d'être financées par la CECA, doivent répondre au double critère ci-après:

— être économiquement saines; cette condition est importante parce que les régions en question viennent de subir un choc, elles sont psychologiquement traumatisées; en conséquence, il ne faut pas y favoriser l'implantation de nouvelles entreprises qui seraient amenées à devoir se convertir de nouveau;

— assurer le réemploi de la main-d'œuvre licenciée des mines ou des entreprises du charbon ou de l'acier en tenant compte du fait que les travailleurs de ces industries jouissent d'un niveau de salaires élevé et, pour les mineurs, d'un statut spécial.

L'application des dispositions du traité de la CECA en matière de reconversion est également analysée en annexe au présent rapport (1).

A ce jour, la Haute Autorité (2) a accordé son concours financier à huit opérations, dont six concernent des prêts pour un montant total de 9,3 millions d'unités de compte, et deux des garanties pour 1,04 million d'unités de compte. Le taux d'intérêt n'a pas été supérieur à 5 % tandis que la durée des prêts a varié entre quinze et vingt ans.

Quatre opérations se situent en Belgique, dont deux dans la région de Liège (entreprise de galvanisation et société d'équipement régional) et deux dans le Borinage (laminoir d'aluminium et fabrique de caoutchouc industriel).

Trois opérations se localisent en France, dont deux en Auvergne (entreprise de charpentes métalliques et fabrique de bas) et une dans le Pas-de-Calais (syndicat d'aménagement régional).

Enfin, une opération se place en Italie, dans la Ligurie (entreprise métallurgique).

Une première estimation des possibilités d'emploi qui résulteront de ces opérations permet de chiffrer approximativement à 6 500 le nombre de postes nouveaux de travail qu'elles permettront de créer.

A l'exception de l'opération en Italie et d'une en Belgique, qui concernent le reclassement de travailleurs de la sidérurgie, les six autres opérations sont plus particulièrement liées à la fermeture de charbonnages.

L'octroi des prêts et garanties a été consenti après consultation du groupe de travail commun pour la conversion industrielle des régions minières.

---

(1) Voir l'annexe II, pp. 227-230.
(2) Pour plus de détails sur ces opérations, voir CECA, Rapports généraux annuels sur l'activité de la Communauté.

II. LES INFRASTRUCTURES DE L'ENTREPRISE

A. *LES ZONES INDUSTRIELLES*

La création de zones industrielles est une des principales conditions de la conversion régionale.

Par zones industrielles, il faut entendre ici des terrains ayant une certaine superficie, d'un seul tenant, et possédant tous les aménagements nécessaires en matière d'infrastructures afin qu'ils puissent accueillir l'industrie. Des terrains présentant ces caractéristiques ne sont le plus souvent disponibles qu'à l'extérieur des anciennes agglomérations industrielles. La localisation de la nouvelles zone industrielle doit donc souvent s'opérer à la périphérie de l'agglomération, ce qui permet de lui donner un environnement plus attrayant pour les investisseurs. En reportant l'industrie à l'extérieur de l'agglomération, on met fin à l'imbrication de l'industrie et de l'habitat, et il devient possible de procéder à une restructuration urbaine de l'ensemble de la région.

La localisation des zones industrielles doit aussi tenir compte de la proximité des grandes infrastructures de transport et notamment routières. Cette proximité d'un axe de transport peut faciliter le succès d'une zone industrielle.

Etant donné que les zones industrielles sont destinées à faciliter le réemploi notamment de la main-d'œuvre licenciée d'entreprises qui cessent ou qui réduisent leur activité, il est souhaitable qu'elles se situent dans des localisations qui n'obligent pas les travailleurs à des trajets trop longs (une demi-heure à trois quarts d'heure de leur logement).

Les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics favorisent la construction de zones industrielles sont exposées dans le rapport du groupe n° 3.

B. *LES BATIMENTS INDUSTRIELS*

On a parfois tenté d'utiliser d'anciens locaux existants pour des industries nouvelles. Cette formule a déjà été appliquée dans des centres industriels qui n'avaient pas pu aménager de zone industrielle. Dans l'ensemble toutefois, le réemploi d'anciens locaux existants n'a pas donné de bons résultats. Ils conviennent rarement aux entreprises qui les occupent, et il n'est pas rare que ces dernières les utilisent parce qu'elles ne disposent pas de moyens financiers suffisants. Par ailleurs, cette formule maintient dans la région un patrimoine immobilier vieilli, et s'oppose à une restructuration urbaine.

C'est pourquoi, le plus souvent, la construction de nouveaux bâtiments industriels est nécessaire et, dans plusieurs pays, la construction à l'avance par les pouvoirs publics de tels bâtiments est utilisée comme moyen pour favoriser la conversion régionale.

Ce système, qui a pris naissance en Grande-Bretagne avec la loi de 1945 sur la répartition de l'industrie, a été appliqué jusqu'à présent dans ce pays selon les modalités suivantes. Les usines sont construites par l'Etat, soit sur les zones industrielles (industrial estates) soit sur des emplacements isolés (individual sites), la préférence étant marquée pour le premier type de localisation. Les usines sont généralement construites à la demande de l'industriel, selon ses spécifications

propres. Tous les frais de construction et de raccordement sont payés par l'Etat et le loyer, d'une durée de vingt et un ans, couvre ces divers frais, y compris le coût d'aménagement de la zone industrielle.

Indépendamment des usines construites « sur mesure », l'Etat se charge également de la construction anticipée d'usines (advance factories); cette formule, critiquée par certains comme n'étant pas suffisamment bien adaptée aux besoins de l'industriel, est défendue par d'autres (1) qui estiment qu'il est possible de concevoir des locaux industriels convenant à de nombreux usages. Sur le plan des organismes responsables de cette politique, il faut signaler que le Board of Trade est compétent pour l'achat, à l'amiable ou par voie d'expropriation, des terrains destinés à l'établissement des zones industrielles; l'aménagement de ces zones, la construction des usines et la perception des loyers incombent aux sociétés de zones industrielles (industrial estates management corporations).

La location d'usines construites à l'initiative des pouvoirs publics a été pratiquée dans divers pays, notamment en France, sous la forme, soit de location-vente, soit de vente à paiement différé; appliqué de plus en plus par certaines municipalités depuis 1960, ce moyen soulève toutefois certains problèmes juridiques qui doivent encore être tranchés. En Belgique, la location d'usines construites par les pouvoirs publics commence à rencontrer une certaine faveur et semble être intéressante dans certaines situations conjoncturelles. En Italie, la loi de 1957 en vue du développement du Mezzogiorno donne aux autorités qui gèrent les zones industrielles le pouvoir de construire des bâtiments industriels en vue de la vente ou de la location.

III. LES INFRASTRUCTURES DU CENTRE INDUSTRIEL

A. *LA RESTRUCTURATION URBAINE*

Le vieillissement et l'anarchie du milieu urbain de certaines régions appellent des mesures de « restructuration urbaine ». Une différence doit être établie entre ces régions selon qu'il s'agit de zones minières ou de régions d'ancienne industrialisation. Si le terme de rénovation urbaine peut s'appliquer aux secondes, il ne peut s'entendre pour les premières puisqu'elles ne possèdent pas toutes les caractéristiques d'un milieu urbain.

La restructuration ou rénovation urbaine peut être définie (2) comme l'ensemble des opérations administratives, juridiques, financières et techniques qui sont nécessaires pour modifier la trame, la structure et l'implantation des bâtiments d'un ou de plusieurs quartiers d'une cité, en vue de l'adapter aux besoins nouveaux et aux conditions de la vie moderne.

La difficulté essentielle du problème réside dans le fait que la rénovation urbaine implique la modernisation d'une cité existante sans la recréer mais en conservant ses caractères, ses traditions et son âme. Cette transformation doit s'opérer sans interrompre la vie même de la cité.

---

(1) Toothill J. : Report on the Scottish Economy, op. cit., pp. 159-160.
(2) Langlet M. : Problème de la rénovation urbaine - Rapport présenté au nom du Conseil économique et social, Journal officiel de la République française, 21-8-1962.

La restructuration urbaine ne consiste pas dans la seule réparation de bâtiments âgés (entretien de l'habitat existant) ou dans la seule destruction d'un îlot insalubre (curetage). C'est en réalité la modernisation, par une action d'ensemble, de tout un quartier ou de toute une zone dans une agglomération existante.

L'opération de restructuration urbaine a pour objectif:

— la suppression des immeubles vétustes, insalubres ou inadaptés, tant en ce qui concerne les bâtiments utilisés à l'habitation que ceux destinés à d'autres usages;

— la récupération des sols mal utilisés ou débarrassés des bâtiments détruits, soit pour construire des bâtiments modernes assurant de meilleures conditions d'occupation ou d'utilisation, soit pour permettre l'implantation de bâtiments, d'édifices ou d'espaces nécessaires à la vie publique et sociale qui n'étaient pas prévus dans l'ancienne structure de la ville ou qui l'étaient en nombre insuffisant;

— l'amélioration des organes et des fonctions urbaines, et leur différenciation, indispensables à l'entraînement des activités tertiaires.

La restructuration urbaine soulève des problèmes nombreux et complexes, qui sont analysés en annexe (1).

Sans entrer dans le détail de ceux-ci, on peut énumérer les points suivants comme étant particulièrement importants:

1) D'un point de vue de la localisation, la restructuration urbaine doit à la fois porter sur:

— l'ancien centre urbain, qu'il s'agit de moderniser en y ménageant des espaces verts et en y construisant des édifices publics de qualité;

— la périphérie, en y reportant, dans des sites entièrement distincts, les établissements industriels, et les nouveaux complexes d'habitation.

2) D'un point de vue de la conversion industrielle, il est essentiel que celle-ci soit menée de front avec la restructuration urbaine. On peut dire qu'elles constituent les deux volets d'une même opération. Dans l'immédiat, on notera que la restructuration urbaine est à l'origine d'une reprise de l'industrie du bâtiment dans la région. Il convient de rappeler que, parmi les industries motrices, l'une des plus importantes, sinon la plus importante, est celle du bâtiment. Cette industrie présente un caractère social par la nature du besoin auquel elle répond; l'urbanisation qui s'accélère dans tous les pays du monde donne un caractère prioritaire à la construction de logements dans les villes. Quant au caractère moteur de l'industrie du bâtiment, il résulte à la fois des nombreuses industries annexes intéressées et aussi de l'importance que tient le logement dans les structures d'accueil pour toute politique régionale d'implantation industrielle. A plus long terme, la restructuration urbaine est la condition de l'apparition d'un secteur tertiaire dans la région, indispensable par ailleurs à sa conversion.

3) Les études et la réalisation de la restructuration urbaine peuvent nécessiter la création d'un organisme unique responsable de l'ensemble de l'opération.

---

(1) Voir l'annexe III : Les problèmes de la restructuration urbaine et la conversion régionale.

4) Bien que ne constituant qu'un des multiples aspects d'une politique de restructuration urbaine, une attention particulière semble pouvoir être accordée à la suppression des vestiges de l'ancienne industrialisation dans les régions de conversion : usines en ruines, terrils, excavations, terrains vagues.

Dans certains pays, et principalement en Grande-Bretagne, les mesures destinées à faire disparaître les sites industriels à l'abandon (derelicts) constituent un moyen de conversion régionale. Le Board of Trade est habilité à accorder, aux pouvoirs locaux, des subventions à concurrence de 85 % du coût de la disparition et de l'aménagement des sites industriels à l'abandon. L'espace ainsi récupéré est généralement affecté, soit à la création de zones industrielles, soit à l'aménagement de plaines de jeux, terrains de sports ou parcs publics.

B. *LE LOGEMENT*

Dans le domaine des infrastructures du centre industriel, le logement constitue un moyen dont on ne saurait trop souligner l'importance.

La vétusté et la pénurie des logements obligent les pouvoirs publics à accomplir un effort considérable : on a estimé que 8 000 logements devraient être construits par an dans le Hainaut industriel (population : 1 million d'habitants); 28 000 logements par en devraient être crées dans le Nord - Pas-de-Calais (3,7 millions d'habitants). Ces chiffres n'ont rien de surprenant si on les compare à ceux de 25 000 logements par an dans la région située sur la côte Nord-Est de l'Angleterre (2,9 millions d'habitants) et de 35 000 logements par an en Ecosse (4 millions d'habitants) décidés par le gouvernement britannique à partir de 1965.

Un aspect de la politique du logement particulier aux régions de conversion existe dans la législation britannique en faveur des travailleurs-clés (key workers), que les entreprises nouvelles doivent faire venir dans ces régions. Les habitations nécessaires au logement de ces travailleurs peuvent être construites aux frais de l'Etat.

Si la restructuration urbaine implique la transformation d'un ensemble urbain existant, il semble indiqué de faire mention, à cet endroit du rapport, de la construction de villes nouvelles.

L'effort le plus original accompli dans ce domaine se situe en Grande-Bretagne, où dix-huit villes nouvelles ont été construites depuis la guerre, totalisant une population de plus d'un demi-million d'habitants. En outre la création de trois autres villes nouvelles vient d'être décidée. L'origine de la loi [1] créant ces villes tient principalement dans le souci de favoriser la déconcentration de la région londonienne, et accessoirement d'autres agglomérations importantes comme Birmingham et Liverpool. Le chiffre de population envisagé pour chacune de ces villes nouvelles oscille entre 30 000 et 60 000 habitants. Dans cet ensemble, huit villes nouvelles se situent dans les régions de conversion : trois à la côte Nord-Est (Aycliffe, Peterlee et Cramlington), une dans le sud du pays de Galles (Cwmbran), et quatre en Ecosse centrale (East Kilbride, Cumbernauld, Livingston

[1] New Towns Act, 1946 - Town Development Act, 1952.

et Glenrothes). A titre d'exemple, East Kilbride, qui n'était qu'un village après la guerre, comptait 4 000 habitants en 1955 et 8 500 en 1963. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, ces villes nouvelles qui avaient déjà attiré une partie importante de l'industrie dans les régions de conversion, sont à présent considérées comme les « points de croissance » sur lesquels le gouvernement britannique se propose de s'appuyer tout particulièrement dans sa politique de conversion régionale.

Des expériences analogues ont été tentées dans d'autres pays. En France, les villes nouvelles en voie de création se situent, soit à la périphérie de la région parisienne, soit sur des ressources nouvelles, comme dans les Basses-Pyrénées. L'extension de cette forme d'urbanisme aux régions d'ancienne industrialisation mériterait un examen.

C. *LA READAPTATION PROFESSIONNELLE*

La formation professionnelle s'adresse généralement aux jeunes travailleurs qui ne possèdent pas encore de qualification professionnelle.

La réadaptation professionnelle, telle qu'elle est entendue dans le présent rapport, concerne des travailleurs ayant un emploi depuis généralement assez longtemps, et qui, licenciés de leur entreprise, ne trouvent pas, dans leur région, d'emploi utilisant leurs qualifications professionnelles.

Dans les entreprises en difficulté, on observe généralement une réduction progressive de l'emploi, qui touche d'abord les travailleurs les plus jeunes, qu'ils soient licenciés ou qu'ils quittent spontanément l'entreprise quand ils s'aperçoivent que celle-ci rencontre des difficultés sérieuses. Les entreprises ou les activités en déclin possèdent donc généralement un personnel âgé.

Après leur licenciement, ou leur départ, les travailleurs jeunes trouvent éventuellement des emplois vacants sur le marché régional du travail, soit dans leur branche d'activité, soit dans une autre pour laquelle ils se réadaptent. A défaut, ils émigrent vers d'autres régions.

Mais les travailleurs âgés, vu leur faible mobilité géographique, sont tantôt réduits au chômage, tantôt contraints d'accepter des emplois de moindre qualification, qui leur procurent une rémunération inférieure à celle qu'ils obtenaient dans leur emploi antérieur.

La mise à la retraite anticipée des travailleurs âgés est prévue dans certains cas, particulièrement dans l'industrie charbonnière.

La réadaptation professionnelle est étroitement liée à la conversion industrielle d'une région. Aussi, dans la mesure du possible, il convient d'orienter cette réadaptation dans le sens des activités nouvelles dont on s'efforce de promouvoir la création dans la région.

Les centres de réadaptation professionnelle peuvent, soit relever de l'Etat (comme les « Government Training Centres » en Grande-Bretagne, ou les centres de l'Office national de l'emploi en Belgique), soit appartenir à une entreprise ou un groupe d'entreprises, avec subsides de l'Etat.

1) *Aides des Etats en faveur de la réadaptation professionnelle*

Dans l'ensemble, les aides des Etats à la formation professionnelle dépendent de la durée de la période de réadaptation, du programme et de l'organisation sous le contrôle de laquelle elle est effectuée.

Les aides couvrent les salaires et charges sociales des travailleurs et de leurs moniteurs pendant la période de réadaptation, les dépenses de matériel et de main-d'œuvre, et les dépenses assumées pour la formation des instructeurs.

Un rapport récent (1) relatif à la Grande-Bretagne évalue le coût de la réadaptation professionnelle à 500 livres par homme pour une période de six mois. En supposant qu'un dixième des chômeurs des zones à développer britanniques, soit 20 000 personnes, suivent un cours de réadaptation, cela correspondrait à une dépense totale de 10 millions de livres.

Les frais de réadaptation au sens strict s'accompagnent d'indemnités d'attente et éventuellement de frais de voyage et de séjour aux centres de réadaptation.

2) *Contributions des institutions européennes*

a) *Communauté européenne du charbon et de l'acier*

A la demande des gouvernements intéressés et au titre du paragraphe 23 de la Convention sur les dispositions transitoires (2) et de l'article 56 du traité CECA, la Haute Autorité est intervenue dans le financement à fonds perdus des aides de réadaptation versées à la main-d'œuvre des industries du charbon et de l'acier.

Les gouvernements intéressés participent pour une part équivalente au financement de ces aides.

Environ 178 000 ouvriers peuvent bénéficier de ces aides, et les crédits ouverts au titre de la réadaptation s'élèvent à 54,4 millions d'unités de compte au 31 décembre 1963.

Financement des aides de réadaptation aux ouvriers du charbon et de l'acier

Catégorie	Nombre prévu de travailleurs	Millions d'unités de compte
Charbonnages	146 826	43,1
Mines de fer	7 250	1,8
Sidérurgie	23 789	9,5
Total	177 865	54,4

(1) National Economic Development Council; Conditions favourable to faster growth, op. cit., p. 25.
(2) Dont l'application a pris fin avec la période transitoire en 1960.

Les pouvoirs d'intervention de la CECA dans ce domaine sont exposés à l'annexe II.

b) *Communauté économique européenne*

La contribution de la CEE à la réadaptation professionnelle s'exerce par le Fonds social européen, créé en vertu de l'article 123 du traité de Rome. A la date du 31 décembre 1963, le Fonds avait octroyé, à titre de concours à des opérations de réadaptation professionnelle effectuées par l'ensemble des Etats membres de la Communauté, sauf le Luxembourg, la somme d'environ 20 millions d'unités de compte.

Ce chiffre se ventile en 18,7 millions d'unités de compte pour des opérations de réadaptation professionnelle proprement dite, et 1,1 million d'unités de compte pour des opérations de réinstallation. Il convient toutefois de souligner que ces opérations ne se rapportent pas à des conversions d'entreprises.

L'ensemble des opérations concerne 263 000 travailleurs.

Contribution de la CEE à la réadaptation professionnelle

Pays	Nombre de travailleurs	Millions d'unités de compte
Allemagne	73 980	3,7
Belgique	2 422	0,8
France	15 138	7,2
Italie	167 501	5,9
Pays-Bas	4 543	2,2
Total	262 584	19,8

Ces chiffres, qui n'ont aucun rapport avec le chômage, mais qui concernent uniquement la réadaptation professionnelle, ne suffisent pas à donner la mesure de la portée des interventions du Fonds puisque les concours du Fonds sont complémentaires. Prenant la forme de remboursement, ils correspondent toujours, conformément aux dispositions du Traité, à 50 % des frais consentis par les Etats ou par des organismes de droit public pour la réalisation des opérations visées à l'article 125 du traité de Rome.

L'article 1er du règlement n° 9 relatif à l'activité du Fonds prévoit que le Conseil de la CEE peut confier au Fonds, sur proposition de la Commission, toute mission dans le cadre d'initiatives visant à améliorer les possibilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi que la mise en œuvre, en application de l'article 128 du traité de Rome, d'une politique commune de formation professionnelle. Malgré ces possibilités éventuelles d'interventions nouvelles, il semble que le Fonds social européen ne puisse pas donner toute la mesure de son efficacité s'il n'est doté d'un certain droit d'initiative.

IV. LES GRANDES INFRASTRUCTURES REGIONALES

L'importance et la rapidité d'exécution des infrastructures de transports sont inséparables d'un choix judicieux des moyens de transport susceptibles de desservir au mieux une région dans une structure rénovée. Les régions où prédominent les industries lourdes s'accommodent bien de moyens de transport permettant l'acheminement de marchandises pondéreuses en quantités massives, tels que les chemins de fer et la navigation intérieure. Le problème diffère lorsqu'il s'agit de desservir une région dont l'économie est plus diversifiée.

Là où coexistent des industries lourdes et des industries légères, il y a lieu de mettre également en valeur, à côté des autres transports de surface, les transports par route qui possèdent une plus grande souplesse et permettent une meilleure pénétration.

Les programmes de conversion régionale réservent donc généralement une place particulière aux autoroutes et aux autres axes routiers. Une raison supplémentaire à la construction d'autoroutes réside dans le fait que de tels travaux peuvent être jumelés avec l'aménagement de zones industrielles et une rénovation urbaine. Cette nécessité d'une modernisation du réseau routier dans les régions de conversion est valable, non seulement pour les relations extérieures de ces régions, mais aussi pour leurs communications intrarégionales. Les voies de pénétration dans la région constituent également un aspect important de leurs infrastructures.

Sans établir d'inventaire des infrastructures de transports qui mériteraient d'être exécutées dans les régions de conversion, il convient de se référer ici aux travaux de la Commission de la CEE dans ce domaine. Le plan d'ensemble (1) qui a été élaboré mentionne les liaisons présentant un intérêt économique particulier pour la Communauté. Ces liaisons franchissent, pour la plupart, les frontières des Etats membres. Elles intéressent certaines des régions connaissant des problèmes de conversion.

V. LES STRUCTURES SOCIOLOGIQUES

Les régions souffrant de difficultés d'inadaptation ont généralement tendance à persister dans les structures qui ont fait leur succès et leur prospérité jusqu'à une époque récente.

Sans doute certaines entreprises ont-elles fait les efforts nécessaires pour se convertir, d'autres n'ont pas toujours réussi leur conversion, mais n'en possèdent pas moins des cadres qui présentent des qualités professionnelles remarquables. Ce capital doit être sauvegardé.

Cela étant, le déclin d'une région peut avoir été précédé ou accompagné d'un comportement qui ne peut qu'aggraver l'inadaptation économique.

---

(1) Communauté économique européenne : Recommandations de la Commission en vue du développement de l'infrastructure des transports dans le cadre de la Communauté, Bruxelles, 21-6-1960.

Les régions en déclin vivent dans le souvenir de leur prospérité passée. Sous prétexte qu'elles ont été les motrices du développement économique à une époque de leur histoire, elles témoignent parfois d'un complexe de supériorité qui paralyse souvent de nouvelles actions ou initiatives. Simultanément, elles constatent les progrès rapides enregistrés depuis quelques années par les activités nouvelles qui s'installent dans d'autres régions et observent même l'émigration d'entreprises vers d'autres régions.

Du côté des entrepreneurs, les phénomènes d'inadaptation régionale s'accompagnent fréquemment d'une baisse de l'esprit d'entreprise. Du côté des travailleurs, on observe souvent une attitude analogue, la lutte pour la conservation des avantages acquis l'emportant sur la contribution effective à la conversion régionale.

Toute tentative de transformation des mentalités doit être précédée d'une étude des comportements socio-psychologiques des populations intéressées. A cet égard, les Pays-Bas ont acquis une expérience particulière, non seulement d'ailleurs dans le domaine de la connaissance de ces problèmes, mais aussi dans celui de leur traitement. L'existence ou, à défaut, la création d'équipements communautaires (terrains de sport, stades, piscines, plaines de jeux, parcs et jardins), de centres culturels (théâtres, salles de concert et de réunion, bibliothèques) constituent, aux Pays-Bas comme dans d'autres pays, un moyen de développement régional d'une très grande importance.

Un aspect sociologique essentiel de la conversion des structures économiques consiste à donner à la région la conscience des problèmes avec lesquels elle est confrontée. Ceci implique, sur le plan des moyens, une information des différents milieux économiques et sociaux, de la situation de la région et de ses perspectives de relèvement.

La présence dans la région et, à défaut, la constitution d'une équipe décidée à promouvoir le renouveau régional, paraît une condition sine qua non de toute tentative de conversion. Il n'existe pas de région en déclin qui se soit redressée sans le concours actif d'un petit noyau de ses habitants. Cet élément humain est vraiment décisif : « ce ne sont pas tant les capitaux que les hommes valables qui font la prospérité d'une région » (1).

Les initiatives de ces hommes et, d'une manière moins directe, des populations, peuvent être organisées dans le cadre d'une « planification sociale » telle qu'elle existe aux Pays-Bas dans les régions-problèmes. Cette planification est évidemment liée à celle de l'économie et de l'aménagement du territoire (2).

Les conditions sociologiques régnant dans une région sont inséparables de sa situation démographique. Dans les régions où un vieillissement important de la population est constaté, une politique d'immigration peut être nécessaire.

Ce problème est brièvement évoqué en annexe, dans le cas de l'analyse d'une région-type(3).

---

(1) Reynaud P.L. : Il faut renouveler nos méthodes d'économie régionale, Le Monde, 18 et 19-2-1962.
(2) Voir l'annexe II, p. 232.
(3) Voir l'annexe I : Analyse de quelques régions-types, p. 191.

CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS D'ACTIONS FUTURES

Les conclusions et les suggestions du présent rapport porteront 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 n'en résulte des 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 régionaux. Il n'appartient pas à ce rapport de traiter les méthodes et les objectifs de la politique régionale dans son ensemble. Il partage cependant l'opinion exprimée par le groupe n° 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.

CHAPITRE I

Les méthodes de connaissance et de prévision des phénomènes d'inadaptation régionale

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; s'il 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 PREVISION DES PHENOMENES D'INADAPTATION

Les moyens à mettre en œuvre 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 CEE, 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'œuvre présente un intérêt certain.

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 ELEMENTS DEFAVORABLES 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 diffi-

(1) Voir le chapitre du rapport du groupe n° 1, consacré aux perspectives de population et d'emploi.
(2) Voir l'annexe IV : Nécessité et possibilité de la prévision statistique dans l'étude des phénomènes d'inadaptation régionale, p. 246.

cultés 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'œuvre 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'œuvre sont peu mises en évidence, alors qu'elles pourraient justifier l'implantation d'entreprises modernes (par exemple main-d'œuvre 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 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 en outre découragée, ainsi que le seraient les activités tertiaires les plus évoluées.

CHAPITRE II

Les incitations à la conversion régionale

I. OPPORTUNITE ET LOCALISATION DE LA CONVERSION REGIONALE

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 ».

II. 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 fabrication 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 impensable 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 du 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 CECA 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 pour 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. NECESSITE 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. Faute d'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 CECA 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]).

CHAPITRE III

Les moyens de la conversion régionale

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 réemploi de la main-d'œuvre existante, il peut être utile d'envisager l'apport de cadres et de spécialistes de l'extérieur.

([1]) Voir l'annexe II, p. 227.

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 FINANCIERES [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; 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. On a relevé que, dans certains pays, des aides aux investissements (notamment sous forme d'amortissement accéléré), limitées dans le temps, constituent des forces efficaces d'intervention.

II. LE ROLE DE LA BANQUE EUROPEENNE 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 confiée 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 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

---

[1] Voir le rapport du groupe n° 3, deuxième partie.

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 problèmes risquent de freiner certaines interventions particulièrement utiles du point de vue de l'intérêt général.

a) *TAUX D'INTERET*

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 status 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. PRETS DE LA HAUTE AUTORITE DE LA CECA

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

IV. SYNCHRONISATION DES OPERATIONS 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 des 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 fabrication 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 ne cesse d'augmenter.

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 œuvre 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 démographique, il peut y avoir insuffisance de main-d'œuvre 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 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

---

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

spéciaux peut être nécessaire pour la mettre en œuvre 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 transports présente une grande importance, 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 œuvre 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 dispersés. 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 communes à 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 en effet 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-clés de restructuration ou d'équipement.

IX. ROLE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

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 œuvre 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,

---

[1] Voir le rapport du groupe n° 3, troisième partie.

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 transports, 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.

ANNEXE I

ANALYSE DE QUELQUES REGIONS-TYPES

Les quelques régions-types qui sont analysées ci-après ne constituent pas les seuls cas, ni nécessairement les plus importants, de l'inadaptation des structures régionales. Le choix qui a été opéré tient essentiellement à l'existence d'études, la plupart très récentes, sur certaines régions présentant des difficultés d'adaptation à l'évolution économique.

On se limitera ici à l'analyse des problèmes sans étudier les politiques suivies qui font l'objet de l'annexe II.

La présente annexe étudie quelques cas-types d'inadaptation régionale:

I. A l'intérieur de la Communauté européenne;

II. A l'extérieur de la Communauté européenne.

CHAPITRE I

Cas d'inadaptation régionale à l'intérieur de la Communauté européenne

I. REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Les études relatives aux régions de conversion en Allemagne figurent généralement sous le titre de régions-problèmes industrielles (1). Il est possible de distinguer:

— d'une part, des régions minières comme certaines parties des bassins charbonniers de la Sarre et de la Ruhr, quelques petits bassins charbonniers isolés (Stadthagen, Lindthorst et Barsinghausen) et certains bassins miniers dans le Siegerland (fer), le Harz et la Hesse (cuivre);

— d'autre part, des régions textiles, comme par exemple les régions textiles de Münster, de Haute-Franconie et de Mönchen Gladbach.

Les cas types présentés ci-après concernent les régions d'Ahaus, la Sarre et la Haute-Franconie.

(1) Dittrich E. : Problemgebiete, dans « Institut für Raumforschung, Informationen », Bad Godesberg, n° 23, 9-12-1963, pp. 595-619.

A. *AHAUS* [1]

Ahaus appartient à la région textile de Münster. Le Kreis d'Ahaus constitue l'unité administrative qui correspond à cette région. Il appartient au Regierungsbezirk de Münster, et ainsi au Land de Rhénanie du Nord - Westphalie. Le Kreis d'Ahaus est situé contre la frontière néerlandaise.

En dépit d'un excédent de naissances important et croissant, la population résidentielle du Kreis d'Ahaus (104 000 habitants) a augmenté plus lentement que celle du Land de Rhénanie du Nord - Westphalie. Bien que le taux d'accroissement naturel (17,6 $^0/_{00}$) soit double de celui du Land, le solde migratoire négatif du Kreis d'Ahaus freine ce développement. Ce solde migratoire, négatif depuis 1950, est la conséquence de la faiblesse de la structure économique du Kreis.

Sa structure économique est dominée par l'industrie textile (coton et jute) qui occupe 81 % de la main-d'œuvre industrielle et subit une forte concurrence extérieure.

L'augmentation de l'emploi industriel dans le Kreis depuis 1950 a été de 40 % inférieure à celle de l'augmentation moyenne du Land, et ceci doit être imputé à la situation critique de l'industrie du Kreis.

Les grosses entreprises textiles ont en général réussi à se maintenir dans une certaine mesure par la modernisation et la rationalisation. Par contre, les petites entreprises ont dû en partie cesser leur activité. A une époque où le plein emploi régnait généralement depuis des années dans la République fédérale, l'industrie textile du Kreis d'Ahaus a dû se résoudre à travailler à temps partiel, ce qui impliquait un chômage partiel.

La situation difficile du Kreis d'Ahaus est encore aggravée par la situation critique de son agriculture. L'industrie textile dominante, avec ses effectifs dont le nombre reste étale, son travail à temps partiel, et ses difficultés d'écoulement, ne peut pas absorber la main-d'œuvre libérée de l'agriculture.

B. *SARRE*

Le problème de la Sarre est celui de la régression de son industrie charbonnière, qui est concentrée dans les deux Kreise de Saarbrücken-Land et d'Ottweiler.

Le nombre de personnes occupées dans les charbonnages sarrois est passé de 64 000 en 1951 à 47 400 en 1962. Il est prévu qu'en 1967-1968, les effectifs dans les mines s'établiront à moins de 30 000 travailleurs. Une telle régression d'une branche d'activité aussi essentielle ne peut rester sans conséquence sur l'ensemble de l'économie d'une région. La seconde industrie en importance de la Sarre, la sidérurgie, a enregistré également au cours de ces dernières années un recul de ses effectifs. Elle ne peut donc pas compenser la chute de l'emploi dans les charbonnages.

Au total, l'industrie sarroise occupait environ 108 000 personnes en 1951. Ce chiffre est passé à 175 000 en 1961, mais est tombé à 169 000 en 1963.

L'économie de la Sarre présente toutes les caractéristiques de la monostructure industrielle, étant largement dominée par les charbonnages et la sidérurgie. Les

---

[1] Institut für Raumforschung : Strukturuntersuchungen über den Landkreis Ahaus - Mitteilungen, fascicule 51, Bad Godesberg, 1963.

symptômes de stagnation qu'elle manifeste depuis quelques années sont préoccupants.

C. *HAUTE-FRANCONIE*

La Haute-Franconie est une région qui présente la double caractéristique de connaître une régression de son industrie textile et la rupture de ses courants d'échanges avec les régions de l'Est.

L'industrie textile est de loin la plus importante de la région, occupant environ le tiers de la population active dans l'industrie. Les liaisons antérieures très étroites du textile haut-franconien avec les tissages de Saxe et de Thuringe ont été coupées depuis 1945, et les échanges interzones sont insignifiants.

L'industrie textile de Haute-Franconie, essentiellement localisée à Hof, se trouve également dispersée dans toute la région, notamment dans des villages industriels.

Les tissages et les filatures de la région textile de Haute-Franconie ont dû rechercher de nouveaux débouchés, généralement beaucoup plus éloignés que les anciens. Comme il s'agissait de transporter des demi-produits sur des distances de 400 kilomètres et davantage, l'incidence des frais de transport sur leur coût était d'autant plus sensible que la conquête des nouveaux marchés implique des prix bas. Par ailleurs, la prédominance en Haute-Franconie des premiers stades de la fabrication textile constitue une faiblesse structurelle de son économie.

Les industries de la porcelaine et de la céramique de Haute-Franconie souffrent de difficultés analogues à celles de l'industrie textile. Jusqu'en 1945, elles faisaient venir le kaolin et le charbon de Bohême. A présent, le kaolin est importé d'outre-mer, et le charbon provient de la Ruhr.

Au total, les branches principales de l'économie de la Haute-Franconie se trouvent dans une situation difficile, du fait de la coupure de leurs anciennes sources d'approvisionnement et de leurs débouchés traditionnels qu'elles ont dû remplacer par des clients ou des fournisseurs beaucoup plus lointains, ce qui aggrave considérablement leurs frais de transport. En outre, ces branches d'activité présentent des faiblesses structurelles.

La situation difficile de la Haute-Franconie se reflète dans le mouvement de sa population dont le solde migratoire est négatif et dont le chiffre total connaît une lente régression.

II. BELGIQUE

Dans la mesure où les créations et les réductions d'emplois rendent compte de l'évolution économique régionale, une étude récente fournit une vue particulièrement frappante des disparités existant dans le développement des régions en Belgique : tous les arrondissements du sillon Haine-Sambre-Meuse-Vesdre présentent, pour la période de 1952-1958, un solde négatif entre les emplois créés et supprimés, à l'exception de l'arrondissement de Nivelles, dont le solde est d'ailleurs pratiquement égal à zéro [1].

---

[1] Leroy R. : Signification du chômage belge - Office belge pour l'accroisement de la productivité, Bruxelles 1962, p. 100.

Encore l'étude citée ne tient-elle pas compte de l'évolution constatée depuis 1958, et qui s'est caractérisée par un déclin extrêmement rapide du bassin charbonnier du Sud de la Belgique, qui s'étend de la frontière française à la frontière allemande, le long des vallées de la Haine, de la Sambre, de la Meuse et de la Vesdre. En cinq ans, de 1958 à 1963, la production de ce bassin charbonnier est tombée de 20 millions à moins de 10 millions de tonnes de charbon par an. Au cours de la même période, la suppression de 64 000 emplois dans les charbonnages de cette région, sur un total de 110 000 travailleurs des mines, a amputé son produit intérieur brut de 4 milliards de francs belges, si l'on se limite aux seuls effets directs (1).

Au cours des dix années 1953-1962, l'emploi dans cette région a baissé de 5 %, alors qu'il augmentait de 19 % dans le reste du pays.

Parallèlement à ce déclin économique, la région du Sud de la Belgique, qui est peuplée de trois millions d'habitants, se caractérise par un déclin démographique.

Le taux d'accroissement naturel de cette région est le plus faible d'Europe. De 1933 à 1945, il a été négatif chaque année, les décès l'emportant sur les naissances. Depuis 1945, il voisine aux environs 1 $^0/_{00}$, permettant donc tout juste à la population de rester étale. Mais depuis quelques années, une chute de la natalité de la population autochtone a conduit à un solde négatif de l'évolution démographique: la région est passée de 3 068 000 habitants en 1959 à 3 039 000 en 1961 (2).

A l'intérieur de cette grande région, l'évolution démographique peut présenter certaines différences, qui sont dues moins aux phénomènes démographiques proprement dits qu'aux mouvements migratoires. Dans l'ensemble, les zones qui connaissent un accroissement s'identifient avec les grandes agglomérations urbaines, principalement Liège et Charleroi, ou plus exactement certaines communes résidentielles de ces agglomérations. Par ailleurs, les zones où dominent les phénomènes de conversion connaissent un recul démographique absolu qui, de 1947 à 1961, peut atteindre de 5 à 10 %; l'analogie est frappante entre l'économie et la population : de nombreuses localités du Borinage ont baissé de 6 %, tandis que Verviers (ville de 40 000 habitants) a perdu 13 % de sa population.

La conséquence de cette évolution est un vieillissement considérable de la population dont 19,2 % a plus de 60 ans en 1960 (contre 17 8 % en 1947). La population de cette région est proportionnellement une des plus vieilles d'Europe.

Si l'inadaptation de certaines structures régionales peut avoir été à l'origine d'un déclin démographique, ce même déclin entraîne des effets économiques qu'il est possible de mesurer.

La conséquence économique la plus claire de la chute démographique est la diminution de la population active. La population d'âge adulte (entre 15 et 65 ans) a diminué de 143 000 unités de 1947 à 1960. Si l'on tient compte de l'apport migratoire, la diminution est de 116 000 unités.

---

(1) Nols E. : Bilan d'une économie dans « Revue du Conseil économique wallon », Liège, novembre-décembre 1963, p. 17.
(2) Bauvir L. : L'évolution de la démographie wallonne, dans « Revue du Conseil économique wallon », Liège, juillet-août 1963, p. 22.

Les prévisions démographiques [1] laissent entrevoir l'évolution suivante d'ici 1975 :

— un vieillissement accentué de la population, la part des personnes âgées de plus de 60 ans passant de 19,2 % en 1960 à 22,2 % en 1975;

— une diminution de la population active de 1 277 000 personnes en 1960 à 1 233 000 personnes en 1975, soit une chute de 44 000 unités.

La répercussion économique la plus grave de ce déclin démographique consiste dans le découragement aux activités nouvelles ou aux agrandissements des capacités de la production existante. Une enquête menée [2] sur la pénurie de main-d'œuvre dans la région wallonne insiste sur le danger de voir l'économie wallonne s'installer dans cette situation, et beaucoup d'entreprises se résigner au manque de main-d'œuvre et s'en accommoder en évitant tout développement important, en donnant la préférence à des investissements de rationalisation plutôt qu'à des investissements d'extension. Cette même enquête a permis de constater que la pénurie de main-d'œuvre avait déterminé 17 % des entreprises à renoncer à des projets d'extension, et qu'elle en avait forcé 35 % à réduire leurs activités. Si les entreprises existantes recontrent tant de difficultés à donner suite à leurs projets d'extension, on comprend que l'installation d'industries nouvelles soit moins aisée et qu'elle se heurte d'emblée à ce problème de main-d'œuvre. On sait que les réalisation nouvelles sont rares dans la région. Elles continueront de l'être tant que ce problème de main-d'œuvre n'aura pas trouvé une solution.

Dans cet ensemble de plus de 3 millions d'habitants se manifestent des phénomènes d'inadaptation à la fois nettement localisés et, dans une moindre mesure, différents d'une région à l'autre.

Ainsi, l'économie de la région de Liège se trouve dans une dépendance très considérable vis-à-vis de trois secteurs industriels : mines et énergie, métallurgie, fabrications métalliques. Ces trois secteurs réunis représentent 77 % du revenu et occupent 70 % de la main-d'œuvre de la région de Liège. Cette dernière présente donc des faiblesses dues à son manque de diversification.

Le présent rapport se limitera aux zones où les signes de déclin sont les plus précis : Le Hainaut industriel et la région de Verviers.

A. *HAINAUT INDUSTRIEL* [3]

Le Hainaut industriel est une région qui s'étend, en Belgique, le long de la Haine et de la Sambre. Son axe économique est constitué par le bassin charbonnier

---

[1] Sauvy A. et Pressat P. : Le problème de l'économie et de la population en Wallonie, dans « Revue du Conseil économique wallon », Liège, janvier-avril 1962.

[2] Bauvir L. dans « Revue du Conseil économique wallon », janvier-avril 1963, p. 22.

[3] Sources consultées et mises à jour : Degryse W., Faerman M. et Libman A. : Le Borinage, université libre de Bruxelles, institut de sociologie, 1958, 292 p. (publié avec le concours de la CECA) - Nabokoff N. : L'expérience belge de la reconversion industrielle dans le Borinage (1959-1960), rapport présenté à la Conférence intergouvernementale sur la reconversion industrielle, CECA, Luxembourg, 1960, pp. 39-58 - SOCOREC (Société coopérative d'étude et d'assistance pour la reconversion et l'expansion économique) : Etude du développement économique des régions de Charleroi, du Centre et du Borinage, Bruxelles, 1961, 10 volumes, environ 3 000 p. (publiée avec le concours de la CECA) - SOCOREC : idem sous une forme résumée, publiée par la CECA, Luxembourg, 1962, 144 p. - Persoons F. : La reconversion industrielle d'une région belge en déclin : le Hainaut industriel, rapport présenté à la conférence sur les économies régionales, CEE, Bruxelles, décembre 1961, pp. 297-331.

qui va du Nord de la France à l'Ouest de l'Allemagne, et occupe donc une position centrale.

Le Hainaut industriel a une population de 1 060 000 habitants, représentant environ 11 % de la population de l'ensemble de la Belgique, avec une densité de l'ordre de 500 habitants au kilomètre carré.

Bien que cette région soit relativement homogène, on peut y distinguer trois sous-régions : Charleroi (529 000 habitants, soit 50 %), Centre (273 000 habitants soit 26 %), Borinage (258 000 habitants, soit 24 %) (1).

Au XIXe siècle, l'industrialisation a provoqué une forte croissance économique et démographique de la région, sa population passant de 386 000 à 803 000 habitants de 1846 à 1890, soit de 8,9 % à 13,3 % de la population belge.

En 1910, la production charbonnière de la région atteint son maximum historique : 17,5 millions de tonnes, soit 75 % de la production belge. En 1963, elle est tombée à 6,5 millions de tonnes, soit 31 % de la production de la Belgique.

En une dizaine d'années, de 1953 à 1963, l'emploi dans les charbonnages a diminué de 85 000 à 30 000 travailleurs, soit une perte de 55 000 unités ou 64 %.

De 1947 à 1963, l'emploi total de la région, c'est-à-dire du Hainaut industriel (Charleroi, Centre, Borinage), serait passé de 407 000 à 340 000 personnes, soit une chute de 67 000 personnes ou 16 %. La régression dans le Borinage atteint 20 % (2).

La sidérurgie de Charleroi connaît certaines difficultés par suite de sa localisation géographique. Des industries comme les carrières et la chaussure ont pratiquement disparu, tandis que le secteur très important du matériel roulant a fortement décliné. Seules les fabrications métalliques, mécaniques et électriques, l'industrie du verre, la céramique et, dans une mesure conditionnée par l'existence même des charbonnages, la carbochimie, sont dans une situation relativement favorable, sans toutefois compenser le déclin des industries de base.

La structure industrielle du Hainaut laisse peu de possibilités d'emploi à la main-d'œuvre féminine, dont le taux d'activité est un des plus bas de Belgique. Le faible développement des services prive également cette main-d'œuvre d'occasions de travail.

Alors que le revenu par habitant de la Belgique s'accroissait de 9,5 % de 1957 à 1961, le revenu par habitant de Charleroi diminuait de 2,5 %, celui du Borinage diminuait de 8,5 % et celui du Centre de 9,5 %.

L'affaissement démographique du Hainaut semble constituer à la fois une cause et une conséquence du déclin régional. Le plafonnement et ensuite la réduction de la production charbonnière ont provoqué l'arrêt des immigrations définitives

(1) La région ainsi définie ne comprend pas le Tournaisis.
(2) Selon diverses estimations de SOCOREC.

et des migrations alternantes. Le solde migratoire de la région, qui avait toujours été positif, est devenu négatif depuis quelques années : les habitants abandonnent la région pour s'installer dans d'autres parties du pays, principalement l'agglomération bruxelloise. Etant donné la natalité très basse dans la région, le chiffre de la population totale n'avait pu être maintenu que par un apport constant d'émigrants provenant en majeure partie d'Italie. La conjugaison de la dénalité et de l'émigration pourrait entraîner, d'ici 1970, d'après une estimation faite par Sauvy, une chute de la population active de l'ordre de 50 000 personnes. La population de la région, qui était déjà une des plus vieilles de la Belgique, donc d'Europe, devrait accuser un vieillissement encore plus accentué au cours des années à venir, étant donné que les émigrants se recrutent évidemment parmi les couches jeunes de la population.

Ce vieillissement démographique explique certains facteurs psychologiques et sociologiques qui parfois se traduisent par une sclérose des mentalités.

Bien que la région ait une densité de 500 habitants au kilomètre carré, elle ne contient pas de zone vraiment urbaine. Le Hainaut industriel est plutôt un conglomérat de villages ouvriers construits au début de la phase d'industrialisation autour des charbonnages et des usines. Ainsi, Charleroi, qui constitue la seule ville importante de la région, a une densité qui ne représente que 60 % de celle de la région liégeoise, 28 % de l'agglomération bruxelloise et 10 % de la région parisienne. Il existe par conséquent peu de vie urbaine, et cette situation n'exerce guère d'attrait sur les cadres, et entrave le développement du secteur tertiaire.

L'absence de dynamisme démographique explique également la vétusté de l'habitat : 50 % des habitations ont plus de 80 ans alors que 8 % seulement ont moins de 15 ans.

La situation du Hainaut industriel est également mauvaise en matière de transports et d'infrastructures urbaines.

En ce qui concerne les transports, le réseau hennuyer est en retard de modernisation sur celui des régions voisines. Sans doute les voies navigables sont-elles en cours d'amélioration depuis de très nombreuses années, mais cette modernisation ne sera terminée que lorsque le processus du déclin sera fortement avancé. La région ne possède aucune autoroute, bien qu'elle soit un point de passage obligé entre Paris et Bruxelles, le Nord et la Ruhr. Quant aux relations ferroviaires, elles sont nettement insuffisantes pour les relations Est-Ouest.

Par contre, l'enseignement technique et la formation professionnelle ne manifestent pas de déficience grave, étant au contraire dans de nombreux cas d'un niveau élevé. Mais vu le peu d'occasions d'emploi dans la région, les jeunes travailleurs émigrent. La formation professionnelle n'est donc pas suffisante en soi pour maintenir la main-d'œuvre dans la région.

Le Hainaut industriel peut être considéré comme une région où se manifestent avec une particulière acuité les phénomènes d'inadaptation des structures. En dépit de premiers efforts pour l'enrayer, le processus du déclin se poursuit à une cadence accélérée, et la situation continue à se dégrader.

Sur le plan démographique notamment, les prévisions [1] limitées à la région Centre-Charleroi-basse Sambre indiquent que de 1964 à 1970, la population passerait de 657 000 à 654 000 habitants en l'absence de mouvements migratoires. Mais étant donné le solde migratoire négatif auquel on doit s'attendre, le chiffre tomberait à 633 000 personnes, soit au total une chute de près de 4 %.

B. *VERVIERS* [2]

La région de Verviers se trouve à l'est de la Belgique, à peu de distance de la frontière allemande; son unité géographique est faite par la vallée de la Vesdre, son unité économique par le travail de la laine.

La région est peuplée de 99 000 habitants. De 1846 à 1890, sa population est passée de 58 000 à 111 000 habitants, soit pratiquement un doublement en cinquante ans. Ce fut une époque d'essor remarquable de son industrie lainière, dont la localisation est essentiellement motivée par l'abondance et la pureté des eaux. Le sommet de la courbe démographique est atteint en 1900 avec 112 000 habitants. Une stagnation suivie d'un lent déclin a conduit la population au chiffre actuel de 99 000 habitants. Si l'on prend l'année 1930 comme indice 100, on constate que la population belge s'est accrue de 13,4 % tandis que celle de Verviers diminuait de 6,4 %.

Cette évolution est due essentiellement au mouvement de la natalité et de la mortalité. La première est une des plus basses (14,4 ‰) du pays, tandis que la seconde est une des plus élevées (16,4 ‰). A l'exception des années 1950-1952, le mouvement naturel de la population est négatif depuis 1926. Enfin, sauf à de rares moments, le solde migratoire de la région est également négatif depuis 1900. La conséquence de ces divers mouvements est le vieillissement de la population : en 1960, la région comptait 157 personnes âgées de plus de 65 ans pour 1 000 habitants contre 119 en Belgique.

La répartition de la population active indique à la fois la structure de la région et le déclin de ses activités. En 1960, la population inscrite à la sécurité sociale s'élevait à 26 000 personnes dont 10 500 dans l'industrie textile, soit 42 %. En 1953, l'emploi dans ce même secteur était de 13 500 personnes. La régression des effectifs dans le textile se chiffre donc depuis 1953 à 22 % environ. Cette réduction atteint principalement les filatures de laine cardée (— 48 %), les tissages (— 38 %) et la chapellerie (— 20 %).

L'industrie lainière constituant la base de l'économie de la région, il convient d'en préciser quelque peu l'évolution. Elle représente, en Belgique, la totalité du lavage et du carbonisage de la laine, 52 % du peignage, 20 % de la filature de laine cardée, 18 % de la filature de laine peignée et 15 % des tissus de laine produits. La dépendance de la région vis-à-vis des premiers stades de la transformation est donc très marquée. De 1953 à 1959, on enregistre que le nombre d'entreprises du secteur lainier passe de 200 à 140, les tissages subissant la plus

---

[1] SOCOREC : Etude préparatoire à l'aménagement des régions du Centre, de Charleroi et de la basse Sambre, réalisée pour le ministère des travaux publics, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, Bruxelles, 1964.

[2] Les informations figurant dans cet exposé sont puisées dans l'ouvrage de Nols E. et Picard C. : L'économie de la région verviétoise, édit. du Conseil économique wallon, Liège, 1963, VIII + 358 p.

forte réduction (fermeture de 38 entreprises). Sans entrer dans le détail des causes de ce déclin sectoriel, il semble qu'une inadaptation des fabrications à la demande en constitue la principale.

Un tableau des principaux secteurs industriels contribuant à la création de la valeur ajoutée dans la région indique que le textile y intervient à concurrence de 63 %. Or l'industrie lainière présente la double faiblesse d'être très sensible à la conjoncture (surtout à Verviers) et de ne dégager que des volumes relativement faibles de valeur ajoutée.

Les autres industries verviétoises sont, pour la plupart, très étroitement liées à l'industrie de la laine. Si l'ensemble de ces secteurs a tendance à augmenter (48 % de l'emploi total en 1960 contre 37 % en 1937), cet accroissement ne compense nullement la baisse de l'emploi dans le secteur principal. En fait seules les fabrications métalliques, spécialisées dans les machines textiles, témoignent de dynamisme. Les autres secteurs sont, ou bien trop peu importants (papier et carton), ou bien eux-mêmes en déclin accusé (chaussure, tanneries, feutre).

Le revenu net par habitant était en 1957, de 20 % inférieur au revenu moyen de la population belge.

III. FRANCE

La France compte un certain nombre de régions, de zones ou de localités confrontées avec des phénomènes d'inadaptation fort divers en gravité et en étendue.

Un des problèmes les plus importants est celui des régions charbonnières. La production totale de charbon est passée de 59,7 à 55,2 millions de tonnes de 1959 à 1962 (soit une réduction de 7,5 %) et les effectifs se sont réduits pour la même période de 196 000 à 168 000 travailleurs (soit une contraction de 14 %). A l'intérieur de ce secteur industriel, c'est le groupe des charbonnages dit du Centre-Midi qui a subi la baisse la plus considérable : 14,3 % de la production, et 30 % des effectifs. Au sein de ce groupe, ce sont les bassins de la Loire et des Cévennes qui enregistrent la chute la plus forte. Les prévisions pour 1965 laissent entrevoir de nouvelles réductions, principalement dans les bassins de la Loire, des Cévennes, d'Aquitaine et d'Auvergne [1].

D'autres secteurs industriels ont connu ou connaîtront des réductions importantes de production et d'emploi. Il s'agit principalement de la construction navale, des mines de fer, du textile des Vosges. L'impact de ces réductions sur l'économie des régions considérées dépend du degré de concentration géographique de ces industries et de la structure de ces mêmes régions.

Dans certains cas, des opérations de conversion ont connu un succès, comme par exemple les forges du Boucau, dans les Basses-Pyrénées, où 1 500 travailleurs pourront être reclassés dans d'autres entreprises.

Les cas-types choisis pour la France se rapportent à deux régions minières (Béthune, Decazeville) et à un centre de construction navale (Saint-Nazaire).

---

[1] Novel P. : Conversion des régions minières touchées par le plan d'adaptation des Charbonnages de France, dans « Revue française de l'énergie », Paris, juillet-août 1963, pp. 457-473.

A. *NORD - PAS-DE-CALAIS* (1)

La région du Nord - Pas-de-Calais qui constitue en France une des circonscriptions d'action régionale, est peuplée de 3,7 millions d'habitants dont 2,3 millions dans le département du Nord et 1,4 million dans celui du Pas-de-Calais. Sur un espace représentant 2 % du territoire national français, cette région englobe 8 % de sa population totale, et 8,7 % de la production nationale.

Le Nord - Pas-de-Calais présente certaines analogies avec le sillon industriel belge Haine-Sambre-Meuse : les bassin charbonnier se prolonge d'un pays dans l'autre et en constitue depuis fort longtemps l'axe de développement.

Mais la situation démographique des deux régions est très différente : dans le Nord - Pas-de-Calais, certains déséquilibres risquent d'apparaître, vers 1965, entre les possibilités d'emploi et la population active disponible.

Certaines zones de la région sont en expansion, comme la Flandre maritime avec la sidérurgie de Dunkerque, et la vallée de la Sambre avec la métallurgie. Mais d'autres zones doivent résoudre les problèmes que pose le déclin de certaines activités dans un environnement urbain lui-même vieilli.

Si le bassin minier du Nord - Pas-de-Calais est peuplé de 1 200 000 habitants, sa partie la plus occidentale, qui correspond à l'arrondissement de Béthune, a une population de 277 000 habitants (2). La facilité d'extraction et la qualité du charbon avaient amené les compagnies, avant la nationalisation, à exploiter l'Ouest du bassin plus intensément que les autres, de mise en service plus ancienne et, à la cadence atteinte, les réserves encore existantes auraient été épuisées en cinquante ans. Devant cette perspective, il a paru nécessaire de ménager désormais celles-ci et, en conséquence, la part des groupes de l'Ouest dans la production totale du bassin du Nord - Pas-de-Calais a dû être progressivement réduite. De 1962 à 1965, les effectifs du Pas-de-Calais se trouveraient diminués de 7 000 unités (3).

Le vieillissement de la population dans cette partie Ouest du bassin minier français est plus accentué et plus rapide que dans l'ensemble de ce bassin. En effet, grâce à la réunion de tout le patrimoine immobilier des charbonnages sous une seule autorité, des transferts de populations actives et non actives sont effectués par cette autorité d'un point à l'autre du bassin, en vue d'obtenir le rendement global optimum du patrimoine immobilier existant, et de réduire ainsi les investissements au minimum. Cette redistribution a pour effet une concentration sélective plus prononcée des personnes non actives dans la partie Ouest du bassin,

---

(1) Sources consultées : Gendarme R. : Inventaire des productions charbonnières et sidérurgiques dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, CERES, Lille, 1955, 144 p. - Lentacker F. et Nistri R. : Peuplement et population active de la région du Nord, perpectives d'évolution de 1954 à 1970, CERES, Lille, 1956, 112 p. - Gozzi J., Pinchemel P. et Vakili A. : Niveaux optima des villes; essai de definition d'après l'analyse des structures urbaines du Nord et du Pas-de-Calais, CERES, Lille, 1959, 117 p. - Région du Nord : Programme d'action régionale, Journal officiel de la République française, 16 avril 1959 - CERES : Perspectives de développement de la région Nord - Pas-de-Calais 1963-1965, Lille, 1963, 71 p.

(2) A un moindre degré, on peut également citer les anciens centres textiles d'Avesnes-Fourmies qui, en dépit d'un intéressant début de conversion, connaissent encore des difficultes.

(3) CERES : Perspectives de développement de la région Nord - Pas-de-Calais 1963-1965, Lille, 1963, p. 48.

où la réduction de l'extraction est la plus forte. Il va sans dire que cette ségrégation entraîne de graves inconvénients pour l'état sociologique de la population et sur les activités tertiaires.

Cette évolution des charbonnages pose certains problèmes dans une région où la poussée des jeunes est forte et où les activités industrielles non charbonnières se développent encore à un rythme insuffisant. La politique de conversion mise en œuvre, avec l'aide de la Haute Autorité, a permis d'obtenir certains résultats, encore modestes, dans la zone de Béthune.

Du point de vue de l'urbanisme, les régions minières présentent les mêmes caractéristiques que le Hainaut industriel en Belgique : conglomérat de petites villes ou de gros villages industriels. L'habitat présente les lacunes inhérentes aux anciennes concentrations industrielles : imbrication des logements et des usines, vétusté des habitations. Classé selon le confort et l'équipement du logement, le Pas-de-Calais se situe au 87e rang des 90 départements français.

B. *BASSIN DE DECAZEVILLE* (1)

Le département de l'Aveyron est situé en France, au sud du Massif central. Il comprend le bassin de Decazeville, région industrielle qui s'est développée au XIXe siècle à partir d'un modeste bassin de charbon et d'un petit gisement de fer.

La population actuelle, de 284 000 habitants pour l'ensemble du département, est inférieure au niveau qu'elle avait en 1801. Cette région a perdu par l'émigration 27 % de sa population de 1901 à 1946, 5 % de 1946 à 1954, et 4 % de 1954 à 1962.

La densité est de 32 habitants au kilomètre carré dans l'Aveyron et de 151 habitants au kilomètre carré dans le canton de Decazeville.

La population active de 123 000 personnes compte 30 000 actifs dans l'industrie, dont 2 000 dans les mines.

De 1954 à 1962, le nombre de travailleurs dans les mines a baissé de 4 300 à 2 000, soit une réduction de 53 %.

A l'intérieur du département on a observé, de 1954 à 1962, une baisse de l'emploi surtout importante dans les zones du Ségala et du Nord-Aveyron. Par contre, la zone de Rodez a connu une augmentation appréciable de l'emploi dans l'industrie et le tertiaire.

Les études ont porté sur l'évolution du département d'ici 1965 au double point de vue de l'emploi et des disponibilités de main-d'œuvre.

En ce qui concerne l'emploi, on a chiffré le nombre de postes qui seraient offerts aux disponibilités additionnelles de main-d'œuvre, pour satisfaire les besoins d'extension des entreprises locales. Dans cette évolution, il a fallu tenir compte du renouvellement de la main-d'œuvre au sein des entreprises, par mise au travail de jeunes actifs à la place de salariés quittant la vie active, soit parce qu'ils prenaient leur retraite, soit parce qu'ils décédaient. Au total, le nombre d'emplois qui seraient

(1) Voir SODIC : Etude des perspectives de développement socio-économique de l'Aveyron, Paris, juillet 1963, 183 p.

offerts entre 1962 et 1963 a été estimé à un peu plus de 8 000, dont 4 500 dans l'industrie et 3 500 dans le secteur tertiaire.

En ce qui concerne les disponibilités de main-d'œuvre, deux hypothèses ont été prises en considération.

Dans la première, on a supposé que l'exode agricole et l'émigration hors du département se poursuivraient au même rythme que pendant les huit dernières années, ce qui conduirait à une population active non agricole de 63 000 travailleurs en 1965, et à un équilibre du bilan de l'emploi.

Dans la seconde, on a estimé qu'une action volontaire permettrait à l'économie locale, à la fois de supporter un exode agricole accru et de freiner le rythme de l'émigration hors du département. Dans ce cas, la population active non agricole serait de 64 000 personnes, et le bilan de l'emploi serait déséquilibré, les disponibilités dépassant les offres de l'ordre de 1 100 personnes. Compte non tenu de certains déplacements de main-d'œuvre à l'intérieur du département, il semble que le problème de l'emploi pourrait être résolu si, d'ici 1965, les créations volontaires d'emplois pouvaient se répartir à raison de 300 à Rodez, 195 à Villefranche et 660 à Decazeville.

Le département de l'Aveyron présente, du point de vue de l'habitat, un fort degré de vieillissement : 63 % des immeubles ont été construits avant 1871, et 20 % l'ont été entre 1871 et 1914. Si l'on fait abstraction des communes rurales, on constate que la ville de Decazeville compte 47 % de ces immeubles construits avant 1871 et 34 % entre 1871 et 1914. Le maintien sur place de la population, et notamment des jeunes, dépend d'un effort considérable dans le domaine du logement.

C. *SAINT-NAZAIRE* (1)

La zone de Saint-Nazaire est située en France, dans le département de la Loire-Atlantique. Elle s'étend au nord de l'estuaire de la Loire, sur une longueur de 54 kilomètres, et correspond à l'aire de dispersion des migrations alternantes de la main-d'œuvre occupée aux Chantiers de l'Atlantique et à Saint-Nazaire.

En 1962, la population totale de la zone était de 175 000 habitants, dont 89 000 habitants pour la seule agglomération de Saint-Nazaire.

La population active de la zone se montait à 65 000 travailleurs dont 44 500 travailleurs masculins. Les effectifs des chantiers navals s'élevaient à 10 300 personnes, soit 16 % de la population active totale.

Les Chantiers de l'Atlantique, qui occupent une position importante dans la zone, puisqu'ils emploient 9 125 travailleurs, ont établi des prévisions d'emploi pour la période 1963-1965. Deux hypothèses ont été retenues, l'une prévoyant le maintien de la production de 1962 avec une amélioration de la productivité de 6 % par an, l'autre correspondant à une réduction d'activité de 40 % par rapport à 1962. L'excédent de personnel serait de 800 salariés dans le premier cas et de 2 500 dans le second cas.

Etant donné les emplois directs et indirects que la construction navale procure dans la zone, les effets de sa récession ne se limiteraient pas au personnel des Chantiers, mais s'étendraient à certaines activités connexes.

---

(1) Selon une comunication de la SODIC.

Ces perspectives appellent une politique active de conversion, s'insérant dans une vue d'ensemble du développement de l'Ouest français.

IV. ITALIE

Si l'Italie est confrontée avec le problème du sous-développement régional d'une ampleur et d'une gravité sans égales dans la Communauté européenne, les phénomènes d'inadaptation des structures régionales y ont une importance limitée.

Certains secteurs industriels connaissent, il est vrai, des problèmes particuliers, mais ces problèmes de secteurs ne se transforment pas immédiatement en difficultés régionales.

Des difficultés structurelles existent aussi dans l'agriculture italienne. Elles ne peuvent pas seulement être résolues en termes de politique de secteur, mais aussi en termes de politique régionale. Ce problème, qui est très important pour un pays comme l'Italie, ne figure toutefois pas dans le mandat du groupe chargé d'élaborer le présent rapport.

Si la conversion de régions industrielles ne figure pas au premier plan des préoccupations italiennes, cela ne signifie pas que l'Italie ne pourrait pas être confrontée avec cette question.

En fait, l'Italie connaît un certain nombre de cas d'inadaptation régionale, généralement très localisés, tels que les mines de soufre de Sicile (1), les charbonnages de Sulcis en Sardaigne, les chantiers navals de Trieste-Gorizia, La Spezia, Livourne, Gênes, Tarente et Palerme, les mines de fer et de mercure de l'île d'Elbe.

Dans la mesure où la dépendance d'une région vis-à-vis d'un secteur important constitue un danger en temps de récession, on peut citer le cas de la province de Turin dans laquelle la construction automobile tient une place importante ainsi que le montrent les quelques chiffres ci-après (2) : sur une population totale de 1 773 000 habitants et une population active de 853 000 travailleurs, 351 000 personnes sont occupées dans l'industrie dont 86 000 dans la construction automobile.

Si l'on ne veut pas s'engager dans la voie des prévisions, mais s'en tenir au présent, il semble que le cas le plus typique soit celui de Trieste-Gorizia.

TRIESTE-GORIZIA (3)

Les deux provinces italiennes de Trieste et de Gorizia se situent sur l'Adriatique et le long de la frontière yougoslave. Elles ont ensemble une population de 438 000 habitants, dont 300 000 pour Trieste et 138 000 pour Gorizia.

---

(1) Le problème de la conversion des mines de soufre en Sicile n'est pas traité dans le présent rapport, ayant été étudié de façon approfondie par le comité de liaison et d'action pour l'industrie du soufre institué par la Communauté économique européenne.

(2) IRES : Struttura e prospettive economiche di una regione (provincia di Torino), ed. Giuffrè, Milan 1962.

(3) Massacesi E. : Alcuni problemi di sviluppo economico nelle province di Gorizia e Trieste Rome 1963.

L'origine des difficultés économique de cette région remonte à la dernière guerre et aux modifications territoriales intervenues entre l'Italie et la Yougoslavie. En 1938, ce territoire couvrait près de 9 000 kilomètres carrés alors qu'il n'en compte plus que 684 à l'heure actuelle. Si le territoire rattaché à la Yougoslavie est sensiblement moins peuplé (100 000 habitants du côté yougoslave, contre 438 000 du côté italien), il n'en contenait pas moins des ressources agricoles, et principalement forestières, qui avaient donné naissance à une industrie du bois très florissante. Deux centrales hydro-électriques sur l'Isonzo, des mines de mercure à Idria, et une cimenterie font également partie du patrimoine perdu. En outre, Gorizia doit dorénavant recevoir de Yougoslavie l'eau pour l'alimentation de sa population.

Au total, ces pertes de territoire ont surtout été dommageables pour Gorizia, centre de négoce agricole d'une vaste région. A l'heure actuelle, la province de Gorizia compte, sur une population active de 56 000 travailleurs, 23 000 personnes occupées dans l'industrie, montrant l'ampleur de la conversion d'une région, dont seul Monfalcone présentait un début d'industrialisation. Le chômage, qui atteignait 12 000 personnes en 1952, a pu être réduit à 4 000 unités actuellement.

Tout autre est la situation de Trieste dont le rôle économique est, depuis fort longtemps, celui d'un port de transit, qui avait attiré des industries liées aux transports maritimes, principalement la construction navale

Par suite des vicissitudes de la politique internationale, Trieste a été administrée jusqu'en 1954 par un gouvernement militaire allié, et occupée par des troupes anglo-américaines. Lorsque Trieste a été définitivement remise aux autorités italiennes, le chômage s'est brusquement aggravé, de nombreuses personnes refluant du personnel civil des forces alliées. Mais ces circonstances transitoires sont relativement accessoires en comparaison de l'obligation pour l'économie de Trieste de s'adapter à une situation entièrement nouvelle.

Située aux confins des influences latine, germanique et slave, Trieste a toujours connu certaines difficultés à s'imposer comme port de transit. Si elle se trouve à l'extrémité de l'Adriatique, elle est concurrencée par les ports voisins de Venise en Italie, et de Fiume (Rijeka) en Yougoslavie, qui se disputent un arrière-pays sensiblement identique. Quoi qu'il en soit, Trieste a réussi, à certaines époques de son histoire, à jouer le rôle de port de transit pour une partie de l'Europe centrale et pour le Nord-Est de l'Italie. La coupure politique et économique de son arrière-pays depuis la dernière guerre lui a été dommageable pour deux raisons. Tout d'abord cet arrière-pays est à présent attiré par l'économie de l'Est, et principalement d'URSS. Ensuite, le trafic de transit qui pourrait emprunter le port de Trieste passe par celui de Fiume (Rijeka), qui bénéficie de tarifs de soutien.

La contraction du trafic maritime à Trieste a provoqué un effet secondaire, mais tout aussi grave : la réduction des activités liées aux opérations portuaires. En premier lieu, la réduction du nombre de navires ayant Trieste comme port d'attache a entraîné une diminution progressive de l'importance de la main-d'œuvre occupée dans les transports maritimes, et notamment les gens de mer. En second lieu, l'activité des chantiers navals — tant de construction que de réparation de navires — a été durement affectée par ces circonstances, aggravées par la crise régnant dans cette branche d'industrie depuis plusieurs années. Les Chantiers Réunis de l'Adriatique (Cantieri Riuniti dell'Adriatico), qui étaient parmi les plus importants

dans ce domaine, de même que l'arsenal, ont dû réduire leurs activités dans des proportions considérables.

L'effort de conversion à fournir à Trieste est parti du postulat que Trieste ne pouvait plus être considérée uniquement comme port de transit international, ce qui signifiait que toute sa structure économique devait être modifiée.

A l'heure actuelle, Trieste a une population active de 95 000 travailleurs, dont 41 000 dans l'industrie. Le chômage, qui atteignait 19 000 personnes en 1955, s'est réduit à 9 000 unités.

Le trafic du port, de 3,4 millions de tonnes en 1938, n'était plus qu'à 1,4 en 1947. Il est passé à 5,2 millions de tonnes en 1962.

Sans entrer dans le détail des moyens de la conversion de Trieste-Gorizia, qui sont traités dans l'annexe II, il convient de noter qu'en 1962 le revenu moyen par habitant de ces deux provinces était supérieur à la moyenne nationale italienne, de 4,4 % dans le cas de Gorizia, et de 43,3 % dans le cas de Trieste.

Néanmoins, l'économie régionale dépend encore dans une mesure importante de la construction navale et des activités portuaires. L'adaptation de la région à la rupture des échanges et à la conjoncture maritime demeure fragile.

V. PAYS-BAS

Les Pays-Bas, dont l'industrialisation est relativement récente, ne sont pas confrontés avec les phénomènes de l'inadaptation des structures régionales. Le seul cas digne d'être mentionné, et d'ailleurs résolu, est celui d'Emmen.

EMMEN (1)

La commune d'Emmen est située aux Pays-Bas au sud-est de la province de Drenthe, à peu de distance de la frontière allemande. La superficie de 28 500 hectares en fait, par l'étendue, la troisième commune des Pays-Bas. Elle compte une population de 70 000 habitants.

Le problème d'Emmen est celui de la conversion d'une région tourbière à une région industrielle.

Il y a un siècle, Emmen ne comptait que 3 000 habitants, qui étaient groupés au centre d'une colonie tourbière de 18 000 hectares. Par suite de l'épuisement des exploitations tourbières dans les régions voisines d'Allemagne et des Pays-Bas, les tourbiers de ces régions ont émigré à Emmen. A cette époque, le bassin charbonnier du Limbourg néerlandais n'était pas encore en exploitation. La population d'Emmen s'est accrue progressivement par immigration pour atteindre 40 000 habitants en 1920. Entre temps tout un réseau de petits canaux avait été créé dans la région pour faciliter l'exportation de la tourbe, donnant ainsi à l'infrastructure régionale une physionomie bien particulière.

(1) Gaarlandt K. : La reconversion d'Emmen, travaux préparatoires à la conférence intergouvernementale sur la reconversion industrielle, CECA, Luxembourg, 1960 - Achtste nota imsake de industrialisatie van Nederland, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrij, La Haye 1963 - Van Loon P. : Ontwikkelingsbeleid in Nederland, La Haye 1963.

C'est à partir de 1920 que la concurrence du charbon a commencé à se manifester, et à provoquer une baisse du prix de la tourbe, une réduction de sa production, et le chômage. Entre 1925 et 1930, Emmen comptait 5 000 chômeurs, tandis que 7 000 habitants émigraient vers d'autres régions, principalement le Limbourg. La situation continua à se dégrader dans l'entre-deux-guerres. En 1940, la superficie des tourbières exploitables était tombée à 7 500 hectares, occupant environ 5 000 tourbiers. Dès ce moment, il apparaissait clairement que les gisements de tourbe arrivaient progressivement à épuisement, et que des mesures devaient être prises si l'on voulait éviter un chômage encore plus important. En 1947, la population active d'Emmen comptait encore 4 700 tourbiers, mais seulement 500 travailleurs dans d'autres branches industrielles.

Plutôt que de résoudre le problème structurel qui se posait à Emmen par l'émigration, il fut décidé de procéder à l'industrialisation de la région. En 1960, Emmen comptait 2 000 tourbiers et 7 500 travailleurs dans l'industrie.

Sans entrer dans le détail de la politique mise en œuvre, il convient de signaler les obstacles qui s'opposaient à une industrialisation rapide. L'économie de la région reposait essentiellement sur le secteur primaire — agriculture et industrie extractive — et ne possédait aucun enseignement professionnel et aucune tradition industrielle. Les logements étaient nettement insuffisants en quantité et en qualité, 30 % pouvant être considérés comme des taudis. La situation du sud-est de la province de Drenthe était excentrée à l'échelle néerlandaise. Enfin, la région disposait d'une infrastructure de voies de communication coupée de canaux, et de ponts ne permettant pas le passage des véhicules motorisés.

CHAPITRE II

Cas d'inadaptation régionale à l'extérieur de la Communauté européenne

Pour être assez nettement localisés à l'intérieur de la Communauté européenne, les problèmes d'inadaptation régionale n'en existent pas moins dans d'autres pays, à savoir principalement la Grande-Bretagne et accessoirement aussi les Etats-Unis d'Amérique.

Sans entrer dans le détail d'un très vaste sujet, il semble opportun de fournir ici quelques éléments d'appréciation de ces problèmes, étant entendu que les politiques pratiquées par ces mêmes pays pour résoudre ces problèmes sont traitées plus avant dans l'annexe II [1].

[1] Ces quelques indications répondent également à une question posée dans les organes parlementaires européens « de savoir si la Commission de la CEE est au courant des expériences qu'ont faites les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en essayant de résoudre ces problèmes (de reconversion industrielle régionale), et si elle en a tiré certaines conclusions » : Birkelbach W., Premier projet de rapport sur la politique régionale dans la CEE, Parlement européen, commission économique et financière, 1963, doc. PE 10 006, p. 29.

Etant donné l'extension géographique de ces phénomènes dans ces pays, surtout en Grande-Bretagne, ce n'est pas une région-type qui est analysée ci-après, mais l'ensemble des régions présentant une structure inadaptée.

I. GRANDE-BRETAGNE

Berceau de la révolution industrielle, pays libre-échangiste, la Grande-Bretagne a été confrontée bien avant les pays du continent européen avec les problèmes du vieillissement des structures régionales. Dans une certaine mesure, l'inadaptation de quelques régions de la Communauté européenne n'est que la répétition de l'évolution amorcée il y a trente ans dans un pays qui est à la fois le plus densément et le plus anciennement industrialisé du monde.

C'est en effet dès le début de l'entre-deux-guerres mais plus spécialement au moment de la crise mondiale des années 1930 que le problème régional est apparu. A cette époque, la Grande-Bretagne comptait 3 millions de chômeurs dont 1 million se trouvaient dans des régions représentant le septième de la population du pays.

La crise mondiale ayant atteint particulièrement certains secteurs industriels de base et exportateurs, la régression de leur activité entraînait, en 1932, un chômage de 60 % dans la construction navale, 45 % dans la sidérurgie et 40 % dans les charbonnages, pour une moyenne nationale de 22 % de sans-emploi. Parallèlement à cet effondrement, on relevait à la même époque une expansion continue d'industries évoluées telles que l'automobile, l'électricité, et la mécanique de précision et des services.

Les industries lourdes sont fortement localisées dans un nombre limité de régions. Les bassins charbonniers dits « maritimes » du Sud du pays de Galles, de la côte Nord-Est, du Cumberland et de l'Ecosse exportaient 80 % de leur production en 1913; en 1938, ils n'en exportaient plus que 38 %.

Les trois-quarts de la production de tôles galvanisées de Grande-Bretagne sont exportés; cette production, qui est presque exclusivement concentrée dans le pays de Galles, ne représentait plus en 1932 que 30 % des chiffres de 1913.

Sur un total de 2 millions de tonnes de navires lancés en 1913, en Grande-Bretagne, 1,7 million venaient de la Clyde et de la côte Nord-Est. En 1932, la construction navale britannique lançait à peine 100 000 tonnes de navires.

Enfin, la presque totalité de la production des textiles de coton est localisée dans le Lancashire; l'exportation, qui représente 85 % de la production, est tombée des trois-quarts de 1913 à 1932.

Ainsi, pour une moyenne nationale de 20 % de chômeurs en 1932, un ensemble de régions avait une moyenne de 40 % de sans-emploi. Par comparaison, le chômage dans la région londonienne n'était que de 13 %. A un échelon non plus régional mais local, on a enregistré des taux de chômage de 70 % à Merthyr-Tyrdfil et Jarrow, et 87 % à Maryport.

Conséquence de cette situation, plus d'un million et quart de personnes ont émigré de ces régions au cours de l'entre-deux-guerres, principalement vers l'agglomération londonienne dont la population active s'est accrue de 40 % en quinze ans.

C'est de 1945 que date une loi créant des régions à développer dont l'objectif visait à modifier la structure économique de celles-ci. Leur importance s'apprécie par les quelques chiffres ci-après : population totale de 10 millions d'habitants, productions annuelles de 100 millions de tonnes de charbon, de 13 millions de tonnes d'acier et de 1 million de tonnes de navires.

Jusqu'en 1957, on pouvait croire le problème résolu en grande partie. Des résultats appréciables attestaient le succès de la politique : 2,5 % de chômage dans les régions à développer, pour une moyenne nationale de 1,5 %, création de 200 000 emplois nouveaux sur les zones industrielles.

Pourtant, depuis lors, la situation n'a cessé de se dégrader lentement, obligeant le gouvernement britannique à reconsidérer sa politique, une première fois en 1960 dans son aire géographique d'application, une seconde fois en 1963 dans ses instruments et le choix de certains points d'application.

Sans atteindre les taux de l'entre-deux-guerres, c'est encore dans les régions où dominent les charbonnages, la construction navale et la sidérurgie que réapparaissent un chômage important et un mouvement d'émigration. En mars 1963, pour un chômage national de 636 000 personnes, soit 2,8 % de la population active, les « districts à développer » comptaient 201 000 chômeurs, soit 6,5 % de la population active. Parallèlement, le courant d'émigration au départ de ces régions se poursuit. De 1951 à 1961, le Nord-Est présente un solde migratoire négatif de 80 000 personnes (sur une population de 2,8 millions d'habitants) et l'Ecosse centrale de 280 000 personnes (sur une population de 4 millions).

La persistance des phénomènes d'inadaptation des structures régionales dans un pays qui s'efforce de les résoudre depuis près de vingt ans montre bien la difficulté et la complexité de la conversion des régions d'ancienne industrialisation.

II. ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Sans avoir jamais rien connu de comparable à la dépression de la Grande-Bretagne entre les deux guerres, les Etats-Unis doivent faire face, depuis une bonne dizaine d'années, à un chômage chronique dans plusieurs de leurs Etats.

Depuis 1950, la moyenne nationale du taux de chômage oscille entre 3 et 8 %.

Mais à l'intérieur de la population active, des mouvements très importants sont observés, et principalement une diminution de 25 % de l'emploi dans les charbonnages entre 1950 et 1960, réduction qui est plus forte que celle de l'agriculture. Les industries textiles (laine et coton), celles du bois et du matériel ferroviaire roulant enregistrent des baisses d'emploi de l'ordre de 10 à 15 %. Enfin, l'emploi dans l'industrie du cuir a diminué de 5 %. Ces réductions sont d'autant plus remarquables que l'emploi total a augmenté de 18 %.

Les causes du déclin de ces secteurs industriels sont exactement les mêmes que celles qui sont à l'origine de la régression des entreprises européennes, confirmant le caractère mondial de certaines mutations.

Par suite de la localisation de ces diverses branches industrielles, on observe une concentration régionale ou locale du chômage. Les réductions d'activité ou les fer-

metures de charbonnages affectent particulièrement les Etats de Pennsylvania, West Virginia, et certaines zones de l'Illinois et du Kentucki. La contraction d'emploi dans les industries du coton et de la laine se constate principalement dans les Etats du Connecticut, Maine, Maryland et Massachussets. La régression sensible de l'industrie du matériel ferroviaire roulant atteint surtout l'Illinois et la Pennsylvania. Il n'est pas jusqu'au centre de construction automobile de Detroit qui n'ait subi le contrecoup de certaines réductions de commandes pour la défense.

Au total, on observe une concentration géographique assez marquée du déclin de certaines activités économiques et du chômage. Elle coïncide avec les régions qui sont au début de l'industrialisation des Etats-Unis : Detroit, Pittsburgh, Atlantic City, Charleston, et plusieurs zones de Pennsylvania et Massachussets. Dans l'ensemble, ces régions se localisent au Nord-Est des Etat-Unis. Pour un taux de chômage national de 5,6 % en 1960, des régions peuplées de 17 millions d'habitants connaissent un chômage variant entre 10 et 15 %. Mais certaines d'entre elles, particulièrement des centres charbonniers, ont de 15 à 25 % de chômeurs.

Parallèlement à cette situation, les régions déprimées souffrent d'une émigration qui, pour ces dix dernières années, a atteint de 5 à 7 % de la population des Etats de Pennsylvania et de West Virginia.

LA CONVERSION REGIONALE DANS LES LEGISLATIONS NATIONALES ET DANS LES TRAITES EUROPEENS

La présente annexe analyse sommairement les législations nationales, tant des pays membres de la Communauté européenne que de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, qui peuvent être considérées comme constituant les bases des politiques de conversion régionale. Cette annexe indique également où se localisent les opérations de conversion, et les critères qui sont utilisés pour le choix et la délimitation des régions de conversion.

Elle contient également un examen des dispositions des traités européens en matière de conversion régionale.

Elle évoque enfin quelques aspects institutionnels inhérents aux politiques de conversion régionale.

CHAPITRE I

Les politiques de conversion régionale dans les pays membres de la Communauté européenne

I. REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

A. *LEGISLATION*

Les dispositions relatives à la conversion régionale en vigueur dans la république fédérale d'Allemagne doivent être ventilées en dispositions des Länder et du Bund. Sur le plan des Länder, les lois budgétaires des Länder et les diverses directives des ministères de l'économie constituent le cadre juridique pour l'exécution des mesures de conversion.

Sur le plan du gouvernement fédéral, la politique de conversion fait partie de la politique économique régionale. Par conséquent elle trouve sa place dans le programme d'encouragement régional du gouvernement fédéral. Les fondements juridiques du programme d'encouragement régional sont la loi budgétaire fédérale (1) et les directives (2) édictées par la commission interministérielle pour la politique

(1) Bundeshaushaltsgesetz 1963, 24-6-1963; Bundesgesetzblatt partie II n° 20, 28-6-1963.
(2) Richtlinien für das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1964; Bundesanzeiger n° 11, 17-1-1964 in Verbindung mit Bundesanzeiger n° 238, 18-12-1962.

économique régionale (IMNOS). En outre, certaines mesures de conversion sont également financées au moyen de fonds spéciaux de l'ERP (1). Dans tous les cas on peut aussi utiliser les possibilités de l'administration du travail qui concernent la prise en charge du travailleur touché par la conversion (2). L'aide aux travailleurs touchés par les fermetures des charbonnages fait l'objet d'une réglementation spéciale (3).

B. *LOCALISATION*

Les régions allemandes comprises dans la politique de conversion du gouvernement fédéral sont choisies par la commission interministérielle pour la politique économique régionale (IMNOS). Pour établir son choix cette commission se base sur les critères suivants : il doit s'agir d'une région d'une certaine importance, à structure industrielle peu diversifiée, dont la branche industrielle principale connaît des difficultés qui ne sont pas seulement de nature passagère; l'expansion spontanée des autres secteurs de l'économie doit être insuffisante pour fournir des emplois de substitution; le gouvernement du Land doit enfin mettre au point une proposition d'où découlent les mesures prévues et le financement projeté.

Actuellement, dans le cadre du programme de développement régional du gouvernement fédéral, des aides de conversion sont accordées en Haute-Franconie et en Sarre. En outre, des mesures de conversion sont également appliquées par les gouvernements des Länder dans d'autres régions industrielles connaissant certains problèmes.

II. BELGIQUE

A. *LEGISLATION*

Les premiers aspects de la politique régionale belge relatifs à la conversion remontent à 1953 à propos d'une loi (4) prévoyant, notamment, une aide aux investissements « de nature à influencer la situation économique et sociale d'une région en y favorisant la reprise de l'activité dans les secteurs en dépression depuis plusieurs années ».

En fait c'est de la loi de 1959 que date le début de la politique régionale en Belgique (5). En vertu de cette loi, peut être considérée comme région de développement celle qui est caractérisée par de graves difficultés économiques et sociales, ainsi définies : « le déclin effectif ou imminent d'activités économiques importantes devant entraîner la perte d'une fraction notable du revenu régional, celle d'investissements sociaux considérables et des répercussions défavorables sur d'autres activités de la région, comme les services publics et les entreprises commerciales ».

---

(1) ERP-Wirtschaftsplangesetz 1963, 29-7-1963; Bundesgesetzblatt partie II, n° 26, 3-8-1963.
(2) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) in der Fassung vom 3-4-1957, zuletzt geändert am 18-7-1961.
(3) Richtlinien über die Gewährung von Beihilfen für Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus, die von Massnahmen im Sinne des Artikels 56, § 2 des Montanunionsvertrags betroffen werden, 5-1-1962.
(4) Loi du 7-8-1953 concernant l'aide à la création, à l'extension, au rééquipement et à la rationalisation des entreprises industrielles et artisanales; Moniteur belge, 17-10-1953.
(5) Loi du 18-7-1959 instaurant les mesures spéciales en vue de combattre les difficulés économiques et sociales de certaines régions; Moniteur belge, 29-8-1959.

Des quelques quinze régions de développement créées en application de cette loi, huit répondent totalement ou partiellement au critère du déclin régional défini ci-dessus (1).

Certaines dispositions financières de cette loi sont modifiées en 1961, notamment en ce qui concerne la garantie et les subventions de l'Etat (2).

Il convient de signaler la création d'une société nationale d'investissement et de sociétés régionales d'investissement (3), non limitées aux régions connaissant des problèmes de conversion.

Sur le plan social, la législation prévoit des interventions de l'Etat en faveur des travailleurs touchés par les reconversions d'entreprises (4).

Enfin, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, des plans régionaux d'aménagement sont en cours de réalisation (5).

B. *LOCALISATION*

Les régions belges qui bénéficient d'une politique de conversion, selon les dispositions législatives en vigueur depuis 1959, sont les suivantes:

— régions répondant au critère du déclin effectif ou imminent d'activités économiques : le Borinage, le Centre et la région de Huy-Andenne, trois régions présentant des signes de vieillissement général; et la Basse-Meuse, petite zone au nord de Liège particulièrement affectée par les fermetures de charbonnages;

— régions répondant à la fois au critère du déclin et à celui d'un chômage permanent important : les régions de Verviers, caractérisée par la prédominance de l'industrie lainière, et de Tournai-Ath, dominée par les carrières et l'industrie de la bonneterie;

— régions répondant à la fois au critère du déclin et à celui d'une émigration d'une partie notable de la population : les zones de Renaix-Audenarde qui sont des petits centres textiles, et de Grammont caractérisée par les industries du vêtement et du cuir.

Ces huit « régions » ou zones — qui s'étendent d'ouest en est, depuis le haut Escaut jusqu'à la Vesdre — présentent une structure économique très comparable à celle de nombreuses régions britanniques, l'absence de la construction navale mise à part. Dans tous les cas, elles se caractérisent par le déclin d'une ou plusieurs

(1) Arrêté royal du 27-11-1959 portant désignation des régions de développement; Moniteur belge, 16-12-1959.
(2) Loi du 14-2-1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier; Moniteur belge, 15-2-1961 - Arrêté royal du 10-4-1961 portant exécution de la loi du 18-7-1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions, modifiée par la loi du 14-2-1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier; Moniteur belge, 20-4-1961.
(3) Loi du 2-4-1962 constituant une société nationale d'investissement et des sociétés régionales d'investissement agréées; Moniteur belge, 18-4-1962.
(4) Arrêté royal du 20-3-1961 concernant l'intervention de l'Office national de l'emploi dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle ou la réinstallation du personnel recruté en vue de la création, de l'extension ou de la reconversion d'entreprises; Moniteur belge, 28-3-1961.
(5) Loi du 29-3-1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme; Moniteur belge, 12-4-1962.

de leurs activités importantes. A cet aspect s'ajoute toutefois celui d'un vieillissement démographique qui est le plus sensible de toute la Communauté européenne.

III. FRANCE

A. *LEGISLATION*

Les premières références de la politique régionale française aux problèmes de conversion remontent au début de 1955 dans un décret visant à limiter la croissance de la région parisienne. Le lien est ainsi établi entre les excès de la concentration parisienne et la régression de certaines régions : « Cette stagnation et, dans certains départements, cette régression industrielle se combinent dans de nombreux cas avec la crise qui affecte quelques branches d'industrie à la suite de l'évolution des techniques ou des marchés. Il en résulte un chômage auquel il est difficile de remédier sur place, surtout lorsque l'activité en régression est dominante dans la région » (1).

Mais c'est essentiellement avec l'institution d'une prime spéciale d'équipement, l'autorisation accordée aux collectivités locales d'exonérer les entreprises du paiement de la patente (après autorisation du Fonds de développement économique et social), et la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte en vue de la construction, de la vente ou de la location d'immeubles à usage industriel qu'apparaissent les débuts d'une politique de conversion régionale, ces dispositions étant accordées en faveur d'industries nouvelles, pour la remise en marche d'installations industrielles désaffectées ou la conversion d'installations industrielles existantes (2).

Les zones au bénéfice desquelles cette prime peut être accordée sont définies dans un décret ultérieur, qui prévoit notamment celles « où la fermeture décidée ou attendue d'usines ou une réduction importante de leur activité est de nature à créer à bref délai ... un chômage total ou partiel de caractère permanent ou un chiffre élevé et permanent de demandes d'emploi non satisfaites » (3).

L'aire géographique proprement dite d'application de ces dispositions fait l'objet d'un arrête prévoyant vingt-six zones dites « critiques » (4).

En 1959, cinq de ces zones critiques, auxquelles sont jointes trois zones qui ne figuraient pas dans l'arrêté précédent, sont rebaptisées « zones spéciales de

---

(1) Exposé des motifs du décret n° 55-36 du 5-1-1955 tenant à favoriser une meilleure répartition des industries sur l'ensemble du territoire; Journal officiel de la République française, 8-1-1955.

(2) Décret n° 55-878 du 30-6-1955 relatif à l'institution d'une prime spéciale d'équipement - Décret n° 55-879 du 30-6-1955 portant allègements fiscaux en faveur de l'expansion économique régionale - Décret n° 55-880 du 30-6-1955 relatif aux sociétés d'économie mixte ayant pour objet de construire ou d'aménager des immeubles à usage industriel en vue de leur revente; Journal officiel de la République française, 2-7-1955.

(3) Arrêté du 28-8-1955 relatif à la définition des localités ou zones qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant; Journal officiel de la République française, 8-10-1955.

(4) Arrêté du 20-1-1956 relatif à la liste des zones pouvant bénéficier de la prime spéciale d'équipement et des autres mesures prévues par les décrets 55-878, 879 et 880 du 30-6-1955; Journal officiel de la République française, 21-1-1956.

conversion » la prime d'équipement bénéficiant pour ces huit zones d'une procédure d'instruction accélérée et les taux étant calculés forfaitairement (1).

L'aire géographique d'application est également modifiée, certaines zones étant maintenues jusqu'à fin 1960, d'autres jusqu'à fin 1962, auxquelles sont toutefois jointes certaines zones nouvelles (2).

Tandis qu'un montant maximum est fixé pour la prime d'équipement par emploi créé (3), deux nouvelles zones spéciales de conversion sont constituées en 1961 (4) et 1962 (5).

Le IVe plan de développement économique et social (6) prévoit une procédure nouvelle dite des « tranches opératoires » des plans régionaux. Ces tranches ont le même caractère que le plan national, sans en avoir la valeur « impérative », mais en énonçant à une échelle plus précise les opérations à retenir. A cette occasion, une distinction nouvelle est introduite entre « régions d'accompagnement » et « régions d'entraînement », ces dernières bénéficiant d'aides plus importantes. Aux zones spéciales de conversion sera appliquée une politique d'entraînement. Ces régions dites d'entraînement figurent pour la première fois dans la loi de finances de 1964. Cette régionalisation accorde une priorité aux régions situées à l'ouest d'une ligne Cherbourg-Limoges-Montpellier.

Cette législation est enfin modifiée en 1964, les zones spéciales de conversion bénéficiant dorénavant d'une prime de développement industriel, tandis qu'une prime d'adaptation industrielle est instituée en faveur de la création d'activités nouvelles dans les zones où se pose un problème de conversion qui se révèle comme étant particulièrement grave (7).

B. *LOCALISATION*

Un nombre relativement important des zones critiques qui ont été instituées en France ont posé, lors de leur création, des problèmes de conversion dus à la prédominance d'un secteur industriel en état de crise. Il s'agissait notamment de charbonnages (Alès, Autun, Montceau-les-Mines, Béthune, Decazeville, Saint-Etienne), du pétrole (Wissembourg), du textile (Avesnes, Fourmies, vallées des Vosges), de la chapellerie (Aude), du cuir (Fougères) et de la porcelaine (Limoges). Le critère retenu résidait dans le chômage provoqué par la fermeture d'entreprises.

---

(1) Arrêté du 27-3-1959 portant définition des zones spéciales de conversion; Journal officiel de la République française, 28-3-1959.
(2) Décret n° 60-370 du 25-4-1960 modifiant les décrets n° 55-878 du 30-6-1955 et n° 59-483 du 2-4-1959 relatifs à l'institution d'une prime spéciale d'équipement - Arrêté du 15-4-1960 portant application du décret n° 60-370 du 15-4-1960; Journal officiel de la République française, 16-4-1960.
(3) Arrêté du 5-6-1961 modifiant l'arrêté du 15-4-1960 pris en application du décret n° 60-570 du 15-4-1960 relatif à la prime spéciale d'équipement; Journal officiel de la République française, 7-6-1961.
(5) Arrêté du 17-1-1962 portant institution d'une zone spécale de conversion; Journal officiel de la République française, 18-6-1961.
(5) Arrêté du 17-1-1962 portant institution d'une zone spéciale de conversion; Journal officiel de la République française, 24-1-1962.
(6) Loi du 4-8-1962 portant approbation du plan de développement économique et social; Journal officiel de la République française, 7-8-1962.
(7) Décret n° 64-440 du 21-5-1964 instituant une prime de développement industriel et une prime d'adaptation industrielle, Journal officiel de la République française, 26-5-1964.

Ces zones critiques ont ensuite été remplacées par les zones spéciales de conversion qui se caractérisent également, pour la plupart sinon toutes, par de graves difficultés sectorielles : construction navale (Nantes - Saint-Nazaire), hauts-fourneaux (Lorient), activités portuaires (Brest, Bordeaux), porcelaine (Limoges). Dans cet ensemble de zones industrielles, la zone de Montpellier-Béziers a été retenue à la fois pour des motifs de conversion agricole, et par suite de la fermeture d'une importante entreprise de matériel ferroviaire roulant.

Si, après 1960, ces six « zones spéciales de conversion » bénéficient automatiquement du taux maximum de la prime spéciale d'équipement, il convient de souligner également qu'elles se localisent à l'ouest et au sud d'une ligne Caen-Marseille qui, selon le décret du 15 avril 1960, est une région « excentrée par rapport au centre de gravité des pays du Marché commun » et doit, à ce titre, bénéficier de l'effort principal des pouvoirs publics.

Le IVe Plan accorde une mention particulière à trois régions qui, vers 1965, semblent devoir être caractérisées par de graves déséquilibres entre les offres et les demandes d'emploi. Il s'agit de l'Ouest, du Nord - Pas-de-Calais (« qui a été parmi les pionniers de l'industrialisation, mais dont certaines activités anciennes sont exposées à la stagnation sinon à la régression, dans un environnement urbain lui-même vieilli »), et du Massif central (« dont les bassins industriels ont des caractères analogues »).

Enfin, l'arrêté d'application du décret du 21 mai 1964 donne une liste précise des zones bénéficiant de la prime d'adaptation industrielle, à savoir:

— bassins houillers du Nord - Pas-de-Calais (Béthune, Lens), de Lorraine (Forbach, Boulay-Moselle), de Blanzy (Autun, Chalon-sur-Saône, Charolles), de l'Aveyron (Villefranche-de-Rouergue), de Saint-Eloy-les-Mines (Riom), de Graissessac (Béziers, Lodève);

— bassin ferrifère de Lorraine (Briey, Verdun, Thionville);

— zones textiles des Vosges (Saint-Dié, Epinal) et de la Haute-Saône (Lure);

— zone du Boulonnais (Montreuil, Boulogne);

— agglomérations de Montluçon, Béziers, Châteauroux, Le Boucau.

IV. ITALIE

En Italie, les problèmes régionaux ont leur origine dans l'existence de déséquilibres importants dans la répartition géographique des activités économiques. En effet, comme on le sait, le niveau de développement économique des régions méridionales et de certaines zones plus petites du Centre-Nord est considérablement inférieur à celui du reste de l'Italie. Dans ces régions, qui sont caractérisées par le sous-développement, on a poursuivi une vaste politique de développement agricole, infrastructurel et industriel.

Dans les régions méridionales, la politique économique qui y est poursuivie prévoit des incitations importantes et variées à l'industrialisation : allègements fiscaux et facilités de crédit, contributions à fonds perdu en faveur de l'initiative publique et privée, institutions de « zones et de centres industriels » (aree di sviluppo industriale e nuclei di industrializzazione).

Certains de ces allègements sont accordés, bien que dans des proportions moindres, dans les zones défavorisées du Centre-Nord reconnues comme telles par la loi n° 635 de 1957 (1). En outre, la loi Colombo (n° 623 de 1959) est intervenue en faveur des petites et moyennes entreprises en introduisant des facilités de crédit sur tout le territoire national, mais dans le cadre de la loi, une considération particulière peut être réservée aux entreprises qui s'implantent dans les zones défavorisées.

En Italie, les zones d'ancienne industrialisation, connaissant des difficultés d'adaptation, qui rentrent dans le cadre de la présente étude, sont les suivantes:

— les provinces d'Agrigente, de Caltanisetta et d'Enna en Sicile, dont la structure est dominée par l'industrie du soufre;

— le bassin de Sulcis-Inglesiente en Sardaigne, dont le sort est lié à celui de l'industrie extractive, en particulier du charbon;

— les provinces de Trieste et de Gorizia dans lesquelles, aux difficultés de l'industrie des chantiers navals (qui concernent aussi les villes de Palerme, Tarente, Gênes, Livourne et La Spezia) sont venues s'ajouter celles découlant de la rupture des échanges provoquée par les modifications territoriales décidées par le traité de paix.

Pour faire face à ces divers problèmes, on a encouragé une action de reconversion qui porte surtout sur le secteur industriel présentant une importance locale, et on a adopté des mesures qui prévoient la création de zones franches, de zones industrielles, et qui introduisent des allègements fiscaux et des facilités de crédit.

Dans d'autres zones aussi, des phénomènes de déclin se sont manifestés dans certains secteurs industriels qui étaient importants pour les territoires intéressés. C'est le cas de la province de Rovigo où l'extraction du méthane a été interrompue par suite des mouvements de terrain auxquels elle donnait lieu. Des mesures de reconversion ont été prises, mais le sous-développement de la province provient surtout de la prédominance du secteur agricole.

C'est le cas de l'île d'Elbe où l'extraction du fer a subi une forte contraction. Mais cette réduction de l'activité minière a trouvé une compensation dans le tourisme qui est en continuelle expansion. L'île d'Elbe jouit en outre du bénéfice des mesures spéciales pour le Mezzogiorno.

C'est le cas enfin du Monte Amiata où l'exploitation du mercure s'est considérablement réduite; il s'agit d'une très petite zone.

---

(1) La loi n° 635 de 1957 relative à l'intervention extraordinaire de l'Etat dans les zones défavorisées du Centre-Nord a introduit un facteur d'encouragement particulier, à savoir l'exemption pendant dix ans de tout impôt direct sur le revenu des nouvelles entreprises artisanales et des petites industries (de moins de 100 ouvriers et de 500 dans les régions montagneuses), qui se sont établies dans les communes reconnues défavorisées et dans les montagnes, à condition que ces communes aient moins de 20 000 habitants. Dans les communes situées en montagne, les nouvelles entreprises hôtelières et les entreprises de transport par câbles (téléphériques, télésièges, téléskis, etc.) bénéficient également de cette exemption. Au 30-4-1963, 2 090 communes, soit environ 44 % du total des communes du Centre-Nord, avaient été reconnues comme sous-développées en vertu de cette loi.

V. LUXEMBOURG

Avant le vote de la loi-cadre de 1962, l'intervention de l'Etat s'est faite par la voie budgétaire. Les crédits ont principalement été destinés à l'adaptation, la conversion ou l'extension d'entreprises existantes et à la création d'entreprises nouvelles. En 1961 notamment une aide relativement importante a été imputée au budget du ministère des affaires économiques pour la conversion d'une entreprise.

Depuis 1962, une loi-cadre et deux règlements d'application précisent les modalités de la politique régionale luxembourgeoise (1).

Les problèmes de conversion luxembourgeois se localisent dans la zone de Wiltz, petit centre de l'industrie du cuir, dont les entreprises ont disparu pour faire place à des établissements industriels appartenant à d'autres secteurs industriels.

VI. PAYS-BAS

Les difficultés que connaissent certaines régions néerlandaises n'étant généralement pas le fait de leur ancienne industrialisation, les aspects de conversion ne constituent pas l'essentiel de la politique régionale néerlandaise.

Toutefois, il est particulièrement intéressant, dans le cadre du présent rapport, de noter que la première loi néerlandaise de développement régional s'appliquait exclusivement à la seule région de ce pays qui ait été confrontée avec des problèmes de conversion : le Sud-Est de la province de Drenthe. Cette loi (2) de 1951 a véritablement servi de prototype à la politique régionale néerlandaise, qui a été lancée au bénéfice des régions à développer en 1952 (3), le régime des primes dans les « noyaux industriels » faisant l'objet d'un décret en 1953 (4). Depuis lors, la politique néerlandaise a fait l'objet de modifications mineures, notamment en 1958.

Si les régions à développer des Pays-Bas ont été retenues, en considération des critères du chômage et des migrations, le critère spécifique à la région formée par le Sud-Est de la Drenthe (c'est-à-dire Emmen) consistait dans le déclin rapide de l'exploitation de la tourbe.

---

(1) Loi du 2-6-1962 ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale, et d'en stimuler l'expansion; Memorial, n° 31, 19-6-1962 - Règlements d'exécution des 31-7-1962 et 18-8-1962; Mémorial, n° 50, 9-9-1962.

(2) Wet van 13-7-1951 houdende wijziging van het tiende hoofdstuk der rijksbegroting voor het dienstjaar 1950 (deelneming in uitvoering ontwikkelingsplan ZO-Drente), Staatsblad n° 291.

(3) Wet van 23-6-1952 houdende wijziging van het tiende hoofdstuk der rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 (deelneming in de uitvoering van de eerste phase van de ontwikkelingsplannen voor Zuidwest- en Oost-Groningen, Oost-Friesland, Noordoost-Overijsel, Oostelijk Westfriesland (NH), Zuidwest- en Noordoost-Brabant en Noordelijk Limburg, Staatsblad n° 358.

(4) Ministerie van Economische zaken : Bekendmaking betreffende premieregeling bevordering industrievestiging kerngemeenten; Nederlandse Staatscourant, 30-7-1953.

CHAPITRE II

Les politiques de conversion régionale à l'extérieur de la Communauté européenne

I. GRANDE-BRETAGNE

A. *LEGISLATION*

Les premières dispositions allant dans le sens d'une politique de conversion régionale en Grande-Bretagne remontent à l'année 1934 avec la promulgation d'une loi sur les « régions spéciales », loi qui est amendée en 1936 et 1937.

Mais si l'on néglige ces premiers textes, que l'approche du conflit mondial ne permet guère d'appliquer, c'est de 1945 que date en fait le début de la politique par l'adoption d'une loi sur la répartition de l'industrie (1). Celle-ci a pour objet de « favoriser le développement de certaines régions, de contrôler les bâtiments industriels en veillant à une répartition équilibrée de l'industrie ».

Dès 1945, la politique régionale britannique est toute entière une politique de conversion. Elle s'applique au bénéfice de « régions à développer » dont la structure économique est dominée par les charbonnages, la sidérurgie, la construction navale, le textile et accessoirement par les activités portuaires. La loi de 1945 donne le pouvoir au Board of Trade d'acquérir et d'aménager des terrains, d'y construire des bâtiments pour l'industrie, d'améliorer les services publics, d'aménager les terrains laissés à l'abandon; elle donne à la Trésorerie le pouvoir d'accorder certaines aides. Compte tenu de quelques amendements en 1950, 1953 et 1958, cette loi peut être considérée comme l'instrument de la diversification industrielle dans les régions britanniques d'ancienne industrialisation. La loi de 1947 sur l'aménagement du territoire (2) ne peut être omise dans cet ensemble juridique étant donné qu'elle prévoit la délivrance d'autorisations de bâtir en fonction d'une répartition convenable de l'industrie.

Depuis 1960, une loi sur l'emploi de la main-d'œuvre locale (3) remplace les textes antérieurs. Elle en modifie quelque peu l'aire géographique d'application, tout en renforçant les pouvoirs d'intervention du gouvernement britannique, notamment sous forme d'aides financières. En 1963 sont introduites de nouvelles dispositions budgétaires permettant aux entreprises s'implantant dans les régions de conversion de procéder à des amortissements accélérés.

Au cours de l'année 1963 sortent plusieurs « livres blancs » qui semblent annoncer une modification de la législation britannique, tant dans ses instruments que dans son application.

Devant l'aggravation du chômage dans les anciennes régions déprimées, la poursuite de l'émigration au départ de celles-ci, et la concentration grandissante dans la région londonienne et les Midlands, une nouvelle approche des problèmes est

(1) Distribution of Industry Act, 1945.
(2) Town and Country Planning Act, 1947.
(3) Local Employment Act, 1960.

jugée souhaitable [1]. Les deux premiers « plans régionaux » publiés fin 1963 se rapportent à l'Ecosse centrale [2] et à la côte Nord-Est [3].

Les aides directes accordées pour la conversion régionale consistent en subventions à concurrence de 25 % du coût des bâtiments, lorsque les entreprises construisent elles-mêmes leur usine, et de 10 % du coût des machines et équipements. Le Board of Trade peut octroyer des crédits aux entreprises dans la mesure où le rapport entre la dépense et le nombre d'emplois créés est jugé satisfaisant; les taux varient entre 5 et 6,5 %. Depuis 1963, les entreprises existantes ou s'installant dans les districts à développer peuvent comptabiliser une « dépréciation libre » de leurs nouvelles installations ou de leur nouveau matériel; cet amortissement accéléré vient en déduction des impôts, et s'ajoute aux 30 % de réduction d'impôts dont bénéficie toute entreprise britannique au cours de sa première année d'activité.

B. *LOCALISATION*

En Grande-Bretagne, les régions qui font l'objet d'une politique de conversion ont connu l'évolution suivante:

— de 1945 à 1958, elles s'appellent « régions à développer » (development areas), et la liste précise en est annexée à la loi de 1945;

— de 1958 à 1960, tout en continuant de s'appeler « régions à développer », elles se définissent comme des régions « souffrant d'un taux élevé de chômage »;

— depuis 1960, il s'agit de « zones à développer » (development districts) dont la liste n'est pas annexée à la loi de 1960, et qui correspondent aux localités « qui souffrent ou qui sont menacées d'un taux élevé de chômage ».

Du point de vue de l'aire géographique de leur application, ces lois diffèrent moins dans les critères dont elles s'inspirent que dans le fait qu'elles énumèrent ou non les régions de conversion.

En 1945, la liste des régions annexée à la loi reprenait celles qui avaient souffert d'un chômage élevé dans l'entre-deux-guerres par suite de la crise d'un certain nombre de leurs industries de base : charbonnages (sud du pays de Galles, côte Nord-Est, Cumberland, Ecosse centrale), textiles (Lancashire), trafic portuaire (Mersey). Aucun critère de délimitation n'est défini dans la loi, mais ces régions sont connues pour l'inadaptation qu'elles ont montrée dans l'entre-deux-guerres, ayant eu pendant vingt ans un chômage oscillant entre 10 et 40 %.

Depuis 1960, la liste des régions n'est plus annexée à la loi, mais le critère de sélectivité demeure un taux de chômage élevé. L'absence de liste à priori permet une plus grande souplesse d'application de la loi, et notamment l'intervention pour des zones de plus faible importance démographique, comme par exemple les Highlands d'Ecosse, l'extrémité occidentale des Cornouailles, et diverses zones

---

[1] National Economic Development Council : Conditions favourable to faster growth, Londres, HMSO, avril 1963.
[2] Central Scotland : A Programme for Development and Growth, Edimbourg HMSO, novembre 1963.
[3] The North East : A Programme for Regional Development and Growth, Londres, HMSO, novembre 1963.

côtières, où l'émigration est importante. Par chômage élevé, il faut entendre un minimum de 4,5 %, étant entendu qu'en 1960 la moyenne nationale était de 2 %.

Une liste des zones à développer est publiée chaque année. Le taux moyen de chômage pour l'ensemble de ces zones est actuellement de 6,5 %. Si le gouvernement britannique peut à tout moment exclure ou inclure des zones dans cette liste, certaines de celles qui y figurent ne pourront en aucun cas en être supprimées.

Dans l'ensemble, toutefois, la répartition géographique de ces régions a relativement peu varié depuis 1945, et se caractérise par le fait qu'aucune ne se situe dans la partie sud-est de l'Angleterre. Alors que ces régions englobaient près du cinquième de la population du Royaume-Uni en 1945, elles n'en représentent plus, avec la législation de 1960, que le huitième. Elles comptent des concentrations urbaines très importantes comme Glasgow, Dundee, Newcastle, Middlesbrough, Liverpool, Swansea et Belfast, qui correspondent généralement aux sièges anciens de l'industrie lourde : charbonnages, sidérurgie, construction navale, et textiles.

II. ETATS-UNIS D'AMERIQUE

A. *LEGISLATION*

De toutes les politiques de conversion régionale analysées dans le présent rapport, la politique américaine est la plus récente. Elle date en effet de 1961 avec l'adoption d'une loi sur le « redéveloppement régional » (1).

La législation américaine prévoit une aide aux régions qui présentent des taux de chômage atteignant au moins 6 % de la population active, et s'élevant à 50 % au-dessus de la moyenne nationale au cours de trois des quatre années antérieures, à 75 % au-dessus de la moyenne nationale au cours de deux des trois années antérieures, ou de 100 % au-dessus de la moyenne nationale au cours d'une des deux années antérieures.

La loi crée une administration pour le « redéveloppement » régional, et prévoit diverses aides aux entreprises disposées à s'installer dans ces régions, sous forme de prêts et d'assistance technique, et d'assistance financière aux pouvoirs locaux.

Les aides aux entreprises des régions à redévelopper portent principalement sur des prêts d'une durée maximum de vingt-cinq ans à 4 % d'intérêt, et exceptionnellement sur des primes d'équipement.

B. *LOCALISATION*

L'intervention de l'Area Redevelopment Administration s'est portée en faveur des Etats ou zones connaissant des taux de chômage élevés, à savoir principalement dans le Nord-Est : Massachussets, Pennsylvania, West Virginia, mais aussi certaines zones du Michigan, de la Géorgie, de l'Illinois et de l'Oregon.

(1) Area Redevelopment Act, 1-5-1961.

CHAPITRE III

La conversion régionale dans les traités européens

Les traités européens contenant des dispositions relatives à la conversion régionale sont ceux qui instituent la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et la Communauté économique européenne.

I. COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Les aspects de conversion régionale du traité instituant la CEE peuvent être examinés selon les dispositions générales de ce traité, selon ses dispositions à caractère régional, et enfin selon celles qui créent la Banque européenne d'investissement.

A. *DISPOSITIONS GENERALES DU TRAITE INSTITUANT LA CEE*

La création d'un espace économique unifié se réalise à la fois par la suppression des obstacles aux échanges, et par la mise en œuvre de politiques communes dans divers domaines, selon des procédures prévues par le Traité.

Les implications de conversion régionale de ces dispositions générales sont les suivantes:

1. L'application des dispositions du Traité concernant les échanges commerciaux (art. 9 à 37) — c'est-à-dire la libre circulation des marchandises, l'élimination des droits de douane entre les Etats membres, l'établissement d'un tarif douanier commun et la suppression des restrictions quantitatives entre les Etats membres — oblige toutes les entreprises à des efforts d'adaptation aux conditions de la libre concurrence dans un marché élargi. Ses conséquences varieront selon la structure économique et le dynamisme de chaque région. L'intensification de la concurrence dans un marché élargi peut accélerer certaines transformations que l'évolution technique aurait en tout état de cause rendues inévitables;

2. La mise en œuvre d'un marché commun ne doit pas cependant avoir pour effet d'aggraver les problèmes de conversion que connaissent certaines régions, mais doit au contraire comme le dit l'article 2 du Traité « 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 »;

3. Il convient en outre, dans le cadre général de dispositions sur la coordination des politiques économiques (art. 6 et 145), que les Etats membres coordonnent leur politiques régionales, et notamment leurs politiques de conversion, pour atteindre les objectifs du Traité.

B. *DISPOSITIONS A CARACTERE REGIONAL DU TRAITE INSTITUANT LA CEE*

Les articles du traité de Rome intéressant la conversion régionale se rapportent aux aides, aux tarifs de transports, au Fonds social et aux mesures de sauvegarde.

1. Les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne sont compatibles avec le marché commun (art. 92, par. 2, *c*) dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. D'autres aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun lorsqu'elles sont 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 (art. 92, par. 3, *a*) de même que les aides destinées à faciliter le développement de certaines régions, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (art. 92, par. 3, *c*). Si les dispositions de l'article 92 sont généralement évoquées à l'appui des politiques régionales nationales, et notamment celles de conversion, un aspect particulier est réservé à la construction navale, qui constitue un secteur en difficulté dans de nombreuses régions [1].

2. Dans le domaine des transports, et particulièrement en matière de politique tarifaire, si le Traité interdit les discriminations (art. 79), il autorise toutefois les tarifs de soutien en faveur d'une ou plusieurs entreprises ou industries particulières, en tenant compte notamment d'une politique régionale appropriée, et des problèmes des régions gravement affectées par les circonstances politiques (art. 80).

Ces dispositions paraissent répondre particulièrement aux problèmes des régions dont le déclin est provoqué par la rupture des échanges. Le Traité est d'ailleurs plus explicite puisqu'il prévoit (art. 82) que les dispositions relatives aux transports ne font pas obstacle aux mesures prises dans la république fédérale d'Allemagne, pour autant qu'elles soient nécessaires pour compenser les désavantages causés, par la division de l'Allemagne, à l'économie de certaines régions de la République fédérale affectées par cette division. Il convient de mentionner également les dispositions (art. 75, par. 3) relatives aux transports internationaux lorsque ceux-ci sont susceptibles d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions.

3. Si le Fonds social européen institué par le Traité (art. 123) est destiné à faciliter la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, les aides qu'il octroie s'inspirent largement d'une politique de conversion, puisqu'elles sont accordées dans les conditions suivantes, en vertu de l'article 125 paragraphe 1:

« Sur demande d'un Etat membre, le Fonds, dans le cadre de la réglementation prévue à l'article 127, couvre 50 % des dépenses consacrées par cet Etat ou par un organisme de droit public à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité:

a) à assurer aux travailleurs un réemploi productif par:

— la rééducation professionnelle,

— des indemnités de réinstallation;

b) à octroyer des aides en faveur des travailleurs dont l'emploi est réduit ou suspendu temporairement en tout ou en partie à la suite de la conversion de

[1] « Les aides à la construction navale existant à la date du 1-1-1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière, sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables à l'élimination des droits de douane » (art. 92, par. 3, *c*).

l'entreprise à d'autres productions, pour leur permettre de conserver le même niveau de rémunération en attendant d'être réemployés pleinement ».

Le règlement relatif au Fonds social européen [1] précise que, par reconversion, il faut entendre « tout changement non provisoire du programme de production d'une entreprise ou partie d'entreprise ayant son propre programme de production, affectant les éléments déterminants de ce programme et ayant pour but la production de nouveaux produits se différenciant des anciens autrement que par des améliorations ou des compléments. Ce changement doit être accompagné d'une suspension temporaire ou d'une réduction de l'activité rétribuée du personnel, après qu'auront été épuisées les possibilités d'emploi approprié offertes par l'entreprise elle-même, et doit permettre le réemploi de tout ou partie de ce personnel après la période de reconversion ».

Pour se limiter au personnel d'une entreprise contrainte de réduire son activité, ces dispositions du Fonds social européen n'en sont pas moins susceptibles de constituer un instrument de conversion régionale. Toutefois, son intervention appelle un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, pour autant que soient respectées les conditions prévues par le règlement n° 9 modifié par le règlement n° 47/63/CEE, l'octroi du concours du Fonds est un droit. Il s'ensuit que, le Fonds étant dépourvu du pouvoir d'initiative et n'intervenant qu'à posteriori, toutes les initiatives prises par les Etats ou par des organismes de droit public, dans le cadre de l'article 125 du traité de Rome, entraînent automatiquement l'octroi du concours du Fonds, et celui-ci peut donc entrer, à titre prévisionnel, dans l'établissement de tout programme visant à la réadaptation professionnelle de la main-d'œuvre et respectant dans son exécution toutes les dispositions réglementaires concernant les interventions du Fonds.

En outre, suivant les dispositions de l'article 18 du réglement n° 9, les collectivités publiques décentralisées entrent dans la définition des organismes de droit public habilités à réaliser les opérations auxquelles le Fonds peut apporter son concours. Par ce biais, une impulsion certaine peut être donnée à des initiatives prises à l'échelon régional ou local.

Comme les conditions posées par le réglement n° 9 se ramènent, pour l'essentiel, au respect de certains critères de nécessité et d'efficacité — état de chômage ou de sous-emploi, nécessité de la rééducation, réemploi des travailleurs dans certains délais — sans qu'il soit fait aucune distinction selon l'origine géographique ou professionnelle des travailleurs, le Fonds social européen est déjà en mesure d'exercer une influence efficace en matière de réadaptation professionnelle, pour autant que les Etats ou les collectivités publiques décentralisées prennent les initiatives appropriées.

Par ailleurs, les interventions du Fonds dans des opérations de réinstallation ou en faveur des travailleurs touchés par une reconversion, contribuent directement au réemploi de travailleurs, pour lesquels se poserait un problème de réadaptation professionnelle, si cette réinstallation ou cette reconversion ne pouvaient pas être réalisées.

---

[1] Règlement n° 9 du Conseil concernant le Fonds social européen; texte applicable à partir du 30-6-1963, suite à l'entrée en vigueur du règlement n° 47/63/CEE du Conseil portant modification du règlement n° 9.

4. Les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle, adoptés par décision du Conseil en date du 2 avril 1963, tiennent compte, d'une manière générale, comme le confirme le deuxième paragraphe de son préambule, des besoins découlant du développement régional. Ces principes prévoient notamment des mesures particulières en vue de promouvoir la formation et le perfectionnement du personnel enseignant et des instructeurs appelés à exercer leurs activités dans les régions moins favorisées de la Communauté économique européenne.

Selon les prévisions concernant la demande et l'offre de travail, des initiatives seront prises, notamment par l'établissement de programmes de formation appropriés. Ces initiatives et programmes viseront la formation accélérée d'adultes ainsi que la conversion et la réadaptation professionnelle, compte tenu des situations provoquées par l'expansion ou la régression économique, des transformations technologiques et structurelles et des nécessités particulières de certaines catégories professionnelles ou régions déterminées.

5. Les mesures de sauvegarde prévues au Traité (art. 226) peuvent enfin être interprétées comme un instrument limité et temporaire de conversion régionale. En effet, si, au cours de la période de transition, des difficultés se présentent, pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, un Etat membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation. C'est la Commission qui fixe ces mesures, en choisissant celles qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun.

C. *BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT*

La Banque européenne d'investissement est une institution créée par l'article 129 du traité de Rome.

Elle a pour mission de « contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. A cette fin, elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties, sans poursuivre de but lucratif, le financement de projets dans tous les secteurs de l'économie » (art. 130).

La nature des projets susceptibles d'être financés par la Banque est définie au même article 130. Tandis que le paragraphe *a*) se rapporte à la mise en valeur des régions moins développées, et le paragraphe *c*) aux projets d'intérêt commun, le paragraphe *b*) contient des dispositions qui paraissent répondre aux exigences d'une politique de conversion régionale : « projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressif du marché commun, qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats membres ».

Ce paragraphe permet d'inclure la conversion à l'échelle régionale dans les projets susceptibles d'être financés par la Banque. Il importe cependant de souligner que l'opération de conversion doit être « appelée » par l'existence du marché commun, ne serait-ce que d'une manière indirecte — comme dans le cas des chantiers

navals où le lien avec le marché commun se situe sur le plan de la réglementation — et que l'opération doit avoir une certaine ampleur.

La Banque n'accorde pas de réduction sur les taux d'intérêt, mais ses statuts prévoient que « dans le cas où, compte tenu du caractère spécifique du projet à financer, une réduction du taux d'intérêt paraît indiquée, l'Etat membre intéressé ou une tierce instance peut accorder des bonifications d'intérêt, dans la mesure où leur octroi est compatible avec les règles fixées à l'article 92 du Traité » (1). Ces dispositions sont de nature à permettre à la Banque de poursuivre une politique de crédit tenant compte de préoccupations régionales.

Celles-ci portent toutefois sur trois types de problèmes entre lesquels le Conseil des gouverneurs de la Banque a établi une certaine hiérarchie. Aux termes de directives générales (2), il apparaît que les projets de reconversion ne bénéficient pas de priorité. Ils figurent après les projets de mise en valeur des régions moins développées et après les projets d'intérêt commun. Il convient toutefois de noter que ces directives pourraient être, le cas échéant, adaptées aux exigences de la réalisation progressive du marché commun.

L'application de l'article 130 *b*) du Traité est analysée ci-après aux divers points de vue suivants : la conversion au sens du Traité, l'ampleur des projets, leur nature, les critères de leur admissibilité, le montage financier de l'opération et les conditions de financement.

1) *La conversion au sens du Traité*

L'article 130 *b*) du Traité peut faire et a déjà fait l'objet d'une interprétation assez souple. Toutefois, il établit un lien entre le projet à financer et les effets progressifs du marché commun. Par ailleurs, il se réfère à des entreprises et des activités nouvelles, ce qui ouvre la porte à la micro-région, plutôt qu'à la région telle qu'elle est généralement entendue dans le présent rapport. En fait, les deux projets de conversion financés jusqu'à présent par la BEI concernent des entreprises dont le rayonnement ne dépasse pas celui d'une petite zone.

2) *L'ampleur des projets*

L'ampleur des projets peut se mesurer à la fois par le montant du financement, par celui de l'investissement, et par les emplois créés.

Des deux projets dont le conseil d'administration de la Banque a approuvé le financement jusqu'à ce jour, l'un se monte à 4,8 et l'autre à 3 millions d'unités de compte (c'est-à-dire de dollars). Ils représentent un investissement global de 40 millions d'unités de compte environ.

Les emplois créés par ces deux projets affectent, dans un cas, environ un millier de travailleurs dont 90 % sont en provenance de la firme qui est conduite à réduire son activité; dans le second cas, 250 postes de travail sont occupés par des travailleurs licenciés d'une firme qui en comptait 2 000.

Les chiffres relatifs à ces divers projets révèlent un investissement fixe de 24 000 dollars par poste d'emploi durable, ce qui est certainement élevé.

---

(1) Article 19 du protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement.
(2) Banque européenne d'investissement : Rapport annuel 1958; annexe III : directives générales relatives à la politique de crédit de la Banque.

3) *La nature des projets*

Bien qu'il soit difficile de dégager des conclusions définitives au départ des deux opérations financées par la BEI, il est intéressant de noter qu'elles concernent toutes deux des reconversions dites « externes », entendant par là qu'il s'agit de création en dehors du cadre physique de la firme d'une activité spécifiquement nouvelle. La reconversion a impliqué dans les deux cas, non seulement des équipements nouveaux et des techniques nouvelles, mais un site nouveau situé à quelques kilomètres de l'ancienne localisation. Dans un cas, il s'agit de la fabrication de charpentes métalliques telles que, par exemple, structures pour hangars, ponts métalliques, pylônes, bâtiments industriels, en lieu et place d'un chantier naval situé à Livourne. Dans l'autre cas, il s'agit de la fabrication de moteurs diesel rapides pour locomotives et bateaux et de celle de machines outils, à la place d'une partie d'un chantier naval situé dans la Loire-Atlantique.

4) *Critères d'admissibilité des projets*

Le financement de la conversion régionale soulève le problème des risques plus élevés des opérations. Le changement radical d'activité ou l'implantation d'unités nouvelles dans une région de conversion doivent souvent être entrepris dans des conditions difficiles : poids des infrastructures inadaptées ou vieillies, main-d'œuvre instable, coûts sociaux élevés pour indemnisations, recyclage et formation, nécessité de salaires élevés pour « compenser » parfois le manque d'attraction des lieux, tout cela surcharge dès le départ le plan de fonctionnement de la nouvelle entreprise.

Il n'est pas possible à la Banque européenne d'investissement d'aller à l'encontre du principe de base sur lequel repose toute institution bancaire, fût-elle d'intérêt public, à savoir que seuls peuvent être pris en considération des projets sains, c'est-à-dire rentables au sens financier où ce mot est généralement entendu.

5) *Montage financier de l'opération*

Les règles statutaires de la BEI subordonnent l'octroi de prêts à la mise en œuvre d'autres moyens de financement, tandis qu'elles autorisent des bonifications par des instances tierces (art. 18 et 19 des statuts). Ces deux dispositions sont particulièrement conciliables avec le financement de la conversion. Les autres sources de financement peuvent notamment être complétées par les subventions, les primes d'équipement ou les bonifications d'intérêt. Elles apparaissent comme des moyens temporaires pour donner à la firme l'assise voulue pendant la période difficile du démarrage.

6) *Conditions de financement*

Les diverses conditions techniques des opérations (taux d'intérêt, durée des prêts, différé, risque de change, sûretés, etc.) sont déterminées par la politique générale de la Banque.

En ce qui concerne le niveau des taux d'intérêt, qui constitue un aspect particulièrement important du financement de la conversion, on est obligé de s'en tenir aux statuts (art. 19) qui indiquent que les taux d'intérêt doivent être adaptés aux conditions qui prévalent sur le marché des capitaux.

II. COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

Toute action économique comporte une implication régionale et la Haute Autorité, en ce qui la concerne, a pu mesurer, au fur et à mesure du développement de ses actions, l'importance des implications régionales de sa politique.

Le Traité donne à la Haute Autorité mission de veiller au développement et à la continuité de l'emploi, au relèvement du niveau de vie, et d'éviter des troubles fondamentaux et persistants dans les économies, c'est-à-dire dans les diverses régions des Etats.

Les travailleurs, aussi bien que les populations, sont particulièrement sensibles à ce qui survient dans leur horizon familier, et même si ce n'était obligation particulière du Traité, la Haute Autorité devrait y veiller sous peine de manquer à sa vocation politique générale.

Ces quelques commentaires se limiteront à une rapide revue des points qui sont pour la Haute Autorité les plus importants du fait qu'ils éclairent le plus directement, d'une part, sa responsabilité propre, d'autre part, le sens de ses actions.

La Haute Autorité est consciente que sa responsabilité vis-à-vis des régions — qui est d'ailleurs une responsabilité toujours conjointe avec celle des gouvernements intéressés — joue non seulement lorsqu'il y a régression des activités régionales (ceci est bien clair et met aussitôt en jeu tous les mécanismes de la réadaptation et de la reconversion), mais également lorsqu'il y a croissance régionale, développement des activités charbon et acier.

Pour être d'un autre ordre, les problèmes que pose la croissance d'industries de base ne sont pas moindres pour les régions et leurs populations que ceux de la régression; il faut les prévoir et les traiter avec une attention équivalente.

La politique d'investissement, éclairée par la définition des objectifs généraux et conduite judicieusement, constitue un des principaux moyens de faciliter cette croissance.

A. *LES INTERVENTIONS DE LA CECA EN FAVEUR DE LA CONVERSION*

Pour ce qui concerne les mesures d'ajustement dans les domaines relevant de la CECA, il convient de distinguer, d'une part, les formes des interventions prévues par le Traité et, d'autre part, les justifications de ces interventions.

1) *En ce qui concerne les formes*

Les dispositions du Traité n'ont pas varié:

— l'article 46, paragraphe 3, alinéa 4,

— le paragraphe 23 des dispositions transitoires, valable jusqu'au 10 février 1960,

— l'article 56 avant révision, devenu article 56 I,

— l'article 56 après révision, dit article 56 II.

Toutes ces dispositions sont les mêmes et elles prévoient essentiellement:

a) l'initiative du gouvernement intéressé;

b) la participation de la Haute Autorité (selon toutes modalités à déterminer) à l'étude des programmes d'activités nouvelles;

c) des aides aux travailleurs dites aides de réadaptation versées à fonds perdu et pour une part équivalente par le gouvernement intéressé (les formes de cette équivalence étant parfois différentes d'un cas à l'autre);

d) des facilités au financement de projets industriels par prêts et garanties,

— ceci soit dans des industries CECA,

— soit dans toutes autres industries, avec avis conforme du Conseil spécial des ministres.

2) *En ce qui concerne les justifications*

— celles de l'article 46, paragraphe 3, alinéa 4, sont liées à l'évolution du marché ou aux transformations techniques;

— celles du paragraphe 23 étaient les conséquences de l'établissement du marché commun; elles ont pris fin le 10 février 1960;

— celles de l'article 56 avant révision (devenu article 56 I) sont liées aux conséquences du progrès technique (elles se sont révélées jusqu'ici d'application difficile);

— celles de l'article 56 révisé (article 56 II) sont liées aux modifications structurelles du marché et des conditions de l'écoulement des produits.

Il est donc juste de dire que la révision de l'article 56 a investi la Haute Autorité d'une responsabilité décisive en ce qui concerne le développement des régions caractérisées par la présence d'industries du charbon et de l'acier.

Les modifications déjà intervenues dans la structure du marché de ces produits et celles qui sont prévisibles confirment cette thèse.

B. *LES ETUDES*

Il n'est pas certain que toute la portée et tous les développements possibles des dispositions du Traité relatives aux études (art. 46, par. 3, al. 4 et 5) aient toujours été justement appréciés.

Cet article, qui fait obligation à la Haute Autorité de prévoir par la définition d'objectifs généraux, des programmes prévisionnels, répond logiquement aux mêmes exigences dans les paragraphes 4 et 5 en ce qui concerne l'emploi et les conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre.

L'article 46, paragraphe 3, alinéa 4 contenait, avant la lettre, l'esprit de la révision de l'article 56, puisqu'il prévoyait l'étude des possibilités de réemploi de la main-d'œuvre rendue disponible soit par évolution du marché, soit par transformation technique.

Ceci est d'autant plus important qu'il résulte de l'expérience, encore limitée mais déjà suffisante, de la Haute Autorité, qu'il convient de prévoir les évolutions des secteurs dont elle a la charge très longtemps à l'avance; qu'il s'agisse d'implantations nouvelles, de substitution ou de diversification, des activités industrielles sont longues et délicates à créer.

Pour cela, il faut être informé à temps et, en ce qui concerne l'utilisation de l'article 46, paragraphe 3, alinéa 4, qui est à l'initiative des gouvernements, il faut être saisi à temps. En particulier lorsqu'il s'agit de faire face à des problèmes de régression, ceci ne manque pas de soulever un certain nombre de difficultés.

Pour de nouveaux programmes d'investissement, comme pour des opérations de modernisation ou de reconversion, les entreprises sont le plus souvent libres du moment de leur choix. Il est vrai qu'en économie de marché, l'annonce préalable de décisions de ce type ne manque pas de connaître certaines limites.

Par ailleurs, les pouvoirs publics nationaux ou européens se trouvent devant la nécessité de prévoir à temps les mesures nécessaires. La dimension régionale constitue ici la solution la plus adéquate aux problèmes posés.

La définition de programmes d'ensemble de développement ou de reconversion est donc particulièrement souhaitable. Les gouvernements sont d'ailleurs de plus en plus conscients de la nécessité de définir les programmes longtemps à l'avance et, puisqu'ils ont en cette matière le droit d'initiative, ils sont de plus en plus enclins à solliciter la participation de la Haute Autorité à la définition de ces programmes. C'était déjà le cas du gouvernement belge lorsqu'il a demandé à la Haute Autorité de participer à la constitution du programme pour la région « Centre-Charleroi-Borinage », pour le gouvernement français qui a sollicité la participation de la Haute Autorité pour l'élaboration de programmes au Boucau, à Montceau-les-Mines, à Decazeville et en Lorraine, pour le gouvernement italien pour les programmes de développement de Piombino, de l'Ombrie, et récemment de la Sardaigne; c'est aussi le cas du gouvernement allemand.

L'utilisation judicieuse des moyens de l'article 46 permet à la Haute Autorité de faire face au champ assez vaste de ses responsabilités en ces matières.

Ceci implique que les programmes d'action régionale soient étayés par un effort constant de documentation et d'information d'un type plus général.

A titre d'exemple, il est possible d'indiquer que cet effort de documentation et d'information est essentiellement axé:

1) sur les problèmes généraux de la reconversion industrielle : organismes d'action régionale, zonings industriels, financement de bâtiments industriels;

2) sur une double information concernant les régions charbon-acier:

a) une information tenue à jour et orientée vers la prévision des structures socio-économiques de ces régions,

b) un inventaire des opérations de reconversion et de modernisation (avec ou sans l'intervention des organisations européennes) dans ces mêmes régions.

Les exigences d'une politique de développement, et plus encore — étant connus les risques immédiats pour l'emploi — de reconversion, apparaissent alors clairement. Le principe essentiel en devient la nécessité de renverser l'ordre dicté par l'obligation de faire face aux cas concrets et immédiats de reconversion industrielle. Il faut que les opérations de reconversion de la Haute Autorité soient prévues et programmées à l'avance, que les dispositions de l'article 56 jouent pour faciliter le financement de nouvelles industries, puis que soient utilisées, mais à ce moment

seulement, les dispositions concernant la main-d'œuvre (aide à la formation professionnelle, compensation de salaires, etc.).

Ce calendrier des opérations garantit alors toute l'efficacité des aides de réadaptation.

Au travailleur, il permet non seulement de toucher une indemnité, mais aussi de recevoir les moyens véritables de son réemploi et de sa formation professionnelle. Au nouvel entrepreneur qui accepte, avec certaines obligations, de reprendre des travailleurs de ses industries, il permet de profiter des avantages qui sont accordés à la main-d'œuvre, et de compenser une moindre productivité de celle-ci dans la période de démarrage de son entreprise.

On peut donc dire que l'efficacité des moyens dont la Haute Autorité dispose sera multipliée par un déroulement judicieux du moment d'octroi de ces aides.

La Haute Autorité n'a pas en ce domaine de droit d'initiative, c'est pourquoi elle attache un prix particulier à une liaison étroite avec les gouvernements, et plus précisément avec les administrations nationales.

Le comité d'experts pour la reconversion industrielle, créé auprès de la Haute Autorité, constitue un des moyens privilégiés de ces liaisons. Ce comité informe et documente la Haute Autorité, et facilite la préparation des opérations. La Haute Autorité envisage de donner à ce comité toute l'extension nécessaire.

Les activités de politique régionale de la Haute Autorité dépassent largement le secteur du charbon et de l'acier; des liaisons étroites ont été établies avec la Commission et la Banque européenne d'investissement.

Le groupe de travail commun créé entre la Haute Autorité, la Commission et la Banque répond à cet objectif. Il a notamment déjà permis une instruction en commun des projets de reconversion soumis à la Haute Autorité.

CHAPITRE IV

Aspects institutionnels de la conversion régionale

Les solutions aux problèmes d'inadaptation régionale — ou les politiques de conversion régionale — mettent en cause les institutions. A quel niveau institutionnel une politique de conversion régionale doit-elle être conduite ? Quels sont les organes qui paraissent les plus aptes à concevoir et à appliquer une telle politique ? Dans les lignes qui suivent, on ne se propose pas d'analyser tous les rouages administratifs qui touchent aux problèmes de développement régional (1), mais bien de se limiter aux aspects institutionnels spécifiques à la conversion régionale.

(1) Voir le rapport du groupe n° 3.

Il paraît commode d'étudier ces aspects aux divers plans : national, régional, local, collaboration avec les populations.

I. LES INSTITUTIONS AU PLAN NATIONAL

Au niveau national, la politique de conversion régionale est généralement du ressort du ministère des affaires économiques.

En *Allemagne*, la politique de conversion régionale relève à la fois du ministère des affaires économiques du Bund et des ministères des Länder. La coordination entre eux est assurée par les responsables régionaux du Bund et des Länder qui se réunissent sous la présidence du ministre des affaires économiques.

En *Belgique*, la politique de conversion régionale dépend du ministère des affaires économiques pour ce qui concerne la prospection industrielle et l'octroi des aides, du ministère des travaux publics pour les infrastructures et l'aménagement du territoire, du ministère des finances pour la garantie de l'Etat, de la Société nationale de crédit à l'industrie pour les prêts, du ministère de l'éducation nationale pour la formation professionnelle, et du ministère du travail pour la réadaptation professionnelle. La coordination est assurée par le comité ministériel d'expansion et de politique régionale. La programmation dépend du bureau de programmation économique, mais elle n'est pas encore régionalisée.

En *France*, les tranches opératoires du plan de développement économique et social, relèvent du commissariat général du Plan. La liaison avec les autres administrations est assurée par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, créée en 1963, et relevant directement du premier ministre. La coordination entre les divers départements ministériels est assurée par le comité interministériel d'orientation économique. Les tâches d'études à long terme incombent dorénavant à la Commission nationale de l'aménagement du territoire.

En *Italie*, les problèmes de conversion étant très localisés, il n'existe pas d'organismes particuliers pour les traiter, en dehors des administrations compétentes pour le développement régional en général.

Aux *Pays-Bas*, la politique de conversion régionale est de la compétence du ministère des affaires économiques. La coordination avec les autres administrations est assurée, sur le plan social et culturel, par une commission interdépartementale des régions-problèmes (1) et, sur le plan économique, par une commission pour le développement industriel des régions-problèmes (2).

En *Grande-Bretagne*, le Board of Trade est responsable de toute la politique de localisation de l'industrie, depuis la sélection des zones répondant au besoin d'une politique de conversion, jusqu'aux prêts aux entreprises, en passant par l'expropriation des terrains pour l'industrialisation; à l'exception de l'aménagement et de la gestion des zones industrielles, le Board of Trade est compétent pour tout ce qui regarde la conversion régionale. La politique régionale britannique étant essentiellement une politique de conversion, il n'y a pas lieu d'avoir une section

(1) Interdepartementale commissie probleemgebieden.
(2) Commissie voor de industriële ontwikkeling van de probleemgebieden.

spécialisée pour ces derniers problèmes. La coordination entre les divers départements ministériels intéressés est assurée par le Board of Trade. En dépit de certaines suggestions, le développement régional ne fait pas l'objet d'une planification en Grande-Bretagne, et le National Economic Development Council qui pourrait en principe assumer cette tâche n'a qu'un rôle consultatif.

Enfin, aux Etats-Unis d'Amérique, la politique de conversion régionale dépend du Department of Commerce, au sein duquel existe une administration ad hoc : Area Redevelopment Administration.

II. LES INSTITUTIONS AU PLAN REGIONAL

Les institutions qui, au niveau régional, ont des responsabilités en matière de conversion, se situent à plusieurs échelons. Plûtot que de les analyser par pays, comme c'est le cas ci-dessus pour les institutions nationales, il est proposé de les examiner ici selon le type auquel elles appartiennent.

A. *INSTITUTIONS RELEVANT DE LA STRUCTURE POLITIQUE DES ETATS*

La première distinction à établir dans le domaine des institutions régionales est celle qui résulte de la structure politique des Etats. La république fédérale d'Allemagne en constitue le meilleur exemple dans la Communauté européenne : les Länder disposent de pouvoirs en matière économique et financière.

L'Italie possède un certain nombre de régions autonomes (Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste, Trentin - Haut-Adige, Vénétie Julienne), et les autres régions connaîtront bientôt un autre statut.

Le cas le plus intéressant, à ce niveau des institutions régionales, semble se trouver en Grande-Bretagne, où les régions de conversion sont nombreuses et où existent les gouvernements de Londres, d'Irlande du Nord, le secrétariat d'Etat pour l'Ecosse et, depuis peu, un ministre ayant des responsabilités pour le Nord-Est. Le Secretary of State for Scotland dispose d'un nombre de ministères ou d'administrations qui lui sont propres; c'est une de celles-ci, le Scottish Development Department, qui a établi le plan régional pour l'Ecosse centrale dont il a été question à d'autres endroits de ce rapport.

B. *ADMINISTRATIONS NATIONALES DECENTRALISEES*

Certaines administrations nationales qui sont responsables de la politique de conversion régionale se sont décentralisées.

Ainsi en Grande-Bretagne, le Board of Trade compte onze bureaux régionaux et trente-trois bureaux de districts. Ces bureaux s'occupent des projets de localisation à l'échelle régionale, de l'achat, de l'expropriation et de l'évaluation des terrains destinés aux zones industrielles, de l'octroi des certificats de développement industriel.

En France, les conférences interdépartementales correspondant à chacune des vingt et une circonscriptions d'action régionale, constituent l'instance permanente d'étude et de coordination des programmes d'investissements publics et de mise

en œuvre des plans régionaux. Ces conférences sont présidées à titre permanent par l'un des préfets de la région dit « préfet coordonnateur ». Elles établissent les tranches opératoires du plan de développement économique et social.

En Belgique, comme aux Pays-Bas, ce sont les pouvoirs provinciaux qui constituent l'unité administrative immédiatement inférieure à l'Etat.

En Belgique, des comités provinciaux d'expansion économique sont en voie de formation sous la présidence des gouverneurs de province. Leur mission doit viser à l'amélioration de la structure économique d'une province ou d'une région, et ils peuvent être consultés par le ministre des affaires économiques sur toute question relative à cet objet.

Aux Pays-Bas existent depuis une trentaine d'années des organismes régionaux connus sous le nom d'instituts économico-techniques (ETI : Economisch-technologisch instituut). Ils ont été parmi les premiers à déceler les lacunes de certaines structures régionales néerlandaises. Leur mission actuelle consiste à promouvoir le développement économique de leur région, et principalement leur industrialisation, et à conseiller l'industrie sur les problèmes économiques et techniques. Ces organismes régionaux, à raison d'un par province, reçoivent des subsides du gouvernement et entretiennent des liens étroits avec les pouvoirs provinciaux.

C. *SOCIETES D'EQUIPEMENT REGIONAL*

La Grande-Bretagne apporte une expérience à laquelle on doit se référer : avec la loi de 1945 sur la répartition de l'industrie ont été créées des compagnies de zones industrielles (industrial estates companies) au nombre de cinq qui, avec la loi de 1960, ont été regroupées en trois sociétés d'équipement des zones industrielles (industrial estates management corporation), à raison d'une pour l'Angleterre, une pour l'Ecosse et une pour le pays de Galles. Ces sociétés paraétatiques sont limitées « by guarantee » conformément à la loi britannique sur les sociétés. Elles n'ont pas de capital souscrit, mais dépendent financièrement de la trésorerie par l'intermédiaire du Board of Trade. Leur mission consiste à « gérer les terrains qui leur sont donnés en location par le Board of Trade, les équiper en y construisant des usines, les louer à des entreprises, y aménager les voies d'accès et y établir les raccordements aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz, de vapeur, d'égoûts ». Toutes les dépenses des sociétés d'équipement des zones industrielles sont couvertes par le Board of Trade. Ces sociétés apparaissent comme agents du Board of Trade dont elles gèrent les biens. Elles constituent véritablement l'organe type et essentiel de la conversion régionale en Grande-Bretagne.

Avec des variantes, on trouve des sociétés d'équipement régional dans un certain nombre de régions de conversion de la Communauté européenne. En France, des sociétés d'économie mixte s'occupent de la location-vente d'usines à Lorient (Bretagne) et à Nantes - Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), toutes deux anciennes zones spéciales de conversion.

En Belgique, une société provinciale d'industrialisation s'est constituée en 1961 dans la province de Liège, sur base de la loi du 18 juillet 1959 : il s'agit d'une société coopérative dont le capital est souscrit par la province, les communes,

le port, et de nombreuses entreprises; son objet essentiel consiste dans l'équipement de terrains à usage industriel.

En Italie, l'Ente zona industriale di Monfalcone est devenue un outil de la conversion industrielle de la région Trieste-Gorizia.

D. *ORGANISMES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE*

Aux Pays-Bas, l'ensemble des communes situées sur l'estuaire du Rhin, et comprenant Rotterdam, ont été, aux fins d'aménagement du territoire, réunies en un seul district et sous l'autorité d'une seule « institution publique de l'embouchure du Rhin » (1). Cet organisme dispose de pouvoirs étendus en matière d'aménagement du territoire, et pourrait servir de modèle sur le plan institutionnel.

E. *COMITES REGIONAUX D'EXPANSION*

Les comités régionaux d'expansion, ou les conseil économiques régionaux, sont généralement à l'origine de la prise de conscience des problèmes régionaux. Ils continuent d'être consultés par les pouvoirs publics. En France, un décret a fixé leur statut, en précisant qu'ils doivent être consultés pour l'élaboration des plans de développement régional.

III. LES INSTITUTIONS AU PLAN LOCAL

Etant donné que certains phénomènes d'inadaptation se localisent parfois dans un petit nombre de communes, la présence sur place d'organes locaux ayant des pouvoirs d'exécution peut être très profitable à la conversion.

D'autre part, la réunion de plusieurs communes dans des « sociétés intercommunales » pour répondre aux objets les plus divers est une pratique courante dans divers pays, notamment en Belgique depuis la loi de 1922 qui les régit. Avec l'évolution des structures, certaines de leurs tâches en matière d'aménagement du territoire débordent dans le domaine de la politique économique régionale, pour lequel leurs compétences doivent être délimitées de manière plus précise, et l'aire géographique de leur action élargie.

IV. LA COLLABORATION AVEC LES POPULATIONS

La relative nouveauté des phénomènes d'inadaptation régionale, et en tout cas la conscience récente que l'on en a, expliquent la multiplicité des centres de décision qui doivent simultanément intervenir dans la réalisation des objectifs. En dépit de nombreux efforts pour coordonner ces instances, une certaine dispersion subsiste.

Une initiative récente, prise en *France*, mérite d'être relevée sur le plan de la collaboration avec les populations intéressées à la conversion régionale. Il s'agit

(1) Nederland, Zitting 1961-1962, n° 6780, Instelling van een openbaar lichaam voor het gebied van de Rijnmond.

de la création de « tables rondes » groupant les représentants de l'administration, du patronat et des syndicats ouvriers, pour approfondir les causes de la récession et examiner les mesures sociales qu'elle impose. Cette formule a notamment été appliquée à l'occasion des difficultés des mines de fer de Lorraine, et des fermetures d'exploitations non rentables des Charbonnages de France.

Aux *Pays-Bas*, la collaboration avec les populations occupe une place exceptionnellement importante, dans le cadre de la planification sociale. Cette dernière constitue d'ailleurs un des trois volets de la politique néerlandaise de développement régional, les deux autres étant la planification économique et l'aménagement du territoire. Par « planification sociale » il ne s'agit nullement d'une organisation rigide, mais au contraire d'une politique permettant aux populations de prendre des initiatives, et de s'intéresser au développement de leur propre région. Des « commissions provinciales pour la planification sociale » ont été créées; elles sont composées de représentants des gouvernements provinciaux, des communes, et des diverses organisations et associations représentatives de la population. Ces commissions élaborent des plans de développement socio-culturel de leur région, et les soumettent à l'approbation du gouvernement. Celui-ci les approuve à la condition que la population régionale contribue à concurrence d'au moins 10 % des investissements. Ainsi, une véritable collaboration s'institue entre les pouvoirs publics et les populations intéressées, et les plans de développement régional tiennent compte dans une large mesure des voeux de la région.

LES PROBLEMES DE LA RESTRUCTURATION URBAINE ET LA CONVERSION REGIONALE

Les problèmes de la restructuration urbaine des régions de conversion peuvent être appréciés selon le schéma ci-après:

— les points d'appui de la restructuration;

— les impératifs de la conversion industrielle;

— les moyens de la restructuration.

I. *LES POINTS D'APPUI DE LA RESTRUCTURATION URBAINE*

1. Plutôt que de prévoir, telle une condition impérative, un centre urbain à forte densité de population, l'évolution d'une agglomération doit tenir compte de ce que:

— toutes les villes contemporaines sont engorgées et encombrées par une circulation intense, en croissance rapide, ce qui nuit à l'utilisation des équipements et services;

— bien rares sont les villes réaménagées ou créées qui ont affronté ce problème par des mesures adéquates; l'espace réservé au trafic et au stationnement est en général considérablement inférieur aux besoins;

— dès lors, les espaces disponibles à proximité du centre ou susceptibles de devenir tels par démolition de quartiers vétustes ou dégradés, ne constituent pas une entrave mais un élément positif de la restructuration. Plutôt que de reconstruire sur place, la relocalisation à tout le moins partielle doit être envisagée et encouragée.

2. Cette « relocalisation » peut provoquer, sans dommage, un élargissement du périmètre de l'agglomération, à condition de prévoir en chacun des sites une structure déterminée qui empêche l'implantation désordonnée et inorganique de l'habitat. Il est essentiel en outre d'assurer entre eux et les principaux équipements urbains une liaison rapide, aisée, afin que le cœur de l'agglomération ne perde pas de sa vitalité.

3. L'éclatement des villes vers les campagnes est évident et irrésistible partout où des mesures réglementaires ne l'interdisent pas. Il correspond à des mobiles psychologiques et physiologiques qu'il est vain de vouloir contrarier.

Parallèlement, la ville et ses extensions, même lointaines, se développent, tandis que la vie rurale se réduit.

Dès lors, si certains endroits de la périphérie, tels qu'anciens villages ou bourgades, manifestent une vitalité propre et spontanée, il peut être tout indiqué de les

prendre comme points d'appui des extensions urbaines. Ceci suppose que leurs équipements soient développés et améliorés de manière à assurer sur place les besoins courants, et que, d'autre part, soient étudiées avec précision les possibilités offertes par leur site.

Si certains endroits par contre se développent sans trouver appui dans une localité préexistante, l'urbanisme doit compléter l'initiative privée en prévoyant l'implantation rapide de services essentiels (écoles, dispensaires, terrains de sports), ou en les favorisant (magasins, loisirs).

En toute hypothèse, l'éclatement de la ville doit être organisé et non subi.

4. L'équipement du cœur de l'agglomération présente dans cette perspective un aspect nouveau et primordial.

Décongestionné d'un certain nombre de services assurés parmi les zones résidentielles, il lui appartient de s'affirmer par ses dimensions, la qualité de son architecture, de ses services et de ses équipements, par son rayonnement enfin. Le centre de la ville a en effet une fonction qui la dépasse, et se situe dans une hiérarchie qui va du bourg isolé en milieu rural à la capitale régionale, en passant par les niveaux intermédiaires de satellite ou centre secondaire.

C'est dans un équilibre entre le cœur de l'agglomération et une répartition plus diffuse, aux grands carrefours par exemple qui tracent des jalons entre le milieu parfois restreint de l'existence quotidienne et le centre qui concrétise l'importance réelle et le rayonnement de la ville, que les équipements nouveaux ou à développer devraient se situer.

II. *LES IMPERATIFS DE LA CONVERSION INDUSTRIELLE*

Une hypothèse soutient implicitement les projets de restructuration urbaine : celle d'une nouvelle expansion économique, à défaut de laquelle les agglomérations existantes se videraient lentement de leur population ou à tout le moins de leurs éléments jeunes.

Il importe moins ici de définir les objectifs du développement que de situer la part du remodèlement de l'habitat dans son processus.

On distinguera pour ce faire trois aspects fondamentaux : la localisation des industries nouvelles par rapport aux agglomérations; la naissance d'une structure sociale plus diversifiée, notamment par l'apport d'un secteur tertiaire évolué; l'intégration de la restructuration urbaine au programme de conversion industrielle.

a) *La localisation des industries nouvelles par rapport aux agglomérations*

Un certain nombre d'orientations paraissent devoir s'imposer:

1. Avant tout, il importe d'éviter que ne se reproduise l'imbrication de l'industrie et de l'habitat qui est à l'origine de la situation actuelle des régions d'ancienne industrialisation. Seules des entreprises « légères », c'est-à-dire ni salissantes ni polluantes, et n'exigeant pas de grandes surfaces d'implantation, sont compatibles avec un cadre urbain; encore faut-il qu'elles soient relativement dispersées et ne provoquent pas, par leur accumulation en certains endroits, de « zones mortes » autrement dit, de ruptures entre l'habitat et la vie sociale.

2. La vie urbaine et la vie d'usine doivent être, à cette exception près, dissociées dans l'espace, ce qui répond aux aspirations croissantes de la population et à une organisation plus rationnelle de l'une et de l'autre.

3. Cette dissociation ne doit cependant pas se traduire par un véritable éloignement; quelques kilomètres y suffisent sans provoquer de longs déplacements. La concentration des entreprises en dehors de la ville, en des endroits déterminés et dûment équipés, à faible distance de ses voies d'accès, constitue probablement une formule satisfaisante.

4. De telles « zones industrielles » peuvent être conçues de différentes manières, Il est souhaitable d'en aménager plusieurs à proximité d'une grande agglomération, afin d'assurer avec la diversité de l'emploi la souplesse des relations professionnelles.

5. Enfin, tout excès en ce sens doit être évité afin que l'agglomération ne soit pas ceinturée par une nouvelle zone industrielle. La plupart de ses ouvertures sur l'espace doivent rester libres. Les développements industriels et urbains à structure linéaire le long des autoroutes permettent de valoriser simultanément les autoroutes elles-mêmes ainsi que la zone qu'elles traversent, et de remodeler rationnellement l'armature urbaine de la région.

b) *La naissance d'une structure sociale plus diversifiée notamment par l'apport d'un secteur tertiaire évolué*

Le secteur tertiaire doit être entendu dans un sens large. Il n'y a guère d'écart en effet entre les universitaires de l'industrie, les hautes fonctions administratives ou les professions libérales. Or, ce sont là précisément les groupes les moins représentés dans les régions de conversion, non qu'ils ne s'y forment pas, mais parce qu'ils ne s'y fixent guère. Ce phénomène s'est accusé avec le déclin minier et industriel, mais il tient fondamentalement à la nature des emplois offerts dans les secteurs traditionnels. L'apparition d'industries plus évoluées, dont le recours à la recherche technologique et scientifique est important et où la proportion de cadres tend à s'élever par rapport à la main-d'œuvre, est de nature à modifier cet état de choses, mais sous certaines conditions.

1. L'envergure des premières réalisations urbaines est indispensable si l'on veut enrayer le mouvement des départs et favoriser la fixation éventuelle de nouveaux venus. Seule une action rapide, importante et concentrée en un seul endroit de l'agglomération à restructurer concrétise la réalité du renouvellement. Un effort dispersé est moins frappant, et surtout aboutit moins vite à la construction de zones entières.

2. Or, le remodèlement urbain et la transformation parallèle de modes d'habitat et d'existence doivent reposer sur des noyaux complètement conçus et réalisés en ce sens.

3. Le noyau de démarrage doit être choisi avec la plus grande prudence, en tenant compte de ses effets psychologiques autant que matériels. L'éloignement relatif des zones urbaines les plus dégradées, conjugué si possible avec la proximité de grandes voies de circulation interurbaines, régionales et même nationales constitue très probablement la meilleure situation. Les avantages propres à la ville,

existants ou à créer, sont ainsi combinés avec la facilité des déplacements en dehors d'elle et l'accès à des pôles économiques et culturels plus importants.

4. S'il n'est pas du ressort des pouvoirs publics de susciter le développement de la plupart des fonctions tertiaires, cela ne signifie nullement que toute action stimulante soit impossible. L'aménagement de sites favorables à la création et à l'extension de grandes unités commerciales, la réservation d'emplacements destinés aux bureaux, la réalisation de zones résidentielles combinant différentes échelles de densités et facilitant surtout la mobilité spatiale de leurs habitants constituent autant d'éléments propices à l'expansion des services et des affaires.

c) *L'intégration de la restructuration urbaine au programme de conversion industrielle*

A la conception très répandue d'une reconversion appuyée sur de nouveaux développements industriels, on a opposé celle d'une réanimation, générale et en profondeur, de la vie économique et sociale de la région atteinte par le déclin. Cette réanimation ne peut se faire sur la base de vieux tissus urbains, inadaptés aux normes actuelles du bien-être, de la culture et de l'organisation collective, et du reste pratiquement désertés par les jeunes générations. On a donc insisté sur l'urgence qu'il peut y avoir à coordonner les projets d'implantations industrielles et la création progressive de véritables villes, par extension et transformation radicale des agglomérations existantes.

Cette coordination s'inscrit elle-même dans un programme plus vaste, dans la mesure où:

— l'équipement et l'utilisation de terrains industriels supposent des infrastructures de transport modernes, et notamment des autoroutes;

— l'expansion de l'emploi dans les nouvelles entreprises appelle une population active complémentaire, et dès lors des logements et des équipements sociaux d'un caractère suffisamment attrayant.

En termes pratiques, ces deux exigences se traduisent de la manière suivante:

1. Les premiers noyaux périphériques de la restructuration urbaine doivent être situés dans le sens, sinon à proximité, des terrains industriels équipés ou en voie de l'être. Ils sont donc tributaires, avec ces derniers, de la réalisation effective des autoroutes là où il n'en existe pas encore; bien que les nouvelles unités résidentielles doivent, en toute hypothèse, se créer à certaine distance de ces grandes voies d'accès, elles répondront à une tendance spontanée et du reste rationnelle des populations tant locales qu'immigrées si on les choisit comme pôles de renouvellement.

Dans les régions où, comme cela est parfois le cas, les programmes d'autoroutes ne seront réalisés qu'avec beaucoup de retard sur les engagements initiaux, il est nécessaire de permettre le démarrage de la conversion industrielle à partir des conditions existantes, mais en fonction des infrastructures projetées. A défaut d'un « timing » suffisamment sûr, celles-ci devraient bénéficier très tôt du choix d'un tracé, afin que les terrains industriels et les extensions urbaines puissent être construites à une distance appropriée. Pendant la période intermédiaire, les

voies de communication traditionnelles devraient être améliorées de manière à desservir, sans trop de difficultés, de nouvelles concentrations.

Certes, de semblables dispositions restent boîteuses et l'on peut douter de l'enthousiasme de l'étranger vis-à-vis de sites dépourvus de larges artères nationales et internationales. La proximité éventuelle d'un grand centre, une position géographique prometteuse, une information intelligente sont probablement les seuls moyens d'obtenir sans tarder quelques résultats.

Le problème mérite cependant d'être compris de l'Etat afin qu'aucune possibilité d'accélération ne soit négligée.

2. L'immigration d'une population active complémentaire ne s'impose pas de la même manière dans toutes les régions en déclin. Ce besoin est très caractéristique des régions où le vieillissement démographique est prononcé, et qui ont perdu de nombreuses classes jeunes par l'émigration. Le problème se pose donc dans ces régions de combler les classes d'âge déficitaires.

Mais les régions connaissant un déclin démographique ne se distinguent pas tellement d'autres régions d'industrie lourde, dans la mesure où l'immigration devrait également compenser une structure sociale peu diversifiée; la restructuration urbaine est en ce sens 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. Ainsi, il est indispensable que, parallèlement à la rénovation de l'habitat, une politique propre à susciter et à satisfaire l'immigration soit conçue et appliquée.

III. *LES MOYENS DE LA RESTRUCTURATION URBAINE*

Les moyens de la restructuration urbaine peuvent être appréciés aux divers points de vue de l'étude, des institutions, du financement, de la politique foncière, et de l'information.

A. L'étude

L'étude et l'élaboration des plans de restructuration urbaine sont, dans un certain nombre de pays, confiées par l'Etat à des sociétés privées. Les communes ont le droit d'entreprendre la préparation de leurs propres projets, mais il devient de plus en plus évident qu'elles n'en ont plus les moyens et que, d'autre part, elles hésitent, à juste titre, à entreprendre des plans particuliers sans disposer au préalable d'un programme régional, voire national.

L'étude est donc entreprise, pour le compte de l'Etat et sous son contrôle, par des chercheurs et des techniciens appartenant à des groupes privés. Cette formule peut être satisfaisante mais elle souffre d'un handicap fondamental : l'absence de contacts organiques avec les différentes instances appelées, sur place, à réaliser le plan. Certes, des rencontres existent, mais elles n'ont pas le caractère obligatoire, voire institutionnel, qu'elles devraient revêtir. Or, si la liberté de recherche et de pensée peut être protégée d'une opinion publique mue par des préjugés ou des intérêts particuliers, le risque est grand de voir imposer par l'Etat des programmes qui ne soient ni approuvés ni compris des principaux intéressés.

C'est donc à partir du moment où les solutions aux problèmes de la région en déclin et de l'agglomération à recréer sont mûres qu'un dialogue doit s'instaurer entre les auteurs du projet, l'Etat, les provinces et communes, et les représentants des différents milieux socio-professionnels.

D'autre part, une première coordination administrative s'impose dès la mise au point des conclusions du plan. Pour ce faire, le projet doit déboucher sur des propositions relatives aux coûts, au « timing » et, éventuellement, aux organes d'exécution existants ou à prévoir. Tous les ministères intéressés pourraient ainsi prendre position vis-à-vis de leurs secteurs respectifs; un arbitrage serait souhaitable au niveau du premier ministre.

Ces préliminaires étant assurés, le projet devrait s'accompagner d'un programme d'expropriation, dont l'application serait obligatoire parallèlement au plan, et comprenant:

a) les zones à exproprier d'urgence, soit pour démolition, soit pour construction de nouvelles unités résidentielles, soit pour l'équipement de zones à développer; l'importance de l'opération se situerait en termes de surfaces globales et de temps;

b) les zones « à geler » en y interdisant toute construction et en contrôlant le prix des terrains; ces zones se situeraient en seconde priorité parmi les expropriations;

c) les zones à exproprier au cours de phases ultérieures, où les mesures transitoires se limiteraient à la réservation des espaces nécessaires aux futurs équipements de la ville et à la réglementation des initiatives privées : construction, services, tractations immobilières.

Parallèlement, le programme de reconstruction devrait être défini.

1. Localisation, dimension, durée de réalisation du ou des premiers noyaux à développer ou à créer à la périphérie de l'agglomération; une coordination très stricte devrait être précisée entre ceux-ci et le curetage de vieux quartiers.

2. Détermination des logements à rénover, à proximité des zones détruites; ces logements garderaient leur physionomie traditionnelle mais agrémentée d'équipements urbains (voirie, eau, équipements privés) et d'un environnement nouveau (espaces verts, services); ils pourraient faire partiellement l'objet d'achats par l'Etat, suivis de location aux habitants de quartiers démolis.

3. Les phases suivantes de la reconstruction seraient indiquées selon un équilibre constant entre les démolitions et l'apparition de nouvelles disponibilités, permettant un éventail de choix suffisamment souple pour éviter les déracinements trop brusques.

On voit que la part dévolue à l'élaboration du projet est importante, voire considérable. Mais de la mise au point de celui-ci dépendent largement ses possibilités d'application ultérieure. En outre, les coordinations organisées autour de lui sont susceptibles de se poursuivre au niveau de l'action.

B. Les institutions

Il est intellectuellement séduisant de prévoir pour toute réforme la création d'organes appropriés. Dans le concret, il est dangereux de provoquer une profusion de

corps administratifs et d'institutions. Ainsi, des domaines aussi complexes et synthétiques que l'aménagement régional et la restructuration urbaine suggèrents-ils plutôt, et au départ tout au moins, des formules plus nuancées qui utilisent, ordonnent et ajustent des appareils existants.

Autrement dit, et à ce niveau encore, une coordination s'impose.

a) *Coordination ministérielle*

La plupart des décisions relatives à la restructuration relèvent selon les pays, à la fois du ministre de l'intérieur (subsides, indemnités, adjudications), des travaux publics (permis de bâtir, de lotir, d'appropriation), de la santé (approbation des projets d'égouttage, de distribution d'eau, lutte contre les taudis), des communications (modifications des moyens de transport), de l'éducation nationale (avis sur l'octroi de subsides destinés à la construction ou à la transformation d'écoles, de bibliothèques, de musées), des affaires économiques (application des lois de relance économique, lorsque la rénovation touche à la petite ou moyenne entreprise), des finances (comités d'acquisition pour l'ensemble des opérations immobilières), etc.

Cette énumération non limitative situe d'emblée la lourdeur et la lenteur des procédures administratives nécessaires à toute prise de position suivie d'effet.

Dès lors, il serait pour le moins indispensable qu'un organe muni de pouvoirs étendus et relevant du premier ministre assure la coordination des décisions et des procédures. Cet organe centralisateur pourrait se situer au niveau d'un commissariat, d'une mission permanente, ou selon toute autre formule.

Cette institution serait appelée à suivre et à contrôler le plan dès son élaboration, et à susciter, dès ce moment, les contacts avec les différents départements ministériels ainsi que la participation des pouvoirs régionaux.

Elle veillerait du reste à l'harmonisation de l'ensemble des plans dans une perspective nationale et européenne, tant par leur conception que par leur réalisation.

b) *Coordination des pouvoirs locaux*

Les pouvoirs locaux doivent être compris dans le sens le plus large; il est en effet bien évident que les structures même très décentralisées de l'Etat ne coïncident pas avec l'ensemble des milieux et des groupes qui exercent sur les destinées de la région une influence directe. Or, la restructuration urbaine est une œuvre qui touche à toutes les forces vives d'un pays et elle doit s'appuyer sur leur participation effective et positive. Différentes formules ont été tentées en ce sens : intercommunales qui se créent depuis quelques années en Belgique et s'associent au privé; sociétés d'économie mixte en France. Il est certain, ici encore, que d'un pays à l'autre les solutions finales ne seront pas les mêmes et dépendront des circonstances et des hommes en présence; l'essentiel est de réunir, dans une responsabilité commune, les organes de décentralisation de l'Etat, l'industrie, les syndicats des travailleurs, les sociétés immobilières, les sociétés de logement, les propriétaires qui, après expropriation de leurs biens, s'engagent à assurer eux-mêmes et comme la loi les y autorise, les affectations nouvelles. Le problème est d'éviter les corps multiformes, aux orientations divergentes, de trouver les répartitions équitables et les voies d'arbitrage et d'assurer de manière permanente la cohésion du projet selon les avis de ses auteurs.

Mais une formule réussie, qui se traduirait par une conjonction effective des efforts et une adhésion générale aux objectifs finaux, soulagerait l'Etat non seulement de ses tâches mais aussi de ses charges financières. L'institution locale responsable de la restructuration serait en effet habilitée à:

— entreprendre les démarches et les procédures d'expropriation dans le cadre défini par l'Etat;

— vérifier et coordonner la reconstruction parallèle;

— associer la participation du privé à la création des nouvelles unités résidentielles, en l'incitant à construire selon les normes établies par le projet;

— examiner et apprécier toute position nouvelle relative à des équipements, des services ou des logements émanant du public ou du privé.

C. Le financement

Il est difficile, sinon impossible, de calculer la rentabilité globale de la restructuration urbaine.

Il se peut que cette rentabilité soit essentiellement indirecte, diffuse et différée, encore que la rentabilité directe d'une opération de restructuration soit concevable sous certaines conditions.

Par exemple, on pourrait confier à l'organisme rénovateur des aires beaucoup plus larges que les aires de restructuration au sens strict, en l'autorisant à y constituer des réserves immobilières, et en lui permettant ensuite de réaliser les plus-values foncières que la restructuration aura engendrées.

On envisagera successivement les principales affectations des dépenses de l'Etat et des pouvoirs locaux.

a) L'Etat intervient, selon les opérations, dans des proportions variables dans les dépenses des communes. Selon les pays, il assume tout ou partie des frais correspondant à des infrastructures de caractère national ou à la création de toutes pièces de nouvelles entités urbaines. Toutefois, il peut céder des terrains de lotissement parmi celles-ci, le privé se chargeant alors de réaliser, pour son propre compte, un habitat correspondant aux normes du projet.

Il en est de même pour des établissements d'«utilité publique », tels que magasins et artisanats, que l'Etat peut préparer en vue d'une vente ou d'une location. Le problème des unités nouvelles se situe cependant moins au niveau de leur exploitation que de leur appropriation; lorsque de telles entités se situent dans des zones déjà touchées par un développement spontané, la spéculation immobilière se donne généralement libre cours. Il est donc important que le projet de la restructuration prévoie très tôt les sites de la reconstruction et que l'Etat prenne des mesures adéquates sans tarder, dans le sens d'un contrôle et d'une réglementation des tractations immobilières.

b) A cet égard, le problème des zones à démolir n'est pas sensiblement différent. Bien que depuis très longtemps amorties, les habitations dégradées et inadaptées jouissent en fait d'une valeur surestimée. L'expropriation, qu'elle se résolve à l'amiable ou non, se solde par un coût généralement supérieur à une appréciation

objective. Une politique de démolition coûte donc très cher et sans grandes compensations, dans la mesure où les surfaces libérées ne doivent être que partiellement réservées à de nouvelles habitations.

En outre, la population délogée a droit à une compensation sous forme d'indemnité; or, cette mesure touchera une majorité de propriétaires ou de gens habitués à des loyers parfois surélevés mais très bas par rapport à la moyenne d'une ville moderne; le dommage subi ne sera dons pas compensé par une somme correspondant tout au plus à deux ou trois ans de location dans un grand ensemble.

Dès lors, bien plus qu'à une préoccupation budgétaire, c'est à une préoccupation sociale qu'il faudrait répondre. Une solution mériterait examen, dans le sens d'une aide généralisée mais correspondant à certains critères bien définis (revenus, situation antérieure du logement, perte de propriété, etc.).

c) Enfin l'insuffisance des moyens affectés à la création d'équipements sociaux est bien connue. Ecoles, dispensaires, maternités, centres récréatifs, terrains de sports, bibliothèques, doivent cependant suivre, au fur et à mesure, les nouvelles réalisations urbaines. Il est permis de se demander si ces dépenses extraordinaires, car répondant à une situation d'une réelle gravité, ne devraient pas trouver un concours extraordinaire. Les fonds de rénovation suggérés par certains n'entraîneraient sans doute pas une opinion publique sceptique. Mais en toute hypothèse, un budget particulier qui élargirait et assouplirait les budgets ordinaires, alimenté au départ par l'emprunt des capitaux privés et éventuellement d'instances internationales, devrait être envisagé. Ce budget serait renouvelé par périodes de cinq ans. L'amortissement des emprunts devrait normalement être couvert par les effets directs et indirects de la reconversion.

D. La politique foncière

Les dispositions en vue de la restructuration urbaine doivent comporter toutes les précautions utiles pour freiner la spéculation foncière sur les terrains rénovés et libérés. Il est nécessaire que l'on tienne compte de la plus-value conférée par la structure du nouveau quartier ou de la nouvelle zone, par leur modernisation et leur équipement.

Comme cette plus-value est tout d'abord le fait de la collectivités publique locale qui a consenti pour elle d'importants sacrifices financiers, il est normal que celle-ci puisse en récupérer une part à son profit.

Une telle récupération ne doit pas simplement d'ailleurs être envisagée comme frappant les seuls immeubles dans l'îlot rénové; elle doit aussi atteindre tous les immeubles avoisinants, voire même tous ceux de l'îlot ou du groupe, peut-être même dans certains cas toute l'agglomération, dès l'instant que le réaménagement de l'îlot apporte des commodités et services profitant à des populations extérieures à l'îlot.

La politique foncière est étroitement liée au financement de la restructuration. Grâce à une politique méthodique d'expropriation et d'appropriation, les plus-values réalisées lors de la vente des terrains permettraient d'assurer, au moins en partie, une sorte d'auto-financement de la restructuration.

Le succès d'une telle politique dépend dans une large mesure de sa concentration dans un organisme unique, qui pourrait être une « régie foncière régionale ».

E. L'information

Il va sans dire qu'une information bien conduite et à tous les échelons est l'indispensable corollaire d'une politique qui revêtirait, à défaut de celle-ci, un aspect autoritaire et même arbitraire.

Aucune tradition, aucune expérience similaire ne préparent les régions en déclin à envisager avec faveur des transformations qui rompraient des habitudes bien ancrées et entraîneraient des sacrifices. La crainte de l'avenir s'y accompagne généralement de scepticisme à l'égard des entreprises de l'Etat, bien que — ou parce que — l'on ait tendance à attendre de lui tout effort et toute garantie d'amélioration.

L'information doit donc être réaliste et objective, et n'atteindre le grand public qu'après engagement du pouvoir vis-à-vis du plan et de sa réalisation. Elle doit transmettre le résultat de recherches et de décisions complexes en termes accessibles et non déformants. Le canal de la presse, de la radio, de la télévision doit être utilisé, tout comme l'organisation de conférences et de circuits de renseignements locaux.

Mais plus encore qu'au niveau des populations, c'est à celui de la région et de l'Etat, au moment où le plan s'élabore, que l'information trouve toute son utilité. Le plan ne peut naître en effet que de l'échange ouvert et continu de renseignements entre différentes administrations, comme entre celles-ci et le secteur privé. L'information relative au plan suppose un climat mais contribue largement à le créer.

NECESSITE ET POSSIBILITES DE LA PREVISION STATISTIQUE DANS L'ETUDE DES PHENOMENES D'INADAPTATION REGIONALE

La détection précoce des phénomènes régionaux d'inadaptation favoriserait de toute évidence la prise de mesures appropriées, qu'elles soient préventives, compensatoires, ou simplement d'adaptation.

Or, les méthodes de prévision économique permettent aujourd'hui de répondre au besoin ainsi exprimé, qu'il s'agisse de discerner par avance un déclin démographique global, une diminution des emplois offerts à la population active, une baisse des emplois dans l'ensemble de l'industrie, ou une régression de l'emploi dans une activité industrielle particulière.

La prévision comporte en général, pour une région étudiée, l'établissement d'un bilan prospectif entre les disponibilités en main-d'œuvre de la région au cours des années à venir, et les emplois qui seront spontanément offerts par l'économie régionale.

Prévoir les disponibilités en main-d'œuvre relève des techniques classiques de la prévision démographique : cela consiste à « faire vieillir », par application de taux de survie au bout de *n* années, la population d'une année de base, répartie par classes d'âge, et à admettre pour l'avenir des taux d'activité, suivant l'âge et le sexe, analogues à ceux révélés par les derniers recensements connus. Des correctifs peuvent tenir compte de l'allongement de la scolarité, d'une durée différente du service militaire, de taux d'activité féminine éventuellement plus élevés dans l'avenir.

Une attention particulière peut être portée aux entrées de jeunes dans la vie active, à leur provenance (rurale ou urbaine), et à leur qualification (importance des promotions issues de l'enseignement technique régional).

Quant aux emplois que l'économie régionale pourra procurer spontanément au cours des prochaines années, on distinguera, bien entendu, l'agriculture, l'industrie, et le secteur tertiaire (commerce et services).

L'emploi agricole se caractérisera généralement par une régression, qui pourra être appréciée soit par prolongation des tendances antérieures constatées, soit par estimation de la population « techniquement nécessaire » pour mettre en valeur les terres régionales en assurant aux agriculteurs un revenu convenable. Outre l'exode minimum probable d'agriculteurs, la recherche mettra souvent en évidence un sous-emploi latent, c'est-à-dire des réserves de main-d'œuvre qui se présenteraient effectivement sur le marché du travail si des emplois non agricoles leur étaient offerts. L'âge et, partant, les possibilités d'adaptation des agriculteurs susceptibles de quitter la terre, pourront être précisés.

La prévision des emplois industriels spontanément offerts par l'économie régionale constitue le cœur du bilan prévisionnel de l'emploi.

Dans le cas particulier de la France, cette prévision est facilitée par l'existence, au niveau national, de perspectives de l'emploi dans les différentes branches d'activité, qui fournissent une référence fondamentale. Cependant, dans tous les cas, il est indispensable de préciser par des enquêtes spécifiques les perspectives particulières à la région. Ces enquêtes se dérouleront, en général, sous forme d'entretiens approfondis avec des chefs d'entreprises ou d'établissements de la région, et permettront de supputer leurs perspectives de marché et de production, et d'estimer le recrutement de main-d'œuvre lié à ces perspectives. Si l'on bénéficie du concours, et à tout le moins de l'introduction, d'organismes régionaux, il sera souvent possible de concentrer l'enquête sur les branches d'activité, ou sur les entreprises, dont l'évolution a le plus de chance de différer grandement, dans le sens de l'expansion ou dans celui de la régression de l'emploi, des hypothèses nationales d'évolution, ou d'une hypothèse de stabilité des effectifs.

Dans les régions de mono-industrie, où le déclin de l'emploi industriel, et peut-être même le déclin régional, seraient étroitement associés à l'évolution de l'emploi dans l'industrie dominante, une appréciation correcte des perspectives de cette dernière constitue une pièce indispensable de tout pronostic économique régional.

Les emplois du secteur tertiaire sont généralement plus difficiles à prévoir, tant en raison de la multiplicité des entreprises constituant ce secteur que du caractère, en partie induit, de son activité. Cependant, ici encore, on arrivera à des ordres de grandeur utiles.

La confrontation des disponibilités prévues en main-d'œuvre, d'une part, et des emplois qui paraissent devoir être spontanément offerts par l'économie régionale, d'autre part, et ce avant toute hypothèse de migration, montrera si le bilan prévisionnel de l'emploi fait ressortir un excédent des emplois sur les disponibilités de main-d'œuvre ou, au contraire, un déficit des emplois par rapport aux disponibilités. Dans le premier cas, on pourrait conclure qu'il se produira une immigration de main-d'œuvre dans la région; dans le second cas, au contraire, qu'une partie des disponibilités en main-d'œuvre de la région quittera celle-ci, si des emplois additionnels ne sont pas procurés par des actions volontaires d'industrialisation.

Valable pour l'ensemble d'une région, cette analyse peut être appliquée à des zones ou à des subdivisions régionales plus réduites. Une localisation plus fine des déséquilibres *ex ante* sera de la sorte permise, ce qui mettra normalement en évidence les zones (agglomérations, vallées) les plus dynamiques ou les moins atones, où la population active tendra à se rassembler et qui pourraient constituer les points d'appui privilégiés d'une action volontaire de développement.

Les bilans prévisionnels entre disponibilités de main-d'œuvre et emplois comportent ainsi un pronostic sur l'évolution et donc sur le déclin éventuel de l'emploi, soit dans une branche particulière d'activité, soit dans l'ensemble d'un secteur, soit dans la totalité de l'économie régionale.

Si l'analyse est conduite avec quelque finesse, en mettant l'accent sur les aspects qualitatifs, elle permettra en outre de bien discerner:

— les possibilités de reclassement dans d'autres activités régionales du secteur secondaire ou tertiaire de travailleurs industriels éventuellement licenciés;

— le quantum et les caractéristiques de la main-d'œuvre, qui dans les perspectives d'évolution spontanée paraîtrait devoir rester sans emploi, ce qui éclairerait sur la nature et les possibilités des créations d'emplois éventuellement désirables.

Enfin, l'appréciation principalement quantitative des déséquilibres prévisibles sur le marché de l'emploi sera très utilement complétée par la considération du niveau actuel des salaires et de son évolution probable. En effet, des taux de salaires anormalement bas sont généralement le signe que certaines des industries de la région ne sont déjà plus en mesure de produire une valeur ajoutée suffisante pour assurer une rémunération convenable à leur personnel. Dès lors l'implantation et le développement, dans la région, d'industries à niveau de salaires plus élevés seraient susceptibles d'entraîner sinon une augmentation du nombre des emplois, du moins une promotion sensible de leur qualité, et en tout cas un accroissement du revenu du personnel employé.

Des études prévisionnelles comme celles qui viennent d'être évoquées ont été réalisées, notamment en France, dans plusieurs régions où des industries traditionnelles (houillères, chantiers navals par exemple) risquent de connaître, dans les prochaines années, une régression sensible du nombre de leurs emplois.

Groupe n° 3

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

Moyens de la politique régionale dans les Etats membres

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	255
RESUME ET CONCLUSIONS	259
Première partie : LES AVANTAGES ACCORDES DANS LE DOMAINE DE L'INFRASTRUCTURE	267
A. L'infrastructure de l'entreprise (la zone industrielle)	268
I. Achat de terrains, équipement (travaux de raccordement), usines préconstruites	268
1. Les systèmes appliqués dans les Etats membres - expériences	269
2. Appréciation sous un angle communautaire	274
B. L'infrastructure locale	280
II. Formation et réadaptation professionnelles	280
1. Expériences faites dans les Etats membres	281
2. Appréciation du point de vue communautaire	285
III. Equipement culturel et social	286
1. Expériences faites dans les Etats membres	286
2. Appréciation du point de vue communautaire	288
IV. La construction de logements, notamment pour les ouvriers et les cadres	289
1. Les expériences nationales	289
2. Appréciation du point de vue communautaire	292
C. L'infrastructure régionale	293
V. Le rôle des universités et la décentralisation des instituts scientifiques	293
1. Expériences faites dans les Etats membres	293
2. Appréciation du point de vue communautaire	295
VI. Réseau général des transports (canaux, chemins de fer, autoroutes)	296
1. Expériences faites dans les Etats membres	296
2. Appréciation du point de vue communautaire	298
Deuxième partie : LES AVANTAGES FINANCIERS	303
A. Les systèmes appliqués dans les pays membres - expériences	303
I. Subventions en capital	303
II. Bonifications d'intérêt	310
III. Crédits à intérêt réduit	314
IV. Garanties de l'Etat	317
V. Participations de l'Etat	319

Pages

B. Analyse des systèmes nationaux 322

I. Les différences existantes 322

II. Raisons de ces différences 324

1. La structure des systèmes bancaires 324
2. Les différences de dimension des entreprises encouragées 325
3. Les différences de dimension des régions à développer 326
4. Différences dans le développement des infrastructures 326

C. Appréciation du point de vue de la Communauté 327

I. La comparabilité des avantages financiers 327

II. La non-comparabilité des désavantages régionaux 329

III. Les diverses fonctions des avantages financiers dans le cadre de la Communauté 331

1. La fonction de compensation 332
2. La fonction d'incitation (prime de localisation et prime de sélection) 335
3. La fonction de capital (le financement des petites et moyennes entreprises) 336

IV. Le rôle des différents objectifs de la politique régionale dans l'application des systèmes d'aides 336

1. L'emploi de la main-d'oeuvre 336
2. La réduction des coûts sociaux 337
3. Les avantages financiers et la concurrence 337

V. Les avantages financiers comme aides de démarrage 338

VI. Conclusions 339

Troisième partie : L'ADAPTATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE AUX PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL 342

I. Remarques introductives 342

1. Différences résultant de la nature et de l'acuité des problèmes à résoudre 342
2. Différences dans les structures constitutionnelles et administratives 343

II. Moyens en personnel et moyens financiers des administrations locales et régionales 345

III. Participation et adhésion des intéressés au développement des régions 347

IV. Coordination horizontale des activités administratives aux niveaux local, régional et central 348

1. Au niveau communal 349
2. Au niveau régional 349
3. A l'échelon central 352

V. La coordination verticale 353

VI. Le rôle des organismes spéciaux 355

VII. Conclusions 356

Annexes

		Pages
I.	Le nouveau régime des aides en France après les décrets du 21 mai 1964	359
II.	L'exécution des tâches relatives au développement régional dans la république fédérale d'Allemagne d'après l'exemple du Land de Basse-Saxe (note de M. Flemes)	362
III.	L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en France (note de M. Bloch-Lainé)	374
IV.	L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en Italie (note de M. De Rita)	386
V.	Bref aperçu des principaux organismes s'occupant d'économie régionale en Belgique (note de M. Peerenboom)	393
VI.	L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux aux Pays-Bas (note de M. Moses)	397
VII.	Tableaux - principales subventions en capital	399
	- principaux crédits à intérêt réduit	401
	- principales bonifications d'intérêt	403
	- principales garanties de crédit	404

Introduction

A la suite de la conférence sur les économies régionales qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 1961, la Commission a décidé, en accord avec les hauts fonctionnaires qui, dans chacun des pays membres de la Communauté économique européenne, sont responsables de la politique régionale, de demander à des groupes de travail restreints, composés de personnalités particulièrement qualifiées, d'approfondir certains problèmes évoqués lors de la conférence. Un de ces groupes (n° 3) a été chargé d'apprécier l'efficacité des avantages octroyés pour favoriser le développement régional.

Le mandat du groupe n° 3 a été défini dans les termes suivants:

« Plusieurs participants à la conférence sur les économies régionales ont souligné la nécessité de comparer les résultats obtenus en matière de développement régional, par les divers avantages qu'octroient à cette fin les Etats membres et les collectivités locales. S'il est vrai que les mesures d'aide en vigueur dans les Etats membres font l'objet d'un examen avec des experts nationaux, au titre des articles 92 et suivants du traité de Rome, il n'en est pas moins nécessaire d'apprécier l'efficacité des divers avantages octroyés et de confronter les expériences faites par les Etats membres dans ce domaine, en vue de préciser ce qu'il est possible et souhaitable de faire pour faciliter l'expansion économique régionale dans le respect des obligations énoncées dans le traité de Rome ».

Le groupe n° 3 était composé des personnalités suivantes:

Président:

M. F. Bloch-Lainé, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, Paris

Membres:

M. R. Flemes, Ministerialdirigent, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Hannover

M. K.A. Gaarlandt, commissaris van de Koningin in Drente, Assen

M. C. Hemmer, directeur de la Chambre de commerce, Luxembourg

M. B. de Maud'Huy, président du Comité du Bassin lorrain, Metz

M. B.E. Moses, plaatsvervangend directeur voor Regionale industriële zaken, Den Haag

M. K. Peerenboom, directeur à la direction de l'expansion économique, ministère des affaires économiques, Bruxelles

M. H. PETER, Präsident der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, München

M. G. DELLA PORTA, direttore dell'ufficio studi del Banco di Roma, sindaco di Roma

M. G. DE RITA, Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, Roma

M. C. TURCO, Istituto per l'assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno, Roma

M. M. VANDEPUTTE, président de la Société nationale du crédit à l'industrie, Bruxelles

Ont participé aux travaux du groupe:

M. Y. LE PORTZ, vice-président, et M. C. DUPONT, conseiller de la Banque européenne d'investissement, ainsi que M. M. BONNEMAISON, chef de division de la Haute Autorité de la CECA.

Les représentants des différents services intéressés de la Commission ont été associés.

Le secrétariat a été assuré par la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission.

Pour remplir son mandat, le groupe de travail a pu s'appuyer sur divers travaux entrepris, sous des angles différents, par les Communautés européennes (1).

Pour dresser un inventaire aussi complet que possible des instruments de la politique régionale, le groupe ne s'est pas limité aux seuls avantages financiers et fiscaux, car ceux-ci ne font souvent que compenser l'insuffisance de l'infrastructure, au sens large du terme. Par ailleurs, le fait de disposer d'une organisation administrative adéquate n'est pas moins important pour le développement d'une région. C'est pourquoi le groupe a estimé nécessaire de prendre en considération les moyens d'action ci-après.

A. Mesures prises pour la réalisation de l'infrastructure:

— aménagement des zones industrielles;
— formation et réadaptation professionnelles;
— équipement culturel et social;
— universités et décentralisation des instituts scientifiques;
— assistance technique aux entreprises;
— réseau des transports régionaux et nationaux.

(1) C'est ainsi que la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier a publié un document qui rassemble toutes les dispositions juridiques et financières destinées à favoriser la création d'activités nouvelles dans les Etats membres et le Royaume - Uni (cf. doc. 3019/1/62). D'autre part, la direction générale de la concurrence de la Commission de la CEE effectue, avec le concours d'experts des Etats membres, un examen permanent des aides en vigueur et en projet, en vue d'apprécier leur compatibilité avec les règles de concurrence stipulées dans le traité de Rome.

B. Avantages financiers:

— subventions en capital, bonifications d'intérêt, crédits à taux réduit, garanties, participations;

— avantages fiscaux;

— tarifs spéciaux.

C. Rationalisation de l'action administrative au niveau local, régional et national:

— coordination horizontale de l'action aux différents niveaux;

— coordination verticale entre les différents niveaux;

— rôle des organismes spéciaux.

Faute de temps, le groupe a dû réserver l'étude des avantages fiscaux, des tarifs spéciaux et de l'assistance technique aux entreprises. Le groupe n'a pas traité non plus les diverses mesures appliquées dans le domaine agricole, qui sont étudiées par d'autres groupes d'experts siégeant auprès de la Commission.

Le mandat du groupe ne mentionnant que les « avantages octroyés par les Etats membres », les différents moyens dont disposent les institutions européennes dans le domaine de l'économie régionale (Haute Autorité de la CECA, Banque européenne d'investissement, Fonds social, Fonds européen de garantie et d'orientation agricole) n'ont pas été étudiés par le groupe.

Résumé et conclusion

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 », 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'œuvre qui abandonne l'agriculture. Ces centres secondaires doivent comprendre un nombre d'entreprises suffisant pour assurer 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 œuvre dans les grandes régions sous-développées et dans les autres régions désavantagées de la Communauté moins éloignées des grands centres industriels existants. La carte (2) annexée en fin de volume 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

(1) Pour la définition des centres industriels « primaires » et « secondaires », voir rapport du groupe n° 1, p. 44 et suiv.
(2) Carte des régions défavorisées de la CEE dans lesquelles des entreprises bénéficient des aides financières accordées par les Etats membres (situation juin 1964).

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 souvent.

Les principales conclusions du présent rapport peuvent être résumées comme suit.

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'œuvre 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 néces-

saire 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 des centres où existe 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 (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'œuvre. 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'œuvre 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'œuvre. 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'œuvre 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'œuvre issue de l'agriculture et, en cas de conversion, l'adaptation de la main-d'œuvre 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 d'activités non compétitives entraînerait non seulement une perte 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 aucun 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 entre-

prises. 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 — sont 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.

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 aux 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, des difficultés peuvent apparaître dans la répartition des compétences entre les autorités locales, régionales et centrales, qui peuvent retarder la solution de 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 générale 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 œuvre 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.

PREMIÈRE PARTIE

LES AVANTAGES ACCORDES DANS LE DOMAINE DE L'INFRASTRUCTURE

A défaut de définition communément admise, la notion d'infrastructure recouvre des réalités différentes. Elle peut s'appliquer à un secteur économique déterminé (par exemple l'infrastructure en matière de communications) et a alors le plus souvent un sens étroit. Dans une acception plus large, elle se réfère globalement à un pays ou à une région, et désigne alors l'ensemble des équipements matériels mis à la disposition de la collectivité. Il n'est guère besoin de souligner l'importance que présente pour les entreprises le niveau de développement atteint par l'ensemble des équipements (transports, transmissions, habitat) qui constituent l'infrastructure d'une région déterminée. Mais les institutions et les conceptions qui déterminent la manière dont ces équipements sont utilisés, n'ont pas moins d'importance. Les avantages accordés dans le domaine de l'infrastructure sont généralement des avantages en nature et se distinguent de ce fait des avantages financiers, fiscaux et autres.

Le groupe a estimé nécessaire d'interpréter la notion d'infrastructure dans le sens le plus large, de façon à ce qu'elle englobe les facteurs essentiels qui jouent un rôle dans l'évolution économique : infrastructure économique proprement dite (zones industrielles, voies de communication, moyens de transmission, etc.), moyens de formation (enseignement général et de formation professionnelle), équipement socio-culturel (logements, loisirs etc.) (1).

Les éléments de ces trois types d'infrastructure sont groupés dans l'espace à des niveaux différents : les infrastructures intéressant directement l'entreprise sont rassemblées dans les zones industrielles, certains équipements culturels et sociaux sont implantés sur le plan local, généralement dans un centre de moyenne importance, qui dessert un certain environnement. D'autres éléments de l'infrastructure tels que le réseau général des transports, les universités, etc. couvrent toute une région.

En conséquence, le groupe d'experts a étudié les problèmes de l'infrastructure en s'inspirant du schéma suivant:

A. Infrastructure de l'entreprise (la zone industrielle)

B. Infrastructure locale (le centre)

I. Achats de terrains, équipement (travaux de raccordement), usines préconstruites

II. Formation et réadaptation professionnelles

III. Equipement culturel et social

IV. Constructions de logements pour les ouvriers et les cadres

(1) Voir la définition du groupe de travail n° 1, page 30.

C. Infrastructure régionale

V. Universités, décentralisation d'instituts scientifiques

VI. Réseau général des transports (canaux, autoroutes, chemins de fer).

Le présent rapport suivra ce schéma de discussion. Il traitera de chaque élément d'infrastructure en examinant les points suivants:

— exposé des systèmes et des expériences nationaux, analyse des différences;

— appréciation sous un angle communautaire.

A. L'INFRASTRUCTURE DE L'ENTREPRISE (LA ZONE INDUSTRIELLE)

I. *ACHAT DE TERRAINS, EQUIPEMENT (TRAVAUX DE RACCORDEMENT), USINES PRECONSTRUITES*

La zone industrielle se définit comme le terrain ou l'ensemble de terrains contigus sur lesquels s'établissent une ou plusieurs entreprises.

Il existe souvent une relation entre l'importance des zones industrielles et celle des communes : dans les grandes villes les zones industrielles s'étendent généralement sur des surfaces assez vastes, dans les petites communes, elles se réduisent à un seul terrain, destiné parfois à une seule entreprise (1).

La présence des zones industrielles constitue une condition indispensable pour l'établissement d'entreprises industrielles. L'un des premiers objectifs d'une politique de développement des régions défavorisées consiste par conséquent à fournir suffisamment de terrains industriels aménagés.

Cela suppose que les collectivités locales ou les autres organismes disposent, d'une part, des réserves nécessaires en terrains, d'autre part, des crédits indispensables pour procéder à leur aménagement.

En ce qui concerne les réserves de terrains, les situations des communes peuvent être très différentes. Certaines possèdent leurs propres réserves, acquises parfois il y a des dizaines d'années, et susceptibles d'être offertes aux entreprises à des prix particulièrement bas. D'autres en revanche sont contraintes de se procurer ces terrains, en supportant éventuellement les conséquences de la spéculation foncière. Lorsque leurs ressources sont insuffisantes, ces communes doivent se faire ouvrir des crédits, comportant des charges financières, jusqu'à la revente des terrains aux entreprises.

Le coût de l'aménagement est, en général, avancé par les collectivités et récupéré auprès des entreprises lors de la vente des terrains aménagés. Des différences existent aussi, ici, en ce sens que les communes dont les finances sont prospères

(1) Dans presque tous les Etats membres des efforts sont entrepris, par des mesures législatives appropriées, pour assurer que, dans l'intérêt d'un développement sain de l'urbanisme, une meilleure distinction soit faite à l'intérieur des communes entre les zones industrielles et les zones d'habitation, d'affaires, de villégiature, etc.

peuvent réaliser ces aménagements avec leurs propres ressources et au moment qui leur semble opportun, tandis que celles dont les ressources sont plus faibles, sont obligées d'avoir recours au crédit et de payer les intérêts correspondants.

Bien qu'en pratique la définition des avantages dans le domaine de l'infrastructure de l'entreprise soit souvent très difficile, on peut dire, en principe, que les entreprises bénéficient d'un avantage lorsque le prix du terrain est plus bas que le prix normal (valeur courante) et lorsque la contribution payée pour leur aménagement est inférieure au prix de revient correspondant.

1. Les systèmes appliqués dans les Etats membres - expériences

a) En *Belgique*, avant la loi du 18 juillet 1959, la première phase de la création d'une zone industrielle consistait dans l'établissement d'un plan d'aménagement. Pour autant que celui-ci prévoyait une zone industrielle, il pouvait servir de base à une expropriation ultérieure.

L'arrêté-loi du 2 décembre 1946 imposait aux communes désignées par le roi l'établissement de tels plans d'aménagement. Nombre d'entre elles ont dressé des plans qui ont été approuvés, ce qui a permis l'aménagement de terrains industriels à la disposition des entreprises.

Cependant, en vue de la création et de l'aménagement rapide de zones industrielles par l'Etat, les provinces, les communes et les sociétés intercommunales, l'article 16 de la loi du 18 juillet 1959 institue des mesures spéciales qui facilitent la procédure d'expropriation. La loi du 29 mars 1962 sur l'aménagement du territoire a prévu l'établissement de plans régionaux, de plans de secteur, de plans communaux affectant diverses zones du territoire soit à l'habitation, soit à l'industrie, à l'agriculture ou à tout autre usage, et a modifié la procédure d'expropriation.

En outre, la loi du 18 juillet 1959 a prévu la création de sociétés d'équipement économique régional; ces collectivités de droit public, jusqu'alors, ne pouvaient être créées qu'en vertu de la loi du 1er mars 1922 sur les associations de communes, qui exigeait une position majoritaire des communes et n'était pas spécialement conçue en fonction d'objectifs économiques et sociaux. Au milieu de 1963, la Belgique comptait treize associations en fonctionnement dont l'objet vise à favoriser des régions particulières; cinq d'entre elles fonctionnent sur la base de la loi du 18 juillet 1959, les autres ont été constituées sur la base de la loi du 1er mars 1922. Les questions de l'uniformisation du statut de ces sociétés et de la généralisation de ces sociétés sur tout le territoire du pays sont en discussion.

De plus, l'Etat a pris en charge lui-même la création et l'équipement de zones industrielles dans le Borinage, le Centre et le Zuiderkempen.

Le financement des travaux d'infrastructure se fait dans le cadre normal des dépenses budgétaires des départements intéressés (travaux publics, communications, etc.). Toutefois, dans des cas exceptionnels, on a pu, pour accélérer certains travaux, faire appel aux « fonds d'aide aux initiatives régionales » qui, créé en 1959, est depuis lors épuisé; actuellement, il est remplacé par des crédits spéciaux inscrits au budget du ministère des travaux publics et destinés à la création et l'équipement de zones industrielles qui revêtent une importance particulière dans la politique régionale.

En général, les communes et les provinces financent l'exécution de leurs projets généraux d'infrastructure par des emprunts auprès du Crédit communal, sauf pour la partie éventuellement subventionnée par des crédits ordinaires et spéciaux du ministère des travaux publics. Dans certains cas, l'Etat facilite les prêts en leur accordant des bonifications d'intérêt pendant une période limitée. Ces aides financières doivent permettre aux régions défavorisées en matière d'infrastructure de rattraper leur retard. L'intervention de l'Etat varie selon les difficultés; il ne s'agit cependant souvent que d'élargir ou d'aménager une infrastructure déjà existante.

En ce qui concerne les usines préfabriquées, une seule commune a eu recours jusqu'ici à cette formule; l'expérience n'a pas été concluante.

Cependant deux sociétés privées ont été créées depuis peu, afin de construire à l'avance des bâtiments destinés à des entreprises industrielles; il n'est pas encore possible d'apprécier les chances de ces initiatives trop récentes. Dans des cas assez nombreux, des communes ou des sociétés intercommunales ont construit des bâtiments destinés à des entreprises industrielles avec lesquelles elles avaient conclu un contrat préalable.

b) En *France*, l'acquisition de zones industrielles incombe aux chambres de commerce, aux communes, aux sociétés d'équipement ou à l'Etat lui-même. Ces dernières années, l'opinion s'est de plus en plus répandue qu'il est commode de confier à une seule institution le soin d'acquérir et de revendre les terrains nécessaires à l'implantation d'industries, qu'il s'agisse de régions insuffisamment développées ou de régions déjà développées où prévalent des considérations d'urbanisme. C'est ce qui explique pourquoi les sociétés d'équipement ont pris de plus en plus d'importance. Les sociétés d'équipement sont des sociétés de droit privé (sociétés de capitaux) constituées par des collectivités territoriales (départements, communes), des collectivités publiques locales (chambres de commerce) et par la Caisse des dépôts, la SCET ou d'autres établissements du secteur privé. Elles achètent des terrains, les équipent et les revendent.

Pour en faciliter le financement, le Fonds national d'aménagement foncier et urbain peut accorder aux organismes d'exécution des avances à un intérêt de 2,5 % pour une durée maximale de six ans, ou des bonifications d'intérêt (1,5 % à 3 %) pour des emprunts. L'expropriation de terrains privés est possible.

Les prix de vente diffèrent cependant selon qu'il s'agit de régions à développer ou de régions déjà développées. Tandis qu'il est de règle de vendre les terrains aménagés au prix coûtant, ils peuvent être vendus en-dessous de ce prix dans les régions à développer, notamment grâce à l'octroi gratuit de terrains, appartenant à la commune, ou à la couverture, à l'aide des impôts communaux, du déficit financier éventuellement encouru par le maître d'œuvre.

Les communes cherchent parfois à attirer les entreprises en leur offrant l'avantage d'usines préfabriquées. Elles offrent ces bâtiments en location ou en location-vente; dans ce dernier cas le plus souvent avec un amortissement progressif correspondant à peu près à l'amortissement de l'emprunt qui peut être contracté à cet effet.

L'Etat adopte une attitude plutôt réservée à l'égard de cette activité car il craint, d'une part, que les communes n'assument des charges anormales consistant à jouer le rôle de banque et à courir le risque de se trouver un jour sans locataires

pour les bâtiments préfabriqués et, d'autre part, qu'elles ne pratiquent, dans une optique locale, une politique d'aides différente de celle de l'Etat.

En dehors de ces initiatives, des groupes privés se sont réunis pour fonder des « sociétés immobilières industrielles » ayant pour objet la construction de bâtiments (modèles standards) en vue de leur location à des industries. Il semble que cette formule n'ait pas encore pris beaucoup d'ampleur, étant donné que les chances de parvenir à une rentabilité suffisante sont médiocres pour les sociétés.

En Alsace et en Lorraine, des collectivités locales et régionales ont formé des sociétés analogues, avec les banques locales, afin de reprendre d'anciennes usines, de les moderniser et de les offrir à des entrepreneurs industriels en vente, en location-vente ou en location. Cette activité ne semble pas non plus avoir pris une grande ampleur.

c) En *Italie*, les lois n° 634 du 29 juillet 1957 et n° 555 du 17 juillet 1959 ont servi de cadre pour la création des « aree di sviluppo regionale » et des « nuclei di industrializzazione ». L'« area di sviluppo regionale » comprend plusieurs communes et plusieurs zones (agglomerati) industrielles, les « nuclei di industrializzazione » sont plus petits et ne comprennent le plus souvent qu'une seule commune avec une seule zone industrielle.

La création et la gestion des « aree » et « nuclei » sont confiées aux consortiums, qui peuvent être constitués par des communes, des provinces, des chambres de commerce, de l'industrie et de l'agriculture et d'autres organismes intéressés. Les statuts des consortiums doivent être approuvés par le président de la République.

Les conditions et les caractéristiques minima requises pour la création des « aree » et des « nuclei » sont précisées dans les circulaires des 7 octobre 1959 et 8 juin 1960 du « Comitato dei ministri per il Mezzogiorno ».

Pour les « aree », elles sont les suivantes:

— condition préalable : minimum d'activité industrielle à prouver, soit par le nombre d'effectifs occupés ou à occuper dans l'industrie de l'« area » (qui devait atteindre les 5 % du nombre existant au recensement de 1951), soit par des tendances manifestes de concentration industrielle (forte évolution de l'occupation);

— caractéristiques minima requises : population totale d'au moins 200 000 habitants, existence de l'infrastructure de base, disponibilités en eau, électricité, existence de ressources naturelles;

— conditions accessoires : chômage ou sous-emploi, volume des effectifs employés dans l'industrie, état de l'infrastructure et autres.

Pour les « nuclei », les conditions et les qualités requises sont analogues, mais adaptées à des concentrations plus petites. Elles sont d'ailleurs appliquées d'une manière beaucoup moins stricte.

Les consortiums sont responsables de l'achat et de l'équipement des terrains. Ils doivent établir à cet effet un plan de développement (piano regolatore) fondé sur une hypothèse de développement qui comporte tous les travaux d'aménagement nécessaires, ainsi que certains travaux d'urbanisme indispensables. Ce plan doit être approuvé par le président du Conseil après délibération du Comitato dei ministri. Il sert de base à l'intervention financière de la Caisse.

L'acquisition des terrains nécessaires, qui constitue souvent un problème difficile, s'effectue, en principe, par expropriation. Le financement en est assuré par la Caisse pour le Midi qui est autorisée à accorder des subventions allant jusqu'à 85 % des charges relatives à l'expropriation, sauf pour des immeubles que les consortiums cèdent à des entreprises industrielles. Pour ceux-ci, la Caisse peut accorder des avances, qui doivent être remboursées au fur et à mesure que les immeubles sont vendus. En vertu des dispositions les plus récentes, l'expropriation peut avoir lieu au prix qui était pratiqué deux ans avant la reconnaissance officielle du consortium par le gouvernement. Cette disposition était prise pour freiner la spéculation foncière qui se manifeste le plus souvent dès l'apparition d'un « piano regolatore ». Théoriquement, il est aussi possible d'acquérir des immeubles par simple achat. Toutefois, cette possibilité a été peu utilisée en pratique, du fait que les prix augmentent le plus souvent très vite et que les crédits des consortiums sont limités.

Parmi les travaux précisés dans le « piano regolatore », ceux qui sont liés à l'implantation des industries (par exemple établissement des zones industrielles [agglomerati] à l'intérieur des « aree », travaux de raccordement, usines préfabriquées) sont pris en charge par les consortiums; d'autres travaux de caractère plus général (urbanisme, formation générale, etc.) doivent être exécutés par les administrations traditionnelles (Ministero dei lavori pubblici, Ministero della marina, Ministero dei trasporti etc.).

La Caisse pour le Midi peut couvrir jusqu'à 85 % des travaux entrepris par les consortiums, elle peut intervenir subsidiairement en faveur des travaux qui sont à la charge des administrations traditionnelles. L'aide financière aux consortiums peut aussi être accordée sous forme de bonifications d'intérêt.

Les autorités italiennes n'ont pas encore pu décider si les 15 % des frais d'aménagement qui restent à la charge du consortium doivent être couverts par les prix de vente, de location-vente et les loyers, ou bien récupérés sur les produits de taxes et impôts normaux frappant les terrains aménagés.

Les travaux réalisés pour raccorder les différentes entreprises industrielles aux ouvrages généraux d'infrastructure sont à la charge des entreprises. Mais celles-ci peuvent, en vertu de la loi n° 634 du 29 juillet 1959 (art. 18 et 19), recevoir de la Caisse pour le Midi des subventions couvrant jusqu'à 25 % des frais encourus.

Ce mode de création de zones industrielles ne vaut, en principe, que pour le Midi, étant donné que la loi n° 634 se limite au domaine d'action de la Caisse pour le Midi. Jusqu'à présent, trente-huit consortiums ont été approuvés, dont douze pour la création des « aree » et vingt-six pour la création des « nuclei ». Cependant, la Caisse n'accorde d'avantages financiers aux consortiums qu'après l'approbation du « piano regolatore ».

Des lois spéciales permettent également de créer des consortiums dans certaines zones insuffisamment industrialisées de l'Italie du Nord, mais le mécanisme de l'expropriation y est différent, en ce sens qu'il n'est pas possible de bloquer les prix d'expropriation au niveau atteint deux ans avant la constitution du consortium. Aussi, les prix des terrains sont-ils plus souvent élevés; mais les possibilités financières des collectivités locales sont plus grandes.

En ce qui concerne les usines préfabriquées, les consortiums sont habilités à construire de tels bâtiments (rustici industriali) destinés à de petites et moyennes entreprises. En vertu de la loi n° 1462 du 29 septembre 1962, la Caisse pour le Midi peut rembourser aux consortiums jusqu'à 50 % des frais de construction; elle peut, en outre, accorder des avances remboursables pour financer les expropriations nécessaires pour l'acquisition des terrains. En ce qui concerne la vente ou la location, il n'y a pas encore de ligne de conduite bien définie, l'attitude des industriels à l'égard de la location étant encore indécise.

Les autorités centrales font encore preuve d'une attitude réservée à l'égard des « rustici industriali ». Des études sont en cours afin de trouver la formule la plus favorable de bâtiments standards, susceptibles de s'adapter à plusieurs branches industrielles, afin qu'ils puissent, en cas d'insuccès, être reloués à des entreprises relevant d'autres branches.

d) Dans la *république fédérale d'Allemagne*, l'acquisition et l'équipement des terrains nécessaires à la création de zones industrielles incombent aux communes. En vertu de la loi fédérale sur la construction (Bundesbaugesetz), les communes sont tenues d'établir un plan d'aménagement (Flächennutzungsplan) qui détermine, dans les grandes lignes, l'affectation des terrains : construction d'habitation, lieux d'agrément, transports, installations industrielles et commerciales, etc.

C'est en vertu de ce plan d'aménagement, qui fournit des directives générales, que sont exécutés les plans de construction (Bebauungspläne) qui délimitent de façon stricte et obligatoire, pour tous les citoyens, les différentes zones de construction.

Si une industrie doit être implantée dans une commune située dans une région qui bénéficie des aides du Bund, les terrains nécessaires doivent figurer dans le plan d'aménagement qui existe déjà ou qui doit être établi. Ces terrains peuvent appartenir aux particuliers ou aux communes. L'industriel achète donc au propriétaire le terrain qui lui est nécessaire. Les communes s'efforcent de se procurer des réserves foncières pour offrir des terrains industriels. L'administration centrale ne fournit aucun crédit pour l'acquisition de ces réserves. L'expropriation des propriétaires privés n'est pas possible pour l'acquisition de ces terrains. Quant à savoir si les communes doivent acheter d'avance des terrains se prêtant à l'implantation industrielle, on ne peut donner à cette question une réponse valable pour l'ensemble de la République fédérale. En tout cas, les communes disposant de réserves foncières susceptibles d'être utilisées à cette fin, sont avantagées par rapport aux autres.

En ce qui concerne l'équipement, il est assuré par la commune; il n'existe pas d'organisme spécial pour cette opération.

Les communes avancent l'ensemble des coûts de l'aménagement des terrains industriels. Mais elles récupèrent ensuite le montant de leurs dépenses soit en exigeant des propriétaires des terrains le paiement de cotisations (Anliegerbeiträge), soit en revendant les terrains qu'elles possèdent à des prix plus élevés. En accordant des subventions ou des crédits à intérêt réduit qui permettent de couvrir une partie des coûts d'aménagement, le Bund et le Land peuvent réduire les cotisations ou les prix de vente. Ces avantages ne semblent correspondre, en principe, qu'à ceux que les communes aisées peuvent accorder sans l'aide du Bund ou du Land.

Le Bund peut couvrir, au moyen de subventions à fonds perdus accordées sur les fonds du programme de développement régional, jusqu'à 50 % des frais engagés par les communes. Il peut, en outre, accorder des crédits assortis de bonifications d'intérêt jusqu'à concurrence de 25 % du total des frais. Les Länder peuvent accorder encore d'autres subventions et d'autres crédits.

En ce qui concerne les usines préfabriquées, on se refuse en principe, en République fédérale, à recourir à cette formule; on craint en effet qu'elles ne constituent des investissements erronés du point de vue de l'économie nationale. Cette position est fondée sur les arguments suivants:

Lorsque les initiatives locales sont très vigoureuses, la localisation de l'industrie peut résulter du jeu d'intérêts locaux ou de l'activité de fortes personnalités. De plus, on craint que l'installation d'entreprises dans des bâtiments standards n'incite pas toujours les entrepreneurs à s'équiper de la façon la plus rationnelle. Si, par contre, le bâtiment est construit à la demande et selon les indications de l'entrepreneur, il ne s'agit plus d'une opération d'infrastructure mais d'une forme particulière d'aide financière.

e) Aux *Pays-Bas*, comme en république fédérale d'Allemagne, la création et l'équipement de zones industrielles incombent aux communes. Chaque commune doit établir un plan de développement où sont indiquées les différentes zones affectées à la construction d'habitations, à l'implantation d'établissements industriels etc. et qui a un caractère obligatoire. Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans la République fédérale, le terrain de la zone industrielle doit appartenir à la commune. Il n'y a pas, par conséquent, de tractations directes entre industriels et propriétaires fonciers privés.

L'Etat prend à sa charge une partie des frais d'équipement lorsque les communes sont reconnues comme « noyaux de développement » des régions-problèmes. Dans ces cas, le ministère de l'économie peut rembourser jusqu'à 50 % des frais d'aménagement. Le soutien n'est accordé que sur accord préalable entre la commune et l'autorité centrale; les zones industrielles doivent donc être choisies en accord avec le ministère de l'économie. La commune doit faire bénéficier l'entrepreneur de l'aide financière accordée par l'autorité centrale. Lorsqu'une opération intéresse plusieurs communes, celles-ci peuvent s'unir pour établir un plan commun.

Peu après la guerre, plusieurs communes ont eu recours à la formule des usines préfabriquées. Toutefois, les résultats obtenus ont été relativement modestes et, actuellement, le ministère des logements et de la construction (ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid) n'accorde plus d'autorisations. Les communes peuvent cependant construire des bâtiments à la demande d'un industriel donné, et les louer ou les offrir en location-vente, comme cela a été le cas assez fréquemment, il y a quelques années. Néanmoins, à l'heure actuelle, c'est généralement l'industriel qui construit lui-même, la commune peut lui accorder un prêt hypothécaire à concurrence de 80 % maximum du montant de la construction.

2. Appréciation sous un angle communautaire

a) Différences entre les systèmes nationaux

La comparaison des systèmes nationaux montre que les pouvoirs publics disposent dans tous les Etats membres de moyens pour faciliter la création de zones industrielles dans les régions défavorisées.

Les modalités de cette intervention diffèrent cependant sur plusieurs points.

Différences dans le rôle des organismes centraux et des organismes locaux lors de la création des zones

En Italie du Sud, la création des zones industrielles à l'intérieur des « aree » et des « nuclei » suppose l'initiative des autorités locales, mais les consortiums et leurs plans d'aménagement doivent être reconnus par l'Etat, de sorte que la formation des zones industrielles dépend en définitive de la décision des autorités centrales.

En Belgique, l'Etat a pris en charge lui-même la création de certaines zones industrielles (Borinage, Centre et Zuiderkempen), mais la plupart d'entre elles sont créées par les communes sans intervention directe des autorités centrales; ces dernières peuvent éventuellement intervenir en approuvant ou non les plans d'aménagement, en accordant ou refusant l'agrément permettant l'expropriation ainsi que le soutien financier. De même, en France, les autorités centrales n'ont créé que quelques zones; en principe, cette tâche incombe aux communes auxquelles l'Etat peut accorder ou non son appui financier.

En République fédérale et aux Pays-Bas, les organismes nationaux ne créent d'eux-mêmes aucune zone, mais peuvent accorder leur aide financière aux communes des régions défavorisées.

Différences dans l'ordre de grandeur des zones industrielles

Les critères qui sont appliqués dans les divers systèmes nationaux pour la création de zones industrielles montrent que celles-ci revêtent des importances diverses.

En Italie du Sud, le système est tel que les grandes zones industrielles, situées dans les « aree » sont conçues de manière à permettre la concentration de grandes et moyennes industries. Les « aree » doivent avoir une certaine taille minima. Leur population est de 200 000 habitants au moins; lorsqu'il existe un centre urbain de plus de 300 000 habitants, les communes environnantes doivent comprendre au moins un tiers du nombre d'habitants de ce centre. En revanche, dans les « nuclei » qui ne comprennent le plus souvent qu'une seule commune de moindre importance, les zones industrielles qui servent à l'établissement de petites et moyennes entreprises ou d'entreprises destinées à l'exploitation de ressources locales sont plus restreintes.

Les systèmes des « centres de développement » (ontwikkelingskernen) aux Pays-Bas et des « points centraux » (zentrale Orte) dans la République fédérale ont une certaine ressemblance avec ce système. Le soutien public qui leur est accordé pour la création de zones industrielles d'une certaine importance doit aussi servir à y réaliser une certaine concentration de l'industrie. C'est pourquoi ils sont également déterminés en fonction de certaines caractéristiques minimales concernant la population, le rayonnement, etc.

Les autres systèmes ne présentent toutefois aucun critère analogue pour le choix et le financement des zones industrielles. En principe, de grands ou de petits terrains industriels peuvent être créés partout où des conditions favorables de localisation sont remplies.

Différences d'organisation

En Italie, la création et la gestion des zones industrielles à l'intérieur des « aree » et des « nuclei » incombent à des consortiums qui doivent être reconnus par l'Etat. En France, cette tâche relève des communes qui sont assistées par les sociétés d'équipement et leur organisation centrale. En Belgique, la plupart des zones industrielles sont réalisées par les communes, mais les autorités centrales ainsi que les sociétés d'équipement économique régional, dans lesquelles les autorités provinciales interviennent, réalisent quelques zones importantes.

En République fédérale et aux Pays-Bas, ce sont exclusivement les communes qui créent les zones industrielles.

Différences dans le montant de l'aide financière

En Italie, les autorités centrales peuvent financer presque entièrement la création des zones industrielles en accordant des avances et des subventions pour l'achat des terrains nécessaires qui sont presque toujours expropriés, et en octroyant des subventions à fonds perdus jusqu'à concurrence de 85 % des travaux d'aménagement.

En République fédérale et aux Pays-Bas, les autorités centrales accordent aux communes des subventions à concurrence de 50 % des coûts d'aménagement.

En France et en Belgique, les communes ou les sociétés peuvent bénéficier d'avances à intérêts réduits ou de bonifications d'intérêt pour acheter des terrains et les aménager.

b) Origine de ces différences

Ces différences relatives à la nature et à l'ampleur de l'intervention de l'Etat dans la création et la réalisation de zones industrielles peuvent s'expliquer par diverses raisons.

L'ordre de grandeur des zones industrielles est lié en partie à la situation économique des régions

Dans les grandes régions sous-développées de la Communauté, il s'agit tout d'abord de créer les grands centres industriels susceptibles d'un développement autonome et constituant le noyau de l'essor économique de ces régions. La création de tels centres demande l'aménagement de vastes zones industrielles raccordées aux principales lignes de communication du pays, soit par voie ferrée, soit par autoroutes et, si possible, par voies navigables. Il est évident qu'à l'intérieur d'un pays, de telles zones ne peuvent être créées qu'en nombre limité.

Le développement industriel de petites régions défavorisées, par contre, peut s'effectuer grâce à l'aménagement de zones industrielles de moindre importance dans les localités qui assument le rôle de centres secondaires de la région. Les entreprises petites et moyennes s'établissant dans ces centres sont, dans la plupart des cas, des industries de transformation qui travaillent soit pour les grands centres environnants, soit pour le marché local.

Le rôle différent des instances locales, régionales et centrales, lors de la création des zones, est dû aux situations initiales respectives

Dans les grandes régions défavorisées, où les centres primaires font défaut, l'établissement des entreprises comporte d'assez grand risques, à moins qu'elles ne

soient spécialisées dans l'exploitation de matières premières. L'Etat intervient donc pour amorcer le processus d'évolution en réalisant, à certains endroits particulièrement favorables, des conditions comparables à celles que les entreprises trouvent dans les grands centres des régions développées.

Quand le réseau des grands centres est suffisamment développé, l'amorce d'un processus autonome devient plus probable. Les entreprises en expansion disposent, dans chaque région, de bases d'opération connues, à partir desquelles elles peuvent choisir de nouvelles implantations. Les autorités centrales sont donc beaucoup moins tentées de fixer des critères rigides pour la promotion de centres primaires, ou de prendre des mesures massives. Elles peuvent faire davantage confiance au libre jeu des forces du marché. Lorsque la création d'un tel centre est souhaitée, on peut plus facilement attendre que l'évolution technique y conduise spontanément (Ingolstadt en Bavière) ou que, par suite de l'amélioration constante du réseau général d'infrastructure, un tel centre se fasse de lui-même (Belgique, zone industrielle de Gand-Terneuzen).

En revanche, les autorités recourent à certains moyens pour favoriser la concentration industrielle dans quelques localités des petites régions désavantagées qui sont appelées à devenir des centres industriels secondaires. Pour attirer les initiatives industrielles vers ces centres, il suffit, généralement, de permettre aux communes de fournir des prestations identiques à celles qui sont accordées dans les régions développées.

Les différences d'organisation sont largement dues à la structure administrative et financière existante

En République fédérale et aux Pays-Bas, la création et la réalisation des zones industrielles est laissée aux communes qui, en raison de leur autonomie, doivent être capables de résoudre les problèmes qui se posent, soit dans le domaine financier, soit dans le domaine de l'organisation.

Quand leur situation financière est mauvaise — comme c'est souvent le cas dans les régions désavantagées — les autorités centrales peuvent leur venir en aide. Mais les collectivités sont en tout cas considérées comme disposant d'une organisation suffisante pour accomplir les tâches qui s'imposent. Aussi, la nécessité de créer de nouveaux organismes, de caractère soit permanent (consortium) soit du type transitoire et consultatif (sociétés d'équipement), ne se fait pas sentir.

En revanche, dans les régions défavorisées de l'Italie et de la France, les communes ne disposent ni de ressources propres suffisantes ni de l'organisation nécessaire. L'Etat doit donc assurer ou faciliter le financement, et veiller à ce que les crédits soient utilisés efficacement, ce qui l'a conduit à créer de nouveaux organismes.

En Belgique également, les moyens financiers et techniques des communes apparaissent parfois insuffisants.

L'importance de l'intervention financière dans les régions de l'Italie du Sud est conditionnée par l'importance des travaux à réaliser et par la situation difficile des finances locales

L'aménagement d'une grande zone industrielle située dans une « area » donne fréquemment lieu à la création ou au renouvellement de l'ensemble de l'infrastructure locale existante. De même, les conditions climatiques et géologiques plus défavo-

rables sont souvent la cause de dépenses accrues. La pénurie relative d'eau rend nécessaire la construction de barrages, de conduites d'eau, de réservoirs, etc.

De tels travaux constitueraient une charge considérable même pour les communes riches des régions développées; ils sont sans commune mesure avec les possibilités financières de communes relativement dépourvues des régions sous-développées.

c) Conclusions

Si l'on compare les systèmes existants dans les Etats membres pour favoriser le développement des zones industrielles, on s'aperçoit qu'il existe une tendance générale à éviter un éparpillement des initiatives et à concentrer les efforts sur des terrains industriels moins nombreux, mais d'autant plus grands et mieux aménagés. La concentration permet d'utiliser plus rationnellement les crédits publics et profite aussi aux entreprises. Elle apporte en outre divers autres avantages aux communes et aux entreprises.

De plus, une telle comparaison montre que tous les systèmes tendent vers un objectif commun, à savoir la formation d'un réseau organique dans des centres primaires et secondaires dotés de zones industrielles adéquates.

Dans ce réseau, chaque entreprise peut trouver sa localisation optimale : à l'intérieur des zones industrielles des centres primaires, pour les entreprises qui dépendent fortement des économies externes (en particulier les grandes entreprises), à l'intérieur des zones industrielles des centres industriels secondaires, pour celles qui en dépendent moins (notamment les petites et moyennes entreprises).

Dans la poursuite de ces objectifs, les Etats membres ont atteint divers stades: l'Italie du Sud et une partie importante des grandes régions de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France se trouvent dans la première phase de développement. Il s'agit dans ce cas de constituer un réseau de grands centres industriels (primaires).

Ailleurs, ce réseau existe déjà en grande partie; de nouveaux centres primaires ne s'y forment que très rarement La tâche la plus importante, à ce deuxième stade, consiste à combler les « vides » entre les grands centres existants.

i) L'expérience montre qu'il est moins difficile de fonder un centre industriel lorsque le réseau de centres est déjà bien développé que lorsqu'il doit être créé de toutes pièces. Alors que dans le premier cas, les centres existants fournissent une base sûre à partir de laquelle les entreprises peuvent prospérer, de sorte que de nouveaux centres peuvent souvent se développer spontanément, les mêmes possibilités n'existent pas dans la seconde hypothèse. Aussi, les autorités sont-elles tenues de participer davantage au choix des centres et, à l'intérieur de ces derniers, dès que possible, d'accorder aux entreprises, grâce à une politique active d'achats de terrains industriels, les mêmes avantages que dans les centres des régions développées.

Il est également évident que l'aménagement de terrains industriels dans les centres industriels primaires nécessite en soi des moyens financiers et des efforts d'organisation plus grands que dans les centres industriels secondaires. Dans les régions fortement défavorisées où les communes sont souvent entièrement dépourvues de crédits, cet aménagement suppose une aide financière nettement plus forte de la part des autorités régionales ou centrales.

Même si les autorités centrales doivent intervenir, dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, lors de la création des centres industriels primaires, il importe aussi qu'elles utilisent autant que possible les éléments existants qui facilitent l'industrialisation et qu'elles suivent les tendances naturelles du développement. Cet effort apparaît par exemple clairement dans la politique des autorités centrales italiennes qui s'inspirent, dans le choix des « aree » et des « nuclei », des critères mêmes qui sont décisifs dans les régions développées de la Communauté pour le développement de centres industriels (densité de la population, présence d'une certaine infrastructure, amorce d'une certaine initiative industrielle, etc.).

ii) Après avoir dépassé la première phase caractérisée par la création d'un réseau de grands centres industriels, il convient, dans une deuxième phase, de favoriser le développement de centres secondaires. Alors que la première phase pose surtout des problèmes financiers et des problèmes d'organisation, il en va autrement pour la seconde.

Il arrive que nombre de petites et de moyennes communes se fassent concurrence lorsqu'un entrepreneur recherche une implantation.

Bien que ces communes soient souvent relativement pauvres, elles sont en mesure d'influencer les calculs des entrepreneurs, en mettant gratuitement à leur disposition des terrains communaux, en leur accordant des exonérations d'impôt, en leur procurant les terrains à des coûts inférieurs au prix de revient, etc. De telles méthodes peuvent inciter les entrepreneurs, au moment de la décision, à faire passer les avantages immédiats d'une localisation avant les avantages à long terme d'une autre. A court terme, ces méthodes sont de nature à perturber la concurrence (coûts d'investissement plus bas) et à long terme, à fausser la structure de la production (mauvais choix de la localisation).

En outre, les petites communes ne peuvent généralement accueillir qu'une seule entreprise. Lorsqu'il s'agit d'entreprises qui profiteraient des avantages des économies externes, cet isolement peut réduire la productivité et finalement la rentabilité.

Lorsqu'une commune dépend trop étroitement d'une seule entreprise, des inconvénients apparaissent : du point de vue social, le fait qu'une grande partie des familles dépend économiquement du sort d'une entreprise crée des tensions. De même, la commune devient financièrement dépendante de l'entreprise, son budget en reflète les hauts et les bas.

Des inconvénients se manifestent aussi du point de vue de l'emploi : pour l'entreprise, les possibilités de sélection du personnel sont plus faibles. Inversement, les chances de promotion des travailleurs sont plus restreintes, faute pour eux de pouvoir excercer l'activité qui correspond le mieux à leurs capacités.

Une certaine concentration industrielle semble donc aussi appropriée dans les centres secondaires, pour éviter les inconvénients d'une trop grande dispersion de l'industrie. Le succès que les centres de développement ont connu aux Pays-Bas et les points centraux (zentrale Orte) en République fédérale, doit être pris en considération.

iii) Les autorités centrales doivent, aussi bien dans la première que dans la deuxième phase, faire preuve de souplesse. Elles doivent, d'une part, agir rapidement et efficacement lorsqu'une intervention semble s'imposer, d'autre part, procéder avec suffisamment de prudence lorsque les tendances de développement se dessinent lentement.

Mais cette tâche est évidemment plus difficile dans les grandes régions défavorisées. Les autorités ne peuvent attendre que des initiatives se manifestent, et doivent souvent fournir des « prestations anticipées ». Certaines seulement de ces prestations atteignent leur but. Les autres ne sont certes pas inutiles, mais le capital investi ne devient productif que longtemps après (exemple : les 37 aree en Italie dont très peu se sont vraiment développées à l'heure actuelle). Les coûts relativement élevés du développement sont dus au fait qu'il doit s'effectuer en quelques années et qu'il ne peut pas, comme dans d'autres régions, s'échelonner sur de plus longues périodes.

B. L'INFRASTRUCTURE LOCALE

Les zones industrielles ne sont pas les seules infrastructures nécessaires à l'établissement d'entreprises dans les régions défavorisées. La présence d'une main-d'œuvre suffisamment formée, capable de s'adapter rapidement et sans dépenses excessives aux besoins de l'entreprise, revêt également une importance particulière. La possibilité d'offrir aux travailleurs et aux cadres des logements en nombre suffisant ne semble pas moins importante pour le choix des implantations. Enfin, l'équipement social et culturel joue désormais un rôle croissant.

Les pouvoirs publics ont une responsabilité certaine dans la réalisation de ces différents éléments d'infrastructure; tantôt elle dépend d'eux seuls, tantôt elle est déterminée par leurs diverses interventions.

II. *FORMATION ET READAPTATION PROFESSIONNELLES*

Les établissements de formation professionnelle doivent disposer d'une certaine zone de recrutement. Ils se trouvent donc généralement situés dans des localités d'une certaine importance.

La formation des cadres supérieurs (ingénieurs, cadres du commerce) se fait dans les universités dont il sera traité dans le chapitre suivant sur l'infrastructure régionale.

Pour apprécier le rôle de la formation et de la réadaptation professionnelles dans le développement régional, il faut tenir compte des tendances actuelles à la spécialisation et à l'automation, qui ont pour conséquence des exigences de plus en plus poussées en matière de formation professionnelle. L'existence d'une main-d'œuvre non qualifiée n'est désormais considérée comme un avantage que pour un petit nombre d'industries. Les entreprises qui s'installent dans les régions défavorisées doivent y trouver soit un personnel déjà formé, soit des organismes appropriés permettant une adaptation rapide de la main-d'œuvre à leurs besoins.

I. Expériences faites dans les différents Etats membres

a) L'équipement global en écoles et en centres de formation professionnelle est généralement considéré comme suffisant en *Belgique*. On estime que le problème le plus important est l'adaptation du système de formation professionnelle aux qualifications de plus en plus poussées qu'exige l'industrie [1].

C'est pourquoi l'Etat favorise l'action de divers centres de formation professionnelle gérés soit directement par l'Office national de l'emploi, soit par des entreprises ou avec la collaboration d'un groupement d'entreprises.

En vertu de la loi du 14 février 1961, l'Office national de l'emploi peut, dans ce même but, intervenir en faveur des travailleurs et des employeurs, notamment:

— dans la rémunération des anciens chômeurs difficiles à placer (pour une durée maximum de 12 mois);

— dans la rémunération des ouvriers dont l'emploi est entièrement ou partiellement suspendu pendant une certaine période (maximum 6 mois) par suite d'opérations de reconversion.

b) En *république fédérale d'Allemagne* le système de la formation professionnelle est considéré comme suffisant et on estime également que le problème principal consiste à adapter constamment les qualifications aux exigences toujours croissantes de l'industrie.

Beaucoup d'entrepreneurs qui créent un établissement dans une autre région envoient la main-d'œuvre inexpérimentée recrutée sur place faire des stages dans l'établissement principal où la formation nécessaire lui est donnée.

La loi sur le placement et l'assurance chômage (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung), du 3 avril 1957, a suscité divers règlements et directives destinés à promouvoir la création d'emplois et la formation professionnelle et, notamment, les directives du 7 juin 1963 qui habilitent l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage à octroyer des subventions et des prêts à des travailleurs et des employeurs.

L'aide aux employeurs peut comporter:

— une subvention pour la formation du travailleur (jusqu'à 26 semaines au maximum), lorsque le travailleur ne peut obtenir que difficilement un emploi approprié sans cette aide, ou ne peut fournir son plein rendement qu'après une certaine période d'adaptation;

— une subvention d'intégration (jusqu'à 39 semaines dans des cas spéciaux), lorsque l'employeur recrute des travailleurs qui ont été longtemps en chômage et lorsqu'il est disposé et sera probablement en mesure de leur offrir un emploi permanent.

---

[1] Ainsi, la loi du 14-2-1961 d'expansion économique de progrès social et de redressement financier est à la base d'une série de nouvelles dispositions en faveur de : la promotion de la mobilité professionnelle des adultes par la formation professionnelle; la mobilité géographique de la main-d'oeuvre; la main-d'oeuvre difficile à placer; les travailleurs touchés par la reconversion de leur entreprises; la sélection, formation professionnelle ou réinstallation du personnel recruté.

Outre ces mesures, applicables à l'ensemble du territoire fédéral, mais susceptibles de jouer en faveur des régions désavantagées, des mesures spécifiques sont prises par le gouvernement fédéral dans le cadre du programme d'action régionale en vue de développer la formation dans les régions moins favorisées. Il s'agit en général d'encourager la construction ou l'implantation d'écoles professionnelles et de centres d'apprentissage exploités par des collectivités de droit public. Dans ce cas, en vue de couvrir les dépenses d'investissement correspondantes (mais non les dépenses de fonctionnement), des subventions et des prêts à taux d'intérêt réduit de 2 % par an pour une durée de vingt ans peuvent être accordés. Pour la formation dans des entreprises privées, des crédits d'investissement peuvent être octroyés à un intérêt de 3,5 % à quinze ans, s'il s'agit d'une nouvelle entreprise, et de 5 % s'il s'agit de l'extension d'une installation existante.

c) En *France* la formation professionnelle est assurée et organisée à trois niveaux différents : apprentissage dans l'entreprise, enseignement technique et formation professionnelle des adultes (FPA). L'enseignement n'étant pas en mesure de satisfaire à tous les besoins, particulièrement dans les régions en voie de développement, la FPA joue un rôle essentiel en facilitant l'adaptation de l'offre à la demande sur le marché du travail.

La majorité des centres de FPA est gérée par une association de droit privé, l'ANIFRMO (Association nationale interprofessionnelle de formation rationnelle de la main-d'œuvre) dirigée par un conseil d'administration composé en nombre égal de représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des salariés. Leurs programmes annuels de formation sont établis grâce à une procédure de consultation qui associe, sur le plan départemental, régional et national, l'administration et les représentants des groupements patronaux et salariés.

Ce sont des crédits publics qui assurent en totalité le financement de la formation professionnelle des adultes. La FPA constitue, en fait, un instrument permanent de formation et de réadaptation.

Pour développer la formation professionnelle, diverses institutions accordent leur aide.

Ainsi le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre, intégré dans le Fonds de développement économique et social, peut prendre en charge certaines dépenses (salaires des moniteurs et travailleurs pendant le stage de réadaptation, remboursement des frais en cas de changement de domicile) dans les cas suivants:

— arrêt ou réduction d'activité d'une entreprise entraînant le licenciement de tout ou partie du personnel;

— conversion totale ou partielle des activités d'une entreprise;

— concentration ou spécialisation provoquant une réduction des effectifs;

— création d'emplois nouveaux par des entreprises à la suite de programmes d'extension, de décentralisation ou de création d'établissements.

C'est sous cette dernière rubrique qu'ont été effectuées les interventions les plus nombreuses du Fonds.

La formation peut être dispensée soit dans les entreprises, soit dans des centres d'entreprises, soit dans les centres existants, sous réserve, le cas échéant, de la création de nouvelles sections spécialisées.

Dans le cadre du régime contractuel d'assurance chômage, des allocations de formation sont versées par l'UNEDIC aux stagiaires de la FPA et complètent les indemnités versées par le centre (avenant du 27-11-1961).

Le Fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles (FASASA) prend en charge les frais exposés pour la reconversion de la main-d'œuvre agricole (loi du 6-8-1962 et décret du 17-10-1963).

Le Fonds national de l'emploi, récemment institué par une loi du 18 décembre 1963, pourra intervenir à titre individuel par le versement d'allocations de conversion et de primes de transfert, et à titre collectif par des actions de reclassement et de reconversion, par des allocations temporaires en faveur des travailleurs qui risquent d'être déclassés et par des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés.

Les différentes allocations pourront être attribuées par voie de conventions conclues avec des organismes professionnels ou interprofessionnels, des syndicats ou des entreprises.

d) Le problème de la formation se pose de façon tout à fait particulière dans le Midi de l'*Italie*.

Il y a encore quelques années, le Midi était une région dans laquelle l'offre de main-d'œuvre était très supérieure à la demande, ce qui pouvait stimuler la réalisation de nouveaux investissements industriels.

Au cours de ces dernières années, le problème s'est radicalement transformé; même si l'offre de travail est encore supérieure à la demande, ce facteur ne constitue plus une incitation à la réalisation d'investissements industriels. Les travailleurs du Midi sont fortement incités à émigrer vers les régions du Nord de l'Italie et du Centre de l'Europe : l'attraction des centres industriels est plus forte que celle qu'exercent des industries locales encore peu développées, car ils offrent certains avantages — niveau de rémunération plus élevé, possibilité d'acquérir une qualification dans des industries très développées et même possibilité de trouver un emploi — sans disposer au départ de qualifications professionnelles précises. Ce dernier élément est sans doute le facteur le plus important, car les grands centres industriels absorbent facilement un nombre toujours plus grand de travailleurs non qualifiés et leur permettent d'acquérir une qualification professionnelle.

Inversement, l'entrepreneur qui s'établit dans le Midi, se trouve en présence d'une main-d'œuvre dont la qualification professionnelle est très faible et que l'entreprise, à ses débuts, n'est pas en mesure d'utiliser.

Par conséquent, pour qu'une politique d'industrialisation réussisse, il faut mettre en œuvre une politique de formation professionnelle à tous les niveaux de l'entreprise, afin que celles qui s'installeront dans le Midi disposent de la main-d'œuvre qualifiée nécessaire.

Le système normal en Italie est fondé sur une période de scolarité à caractère polyvalent, suivie d'une période plus ou moins longue de formation professionnelle dispensée dans des « centres de formation » dépendant du ministère du travail.

Il ne convient pas d'aborder ici les problèmes complexes auxquels doit faire face l'enseignement pour former la main-d'œuvre, ni de souligner combien l'activité des centres de formation du ministère du travail est, encore actuellement, liée à l'attitude caractéristique de l'immédiat après-guerre, c'est-à-dire qu'elle est plus orientée vers l'assistance aux chômeurs que vers la formation de spécialistes pour l'industrie. Il suffit de noter ici que les centres de formation ne peuvent fournir qu'une première formation de base, sans assurer une qualification précise pour les tâches à réaliser dans l'entreprise, de sorte que le problème fondamental est actuellement d'assurer une liaison entre cette formation et les exigences des entreprises.

Dans le Midi, les pouvoirs publics ont tenté de suppléer au manque de liaison entre la formation professionnelle et les besoins de l'entreprise en créant, dans les zones de plus grande concentration industrielle, ce qu'on appelle des « centres interentreprises » (centri inter-aziendali). La création de ces centres est financée par la Caisse du Midi, mais leur gestion est assurée directement par les entreprises ou groupes d'entreprises, ce qui assure à l'enseignement une qualité supérieure à celle des centres de formation traditionnels.

Il serait prématuré de porter un jugement sur cette expérience qui a été tentée pour la première fois dans le cadre de l'IRI, étant donné son application encore limitée et l'origine particulière des centres.

Cette formule présente certains aspects positifs (possibilité de concentration de la formation dans certains centres, liaison avec les entreprises, haut niveau qualitatif) mais également certains aspects défavorables (spécialisation par secteur trop poussée, liée au type d'entreprise qui gère le centre, durée des cours actuellement de 3 ans). Le bilan global est positif puisque ces centres correspondent davantage aux intérêts des entreprises qui s'établissent dans le Midi. Mais la solution du problème d'ensemble de la formation professionnelle est liée aux questions complexes que pose l'enseignement scolaire et postscolaire, qui fait l'objet d'importantes discussions actuellement en Italie.

e) Aux *Pays-Bas*, les habitants des diverses régions n'éprouvent guère de difficultés à acquérir une formation professionnelle. En plus des systèmes normaux de formation, les pouvoirs publics ont disséminé sur l'ensemble du territoire vingt-cinq ateliers régionaux pour la formation technique des adultes. Ces ateliers assurent la formation professionnelle de ceux qui n'ont plus occupé d'emploi pendant quelque temps. Dans certains cas spéciaux, ces centres peuvent donner une formation pour l'exercice d'une activité déterminée. Le coût de la formation est alors à la charge de l'entreprise.

Des indemnités sont versées aux entreprises disposées à donner à des chômeurs la formation d'ouvriers qualifiés, conformément à des programmes dont l'exécution est contrôlée par les autorités compétentes. Cette réglementation, applicable à l'ensemble du territoire, comporte des aspects régionaux, en ce sens que les entreprises établies dans les localités considérées comme centres de développement et qui emploient des chômeurs venus des régions critiques peuvent bénéficier de l'aide, même s'il s'agit de travailleurs ayant déjà une certaine formation.

2. Appréciation du point de vue communautaire

Alors que l'aménagement de zones industrielles, dans les régions sous-développées par exemple, ne pose généralement plus de graves problèmes, la mise à la disposition des entreprises de travailleurs qualifiés demeure une tâche difficile qui exige une action à long terme.

Le groupe ne pouvait pas traiter tous les problèmes que la formation professionnelle pose actuellement dans le cadre de la Communauté, mais il croit pouvoir conclure que la formation jouera un rôle croissant dans le développement régional. A mesure que les avantages dont bénéficient certaines régions du centre de la Communauté dans le domaine de l'approvisionnement en énergie se réduisent et que les conditions d'achat des matières premières se rapprochent, les chances de développement dépendent surtout des qualifications et des aptitudes des populations.

Dans l'étude des problèmes de formation et de réadaptation, il faut distinguer:

— la formation normale des jeunes dans les écoles, aux différents degrés : ouvriers spécialisés, ouvriers qualifiés, maîtrise, techniciens, ingénieurs, ingénieurs diplômés, etc.;

— la formation, le perfectionnement et la réadaptation des adultes par des cours spéciaux.

a) L'organisation de l'enseignement dans les divers pays de la Communauté présente des différences considérables dues à l'évolution historique et économique. Ces différences ont des répercussions plus particulières dans les régions sous-développées. Certains problèmes régionaux proviennent de ce qu'une partie des dépenses affectées à l'enseignement, et en particulier à la formation professionnelle, relève des organismes régionaux et locaux, et dépend de leur situation financière. Le niveau de développement de ces régions a des répercussions sur le nombre des écoles, leur équipement, la qualité du personnel enseignant.

Faute de mesures compensatrices, les tendances au développement cumulatif qui se manifestent dans le secteur industriel se retrouvent dans le domaine de la formation. Dans les régions sous-développées infériorité économique risque de se trouver accrue par une insuffisance d'équipement et de moyens pour assurer la formation.

b) En ce qui concerne la formation, le perfectionnement et la réadaptation des adultes, les régions se trouvent à des phases d'évolution différentes.

En Italie, les centres de formation se bornent à donner à des travailleurs n'ayant pas de qualification, et souvent réduits au chômage, une première formation de base mais qui n'est pas adaptée aux besoins spécifiques des entreprises. Depuis deux ans, étant donné la pénurie croissante de main-d'œuvre, les centres de formation tendent de plus en plus à donner une meilleure qualification.

Dans les autres pays de la Communauté, où le plein emploi est atteint depuis quelques années, il s'agit, d'une part, de mobiliser les réserves de main-d'œuvre, d'autre part, d'augmenter, par le perfectionnement et la spécialisation, la productivité de la main-d'œuvre déjà employée. Les cours étant orientés plus strictement vers les besoins de l'économie, leur efficacité est accrue.

c) Des aides financières sont octroyées pour dédommager les travailleurs de la plus grande partie des dépenses qu'ils doivent supporter lorsqu'ils changent d'emploi pour des raisons tenant à l'évolution générale de l'économie; ces aides sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit de faciliter les conversions industrielles. D'autres dédommagent l'employeur des charges qui résultent de l'embauche de travailleurs dont le rendement initial est faible; elles facilitent notamment l'absorption de la main-d'œuvre agricole. La participation des pouvoirs publics aux dépenses de réadaptation offre sans aucun doute un moyen puissant de faciliter l'adaptation de la production à l'évolution de la demande.

Ces mesures trouvent leur fondement dans l'idée que travailleurs et entrepreneurs doivent être aidés pour supporter des charges dont l'origine ne se trouve pas dans l'entreprise privée, mais dans l'évolution de l'économie nationale.

Des efforts considérables doivent être accomplis dans les grandes régions défavorisées de la Communauté pour réduire leur retard dans le domaine de la formation professionnelle vis-à-vis des régions développées. Ces efforts doivent porter sur l'infrastructure de l'enseignement (construction d'écoles et d'ateliers d'apprentissage, allongement de la durée de formation et amélioration de sa qualité), et permettre ainsi de relever, à longue échéance, le niveau de qualification professionnelle. Il faut, par ailleurs, dans une perspective à plus court terme, encourager l'adaptation des travailleurs aux besoins spécifiques des entreprises, soit en accordant un soutien financier à la formation donnée à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise, soit en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre. Les entreprises qui, dans les régions sous-développées, assument une partie des charges de formation incombant normalement aux pouvoirs publics, doivent être aidées dans cette tâche. Il semble que de telles aides spécifiques, accordées pour des actions concrètes des entreprises, soient un moyen particulièrement efficace de développement régional.

III. *EQUIPEMENT CULTUREL ET SOCIAL*

1. Expériences faites dans les différents Etats membres

a) Aux *Pays-Bas*, les autorités responsables ont très vite pris conscience de ce qu'une politique d'industrialisation ne suffit pas à promouvoir le développement d'une région et de la nécessité d'assurer également un équipement culturel et économique suffisant. Le gouvernement a donc créé des fonds spéciaux pour l'équipement social et culturel des « régions-problèmes ». Le gouvernement accorde à chaque province des aides pour la réalisation des projets les plus importants. La politique suivie jusqu'à présent a obtenu d'assez bons résultats.

b) En *République fédérale*, l'équipement culturel et social relève en principe des autorités locales (communes, Landkreise, Bezirke). Les autorités des Länder et du Bund peuvent accorder des subventions à ces collectivités lorsque les projets dépassent leurs possibilités.

Les problèmes que posent les « communes-ateliers » et les « communes-dortoirs » sont à l'origine des discussions concernant la réforme des finances locales. On

s'efforce actuellement de réduire les déséquilibres financiers en opérant une péréquation financière intercommunale, c'est-à-dire en assurant une meilleure répartition des recettes fournies par les principaux impôts communaux et notamment par la taxe professionnelle (Gewerbesteuer). Les communes où sont établies les entreprises assujetties à cette taxe professionnelle doivent céder aux communes résidentielles une partie du revenu fourni par l'impôt.

Cette péréquation est particulièrement difficile à réaliser dans le cas où elle s'effectue non plus seulement d'une commune à l'autre, mais aussi d'un Land à l'autre, comme par exemple entre les Länder de Hambourg et de Brême, et leurs arrière-pays respectifs en Basse Saxe.

Outre cette péréquation financière intercommunale (péréquation horizontale), il existe entre les communes et le Land une péréquation financière, dite « péréquation financière communale » par laquelle les Länder subventionnent les communes et les arrondissements ruraux dont les ressources sont insuffisantes.

Une troisième compensation est opérée entre les Länder : ceux dont l'économie et très développée cèdent une partie de leurs ressources financières à ceux dont l'économie l'est moins.

c) En *France*, c'est un fait reconnu que les cadres ne se déplacent pas volontiers s'ils n'ont pas l'assurance que leur nouveau lieu d'affectation est doté d'un équipement culturel et social suffisant. Pour cette raison, les autorités s'efforcent de réaliser cet équipement avant que les industries ne s'implantent.

Mais il est difficile, par exemple, d'adapter l'équipement sanitaire aux besoins régionaux car il existe dans ce domaine un retard global. Les crédits sont affectés en fonction de l'urgence relative des opérations — urgence déterminée par le ministère de la santé publique — en tenant compte notamment de l'avancement des dossiers, pour éviter que des crédits restent inutilisés en fin d'année. La complexité des procédures qui exigent une collaboration entre les collectivités locales et l'Etat ou les établissements publics freine les initiatives et retarde le financement. Il s'ensuit que des projets entièrement prêts peuvent être réalisés avant des projets dont la réalisation serait plus urgente, mais dont les conditions administratives de réalisation ne sont pas réunies.

Les équipements sportifs sont, en règle générale, réalisés par les collectivités locales avec l'aide de subventions de l'Etat. Des programmes détaillés ont été établis dans chaque département, après consultation des intéressés, en tenant compte du nombre des bénéficiaires. Ces programmes ont permis l'établissement d'une loi couvrant la période 1962-1965.

En ce qui concerne l'efficacité et la rationalité de la répartition des ressources consacrées à l'équipement collectif, il faut souligner la disparité qui existe entre les communes où sont implantées les entreprises et les « communes-dortoirs », non seulement dans l'agglomération parisienne mais aussi dans d'autres régions de grande concentration. On s'efforce de développer les principales agglomérations urbaines sous le nom de « districts urbains », ce qui constitue toutefois une tâche longue et difficile.

d) Au début du processus de développement du Midi de l'*Italie*, le problème, du point de vue social et culturel, n'était pas tant de créer l'équipement de base

nécessaire que de modifier des attitudes et des comportements qui demeuraient liés à des types d'activités traditionnelles et rendaient donc les individus et les groupes sociaux incapables de jouer ce rôle d'innovation nécessaire dans tout le processus de développement. Il s'agissait donc moins d'intervenir directement dans la réalisation des infrastructures sociales et culturelles de base que de déterminer les lignes directrices de l'évolution nécessaire du point de vue culturel et social. A cette fin, la Caisse du Midi a réalisé, au cours des années 1959 et 1960, certaines expériences à partir de centres de formation des adultes, d'éducation des jeunes, de service social et d'éducation sanitaire, qui devaient contribuer à la transformation culturelle et sociale. Les caractéristiques du programme, qui ne s'applique qu'à des points limités du territoire, ne permettent pas de formuler une opinion précise sur ses résultats. Les instruments choisis (formation des adultes, service social) n'ont pas été suffisants, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, pour opérer une tranformation culturelle aussi radicale que celle que l'on recherchait. La transformation spontanée, due au développement des moyens d'information et aux répercussions des migrations internes et externes a été beaucoup plus forte que celle qu'on cherchait à promouvoir par des actions autonomes.

Il faudra en tenir compte, pour la poursuite de la politique concernant le Midi, dans le nouveau programme que le gouvernement italien s'apprête à mettre en œuvre et qui prévoit l'intensification des efforts entrepris dans ce domaine.

2. Appréciation du point de vue communautaire

L'importance de l'équipement culturel et social dans le développement régional dépend, dans une large mesure, du stade atteint par ce dernier. Les exigences dans ce domaine sont d'autant plus grandes que les besoins économiques fondamentaux sont mieux assurés.

Lorsque les régions sous-développées ne sont pas très éloignées de centres existants, l'équipement social et culturel très développé de ces derniers est pris comme critère de référence par la population. Si l'équipement est insuffisant dans les zones sous-développées, les jeunes peuvent être incités à émigrer; l'insuffisance de l'équipement culturel et social peut constituer un obstacle important à l'implantation d'entreprises, car les cadres moyens et supérieurs venus d'autres régions peuvent difficilement se résoudre à renoncer aux facilités dont ils disposaient. Le développement de l'équipement culturel et social constitue donc, dans ces zones, un élément indispensable et souvent décisif du développement régional.

Mais l'amélioration de cet équipement est d'autant plus difficile que son financement dépend uniquement des ressources des collectivités locales. Un financement exclusivement local favoriserait les phénomènes de développement cumulatif bien connus et, dans ce domaine, comme dans les autres, l'écart entre les régions développées et les régions moins favorisées s'accentuerait. La comparaison des mesures prises dans quelques Etats membres dans ce domaine montre que les autorités centrales sont conscientes de ce danger. Pour réaliser un meilleur équilibre régional elles peuvent, soit accorder des subventions directes pour des projets spécifiques, comme par exemple aux Pays-Bas pour la construction de bibliothèques, de maisons communales, de piscines, de maisons de sport, soit, comme en Allemagne, accroître les possibilités financières des communes pauvres par des péréquations financières.

On considère qu'une certaine concentration des moyens mis en œuvre sur un petit nombre de « points centraux » et une étroite coordination avec les programmes d'expansion industrielle sont des conditions essentielles d'efficacité. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas l'accent est mis tout particulièrement sur les « noyaux » de développement des régions critiques, tandis que dans la République fédérale on s'attache à concentrer les moyens mis en œuvre sur des « points centraux ».

Bien que souvent ces mesures ne soient pas considérées comme pleinement satisfaisantes par les intéressés, elles ouvrent des perspectives de solution qui pourraient faire l'objet d'études plus approfondies, notamment en ce qui concerne la structure des finances communales. Comme l'importance de l'équipement social et culturel est appelée à croître à mesure que les besoins économiques fondamentaux seront satisfaits, on ne saurait trop insister sur ces problèmes.

Dans les grandes régions sous-développées de la Communauté, les aspect purement économiques sont, pour le moment encore, prépondérants. En Italie, la concentration des efforts d'industrialisation sur les « aree » qui sont liés à des centres urbains, garantit d'ailleurs l'existence d'un minimum d'équipement. Mais le problème deviendra plus aigu quand il sera possible d'entreprendre le développement de centres industriels secondaires.

IV. *LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, NOTAMMENT POUR LES OUVRIERS ET LES CADRES*

1. Les expériences nationales

a) La politique suivie par la *Belgique*, outre les mesures générales destinées à encourager la construction et l'accession à la propriété (1), comporte certains aspects spécifiquement régionaux.

La politique d'expansion économique suivie depuis quelques années par le gouvernement belge a amené ce dernier à se préoccuper des aspects sociaux et régionaux de l'aménagement des zones industrielles et de la création de nouvelles entreprises.

Ce souci se concrétise particulièrement lors de l'élaboration et de l'exécution de programmes régionaux de développement économique et de conversion. Dans ces programmes, la construction de logements pour la main-d'œuvre est considérée comme un élément d'infrastructure important et fait l'objet d'un programme régional normal établi dans la perspective nationale.

---

(1) L'accession des personnes peu aisées à la propriété est facilitée soit par l'octroi de prêts hypothécaires à taux social, accordés sous certaines conditions par différents organismes, soit par l'octroi, sous certaines conditions, de primes à fonds perdus pour la construction ou l'acquisition d'habitations sociales ou assimilées (loi du 29-5-1948, dite loi de Taeye). Pour favoriser la construction de maisons à des fins locatives en faveur des personnes de condition modeste, la Société nationale du logement intervient par le truchement de sociétés régionales agréées. La disparition des logements insalubres est encouragée par:

— des subsides aux communes et aux sociétés agréées par la Société nationale du logement et la Société nationale de la petite propriété terrienne qui achètent ou exproprient des ensembles d'immeubles insalubres en vue de les démolir;

— des allocations de démolition aux particuliers, pour la démolition d'habitations insalubres dont ils sont propriétaires;

— des allocations de déménagement aux chefs de ménage qui auront quitté une habitation insalubre reconnue comme telle pour occuper un logement salubre.

La localisation de nouveaux complexes de logements est déterminée en fonction de la proximité de zones industrielles ou de grosses entreprises en expansion et de voies de communication existantes ou en projet. Ces logements sont destinés principalement aux travailleurs recrutés par les nouvelles entreprises.

b) En ce qui concerne la *République fédérale*, le Bund consacre chaque année des crédits importants pour aider à la construction de logements. Ces crédits comportent:

— des crédits budgétaires pour la construction de logements sociaux en général;

— des crédits spéciaux pour la construction, dans la région située en bordure de la zone soviétique, de logements destinés à la main-d'œuvre qualifiée, aux cadres et dirigeants, pour des programmes de « constructions-types » et de constructions expérimentales, etc.;

— des programmes spéciaux en faveur de certaines catégories de personnes, par exemple les réfugiés de la zone d'occupation soviétique;

— des crédits provenant du Fonds de péréquation des charges en faveur des sinistrés (crédits d'assistance-logement et prêts à la construction).

Les crédits accordés dans le cadre de la construction de logements sociaux sont répartis proportionnellement entre les Länder, et ce sont les autorités compétentes du Land qui décident de l'utilisation des crédits fédéraux en même temps que de leurs propres ressources. Mais les Länder sont tenus de respecter certaines obligations fixées chaque année par des directives spéciales:

— ils doivent, de préférence, favoriser la réalisation de programmes d'urbanisme et la construction de logements dans une vaste région autour des zones surchargées, afin de contrecarrer la concentration continue de la population dans ces zones; les crédits seront donc surtout utilisés pour la création de nouvelles localités et pour agrandir et développer des localités de petite et moyenne dimensions;

— ils doivent aider à la construction de logements et prendre des mesures d'urbanisme dans les zones moins développées où de nouveaux emplois seront créés par l'implantation d'industries dans des centres se prêtant, par leur situation, à devenir des centres développés;

— eu égard à la situation spéciale existant dans la région située en bordure de la zone soviétique, les crédits du Bund doivent être affectés, pour une part raisonnable, à la création d'habitations destinées à la main-d'œuvre qualifiée du secteur industriel.

Une partie notable des crédits octroyés dans le cadre des « mesures spéciales » ont le même objectif. L'intensification de la construction des logements sociaux dans les « Zonenrandgebiete » doit limiter les risques de départ, et encourager la venue d'ouvriers qualifiés, en liaison avec l'installation de nouvelles entreprises ou l'extension d'entreprises existantes.

c) En *France*, l'accroissement du nombre et de l'importance des demandes d'aide de l'Etat au cours des dernières années a conduit le ministère de la construction à élaborer des méthodes de répartition géographique des programmes nationaux de construction de logements dans le cadre du IVe Plan. Ces méthodes sont utilisées pour l'établissements des tranches opératoires de construction de logements pour la période allant de 1963 à 1965.

Les programmes portent sur le nombre de logements construits avec l'aide de l'Etat. La diversité des aides financières de l'Etat à la construction (prêts à taux réduits aux organismes des HLM, bonifications d'intérêt des emprunts des organismes des HLM, primes à la construction, primes à la construction convertibles en bonifications d'intérêt des prêts spéciaux du Crédit foncier) ne permet pas en effet d'apprécier clairement la signification des crédits budgétaires correspondants.

Pour un nombre de 325 000 logements à construire avec l'aide de l'Etat en 1964 (sur un total de 350 000 logements à construire):

— 85 500 correspondent aux besoins de la région parisienne,

— 239 000 correspondent aux besoins des autres régions.

Une partie de ces logements, correspondant à des besoins spéciaux (rénovation urbaine, remplacement de constructions provisoires, logements d'étudiants, logements militaires, etc.) n'a pas été répartie (40 850 logements aidés).

Le programme normal de construction en dehors de la région parisienne (198 650 logements) a été réparti entre les départements, après calcul des éléments d'ordre démographique et économique qui conditionnent les besoins en logements. Les contingents départementaux ainsi arrêtés, après consultation des conférences interdépartementales, servent de base à la répartition des crédits budgétaires.

Toutefois, en raison de la pénurie qui caractérise le marché du logement, il s'est agi essentiellement de satisfaire des besoins minima. Il a donc été inclus, parmi les programmes particuliers échappant à la répartition, une réserve opérationnelle de 6 350 logements mise à la disposition du ministère de la construction. Cette réserve pourra, en accord avec la délégation à l'aménagement du territoire, satisfaire aux besoins imprévisibles résultant de certaines implantations industrielles.

d) En *Italie*, en vertu de la loi n° 1462 du 29 septembre 1962, la Cassa per il Mezzogiorno est autorisée à octroyer des concours variant entre 35 % et 40 % de la dépense pour la construction de maisons populaires exécutées par des entreprises situées dans des « aree di sviluppo industriale » (régions de développement industriel) ou des « nuclei di industrializzazione » (zones industrielles) et destinées au logement de travailleurs employés dans les établissements de ces entreprises. Le concours maximun, soit 40 %, est octroyé lorsque les entreprises qui procèdent à la construction prennent l'engagement de réaliser également des œuvres sociales d'intérêt général.

Jusqu'ici, toutefois, la Caisse pour le Mezzogiorno n'a pas encore procédé à des versements à ce titre. Un programme d'intervention pour la mise en application de la loi en question est en cours d'achèvement.

En dehors des mesures spécifiques rappelées ci-dessus, il convient de mentionner également le plan INA-Casa. Ce plan fut établi immédiatement après la guerre dans le double but de favoriser l'emploi de main-d'œuvre ouvrière et de faire face aux besoins de logements pour les travailleurs, ouvriers et employés. Il avait été institué par la loi n° 43 du 28 février 1949, et a récemment pris fin avec la loi n° 60 du 14 février 1963, qui lui a substitué un nouveau programme décennal de construction de logements pour travailleurs. Durant les quatorze années de réalisation du plan INA-Casa, 930 milliards de lires de crédits ont été attribués, provenant à concurrence de 20,3 % des fonds de l'Etat, de 39,6 % des contri-

butions des employeurs, de 25,30 % des contributions des salariés des secteurs non agricoles, et de 14,8 % des versements des bénéficiaires à titre d'annuités d'amortissement et de loyers. Les sommes investies et les logements construits au cours de ces quatorze années (1949-1963) se répartissent comme suit entre le Centre-Nord et le Mezzogiorno:

Région	Sommes investies		Nombre de logements		Nombre de pièces	
	en millions de lires	en %	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %
Centre-Nord	580 503	61,98	221 594	.	1 188 894	.
Mezzogiorno	355 768	38,18	133 187	.	731 042	.
Italie	936 271	100,00	354 781	100,00	1 919 936	100,00

Il peut être intéressant de noter l'incidence des habitations construites dans le cadre du plan INA-Casa sur l'accroissement global du nombre d'habitations constaté entre les deux recensements de 1951 et de 1961:

Région	Accroissement global du nombre d'habitations (en chiffres absolus)	Habitations réalisées par l'INA-Casa (en chiffres absolus)	Incidence en pourcentage
	(*a*)	(*b*)	$\frac{(b)}{(a)} \times 100$
Centre-Nord	1 967 314	159 398	8,18
Mezzogiorno	693 657	82 233	11,98
Italie	2 660 971	241 631	9,18

2. Appréciation du point de vue communautaire

Les problèmes de la construction de logements présentent certaines analogies avec ceux de l'équipement culturel et social. Ainsi, en Italie du Sud, les problèmes purement économiques ont encore la priorité, et les efforts d'industrialisation portent sur des concentrations urbaines existantes.

Dans les autres pays, la politique de construction de logements est souvent un moyen indispensable du développement régional. L'existence de logements disponibles pour les techniciens et les cadres, ou l'octroi de facilités pour leur construc-

tion, constituent une condition essentielle pour que les entreprises acceptent de s'implanter dans ces régions. D'autre part, l'expérience montre que les aspirations de la population de ces zones s'alignent très rapidement sur celles des habitants des régions les plus développées. Les jeunes travailleurs qui, initialement, viennent chaque jour de villages voisins pour travailler dans un centre industriel, éprouvent rapidement le désir de vivre dans un milieu urbain, et de disposer de conditions de logement analogues à celles des travailleurs qualifiés venus d'autres régions. Les expériences réalisées dans les différents pays montrent que, dans tous les Etats, certaines possibilités d'intervention existent, mais que leur utilisation en fonction des besoins régionaux présente encore de grandes difficultés.

Une telle orientation de la politique de construction 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 ressources sont réparties suivant des critères sociaux auxquels répondent mieux 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. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas des contingents spéciaux de logements sont réservés pour les « noyaux » de développement. Dans la République fédérale, les besoins des « points centraux » sont spécialement pris en considération lors de la répartition des ressources publiques destinées à la construction. 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. Bien que d'importants progrès puissent encore être réalisés dans la voie d'une meilleure orientation de la politique de construction en fonction des exigences de développement régional, il apparaît que l'expérience déjà réalisée dans certaines régions de la Communauté pourrait être prise en considération dans d'autres régions défavorisées.

C. L'INFRASTRUCTURE REGIONALE

V. *LE ROLE DES UNIVERSITES ET LA DECENTRALISATION DES INSTITUTS SCIENTIFIQUES*

Au cours de ces débats, le groupe a souligné que les universités peuvent jouer un grand rôle dans le développement régional. Leur activité peut s'exercer dans les domaines suivants:

— la recherche appliquée à l'industrie,

— l'information des chefs d'entreprise, des cadres et des ouvriers et le perfectionnement de leur formation,

— l'amélioration du niveau culturel et social.

1. Expériences faites dans les Etats membres

La mesure dans laquelle les universités s'acquittent effectivement de tout ou partie de ces tâches dépend de nombreux facteurs. Les discussions du groupe ont conduit aux conclusions suivantes:

a) En *France*, le réseau des universités paraît convenablement développé, mais leur équipement est encore en partie insuffisant. Des facteurs historiques ont eu pour résultat de donner une place prédominante à l'université de Paris, et d'affaiblir parallèlement la position des autres universités. Le développement de centres moteurs des activités intellectuelles et culturelles est indispensable pour le développement régional.

Il existe quelques exemples très encourageants de collaboration entre l'industrie et l'université dans le domaine de la recherche appliquée. Ainsi, la faculté des sciences de l'université de Grenoble a incontestablement joué un rôle important dans le développement de l'industrie électronique dans la région. Les industriels paraissent attacher un grand prix aux liens qui se sont liés avec les instituts universitaires susceptibles de faciliter les travaux de leurs chercheurs. En outre, les universités permettent des confrontations plus fécondes entre milieux scientifiques et milieux industriels. Pour la formation des adultes, les universités, qui sont souvent aux yeux des salariés des instances neutres, semblent un cadre approprié. Des tentatives concrètes sont faites dans ce sens à l'université de Nancy, qui semblent couronnées de succès. Toutefois, ce sont encore là des cas peu nombreux et il faudrait généraliser ces expériences. Quant à la formation des enfants, elle joue un rôle si important dans les considérations des chefs d'entreprise ou des cadres qu'ils refusent souvent de s'installer dans les localités ne leur offrant pas de perspectives suffisantes en ce domaine.

b) Dans la *République fédérale*, il semble que l'on fasse une distinction assez nette entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée. La première relève des universités et la seconde est fréquemment confiée à des instituts de recherche qui, s'ils ont généralement des contacts étroits avec les universités, n'en sont pas moins financièrement indépendants. De nombreuses branches ont leurs propres centres de recherche qui ne sont pas nécessairement installés dans la région où elles ont leurs activités principales. Aussi peut-on douter que l'implantation d'un tel centre dans une région défavorisée puisse avoir une influence déterminante sur le développement de l'industrie intéressée.

Pour la formation des adultes, il existe entre autres des universités populaires qui organisent des cours du soir et sont ouvertes à l'ensemble de la population locale. Elles constituent, sans aucun doute, une expérience heureuse. En dehors d'elles il existe encore un certain nombre d'autres institutions (exemple : Verwaltungsakademien). Les autorités de la République fédérale considèrent que le problème des universités n'entre pas directement dans le cadre de la question régionale.

D'une part, le réseau des universités est relativement développé et les universités sont convenablement équipées. Comme par le passé, ce sont les Länder qui sont compétents dans ce domaine, ce qui explique que chaque université a une certaine importance, et qu'aucune n'occupe de position prédominante.

Il faut également tenir compte des traditions qui incitent les étudiants à ne pas faire leurs études dans leur région d'origine et à passer autant que possible par plusieurs universités. Ce facteur semble aujourd'hui moins important, mais les étudiants allemands s'efforcent cependant de fréquenter l'université jouissant de la meilleure réputation pour la matière qu'ils étudient, qui n'est pas toujours celle de leur région.

Si les universités ne sont pas considérées comme un instrument de politique régionale, il est néanmoins certain que la création prévue des nouvelles universités (Ratisbonne, Constance, Brême) aura une influence favorable sur la vie intellectuelle des régions concernées.

c) En *Italie*, le réseau des universités est suffisamment développé et la situation du Midi ne présente pas non plus de carences particulières, sous réserve du surnombre d'étudiants dans les centres universitaires les plus importants (Rome et Naples), aux dépens des autres universités.

La contribution qu'apportent les universités au processus de développement industriel, aux entreprises, à la recherche scientifique appliquée et au perfectionnement des cadres pose certains problèmes. La force des traditions, l'organisation financière, les lois même ont pour résultat de concentrer l'activité universitaire sur la formation des jeunes et sur la recherche fondamentale plutôt que sur la recherche appliquée, la formation des adultes et ce que l'on appelle la « promotion du travail ». Il ne manque certes pas de cas où l'université joue un rôle dans la formation et le perfectionnement des cadres déjà intégrés dans la vie active, spécialement dans la chimie. Toutefois, le plus souvent, les universités ne réussissent pas à établir des liaisons fonctionnelles avec les exigences de la politique de développement.

Dans le Midi, un développement des études et recherches à un niveau élevé, dans le domaine des sciences, de la technologie et de l'organisation, aurait une grande importance pour la modernisation de la mentalité individuelle, ainsi que pour l'élévation du niveau des entreprises industrielles établies dans le Sud et l'amélioration de leur compétitivité. La politique de développement a entrepris une action particulière dans ce domaine comme le montre (au moins en ce qui concerne la formation et le perfectionnement des cadres déjà intégrés dans la vie professionnelle) l'activité du « Centro residenziale di formazione e studi », organisme extra-universitaire que la Caisse du Midi a institué à Naples, pour assumer les fonctions de « mise à jour » des cadres supérieurs, spécialement dans le domaine de la gestion des entreprises. De même une liaison plus étroite s'est instaurée dans quelques cas entre l'université et l'activité économique.

Par ailleurs, la nouvelle législation pour le Midi prévoit un programme plus vaste et plus souple de formation et de « mise à jour » des cadres supérieurs et moyens des diverses activités économiques. Des stimulants sont prévus également pour le développement de la recherche scientifique, tant fondamentale qu'appliquée, au siège de l'université comme à celui de l'entreprise.

d) Dans les pays du *Benelux*, les universités et la décentralisation des instituts scientifiques ne posent pas, du point de vue régional, des difficultés majeures.

En Belgique, l'augmentation de la population universitaire, ainsi que le manque de locaux, posent des problèmes, notamment celui de savoir s'il convient d'étendre les universités existantes et s'il faut en créer de nouvelles, ou les décentraliser.

2. Appréciation du point de vue communautaire

Le rôle des universités et des instituts scientifiques ne peut être apprécié seulement du point de vue de la politique régionale. Les universités ont été façonnées au cours des siècles par leurs conceptions propres; il n'est pas rare qu'elles aient

été fondées dans des régions, aujourd'hui économiquement sous-développées, mais qui étaient jadis des centres de vie politique et culturelle.

Le réseau des universités est relativement développé et complet dans tous les Etats membres. Si la création de nouveaux établissements doit parfois être envisagée, la tâche principale consiste à veiller à ce que les universités existantes donnent une forte impulsion à la vie scientifique et culturelle des régions.

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, cette impulsion peut notamment porter sur la recherche appliquée, la promotion du travail, et le relèvement de son niveau culturel et social. Les universités peuvent — mais ne doivent pas nécessairement — se charger de ces tâches. La recherche appliquée et la formation des adultes ne relèvent certes pas de leur rôle traditionnel et il n'y a pas d'inconvénient à ce que d'autres institutions assument ces tâches. Mais lorsque ces autres institutions n'existent pas, les universités sont parfaitement capables de s'acquitter rapidement de ces fonctions, puisqu'elles disposent d'une organisation éprouvée et de l'équipement scientifique de base (pour les recherches appliquées).

Néanmoins, la prise en charge d'études par les universités pose la question de l'imputation des frais. Pour éviter de favoriser certains secteurs ou certaines entreprises, on admet que la recherche générale doit être supportée par l'ensemble de l'économie (par la voie des recettes fiscales), mais que les entreprises doivent contribuer au financement de la recherche appliquée, dont elles tirent parti.

Dans une première phase du développement d'une région, il est de bonne politique que les autorités centrales réduisent, pour les entreprises, les coûts des recherches appliquées, en autorisant quelques secteurs, ou un petit nombre d'entreprises, à recourir à l'outillage des universités destiné à la recherche fondamentale mais, dès que des problèmes de concurrence apparaissent, il peut sembler judicieux de confier les recherches appliquées à des instituts spécialisés.

En résumé, lorsque l'on encourage le développement scientifique et culturel d'une région, il s'agit moins de rechercher qui l'assurera que de savoir qu'il sera obtenu. Il importe de disposer d'une organisation efficace qui soit capable de donner les impulsions nécessaires. Il s'agit là d'un problème particulièrement important dans les grandes régions défavorisées de la Communauté.

VI. *RESEAU GENERAL DES TRANSPORTS (CANAUX, CHEMINS DE FER, AUTOROUTES)*

1. Les expériences faites dans les Etats membres

Le rôle que jouent les différents modes de transport dans chaque Etat membre apparaît dans le tableau ci-après qui donne, pour les trois années 1955, 1960 et 1961, les tonnes et les tonnes par kilomètre transportées à l'intérieur des pays. Les pourcentages mettent en lumière une importance croissante des transports routiers, une certaine stabilité des transports par voies navigables et une légère diminution du trafic par chemins de fer.

Le groupe d'experts a constaté que le secteur des transports subit actuellement un changement de structures, pour des raisons techniques ou pour des raisons économiques, et qu'il était difficile de se prononcer sur le résultat de cette évolution.

Importance des trois modes de transports pour le trafic des marchandises en 1955, 1960 et 1961

Pays Année	Modes de transports intérieurs									Modes de transports intérieurs: total	
	Chemin de fer			Route			Voie navigable				
	en millions de t	t/km en millions	t/km en % de col. 11	en millions de t	t/km en millions	t/km en % de col. 11	en millions de t	t/km en millions	t/km en % de col. 11	t/km en millions	en %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Belgique											
1955	70,1	6 678	38	—	6 478	36	56 840	4 617	26	17 773	100,0
1960	61,4	6 359	32	—	8 181	41	61 158	5 226	27	19 766	111,2
1961	62,0	6 510	—	—	—	—	65 115	5 473	—	—	—
France											
1955	191,0	46 800	61	716 000	20 400	27	58 254	8 917	12	76 117	100,0
1960	227,0	56 886	58	867 636	30 586	31	68 049	10 773	11	98 245	129,1
1961	230,0	58 839	59	862 028	29 770	30	71 158	11 262	11	99 871	131,2
Allemagne (RF)											
1955	310,0	53 237	50	—	25 000	23	124 612	28 624	27	106 861	100,0
1960	327,2	56 167	43	—	35 000	26	171 362	40 390	31	131 557	123,1
1961	321,1	57 320	42	—	40 000	29	172 163	40 185	29	137 505	128,7
Italie											
1955	50,1	14 213	31	—	31 716	68	2 256	—	1	~ 46 400	100,0
1960	57,0	15 562	29	—	37 234	70	2 540	—	1	~ 53 350	115,0
1961	66,7	15 453	27	—	40 876	72	2 686	—	1	~ 56 900	116,2
Pays-Bas											
1955	26,9	3 581	17	96 600	2 579	12	112 273	15 255	71	21 415	100,0
1960	27,3	3 520	13	122 200	4 170	15	149 671	20 020	72	27 710	129,4
1961	27,3	3 498	12	141 300	4 378	16	152 543	20 247	72	28 123	131,3
Luxembourg											
1955	17,6	612	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1960	17,4	639	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1961	17,6	644	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Source: Bulletin annuel de statistiques des transports européens de la commission économique pour l'Europe des Nations unies.

Le rapprochement des six pays de la Communauté aura sans doute une incidence sur le rôle que jouent les différents modes de transport dans le développement régional. Les échanges intracommunautaires ont doublé depuis la création du marché commun. Du fait de la suppression progressive des frontières, des lignes de transport directes se créent, de nouveaux axes se dessinent. Les changements qui se sont produits ces dernières années sur le plan technique et économique ont des répercussions sur les courants traditionnels des transports.

C'est ainsi que les voies navigables ne servent plus seulement à transporter les matières premières extraites dans la Communauté vers les régions périphériques, mais aussi à acheminer les minerais et les charbons d'outre-mer dans les anciennes régions industrielles dans de meilleures conditions de prix, ce qui améliore la compétitivité de leurs industries. De même, les voies navigables semblent se prêter à l'établissement de liaisons entre les centres d'industrie lourde créés le long de la côte, et les centres d'industrie de transformation à l'intérieur du pays. Elles peuvent ainsi jouer le rôle d'axes de développement, le long desquels s'établit l'industrie de transformation des produits pondéreux.

Des lignes de chemins de fer modernisées et des autoroutes jouent un rôle de plus en plus important dans l'accélération des échanges de denrées périssables entre les régions agricoles désavantagées de la Communauté et les centres industriels, dans la création d'usines de sous-traitement que l'on atteint rapidement à partir des centres, ou dans l'orientation du tourisme vers ces régions.

Il est évident que, dans ce changement de structures, l'adaptation de l'infrastructure des transports à l'activité économique de la région considérée joue un rôle particulier.

2. Appréciation du point de vue communautaire

a) *Difficultés de définir des « avantages régionaux » dans le domaine de l'infrastructure des transports*

Il est sans aucun doute particulièrement difficile de définir des avantages régionaux dans le domaine de l'infrastructure des transports.

Cela tient, d'une part, à ce que le principe de la couverture des coûts par les recettes, qui constitue dans les autres secteurs une base d'appréciation, n'est pas toujours pratiqué dans le secteur des transports. Bien souvent, on considère les dépenses relatives aux transports comme des dépenses générales d'Etat, ayant le même caractère que celles de l'enseignement ou de la défense, c'est-à-dire comme des dépenses à la couverture desquelles le budget public doit contribuer.

D'un autre côté, si l'on applique aux transports les notions de coûts et de recettes — et c'est ce qui se fait de plus en plus [1] — il apparaît que leur calcul dans ce secteur est incomparablement plus difficile que dans l'industrie par exemple.

La définition de coûts pose de multiples problèmes, qui sont actuellement étudiés par différents groupes de travail au sein de la Commission. En ce qui concerne les

[1] Dans le cadre de ses propositions pour la mise en œuvre de la politique commune des transports, la Commission a établi le principe que la fiscalité spécifique des transports devrait être aménagée de façon à assurer la mise à la charge des usagers des coûts d'infrastructure qui leur sont imputables.

recettes, elles sont perçues sous des formes très diverses : pour les chemins de fer, sous la forme de prix de transport; pour les transports routiers, sous forme de diverses taxes; pour la navigation intérieure, parfois sous forme de péages, mais, dans la plupart des cas, ni les coûts ni les recettes, dans la mesure où ils sont calculés, ne le sont pour chaque partie du réseau mais pour l'ensemble du territoire.

Les difficultés qui résultent de l'application des notions de coût et de recettes apparaissent particulièrement claires à la lumière de l'exemple des constructions de canaux ou d'autoroutes, quand les charges sont couvertes par la perception des péages. En partant du coût total de la voie de communication, supposé connu, le prix d'utilisation serait normalement obtenu en divisant ce coût total par le nombre d'usagers, compte tenu des conditions d'utilisation par les diverses catégories. Plus le nombre d'usagers est grand, moins les coûts sont élevés pour chacun. Or, l'utilisation étant en général moindre dans les premières années, il faudrait fixer les prix à un niveau élevé pendant les premières années, et à des niveaux plus bas pendant les années suivantes. Mais il est clair qu'une telle politique entraverait précisément le développement régional souhaité. En revanche, si les pouvoirs publics fixent, dès le début, les prix à un niveau plus bas et les augmentent après, ils risquent d'attirer des entreprises qui pourront difficilement supporter par la suite ces coûts élevés.

Dans cette hypothèse, le prix justifié est donc plutôt celui qui correspond à la moyenne de l'utilisation des voies de communication, calculée à long terme. Il est évident que l'application de cette formule est très difficile. Si les autorités responsables évaluent le taux moyen d'utilisation à long terme à un niveau trop bas, et s'ils fixent par conséquent les redevances à un niveau trop élevé, ils risquent de s'exposer au reproche d'avoir entravé le développement régional. S'ils adoptent un taux d'utilisation moyenne à long terme trop haut, et par conséquent des prix trop bas, ils risquent de se faire reprocher par les autres transporteurs de fausser la concurrence entre les différents moyens de transport.

Il est évident que, dans ce dernier cas, non seulement la concurrence entre les modes de transport mais aussi la structure de la production pourrait être faussée. Les tarifs des transports étant trop bas, les entreprises seraient conduites à des implantations erronées du point de vue économique. En outre, les déficits provoqués par des tarifs trop bas devraient être couverts par l'ensemble des contribuables.

A la suite de cette analyse, il est possible de préciser ce qu'on peut entendre par « avantages régionaux » dans le domaine de l'infrastructure des transports.

Les pouvoirs publics accordent un avantage aux régions sous-développées lorsque, dans ces régions, ils fixent les prix d'utilisation de l'infrastructure de façon qu'ils correspondent à la moyenne à long terme de l'utilisation et non à l'utilisation moindre des premières années ou, ce qui revient au même, lorsqu'ils créent l'infrastructure en fonction de son utilisation à long terme, bien que l'utilisation dans une première période suivant la création ne se justifierait pas encore économiquement.

Cette dernière formule fait ressortir le caractère des « prestations anticipées », qui consistent à ne pas considérer les besoins actuels, qui sont presque toujours plus importants dans les régions de forte concentration, mais ceux qui se feront jour dès que la région se sera développée.

b) *Le rôle des divers modes de transport*

Le coût de transport, bien que n'étant qu'un des facteurs du coût total de production et de distribution, est souvent un élément important, pour le choix de la localisation d'une activité économique et constitue donc un facteur du développement régional.

Il faut toutefois préciser que, pour l'usager, le coût de transport résulte de l'ensemble des frais supportés pour transférer un objet de son point de départ jusqu'à son point de destination; il comprend, par conséquent, les frais initiaux et terminaux ainsi que les frais éventuels de transbordement. Ces frais peuvent avoir une influence déterminante sur le choix du mode de transport le plus rationnel pour l'usager. Dans ce choix, interviennent, toutefois, d'autres facteurs difficilement chiffrables, tels que les délais de livraison, les risques de détérioration des marchandises, l'organisation du réseau d'approvisionnement et du réseau de distribution.

Il en résulte qu'un mode de transport déterminé — rail, route, voie navigable, transport par conduite — ne peut contribuer utilement au développement d'une région que dans la mesure où il permet de répondre le mieux aux exigences spécifiques des activités appelées à s'y développer.

Il reste à faire un choix le plus judicieux possible entre les modes de transport. Lorsque les autorités décident, par exemple, de construire un canal dans une région, elles doivent s'assurer, dans la mesure du possible, que celui-ci attirera un nombre d'industries suffisant pour que son utilisation, tout en offrant des péages intéressants, couvre les coûts qu'il entraîne. Etant donné la marge d'incertitude qui est le propre de toute prévision, il s'ensuit que la création d'une voie de communication ne devrait être décidée que lorsqu'elle semble présenter un avantage sensible par rapport aux autres.

On accorde, en général, aux transports routiers une plus grande souplesse et une meilleure adaptation aux transports de marchandises non pondéreuses, notamment pour les produits périssables et manufacturés ainsi qu'au trafic de ramassage et de distribution. Il n'en reste pas moins vrai que les transports routiers effectuent une part importante du trafic de marchandises pondéreuses à moyenne et, parfois aussi, à longue distance.

Les chemins de fer ont, par leur nature, davantage vocation à desservir les courants de trafic plus denses et ne peuvent, par conséquent, remplir une fonction de distribution, bien que, dans certaines zones industrielles, cette pénétration soit souvent partiellement réalisée par l'intermédiaire des embranchements particuliers.

Le rôle des voies navigables ([1]) se limite, quant à lui, exception faite de certaines situations géographiques particulières, au transport de marchandises pondéreuses acheminées en quantités très importantes. Ce rôle est essentiel pour le transport de matières premières ou de produits énergétiques dont le coût de transport doit être maintenu au niveau le plus bas possible en raison de l'incidence importante des frais de transport sur le coût global de la marchandise.

([1]) On fait abstraction ici d'autres fonctions des voies navigables concernant, par exemple, l'irrigation, la production d'énergie électrique la mise à disposition des eaux pour l'industrie, etc.

Part de certaines marchandises dans le transport de la république fédérale d'Allemagne (1) *en 1960*

Numéro courant	Catégorie de produits	Chemin de fer		Transport routier à longue distance		Voie navigable		Transport maritime		Total (1)	
		en 1 000 t	en % de col. 11	en 1 000 t	en % de col. 11	en 1 000 t	en % de col. 11	en 1 000 t	en % de col. 11	en 1 000 t	en % de col. XI/12
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
1	Houille	91 455,5	67,2	853,8	0,6	34 437,5	25,3	9 295,7	6,9	136 042,5	19,8
2	Minerais	35 957,4	47,5	86,7	0,1	29 084,7	38,4	10 556,7	14,0	75 685,5	11,0
3	Pierres et autres produits de carrière	23 146,9	32,2	12 306,4	17,2	34 687,4	48,3	1 676,8	2,3	71 817,5	10,4
4	Pétrole brut et dérivés	15 535,5	23,0	5 493,9	8,2	21 213,5	31,5	25 161,2	37,3	67 404,1	9,8
5	Produits sidérurgiques de l'acier	36 381,1	57,6	13 710,7	21,7	8 723,5	13,8	4 374,6	6,9	63 189,9	9,2
6	Produits alimentaires	18 269,2	33,3	17 288,3	31,5	8 906,1	16,3	10 345,6	18,9	54 809,2	8,0
7	Lignite	23 157,8	86,2	737,6	2,7	2 958,5	11,0	28,0	0,1	26 881,9	3,9
8	Engrais	15 517,3	70,7	214,6	1,0	4 057,7	18,5	2 155,1	9,8	21 944,7	3,2
9	Produits chimiques	9 410,8	53,7	3 723,0	21,2	3 256,3	18,6	1 135,8	6,5	17 525,9	2,6
10	Ciment	2 858,9	24,2	5 586,4	47,2	2 891,9	24,5	489,1	4,1	11 826,3	1,7
11	Autres produits	71 666,4	51,2	34 690,8	24,8	21 077,5	15,0	12 677,4	9,0	140 112,1	20,4
12	Total	343 356,8	50,0	94 692,2	13,8	171 294,6	24,9	77 896,0	11,3	687 239,6	100,0

(1) Sans transports routiers à courte distance.

Le tableau précédent donne, pour la République fédérale, une ventilation des marchandises transportées par le chemin de fer, les transports routiers à longue distance, les voies navigables et la navigation maritime. Il en ressort certaines indications sur les aptitudes spécifiques des différents modes de transport. Ces diverses aptitudes ne peuvent jouer que lorsqu'elles répondent aux besoins des régions qui sont évidemment différents suivant la nature et l'acuité des problèmes.

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 ces 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 doit être particulièrement bien adaptée aux besoins spécifiques de ces mêmes centres, la création de l'infrastructure des transports et le développement industriel se conditionnant mutuellement. Dans certaines régions à prédominance agricole, il se pose de plus le problème de transport des productions locales sur les marchés de consommation.

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 intérieures 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 toutes les régions défavorisées, les investissements de l'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 faut, dans une perspective à long terme, fournir des prestations anticipées là où les chances de succès sont réunies.

DEUXIÈME PARTIE

LES AVANTAGES FINANCIERS

Il est traité dans cette partie, des avantages suivants:

— subventions en capital,
— bonifications d'intérêt,
— crédits à intérêt réduit,
— garanties de l'Etat,
— participations de l'Etat.

A ces avantages financiers se rattachent les facilités fiscales, dont certaines s'apparentent à des crédits, d'autres à des subventions, ainsi que les avantages tarifaires qui peuvent également être assimilés à des subventions. Enfin, dans certains cas, on rencontre des aides financières indirectes, sous forme de réservation de débouchés préférentiels en matière de commandes publiques ou semi-publiques. Bien que l'ensemble de ces avantages indirects représente parfois des sommes fort importantes, le groupe, faute de temps, a dû en réserver l'étude.

Dans un premier chapitre, on étudiera, pour chaque catégorie d'avantages, les systèmes appliqués dans les pays membres et les expériences acquises.

Dans un deuxième chapitre, ces systèmes seront appréciés du point de vue communautaire en tenant compte de la diversité des situations régionales, et en prenant en considération les objectifs du traité instituant la Communauté économique européenne.

A. LES SYSTEMES APPLIQUES DANS LES PAYS MEMBRES — EXPERIENCES

Les systèmes appliqués dans les Etats membres sont exposés en détail dans la publication 1019/1/62/1, de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Leurs principales caractéristiques sont présentées dans les tableaux qui se trouvent dans les annexes de ce rapport.

Les commentaires suivants portent donc surtout sur le fonctionnement des systèmes nationaux et sur les expériences acquises par les Etats membres.

I. *SUBVENTIONS EN CAPITAL*

1. En *Belgique*, la loi du 18 juillet 1959 autorise, dans quinze régions de développement désignées par arrêté royal, l'octroi de subventions en capital, dans la limite de 20 % du coût pour les investissements en immeubles bâtis et de 7,5 % pour les investissements en matériel, en faveur des opérations de création, d'extension, de conversion et de modernisation d'entreprises industrielles ou artisanales. En période de mauvaise conjoncture, les pourcentages peuvent être portés respectivement à 30 % et à 10 %. Peuvent être considérées comme régions de développement, celles qui sont caractérisées par l'une au moins des difficultés graves ci-après:

— existence d'un chômage permanent important, ou absence permanente de possibilités d'emploi;

— émigration d'une partie notable de la population, de sorte que les services publics et sociaux existants sont sous-employés;

— fortes migrations alternantes, se produisant dans des conditions défavorables du point de vue économique et social;

— déclin effectif ou imminent d'activités économiques importantes, entraînant des conséquences défavorables pour la région.

Les régions bénéficiant simultanément de l'aide spéciale prévue par cette loi ne peuvent représenter, au total, une population supérieure à 15 % de l'ensemble du royaume de Belgique.

Selon les experts belges, les subventions en capital ne jouent pas le rôle auquel on pourrait s'attendre au vu de la législation; le nombre restreint d'expériences ne permet pas d'en tirer un enseignement. Il n'a été fait usage des dispositions légales que dans un nombre très limité de cas, et uniquement pour compenser des dépenses imposées aux entreprises par des implantations répondant au vœu du gouvernement. En deux ans, onze subventions seulement, pour un montant total de 7,1 millions de francs belges, ont été accordées. Cette forme d'aide risquerait d'attirer des entreprises de structure financière médiocre, au moins quand il s'agit de petites entreprises. D'autre part, les pouvoirs publics peuvent plus difficilement contrôler la situation financière des entreprises qui bénéficient de subventions directes que les organismes bancaires qui interviennent pour l'octroi des crédits à taux réduit. Les autorités belges préfèrent en conséquence le dernier mode d'intervention.

Les experts belges estiment cependant que des subventions en capital peuvent présenter un intérêt lorsqu'il s'agit d'entreprises d'une certaine importance car elles constitueraient une forte incitation aux implantations dans certaines régions où le gouvernement désire développer les investissements industriels.

2. En *France* (1), les subventions en capital (primes spéciales d'équipement) ne peuvent être accordées que si les programmes encouragés prévoient la création de vingt emplois au moins.

Le montant de la prime ne peut excéder 11 000 francs par emploi créé, s'il s'agit de la création d'un établissement nouveau ou d'une conversion totale, et 8 500 francs, s'il s'agit d'une extension ou d'une conversion partielle. Cette règle peut toutefois ne pas être appliquée lorsqu'elle aboutit à fixer le montant de la prime d'équipement à moins de 7,5 % des investissements dans le cas d'une extension ou d'une conversion partielle ou de 10 % dans le cas d'une conversion totale ou d'une création. La prime est alors calculée en fonction des seules dépenses d'investissement exposées par l'entreprise sans références aux plafonds par emploi créé. Elle ne doit cependant pas dépasser les limites de 7,5 % et de 10 %. La fixation de montants maxima par emploi créé a pour objet d'éviter que des avantages excessifs ne soient accordés à des programmes comportant des investissements importants mais dont l'incidence sur le plan de l'emploi serait faible. Les déro-

(1) Après l'adoption du présent rapport, le régime français des aides régionales a été modifié. Le nouveau régime fait l'objet d'une note particulière reprise en annexe.

gations prévues permettent en revanche de ne pas pénaliser les programmes « lourds » lorsqu'ils présentent un intérêt social certain.

Exception faite du cas particulier présenté par ces derniers programmes, les subventions sont accordées de manière différente aux deux catégories de régions suivantes:

— régions particulièrement défavorisées qui sont énumérées dans les textes réglementaires (« zones spéciales de conversion » et « zones prioritaires »);

— régions choisies en fonction de certains critères (fort chômage effectif ou prévisible) appliqués périodiquement à l'ensemble du pays (régime dit « coup par coup », instauré par le décret n° 60-770 du 15-4-1960).

Dans les « zones spéciales de conversion », le taux de la prime est fixé forfaitairement à 20 % des charges d'investissements en cas de création d'établissements nouveaux ou de conversion totale d'activité d'un établissement existant, et à 15 % en cas d'extension ou de conversion partielle d'un établissement existant.

Dans les zones prioritaires (neuf départements de l'Ouest), le montant de la prime est fixé cas par cas. Il ne peut en règle générale être inférieur à 10 %.

Dans les régions où le régime « coup par coup » est applicable, le taux de la prime est fixé par chaque décision individuelle dans les limites d'un montant de 20 % des charges d'investissement. Il se situe, dans la pratique, entre 8 et 10 % lorsqu'il s'agit de créations et entre 5 et 8 % s'il s'agit d'extensions.

Les subventions en capital jouent un rôle important dans la politique régionale française. D'après les statistiques du FDES, les subventions en capital accordées depuis 1956 ont atteint les montants suivants (en millions de F) : 1956 : 8,0; 1957 : 5,4; 1958 : 5,7; 1959 : 45,9; 1960 : 88,4; 1961 : 53,0; 1962 : 58,4.

Les primes par emploi créé ont été de 4 850 francs en 1960, de 2 300 francs en 1961 et de 2 920 francs en 1962.

Sur un total de 265 millions de francs, les principales régions bénéficiaires ont été les suivantes:

Bretagne	59,5 millions	soit 22,2 %
Pays de la Loire	34,8 millions	soit 13,0 %
Nord	33,8 millions	soit 12,7 %
Lorraine	20,2 millions	soit 7,6 %

Les experts français estiment que les subventions en capital sont intéressantes même pour les petites et moyennes entreprises, dont elles complètent les capitaux propres, souvent insuffisants; dès que ceux-ci sont suffisants, l'obtention de crédits pose moins de problèmes. Pour les grandes entreprises, la prime joue surtout le rôle d'incitation et d'orientation vers certaines zones. Comme elles ont un accès relativement plus facile au marché de capitaux, ou au crédit bancaire, les crédits publics présentent moins d'intérêt. Pour les autorités centrales, les subventions ont l'avantage de ne pas exiger un contrôle permanent des entreprises bénéficiaires.

3. En *Italie*, en vertu de la loi n° 634 du 29 juillet 1957 et des modifications qui y ont été ultérieurement apportées (loi n° 555 du 18-7-1959 et loi du 29-9-1962), la Caisse pour le Mezzogiorno peut accorder aux petites et moyennes industries

(c'est-à-dire aux unités productives qui ne demandent pas un investissement de capital de plus de 6 millions de lires) des contributions à fonds perdus pouvant atteindre 25 % de la dépense engagée pour la construction des bâtiments et les raccordements nécessaires à l'installation ou à l'extension d'établissements industriels. Cette contribution peut en outre être accordée, à concurrence de 10 % au maximum, pour l'achat de machines et d'équipements, à condition qu'il ne s'agisse pas de machines et d'équipements exonérés des droits de douane. Elle peut être portée à 20 % pour les machines et équipements construits dans le « Mezzogiorno ».

Dans les « aree di sviluppo industriale » (« zones de développement industriel ») et les « nuclei di industrializzazione » (« noyaux d'industrialisation »), les contributions à fonds perdus peuvent être accordées également aux grandes entreprises; mais elles sont alors limitées à une première tranche d'investissements ne pouvant dépasser 6 milliards de lires.

Le niveau des subventions est déterminé selon des règles arrêtées par le Comité des ministres pour le Mezzogiorno. A l'heure actuelle, ces règles stipulent que, pour les achats de machines et d'équipements, les contributions sont accordées à concurrence du montant maximum prévu par la loi, et cela pour tous les types d'industrie et dans toutes les localités du Mezzogiorno. Les modalités d'octroi des contributions aux frais engagés pour l'exécution du gros œuvre des établissements et pour le raccordement de ces derniers sont beaucoup plus complexes; le montant de la subvention varie en fonction de trois facteurs : secteur industriel et dimension de l'entreprise, investissement fixe par tête, localisation.

1. Secteur industriel et dimension de l'entreprise : — Les activités industrielles sont réparties en trois groupes; le premier est constitué par les industries relativement « nouvelles » par rapport aux types d'industries prédominants dans le Mezzogiorno; le second comprend des industries déjà implantées depuis assez longtemps dans le Mezzogiorno, mais dont les structures sont susceptibles d'une amélioration notable; enfin, le troisième comprend les industries « traditionnelles », ainsi que les industries qui ne sont pas à proprement parler manufacturières. Le montant de la contribution va en décroissant du premier au troisième groupe.

Les entreprises sont subdivisées en cinq classes de dimension selon la valeur globale de leurs investissements fixes. La contribution et plus élevée pour les entreprises de plus grande dimension, afin de favoriser les initiatives les plus modernes. Selon ce principe, les taux suivants sont appliqués:

(en %)

Investissement fixe	Contribution accordée aux industries appartenant au		
	1er groupe	2e groupe	3e groupe
Jusqu'à 50 millions de lires	22	17	9
De 50 à 200 millions de lires	23	18	11
De 200 à 500 millions de lires	24	19	13
De 500 à 1 500 millions de lires	25	20	15
Plus de 1 500 et Jusqu'à 6 000 millions de lires	25	21	16

2. Investissement fixe par tête : — Selon le second critère, les contributions sont graduées en raison inverse du montant de l'investissement fixe par ouvrier employé. Le but recherché est d'aider davantage les secteurs d'activité où, à égalité d'investissement, le nombre de personnes employées est le plus élevé. Le principe dont s'inspire cette discrimination est que les industries appartenant aux secteurs qui sont les plus « labour-intensive » méritent qu'on les encourage davantage afin de favoriser l'absorption de la main-d'œuvre.

Les contributions sont calculées comme suit:

(*en %*)

Investissement fixe par emploi	Contribution
Jusqu'à 4 millions de lires	25
De 4 à 6 millions de lires	20
De 6 à 9 millions de lires	15
De 9 à 12 millions de lires	10
Plus de 12 millions de lires	5

3. Localisation : — Les contributions sont graduées de façon à favoriser les « aree » et les « nuclei » d'industrialisation, c'est-à-dire les régions du Mezzogiorno considérées comme les plus susceptibles de développement. De plus, on a subdivisé les différents « aree » et « nuclei » en trois classes, en partant de ceux dont le développement est actuellement le moindre, pour arriver à ceux dont l'industrialisation est déjà assez poussée (c'est-à-dire Naples, province de Rome, Latina, Salerne, Ascoli Piceno, Syracuse et Cagliari).

L'idée qui est à la base de cette distinction est que:

a) le développement industriel ne peut être encouragé de façon uniforme sur la totalité du territoire du Mezzogiorno, mais doit se concentrer sur certaines régions (aree) et sur certains centres (nuclei), c'est-à-dire sur certains pôles de développement auxquels on cherche à donner une plus forte impulsion;

b) toutefois, comme les conditions de départ dans les « aree » et les « nuclei » reconnus sont très diverses du point de vue du niveau de développement atteint, il est essentiel de tenter de réaliser un équilibre en offrant de plus grands avantages sur les territoires les moins développés; on s'efforce ainsi de concilier, de façon rationnelle, les principes opposés de la « concentration et de la « diffusion » territoriale du développement industriel;

c) enfin, à l'intérieur des « aree » et des « nuclei », la préférence est donnée, sous forme de majoration de la subvention, aux entreprises qui s'installent à l'intérieur des « agglomerati industriali », c'est-à-dire de ces étendues de terrains spécialement équipés pour permettre l'implantation concentrée d'un grand nombre d'établissements. On veut ainsi décourager la spéculation, en empêchant que des industries n'aillent s'installer dans les localités isolées pour pouvoir valoriser le terrain environnant afin d'en disposer par la suite. Par ailleurs, on veut favoriser les initiatives qui secondent les efforts accomplis par les organismes publics (« consorzi ») chargés de l'aménagement des « aree » et des « nuclei » pour réunir les établissements industriels à l'intérieur des « zones », afin de limiter le coût des

infrastructures (routes, raccordements ferroviaires, canaux d'écoulement, réseaux de distribution de l'énergie électrique, canalisation d'eau, etc.). Selon la localisation, les contributions sont graduées comme suit:

(*en* %)

Localisation de l'établissement	Contribution (1)	
A l'intérieur d'« aree » ou de « nuclei » peu industrialisés	*a*	25
	b	20
A l'intérieur d'« aree » ou de « nuclei » moyennement industrialisés	*a*	20
	b	16
A l'intérieur d'« aree » ou de « nuclei » hautement industrialisés	*a*	15
	b	12
En dehors des « aree » et des « nuclei »		10

(1) *a* = à l'intérieur des « agglomerati ». — *b* = à l'extérieur des « agglomerati ».

Dans chaque cas, on prend le niveau de la subvention à laquelle l'entreprise aurait droit sur la base de chacun des trois facteurs indiqués ci-dessus, et on calcule la moyenne arithmétique simple pour déterminer le niveau de la contribution. Par conséquent, pour donner un exemple, la contribution maxima de 25 % est octroyée aux industries qui:

— appartiennent aux secteurs « nouveaux » et comportent un investissement de plus de 1 500 millions de lires (25 %);

— ont un capital fixe par personne employée inférieur à 4 millions de lires (25 %);

— s'installent à l'intérieur d'un « agglomerato » industriel dans une « area » ou un « nucleo » peu industrialisé (25 %).

La contribution octroyée est réduite au minimum, soit 8 %, dans le cas des industries qui:

— appartiennent à des secteurs traditionnels, et comportent un investissement inférieur à 50 millions de lires (9 %);

— ont un capital fixe par ouvrier supérieur à 12 millions de lires (5 %);

— s'installent à l'extérieur des « aree » et des « nuclei » (10 %).

Les contributions accordées jusqu'au 30 juin 1962 dans le cadre de cette législation (aussi bien pour l'achat de machines que pour l'exécution du gros œuvre des bâtiments ou de raccordements) s'élèvent à 17,2 milliards de lires, dont 2,8 milliards entre 1958 et 1960, 5,2 milliards au cours de l'exercice 1960-1961 et 9,3 milliards au cours de l'exercice 1961-1962. Elles représentaient respectivement 19,86 %, 13,83 %, 14,08 % et 13,97 % du total des investissements subventionnés.

La Campanie a bénéficié de 34,5 % du total, les Pouilles de 12,2 %, le Lazio de 12,0 %, les Abruzzes et Molise de 10,4 % et la Sicile de 10,3 %.

La ventilation par branche d'activité donne les résultats suivants : 37,6 % ont été accordés au secteur agricole-alimentaire, 21,7 % au secteur « matériel de construction et vitres », 11,5 % au secteur chimique, 11 % à la mécanique.

La loi régionale n° 22 du 7 mai 1963 de la Sardaigne stipule que, pour la réalisation d'initiatives industrielles dans quelques zones spéciales de l'île (Cagliari, Sassari, Porto Torres et Macomer), des contributions à fonds perdus peuvent être obtenues jusqu'à concurrence des deux tiers de la dépense engagée pour l'achat de terrains et pour l'exécution de travaux de raccordement aux réseaux routier, ferroviaire, électrique, hydraulique et téléphonique, lorsque ces achats ou ces travaux sont nécessaires à l'installation, à l'extension ou à la modernisation d'établissements industriels. En outre, les entreprises nouvelles (à l'exclusion de celles qui réalisent des programmes d'extension ou de transformation) peuvent bénéficier à concurrence des deux tiers de ces dépenses, du remboursement de certains frais: frais relatifs à la consommation d'énergie électrique ou d'eau pour usage industriel, pendant une période maximum de dix ans; frais de transport de matières premières et de produits finis, pour une période maximum de trois ans; charges sociales, pendant la phase initiale d'activité. Dans des cas exceptionnels, ces contributions peuvent être accordées également à des industries qui s'installent en dehors des zones mentionnées ci-dessus.

On ne dispose malheureusement pas de données chiffrées sur les subventions accordées.

Enfin, toujours en Sardaigne, la loi n° 588 du 11 juin 1962 (loi sur le « plan de renaissance » de la région sarde) prévoit l'octroi de contributions pouvant atteindre jusqu'à 40 % du montant total des dépenses engagées par des entreprises industrielles pour l'achat de machines, d'équipement, l'exécution du gros œuvre des bâtiments et l'exécution de travaux de raccordement. Dans le cas où ces entreprises bénéficient déjà des aides prévues pour l'ensemble du Mezzogiorno, cette contribution est calculée de façon à porter à 40 % le montant total des concours perçus. Jusqu'à ce jour, aucun concours n'a encore été attribué en vertu de cette loi.

4. Dans la *république fédérale d'Allemagne*, les autorités fédérales n'accordent pas de subventions en capital aux entreprises. Certains Länder ont eu recours, dans le passé, dans une très faible mesure, à cette forme d'aide, en poursuivant d'ailleurs presque toujours des objectifs supplémentaires tels que l'aide aux classes moyennes, aux réfugiés, etc.

D'après les experts de la République fédérale, le faible recours aux subventions s'explique d'abord par les principes connus du système économique allemand; en outre, les subventions en capital sont moins intéressantes pour les petites et moyennes entreprises, parce qu'elles ne suffisent pas à assurer le financement d'un projet donné. Il faut pour cela des crédits à long terme, mais les plus grandes difficultés résident précisément dans l'obtention de ces crédits. Pour les grandes entreprises au contraire, les subventions en capital semblent plus intéressantes, car le marché des capitaux et le crédit bancaire leur sont plus facilement accessibles. De toute façon, les pouvoirs publics n'ont pas été amenés, jusqu'ici, à aider des entreprises par des subventions en capital; naturellement, le système pourrait se modifier si la situation du marché des capitaux ou des finances publiques

changeait. Dans les cas où des subventions seraient nécessaires, elles devraient être accordées en fonction du coût des investissements, et non de la production courante (comme les crédits); elles devraient servir comme aide de démarrage, c'est-à-dire comme aide transitoire pendant le temps nécessaire pour surmonter les inconvénients dus à la localisation.

5. Aux *Pays-Bas*, conformément aux arrêtés du 16 avril 1959 et du 31 juillet 1962, des subventions en capital sont accordées en fonction de la surface utile des bâtiments des entreprises.

En cas de création de l'entreprise, la prime varie de 35 florins par mètre carré pour une surface inférieure à 2 000 mètres carrés, à 75 florins pour la surface dépassant 16 000 mètres carrés. Le maximum par opération est de 1 250 000 florins.

En cas d'extension, il est accordé pour l'ensemble de la construction une prime uniforme de 25 florins par mètre carré (avec un maximum de 250 000 florins).

Dans les deux cas, la nouvelle construction doit avoir au moins une surface de 500 mètres carrés; l'entreprise doit s'engager, en cas de création, à employer au moins une personne par 100 mètres carrés de surface utile, et en cas d'extension, au moins une personne par 50 mètres carrés de surface utile.

Les primes accordées entre le 20 avril 1959 et le 31 décembre 1962 ont été de 65,4 millions de florins, dont 21,5 millions en 1961 et 16,5 millions en 1960. La moyenne par cas a été de 140 300 florins (par nouvel emploi = 2 002 florins). Sur ce total de 65,4 millions de florins, 20 % ont été accordés au Brabant du Nord, 16 % à la Drenthe, 16 % à la Frise, 15 % au Groningue et 13 % au Limbourg.

Les experts néerlandais ont souligné qu'en dehors de ces subventions, l'aménagement de l'infrastructure est considéré comme l'instrument le plus important du développement des régions défavorisées. Les subventions revêtent une importance particulière pour la politique régionale du fait que le système des crédits ne fait pas de discrimination régionale.

Les subventions en capital ne sont pas destinées à améliorer la situation financière des entreprises, mais à stimuler leur établissement dans des régions défavorisées et à compenser les inconvénients qui en résultent. Elles ne sont donc accordées qu'aux entreprises compétitives, c'est-à-dire qui pourraient éventuellement s'en passer. Les experts néerlandais ne pensent pas que la prime, qui augmente avec la surface utile, favorise les grandes entreprises plus que les petites. En effet, d'une part, leur équipement en machines et outils par mètre carré est en général plus coûteux, d'autre part, les subventions sont limitées à 1,25 million de florins par opération.

La subvention au mètre carré semble aux experts néerlandais une forme d'aide particulièrement objective, car elle fait abstraction des facteurs personnels qui jouent, par exemple, un rôle pour les crédits.

II. *BONIFICATIONS D'INTERET*

1. En *Belgique*, la loi du 18 juillet 1959 donne à l'administration la possibilité d'accorder des bonifications d'intérêt à concurrence de 4 % par an en faveur

des opérations de création, extension, conversion et modernisation d'entreprises industrielles ou artisanales. Lorsque la conjoncture est mauvaise, une bonification complémentaire peut ramener le taux d'intérêt jusqu'à 1 %. L'application de ce système est décrite sous le point III (crédits à intérêt réduit).

2. En *France*, l'article 1er du décret n° 55-874 du 30 juin 1955 autorise l'octroi de bonifications d'intérêt sur les emprunts contractés pour financer des opérations de conversion, concentration, spécialisation ou décentralisation ainsi que toutes opérations tendant au développement régional.

Réservée à l'origine aux opérations dont la bonne fin pouvait être compromise par un loyer de l'argent trop élevé, cette forme d'aide a pour but de ramener le taux réel des emprunts contractés sur le marché financier ou auprès des établissements de crédit au niveau des prêts consentis par l'Etat. Elle a été rarement utilisée et devient aujourd'hui exceptionnelle (une opération seulement en 1960, deux en 1961 et deux en 1962), le taux d'intérêt pratiqué par les établissements financiers étant voisin de celui des prêts de l'Etat.

3. En *Italie*, la Caisse pour le Mezzogiorno est autorisée, en vertu de l'article 24 de la loi n° 634 du 29 juillet 1957, à accorder des bonifications d'intérêt aux emprunts obligataires émis par l'ISVEIMER, l'IRFIS et la CIS pour se procurer des fonds sur le marché des capitaux, pour financer des initiatives industrielles dans le Mezzogiorno. Le but de ces bonifications est de permettre à ces établissements d'accorder des crédits au taux réduit de 4 % (voir ci-après « crédits à taux réduit »), à l'aide de fonds qui, empruntés sur le marché des capitaux, leur coûtent beaucoup plus cher (environ 8 %).

En vertu de la même loi, la Caisse peut accorder ces bonifications d'intérêt sur les prêts consentis par les établissements de crédit à moyen et long terme opérant à l'échelle nationale, en faveur de nouvelles entreprises industrielles créées dans le Mezzogiorno. Cette disposition a pour but de permettre aux établissements de crédit en question (1) de seconder les trois établissements spécialisés (ISVEIMER, IRFIS et CIS) en ce qui concerne l'octroi de crédits industriels à taux réduit de 4 % sur le territoire du Mezzogiorno.

Enfin, la loi n° 623 du 30 juillet 1959, prorogée plusieurs fois, qui vise à favoriser les petites et moyennes entreprises dans toute l'Italie, stipule, en ce qui concerne le Mezzogiorno, que, pour les unités productives ne demandant pas un capital fixe de plus de 6 milliards de lires, l'Etat peut accorder une bonification sur le taux d'intérêt pratiqué par tous les instituts mentionnés plus haut, afin de ramener ce taux à 3 %. Cette bonification ne peut être accordée que pour les financements ne dépassant pas 1 milliard de lires dans le cas de nouvelles installations et 500 millions de lires en cas de renouvellement, de conversion ou d'extension. Pour chaque opération, la contribution est accordée par une commission spéciale instituée auprès du ministère de l'industrie et du commerce, d'après des critères qui tiennent compte des caractères du programme en liaison avec les objectifs de l'industrialisation.

---

(1) Ces établissements sont: l'IMI, la Centrobanca, la Medio Banca, l'Efibanca, la Banca Nazionale del Lavoro, le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia et le Medio Credito per il Lazio.

Le montant des financements spéciaux — qui pour les nouvelles installations peut être porté, dans des cas exceptionnels, à 1,5 milliard de lires — ne peut toutefois dépasser 70 % de la dépense nécessaire à la réalisation du projet, y compris, dans les limites de 30 % de cette dépense, le montant nécessaire à la formation des stocks requis pour le démarrage de la production.

Malheureusement, les statistiques disponibles ne permettent pas de déterminer exactement le montant des concours auxquels les bonifications d'intérêt indiquées ci-dessus ont été accordées. On peut toutefois rappeler que les établissements spéciaux de crédit (ISVEIMER, IRFIS et CIS) ont accordé, jusqu'en juin 1962, des crédits d'un montant de 478 milliards de lires.

En ce qui concerne les « établissements nationaux », on peut affirmer que, dans leur grande majorité, les financements effectués dans le Mezzogiorno l'ont été au cours de la période qui a suivi la promulgation des lois n° 634 de 1957 et n° 623 de 1959. En effet, avant l'institution des concours prévus par ces lois, les industriels n'avaient aucun intérêt à s'adresser à des établissements autres que ceux qui ont été créés pour l'octroi de crédits à taux d'intérêt réduit (ISVEIMER, IRFIS et CIS), étant donné que le coût des emprunts aurait été plus élevé. Au 31 décembre 1962, le montant des moyens de financement mis à la disposition d'entreprises industrielles situées dans le Mezzogiorno par les établissements nationaux s'élevait à 720 milliards de lires; plus de 265 milliards de lires de crédits ont été accordés au cours de l'exercice 1961-1962.

Toutefois, comme nous l'avons déjà noté, ces sommes ne représentent pas uniquement les crédits bonifiés par la Caisse et par l'Etat. D'autre part, comme il est évident que le volume de crédit industriel accordé dans le Mezzogiorno par les établissements nationaux a particulièrement augmenté au cours des dernières années, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur des lois n° 634 de 1957 et n° 623 de 1959, il est facile d'en conclure que l'octroi des bonifications d'intérêt en question a joué un rôle déterminant dans cette évolution.

En vertu de la loi régionale n° 51 du 5 août 1957, les autorités régionales de la Sicile peuvent accorder des bonifications d'intérêt d'un montant de 2 % pour une durée maximum de dix ans afin de réduire le taux d'intérêt des crédits accordés pour l'implantation d'établissements industriels en Sicile, ce taux ne pouvant toutefois être ramené à un niveau inférieur à 4 %.

Cette contribution est portée à 4 % dans le cas des établissements qui utilisent le soufre sicilien, à condition que le taux d'intérêt restant à la charge des bénéficiaires du crédit ne soit pas inférieur à 2,5 % (loi régionale n° 4 du 13-3-1959).

En pratique, grâce à ces dispositions régionales, il est possible de ramener le taux d'intérêt de tous les prêts à l'industrie accordés en Sicile à un niveau maximum de 4 %, alors que dans le Mezzogiorno continental, ce niveau peut être dépassé, en particulier dans le cas d'unités productives qui comportent des investissements de plus de 6 milliards de lires. Les bonifications d'intérêt octroyées jusqu'à l'année 1962 inclusivement portent sur des crédits d'une valeur de 3,8 milliards de lires environ.

La loi n° 51 de 1957 prévoit que, moyennant une bonification d'intérêt pouvant atteindre 3 % et une garantie subsidiaire pouvant atteindre 30 % du montant du crédit, les établissements de crédit opérant en Sicile peuvent financer en

totalité, des stocks de matières premières et de produits finis à un taux maximum de 4 %, pour une durée qui ne peut être inférieure à trois ans ni supérieure à cinq ans; ce concours est accordé seulement pour les crédits consentis aux entreprises industrielles qui opèrent exclusivement en Sicile. A la fin de 1962, les concours accordés à ce titre portaient sur des crédits représentant un total de 17,6 milliards de lires.

Enfin, en ce qui concerne la Sardaigne, la loi n° 588 du 11 juin 1962 prévoit que tous les crédits à l'industrie réalisés dans la région peuvent bénéficier d'une bonification d'intérêt accordée par l'Etat et destinée à maintenir le taux d'intérêt au niveau minimum pratiqué dans le Mezzogiorno (3 %). Comme il s'agit d'une loi très récente, on ne dispose encore d'aucune donnée sur son application.

4. Dans la *république fédérale d'Allemagne*, le Bund n'accorde de bonifications dans le cadre du programme régional de développement que dans des proportions relativement modestes. Ces bonifications sont octroyées à des fins de rationalisation, à raison de 3 % par an et pour une durée de trois ans, à certaines entreprises situées dans la région limitrophe de la zone soviétique.

En outre, certains Länder (Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein) utilisent cet instrument pour faciliter l'implantation de nouvelles industries ou la modernisation et l'expansion des industries existantes. Les bonifications sont généralement de 2 % (maximum 3 %) en cas de création d'entreprises et moindres dans le cas de modernisation. Dans certains cas (Rhénanie-Palatinat), leur durée varie selon qu'il s'agit de crédits pour bâtiments, ou pour machines et autres installations.

Le Bund a accordé aux régions limitrophes de la zone soviétique des bonifications d'intérêt d'un montant de 3,2 millions de marks pendant l'exercice 1961 et de 5,0 millions en 1962. Il est difficile d'évaluer les bonifications accordées par les Länder, d'une importance moindre, parce qu'elles se confondent avec des mesures en faveur d'objectifs différents des objectifs régionaux (calamités naturelles, réfugiés, etc.).

D'après les explications fournies par les experts allemands, les bonifications d'intérêt sont moins attirantes pour l'entrepreneur que les crédits à intérêt réduit, car elles ne le dispensent pas de la nécessité de se procurer des crédits à long terme. En outre, les bonifications d'intérêt, telles qu'elles existent en Allemagne, ne sont pas accordées, le plus souvent, pour toute la durée des crédits; les paiements sont toujours effectués ultérieurement et par tranches correspondant au montant des crédits accordés.

Les bonifications d'intérêt ne constituent donc en république fédérale d'Allemagne qu'une sorte de succédané des crédits à intérêt réduit. Il n'y est fait recours que dans la mesure où ces derniers ne peuvent pas être accordés dans les proportions voulues.

Pour les services chargés de leur paiement, les bonifications d'intérêt entraînent souvent de trop grands frais d'administration, notamment dans le cas de crédits modestes accordés à de petites et moyennes entreprises.

III. *CREDITS A INTERET REDUIT*

Dans le cas des crédits à intérêt réduit, l'Etat accorde les fonds nécessaires à des taux d'intérêt plus favorables. De ce fait les crédits se distinguent des prêts bonifiés, dont le capital provient, en général, des instituts bancaires. Les deux formules — même en admettant que le taux final de l'intérêt soit le même — ne présentent les mêmes avantages pour l'entrepreneur que si le prêt peut être obtenu sans difficulté et si la bonification d'intérêt est accordée pour l'ensemble de la durée du crédit, ce qui n'est généralement pas le cas.

Les bonifications d'intérêt imposent aux budgets des pouvoirs publics des charges moindres, mais elles sont perdues, alors que les crédits retournent aux administrations et peuvent, sur décision des autorités, être réutilisés.

1. En *Belgique*, il n'est pas accordé de crédits à intérêt réduit sur le budget de l'Etat mais celui-ci accorde, comme il a été indiqué (sous B), des bonifications d'intérêt aux crédits bancaires à moyen et à long terme.

Les crédits accordés depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1959 jusqu'à la fin de 1962 s'élevaient à 7 408 millions de francs belges.

Les experts belges ont souligné que les crédits dont le taux d'intérêt est réduit par des bonifications d'intérêt, constituent l'instrument le plus important de la politique régionale belge. Leur gestion étant assurée par les banques, il en résulte une économie de travail pour les administrations; les banques veillent au choix des emprunteurs et assurent le contrôle permanent des crédits (elles bénéficient parfois également d'une garantie de l'Etat, voir sous IV).

2. En *France*, l'Etat peut accorder des crédits à l'aide des ressources prélevées sur le Fonds de développement économique et social, aux entreprises industrielles pour les opérations suivantes:

— conversion partielle ou totale;

— concentration;

— spécialisation;

— création, transfert ou extension dans le cadre de la décentralisation industrielle.

Le taux d'intérêt est de 6 %, la durée des crédits varie entre huit et douze ans. Sur le même Fonds, les entreprises industrielles, s'établissant dans les régions moins développées, peuvent obtenir des crédits à d'autres fins, par exemple pour la recherche technique.

D'après les statistiques du FDES, les crédits accordés de 1955 à 1961 ont atteint les montants suivants (en millions de NF) : 16,0; 34,0; 46,1; 37,8; 20,6; 49,0; et 21,0, soit au total, 224,5 millions de nouveaux francs environ.

Sur ce total, 14 % environ ont été accordés à la région Rhône-Alpes, 8 % environ à chacune des régions : Picardie, Lorraine et Champagne et 6 % environ à chacune des régions : Aquitaine, Bourgogne et Centre. En 1962, les crédits accordés s'élevaient à 15,3 millions de francs. Pour ces crédits, l'Etat prend en charge les risques, ce qui équivaut pratiquement à une garantie d'Etat.

Les experts français ont confirmé, comme il ressort des chiffres, que les crédits octroyés par le FDES exercent moins d'attrait sur les entreprises que les subventions en capital, ce qui est apparemment dû aux conditions des crédits ainsi qu'à l'évolution des conditions générales du marché des capitaux. Le taux d'intérêt relativement élevé de 6 % diffère peu du taux normal du marché qui est actuellement de 6,75 % environ.

3. En *Italie*, en vertu de diverses lois, dont la principale est la loi n° 298 du 11 avril 1953, des fonds spéciaux ont été constitués afin de permettre à trois établissements de crédit spécialisés — l'ISVEIMER compétent pour le Mezzogiorno continental, l'IRFIS, pour la Sicile et le CIS pour la Sardaigne — d'accorder des crédits à taux d'intérêt réduit pour l'implantation de nouveaux établissements industriels, l'extension ou la transformation d'établissements existants dans le Sud de l'Italie. Jusqu'à l'année 1959, ce taux était de 5,50 %. A partir du mois de janvier 1959, le niveau du taux d'intérêt a été ramené à 4 %.

Il convient toutefois de remarquer que les fonds spéciaux initialement constitués ne jouent plus maintenant qu'un rôle négligeable dans l'octroi de financement à taux d'intérêt réduit. En d'autres termes, c'est surtout grâce aux bonifications d'intérêt mentionnées plus haut que le crédit industriel, actuellement pratiqué dans le Mezzogiorno, peut être accordé à des taux d'intérêt de 3 et de 4 % pour des investissements ne dépassant pas 6 milliards de lires.

Comme il est indiqué plus haut, le montant des financements accordés par les « établissements nationaux » jusqu'au 31 décembre 1962 s'élevait à 720 milliards de lires.

En ce qui concerne les « instituts spéciaux », 2 668 opérations de financement avaient été réalisées jusqu'au mois de juin 1962 inclusivement. Ces prêts représentaient un montant de 478 milliards de lires, correspondant à 1 108 milliards de lires d'investissements; au cours de l'exercice 1961-1962, le montant des concours accordés (soit 166 milliards de Lit.) a presque atteint celui des crédits consentis au cours de la période 1953-1959.

Sur le total des prêts qui avaient été consentis par les établissements spéciaux jusqu'au mois de juin 1962 inclusivement, 263 milliards de lires environ intéressaient le Mezzogiorno continental, 125 milliards la Sicile et 90 milliards la Sardaigne.

En ce qui concerne la répartition par secteurs, 36,4 % des crédits étaient accordés aux industries chimiques, 14,1 % aux industries agricoles, alimentaires, des boissons et industries connexes, 12,3 % à la transformation des minerais non métalliques et 11,7 % aux industries mécaniques. Dans l'ensemble, les crédits accordés par les trois établissements spéciaux couvraient 43,15 % des investissements encouragés.

Les autorités régionales de la Sicile et de la Sardaigne ont créé respectivement auprès de l'IRFIS et du CIS des « fonds de rotation » pour l'octroi, en faveur d'industries opérant sur leurs territoires respectifs, de prêts destinés à financer la constitution de stocks de matières premières et de produits finis. Dans le cas de la Sicile, la loi régionale n° 51 du 5 août 1957 prévoit que le crédit accordé peut être égal à la valeur totale des stocks, et que sa durée ne peut être ni inférieure à trois ans, ni supérieure à cinq ans. Le taux d'intérêt est fixé

à 4 %. Jusqu'à l'année 1962 inclusivement, le montant des prêts consentis pour le financement de stocks s'élève à 9,9 milliards de lires.

Dans le cas de la Sardaigne, la loi régionale n° 23 du 18 mai 1957 fixe à 75 millions de lires le montant maximum de chaque prêt, ces prêts ne pouvant avoir une durée de moins d'un an. La loi régionale n° 7 du 29 avril 1960 stipule en outre que le taux d'intérêt est fixé comme suit : 3 % pour les prêts ne dépassant pas 25 millions de lires, 4 % pour les prêts dont le montant se situe entre 25 et 50 millions, 5 % pour les prêts dont le montant se situe entre 50 et 75 millions de lires. En juin 1962, un peu plus de trois milliards de lires avaient été engagés à cette fin.

4. Dans la *république fédérale d'Allemagne*, le crédit à intérêt réduit est l'instrument le plus important d'aide directe aux entreprises. Il est accordé selon les modalités suivantes:

Par le Bund:

— à 3,5 % et avec un maximum de quinze ans d'échéance pour la création d'entreprises dans les zones en développement (Ausbaugebiete) et dans les points centraux (zentrale Orte);

— à 5 % avec une durée maximum de quinze ans pour la rationalisation et la modernisation dans les zones de développement (Ausbaugebiete) et dans la région limitrophe de la zone soviétique (Zonenrandgebiete).

Par les Länder:

— les crédits sont accordés selon des modalités très différentes; dans les cas les plus favorables, le taux d'intérêt est de 3,5 %, la durée de quinze ans; en cas de création d'entreprises, les conditions sont en général plus favorables que lorsqu'il s'agit d'extension, de conversion ou de rationalisation; certains systèmes prévoient des maxima par opération en chiffres absolus; dans la plupart des systèmes, le crédit est fonction du montant de l'investissement; la fixation d'un maximum par poste de travail créé, appliquée en République fédérale jusqu'il y a peu de temps, a été abandonnée.

Dans le Rhénanie du Nord-Westphalie, un régime de moindre importance, appliqué pour une zone située à proximité d'Aix-la-Chapelle (Hürtgenwald) prévoit des taux d'intérêt progressifs, de 2 % pour la période du démarrage, de 4 % pour les trois années suivantes et de 6 % pour les autres années (durée du crédit : dix ans).

Outre ces crédits financés par les budgets du Bund et des Länder, d'autres crédits prélevés sur le fonds ERP [1] et sur la caisse de l'Office fédéral de placement et d'assurance chômage (Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung) peuvent être accordés à des fins régionales, et notamment aux petites et moyennes entreprises; le taux de l'intérêt est de 5 %, la durée maximum de douze ans (ERP) ou de sept ans (Bundesanstalt).

En 1961, le montant des prêts à taux réduit accordés par le Bund pour le « Zonenrandgebiet » a été de 37,8 millions de marks et de 39,5 en 1962.

---

[1] European Recovery Program.

IV. *GARANTIES DE L'ETAT*

Les garanties peuvent revêtir deux formes:

— dans la forme directe, elles sont accordées sur les crédits que des établissements bancaires octroient aux entreprises;

— dans la forme indirecte, elles sont accordées sur les emprunts effectués auprès de certains organismes ou du public par les établissements de crédit en vue de leur permettre le financement des entreprises.

Vu le caractère des autres avantages financiers, l'examen du groupe devait porter sur la garantie directe; mais le groupe a estimé utile de mentionner aussi quelques cas intéressants de garantie indirecte.

L'appréciation de la garantie présente assez de difficultés. Ce sont les circonstances qui déterminent si cet avantage peut être mesuré. Lorsque, par exemple, la garantie joue, en total ou en partie, elle équivaut sans aucun doute à une subvention en capital payée après coup pour une mauvaise opération.

Lorsqu'elle ne joue pas, il est naturellement plus difficile de déterminer avec précision les avantages qu'elle offre.

Dans le cas d'un crédit personnel, l'avantage correspond au minimum au coût de la sûreté manquante (exemple : hypothèque). Elle permet souvent d'obtenir des crédits dans de meilleures conditions.

L'octroi de la garantie de l'Etat, en cas de nécessité, vient accroître la sécurité des prêteurs et ainsi permettre la réalisation de certains investissements qui, sans cela, ne pourraient être réalisés.

1. En *Belgique*, l'Etat peut, en application de l'article 7 de la loi du 18 juillet 1959, fournir des garanties pour des crédits, bonifiés ou non, qui sont octroyés en vue du développement régional.

La loi du 4 juillet 1963 a porté le plafond de ces crédits de 1 milliard à 3 milliards de francs (avec possibilité d'aller jusque 6 milliards par arrêté délibéré en Conseil des ministres).

Aux dires des experts belges, la garantie constitue l'un des moyens les plus efficaces de la politique régionale belge, car elle est souvent la condition préalable de la réalisation des investissements. En outre, étant donné la législation belge, elle est fréquemment assortie d'une bonification d'intérêt qui contribue à réduire le coût des crédits.

2. En *France*, l'Etat peut, en vertu du décret n° 55-874 du 30 juin 1955, octroyer sa garantie aux emprunts réalisés pour financer des opérations de décentralisation, de conversion et toutes opérations tendant au développement régional (1).

(1) Dans la forme indirecte, la garantie de l'Etat peut s'étendre aux emprunts obligatoires émis par les sociétés de développement régional pour se procurer les crédits nécessaires aux opérations de financement à long terme des entreprises industrielles et commerciales de la région. L'Etat garantit dans ce cas les obligations de la société de développement vis-à-vis des emprunteurs. Au 31-12-1962, le montant total des emprunts émis par les sociétés de développement régional s'élevait à 661 535 000 F.

La procédure de la garantie de l'Etat n'a jamais été utilisée directement pour faciliter le financement intérieur d'opérations de développement économique régional et permettre l'intervention des établissements prêteurs lorsqu'un programme d'investissements, présentant un intérêt régional certain, comporte des risques jugés excessifs. En pareil cas, le financement à long terme du programme peut être assuré par le FDES, le risque étant pris en charge par l'Etat.

Elle a par contre été mise en œuvre pour permettre à la Banque européenne d'investissement de participer au financement de certaines opérations dans l'Ouest, le Sud-Ouest et le Sud de la France. Elle est, en outre, largement employée pour garantir les engagements contractés vis-à-vis des souscripteurs des emprunts des sociétés de développement régional et faciliter ainsi le placement de ces emprunts.

3. En *Italie*, la garantie directe de l'Etat n'a joué jusqu'ici aucun rôle dans la politique de crédit en faveur de l'industrialisation [1]. C'est seulement au cours de ces dernières années que quelques dispositions ont été promulguées dans ce domaine, mais il est encore trop tôt pour que l'on puisse faire état d'une expérience pratique.

En vertu de la loi n° 649 du 25 juillet 1961, l'Etat peut accorder une garantie subsidiaire, dans la limite de 50 % de la perte constatée, pour les prêts destinés à la construction de nouveaux établissements industriels dans le Mezzogiorno, pour autant que ceux-ci ne comportent pas un investissement supérieur à 50 millions de lires. Il s'agit par conséquent de petites et très petites entreprises.

En Sardaigne, la loi régionale n° 5 du 23 mars 1960 autorise l'administration régionale à garantir, cas par cas, des prêts accordés par l'Etat, par des organismes publics et par des instituts de crédit, pour la réalisation d'initiatives industrielles en Sardaigne. La garantie ne peut dépasser 75 % du montant du prêt. De plus, la loi n° 588 du 11 juin 1962 prévoit la création d'un fonds spécial qui devra servir à accorder des garanties subsidiaires, dans la limite de 30 % du montant des prêts accordés à de petites entreprises.

4. Dans la *république fédérale d'Allemagne*, les crédits garantis ne jouent pas un très grand rôle dans la politique régionale.

Le gouvernement fédéral est autorisé à donner sa garantie lorsque sans elle le financement ne serait pas possible et lorsque la réalisation d'un projet présente un intérêt général pour l'économie nationale, mais le gouvernement fédéral n'a accordé jusqu'ici aucune garantie dans le cadre du programme de développement régional.

Les Länder ont la possibilité d'octroyer des garanties en vertu de lois particulières, mais l'aspect régional est souvent subordonné à d'autres objectifs comme, par

---

[1] En revanche, la garantie a joué un rôle fondamental dans le financement extérieur de la Cassa per il Mezzogiorno. Ses emprunts à l'étranger peuvent, en effet, bénéficier d'une garantie de bonne fin et la Caisse reçoit de l'Etat une garantie contre les risques de change qui lui permet de reprêter en lires les fonds qu'elle reçoit en différentes devises (loi 646 du 10-8-1950). Grâce à ce mécanisme, la Caisse a été à même de contracter des emprunts importants, tant auprès de la Banque européenne d'investissement que de la Banque mondiale. sans que les organismes prêteurs puissent éprouver de craintes quant à la bonne fin de l'opération, ni que les emprunteurs soient arrêtés par la perspective d'avoir à rembourser en devises des emprunts contractés en vue de productions principalement destinées au marché intérieur.

exemple, l'aide aux anciens expulsés et réfugiés, ou l'aide aux victimes de dommages de guerre.

Cet instrument est appliqué dans le Schleswig-Holstein, où la Caisse de garantie du Land (société à responsabilité) accorde des garanties de crédit aux divers domaines économiques et gère les garanties octroyées par le Land. La société peut constituer des fonds de garantie à l'aide des apports de ses membres et des ressources fournies par d'autres personnes intéressées. La Landesgarantiekasse, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de l'artisanat ont participé à la constitution de tels fonds pour mener à bien diverses opérations de garantie. Dans les autres Länder, celles-ci sont réalisées à l'aide des associations pour la garantie des crédits (Kreditgarantiegemeinschaften). Les fonds permettent de couvrir les risques de divers crédits octroyés.

5. Aux *Pays-Bas*, les garanties de l'Etat jouent un certain rôle dans le système de crédit mais celui-ci n'effectue pas de distinctions régionales. Il existe des garanties du ministère des affaires économiques pour les crédits industriels émis par la « Nederlandse Middenstandsbank NV » des garanties du ministère des finances pour les crédits aux entreprises accordés par la « Nationale investeringsbank NV » et enfin des garanties du « Stichting industrieel garantiefonds » pour les emprunts des sociétés de financement qui, à l'aide du produit de ces emprunts, prennent des participations dans des entreprises industrielles.

La « Middenstandsbank » accorde, avec la garantie de l'Etat, des crédits pour l'acquisition, le renouvellement ou l'amélioration de machines ou d'installations, ainsi que pour tous autres travaux ayant trait à l'acquisition ou l'amélioration de l'équipement de l'entreprise. Les crédits atteignent en général un maximum de 100 000 florins.

La « Nationale investeringsbank » (appelé autrefois « Herstelbank ») s'est attachée immédiatement après la guerre au redressement du pays; elle se consacre plus ou moins, depuis la fin de cette tâche, au crédit industriel normal, notamment à la construction navale.

V. *PARTICIPATION DE L'ETAT*

Dans presque tous les Etats membres de la Communauté, les pouvoirs publics ont la possibilité d'encourager le développement économique grâce à une participation au capital des entreprises.

1. En *Belgique*, la loi du 12 avril 1962 a prévu la création d'une société nationale d'investissements et de sociétés régionales d'investissements. Actuellement, seule la société nationale a été créée et vient de commencer ses activités.

2. En *France*, les sociétés de développement régional s'emploient depuis 1955 (décret n° 55-876) à encourager le développement industriel des régions en prenant des participations dans de petites et moyennes entreprises.

Elles peuvent participer à la création de nouvelles sociétés par action, ou contribuer (seules ou avec d'autres actionnaires) à l'augmentation du capital des sociétés existantes. Leur participation est limitée à 35 % du capital d'une même entreprise, et à 25 % du capital de la société de développement. Les participations doivent avoir un caractère transitoire.

Les sociétés de développement régional ont pour but de combler le vide créé dans le système de financement industriel à long terme, par la stricte séparation entre banques de depôts et banques d'affaires. Ces dernières sont concentrées à Paris et s'intéressent essentiellement aux grandes entreprises.

Les sociétés de développement régional rencontrent souvent dans leur activité des difficultés d'ordre psychologique, en ce sens que les petites et moyennes entreprises, qui sont le plus souvent des entreprises familiales, craignent « de se mettre dans les mains des banques ». C'est cette crainte qui les empêche souvent de renforcer leur structure financière.

3. Aux *Pays-Bas*, la participation de l'Etat constitue un instrument de politique financière et économique, mais il n'est pas employé à des fins de politique régionale. Dans le cadre de la « Stichting industrieel garantiefonds » mentionnée sous IV, *5*, deux sociétés de financement ont été créées, dont l'une est gérée par la « Nationale investeringsbank NV », l'autre par la « Nederlandse Middenstandsbank NV ».

La première est chargée des participations de 100 000 florins à 2,5 millions de florins, la seconde seulement des participations de moins de 100 000 florins. Ces deux sociétés de financement émettent des emprunts obligataires afin d'obtenir le capital nécessaire pour des prises de participation. La garantie de ces emprunts est fournie par le « Stichting industrieel garantiefonds ».

Ce mécanisme de financement doit surtout jouer pour la création de petites ou moyennes entreprises qui ne peuvent se procurer des capitaux propres comme les grandes entreprises. Les participations ne doivent avoir qu'un caractère transitoire.

4. Dans la *république fédérale d'Allemagne*, les participations financières ne sont pas utilisées comme instrument de développement régional. Le Bund a plutôt tendance à se défaire de ces participations. Dans les divers Länder, on trouve, ça et là, des cas de participation aux entreprises; ainsi dans le Schleswig-Holstein, par exemple, la Caisse de reconstruction économique (Wirtschaftsaufbaukasse) a pris certaines participations, mais leur nombre a tendance à diminuer.

Les experts allemands ont fait état d'expériences peu concluantes. Les participations financières des pouvoirs publics inciteraient souvent la direction des entreprises à rechercher des solutions de caractère financier, alors que les remèdes réels se trouvent dans d'autres domaines (production, débouchés).

Par ailleurs, les participations des pouvoirs publics ne seraient pas suffisantes pour influer, lorsque cela serait nécessaire, sur la gestion des affaires de l'entreprise.

En outre, les participations présentent des risques pour les finances publiques. Sans doute n'existe-t-il pas de différence majeure entre une participation et un crédit à long terme aussi longtemps que l'entreprise prospère; mais, en cas de faillite, la participation est perdue, tandis que les sûretés, accordées pour garantir les emprunts, en permettent un remboursement au moins partiel.

5. En *Italie*, les participations financières n'ont, jusqu'à une certaine période, joué de rôle relativement important qu'en Sicile. Au cours de la dernière année, toutefois, des initiatives concrètes et importantes ont été prises dans le Mezzogiorno continental.

Parmi les instituts exerçant leur activité dans le Mezzogiorno, il faut mentionner d'abord l'ISAP (Institut pour le développement des activités productives); il s'agit là d'une société par actions, constituée par l'IRI (qui détient la majorité relative des actions), par l'IMI, par la Banca Nazionale del Lavoro, par le Banco di Napoli, par le Banco di Sicilia, par la Mediobanca et par d'autres organismes. Le capital initial de la société est de 2 milliards de lires. L'objet de l'ISAP est de participer à la constitution de nouvelles entreprises dans le Mezzogiorno, en prenant des participations minoritaires en capital; ainsi, la responsabilité de la direction et de la gestion de l'entreprise est laissée au promoteur, tandis que l'ISAP se réserve d'exercer des fonctions de contrôle, ainsi que d'assistance technique et administrative. Les actions souscrites par l'ISAP peuvent être rachetées à tout moment par les actionnaires majoritaires : s'il est fait usage de la faculté de rachat au cours des trois premières années d'existence de la société, les actions sont rachetées à l'ISAP à leur valeur nominale, majorée d'un intérêt de 8 %, mais déduction faite des dividendes éventuellement distribués. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres à jour, on peut affirmer que l'intervention de l'ISAP a été extrêmement limitée, en raison notamment, semble-t-il, des difficultés d'ordre technique et administratif rencontrées au cours des premières années d'activité de l'institut.

En janvier 1963 a été constitué l'IN-Sud (Nuove iniziative per il Sud S.p.a.) avec la participation paritaire de la Caisse pour le Mezzogiorno et de la Finanziaria Ernesto Breda S.p.a., appartenant à l'Etat. Cet organisme a été créé en vertu de la loi n° 1462 du 29 septembre 1962 qui autorise la Caisse pour le Mezzogiorno, après délibération du Comité des ministres pour le Mezzogiorno, à contribuer à la constitution de sociétés financières ayant pour objet la promotion de nouvelles initiatives industrielles dans le Mezzogiorno, La IN-Sud a été constituée avec un capital initial de 10 milliards de lires. Elle est destinée à opérer uniquement sur le territoire du Mezzogiorno continental. Elle peut en particulier prendre des participations majoritaires dans les nouvelles entreprises, et généralement use de ce droit. Cette disposition vise à remédier à l'une des plus grandes carences du Mezzogiorno, c'est-à-dire le défaut de compétence en matière de direction d'entreprises. Il est évidemment prématuré de parler d'expérience en la matière; toutefois, les programmes en cours de réalisation, grâce à l'intervention de la IN-Sud, représenteraient plus de 50 milliards de lires d'investissements.

En Sicile, la SOFIS (Società finanziaria siciliana) est entrée en action au cours de la seconde moitié de l'année 1958.

Elle a pour but de promouvoir le développement industriel de la région en créant des sociétés qui ont pour objet la fondation, l'extension ou la modernisation d'établissements industriels, ou en prenant des participations dans de telles sociétés. En ce qui concerne les prises de participation de la SOFIS, il est stipulé qu'elles ne peuvent représenter plus de 25 % du capital des sociétés (35 % dans les sociétés ayant pour objet la création d'usines de produits chimiques utilisant le soufre sicilien). Toutefois, comme la SOFIS peut également promouvoir directement la constitution de sociétés nouvelles, sa participation financière dans ces dernières peut être majoritaire. A la fin de 1962, la SOFIS avait pris des participations dans quarante-six sociétés et souscrit un capital de plus de 5 milliards de lires, ce qui représente une participation moyenne de 109 millions de lires par société, les participations effectives oscillant entre un minimum de 297 000 lires et un maximum de 95 millions de lires.

En plus des sommes investies dans les participations, la SOFIS avait consacré, toujours à la fin de 1962, 4,7 milliards de lires à l'octroi de crédits aux sociétés au capital desquelles elle participe.

Le bilan des divers exercices est le suivant:

(en millions de lires)

Exercice	Participations	Prêts	Total	Total cumulé
1958 - 1959	816	—	816	816
1960	150	63	213	1 029
1961	1 703	1 667	3 370	4 399
1962	2 356	3 014	5 370	9 769

Enfin, en Sardaigne, bien qu'une société financière — la FINSARDA — ait déjà été constituée et que la constitution d'une autre société financière au moyen de fonds de la région et d'autres organismes publics soit envisagée, en application de la loi n° 588 du 11 juin 1962 (piano di rinascita), on ne dispose pas encore d'expérience concrète en la matière.

Pour conclure, on peut observer que toutes les expériences mentionnées sont très récentes (à la seule exception de l'ISAP), de sorte que tout jugement sur la valeur et l'efficacité de ce type d'incitation serait prématuré. On peut toutefois observer, dès à présent, que les participations financières, si elles sont comprises uniquement comme des aides de caractère financier, risquent d'être peu efficaces dans des régions sous-développées, pour lesquelles d'autres formes d'aides de ce type sont déjà accordées. Elles diminuent indubitablement le « risque » de l'entrepreneur privé; mais on parvient également à ce résultat, et peut-être plus économiquement, au moyen de subventions en capital. De plus, si la participation est assortie d'une fonction de contrôle sur la gestion des entreprises, elle risque de se heurter à des résistances et à des préventions chez les entrepreneurs privés.

La véritable efficacité des participations dépend de la capacité des organismes participants à compléter et à développer les qualités de chefs d'entreprise des promoteurs d'initiatives industrielles dans les régions sous-développées, et à orienter leur action. C'est à cette condition que l'instrument d'action que constitue la participation, peut ajouter quelque chose de nouveau et d'essentiel à une politique de développement régional, en répondant à un besoin que toutes les autres formes d'aides ne satisfont pas.

B. ANALYSE DES SYSTEMES NATIONAUX

I. *LES DIFFERENCES EXISTANTES*

La comparaison des systèmes appliqués dans les Etats membres révèle une grande variété.

Dans le choix du ou des types d'aides employés:

La Belgique met l'accent sur la bonification d'intérêts, assortie de la garantie de l'Etat; l'Italie, sur la subvention en capital et sur le crédit à intérêt réduit; la

France, surtout sur la subvention; les Pays-Bas, uniquement sur la subvention; la république fédérale d'Allemagne, uniquement sur le crédit à intérêt réduit.

Dans les bases de calcul des subventions et des crédits accordés aux entreprises:

Aux Pays-Bas, les subventions sont octroyées par mètre carré de la surface utile.

En France, les primes sont accordées en fonction du montant total de l'investissement, avec un maximum par poste de travail créé.

En Italie, les subventions pour gros-œuvre et raccordements, en faveur des entreprises qui s'implantent dans les « aree » et les « nuclei », sont accordées sur la base de l'investissement réalisé, les taux étant échelonnés en fonction de la dimension de l'entreprise, de l'investissement fixe par poste de travail créé et suivant que l'entreprise appartient à une branche traditionnelle, à une branche déjà développée ou à une nouvelle branche. Les autres pays tiennent également compte de la branche à laquelle appartient l'entreprise, mais sans opérer de classification à priori.

Dans la République fédérale, le Bund octroie les crédits à taux favorable en fonction du montant de l'investissement; le critère « poste de travail créé » a été abandonné depuis un certain temps.

En Belgique, enfin, les crédits bonifiés ou garantis par l'Etat sont également fonction du montant de l'investissement.

Dans les critères utilisés pour déterminer les régions ou les lieux où ces avantages sont accordés:

En Belgique, la réglementation sur les avantages financiers s'applique dans quinze régions, relativement peu étendues et délimitées d'après certains critères statistiques (chômage permanent, émigrations, fortes migrations alternantes, régression de l'activité économique). La tendance actuelle est de concentrer l'aide financière sur certains points, c'est-à-dire des pôles de développement.

L'Italie accorde à toutes les entreprises qui s'installent dans le Mezzogiorno des subventions en capital forfaitaires, pour l'acquisition de leurs machines et de leurs installations. Les subventions accordées pour la construction des bâtiments et les raccordements, par contre, varient entre un maximum de 25 % et un minimum de 8 % suivant que l'entreprise s'établit à l'intérieur ou à l'extérieur d'une « area » ou d'un « nucleo », ou dans une région plus ou moins développée, et enfin à l'intérieur ou à l'extérieur des zones industrielles.

Aux Pays-Bas, les subventions sont octroyées pour l'implantation de nouvelles entreprises ou l'expansion des entreprises existantes dans les « noyaux de développement » (ontwikkelingskernen) qui doivent amorcer le développement industriel des « régions-problèmes ». Ces dernières ont été fixées en fonction des deux critères suivants : déficit prévisible des postes de travail à concurrence de plus de 30 $^0/_{00}$ de la population masculine active ou solde négatif des migrations de plus de 6 $^0/_{00}$ par an de la population active moyenne.

La France accorde la prime d'équipement à un taux forfaitaire assez élevé dans certaines zones de reconversion et à un taux également forfaitaire, mais plus faible, dans les régions délimitées d'après certains critères (chômage effectif ou prévisible, structure de la population active par tranche d'activité, etc.).

En république fédérale d'Allemagne, les avantages sont également accordés de deux façons : sans discrimination locale dans la région limitrophe de la zone soviétique (bande de territoire de 40 km de large le long de la frontière orientale de la République fédérale) et dans les régions en développement (Ausbaugebiete) délimitées d'après les critères suivants : produit par tête, nombre des personnes employées dans l'industrie par milliers d'habitants, solde migratoire; de façon concentrée dans les « points centraux », qui sont également choisis d'après certains critères.

Dans le choix des organismes qui réalisent les opérations financières dans le cadre des programmes de développement régional:

Les différences portent surtout sur l'intervention de l'appareil bancaire ordinaire et la prise en charge des risques.

C'est ainsi par exemple qu'en république fédérale d'Allemagne l'exécution pratique des opérations de crédit est confiée au système bancaire ordinaire. Les banques doivent apprécier et surveiller les projets comme si elles prêtaient sur leurs propres ressources. Elles assument les risques de ces crédits que la garantie d'Etat peut parfois atténuer.

De même, en Belgique, ce sont les organismes de crédit publics et privés qui effectuent les opérations de crédit; toutefois, l'Etat, en octroyant sa garantie, en assume parfois la responsabilité.

En France, la responsabilité du choix des projets incombe à une commission qui travaille dans le cadre du FDES et à laquelle appartiennent des représentants d'établissements publics de crédit (Crédit national notamment) qui exécutent les opérations de prêts.

En Italie, les subventions en capital sont accordées par la Cassa, les crédits à intérêt réduit par les trois instituts régionaux ISVEIMER, IRFIS, CIS, ainsi que par certains établissements nationaux de crédit désignés dans la loi. Ces instituts de crédit prennent en charge le risque.

Ce bref aperçu montre que les autorités centrales délèguent de façon très différente aux établissements régionaux et locaux de crédit le choix des projets à encourager, le contrôle permanent et la responsabilité des crédits.

II. *RAISONS DE CES DIFFERENCES*

Les multiples raisons énumérées ci-dessus tiennent dans une certaine mesure à la diversité des problèmes régionaux et aux nécessités de la politique économique. La structure du système bancaire et les conditions du marché des capitaux, la taille des entreprises favorisées, l'importance des régions désavantagées, les conditions de l'infrastructure, etc. jouent ici un rôle particulier.

1. *La structure des systèmes bancaires*

La structure du système national de crédit joue dans le développement régional un rôle que l'on sous-estime souvent. Dans le domaine du crédit, certaines mesures classées aujourd'hui sous la rubrique « encouragement régional » n'ont d'autre but que de remédier aux insuffisances du système bancaire traditionnel.

Ces insuffisances peuvent se manifester dans le développement trop faible du réseau des banques régionales et dans la faiblesse du système de crédit à long terme, surtout aux petites et moyennes entreprises. Elle expliquent, du moins en partie, pourquoi, dans certains pays, les autorités centrales exécutent elles-mêmes les opérations financières ou les confient à des établissements nationaux.

La création, ces dernières années, de l'ISVEIMER, de la CIS et de l'IRFIS, et d'autres établissements tend à combler les lacunes du système de crédit du Sud de l'Italie, surtout dans le domaine du crédit à long terme.

De même, la création des sociétés de développement régional en France a pour but de remédier à la centralisation excessive du système bancaire, par la mise en place d'un réseau d'établissements régionaux de crédit.

La proportion dans laquelle l'épargne reste dans la région où elle est constituée joue un certain rôle; elle dépend de la mesure dans laquelle les organismes locaux et régionaux sont autorisés à disposer librement des dépôts qu'ils reçoivent.

Dans certains Etats membres (par exemple en République fédérale), la législation a toujours prévu que les caisses locales d'épargne doivent consacrer une part déterminée de leurs dépôts d'épargne au financement de prêts hypothécaires et de prêts aux communes. Elles doivent en outre prendre particulièrement en considération, dans leurs prêts à l'économie, les besoins de crédit de l'artisanat local et de l'industrie moyenne. Cette législation assume ainsi l'affectation d'un volume déterminé de capitaux à la couverture des besoins locaux et régionaux.

Un mécanisme analogue existe à l'échelon régional : les caisses centrales d'épargne et de virement, qui gèrent les réserves des caisses d'épargne locales, gardent une partie de leurs fonds pour satisfaire les besoins spécifiques de la région. En République fédérale, les gouvernements des Länder travaillent en étroite collaboration avec les caisses centrales de virement dans toutes les questions de crédit.

Dans certains pays comme la France, une fraction des fonds déposés dans les caisses d'épargne est traditionnellement centralisée. Ces fonds sont en partie affectés à des dépenses d'intérêt national, en partie redistribués aux différentes régions, notamment sous forme de prêts aux collectivités locales.

2. *Les différences de dimension des entreprises encouragées*

L'efficacité des divers avantages financiers est également liée à la taille des entreprises.

Les petites et moyennes entreprises ont en général plus de difficultés que les grandes à se procurer les concours nécessaires au financement de leurs investissements. En cas de création, les garanties qu'elles peuvent offrir aux banques sont insuffisantes. Pour celles qui existent, les possibilités d'autofinancement sont en général plus limitées que pour les grandes entreprises. Le crédit qu'elles demandent revêt donc souvent le caractère d'un crédit personnel qui présente, pour les banques, des risques particuliers. Dans ces conditions, l'obtention de crédits constitue déjà en soi un avantage pour ces entreprises. Elles les préfèrent souvent aux subventions en capital car ils permettent de couvrir une plus grande part de l'investissement. Lorsque l'Etat accorde les deux catégories d'avantages, comme

en Italie (jusqu'à 85 % de la somme investie), la subvention en capital joue le rôle de capital propre, et le crédit permet d'assurer le financement d'une partie de l'investissement.

Les raisons du succès des crédits à intérêt réduit en République fédérale doivent sans aucun doute être recherchées dans le fait que les entreprises encouragées sont pour la plupart petites et moyennes, et que le système ne connaît pas des subventions en capital. Pour ces entreprises, l'obtention d'un crédit public à long terme constitue un avantage supérieur à la seule réduction de la charge des intérêts, car normalement les banques ne leur accorderaient pas de crédit.

3. *Les différences de dimension des régions à développer*

Les différences des systèmes d'avantages financiers tiennent également à la diversité des régions défavorisées.

Dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, le développement économique suppose la création d'un ou de plusieurs centres primaires industriels et nécessite sans aucun doute des moyens financiers importants. Comme les entreprises qui s'y installent sont généralement plus importantes, les crédits et les subventions en capital augmentent en fonction des sommes investies. Il faut souvent accorder une incitation plus forte pour compenser les insuffisances de l'infrastructure et les risques plus grands de l'implantation.

Par ailleurs, dans ces régions, les autorités ont plutôt tendance à utiliser les avantages financiers pour agir sur les structures industrielles de la région dont le profond renouvellement est souvent nécessaire. Il ne convient pas de favoriser les industries traditionnelles, souvent stagnantes, alors que l'on peut prévoir les possibilités de développement d'une série d'industries modernes.

L'importance des facteurs cités diminue dans la mesure où les problèmes régionaux sont moins graves. Le développement des centres industriels secondaires peut se faire grâce à l'installation de quelques entreprises, souvent petites et moyennes, appartenant, si possible, à des branches différentes de l'industrie de transformation. Dans ce cas, les autorités publiques veillent à ce que les monostructures soient évitées ou que les entreprises s'implantant n'appartiennent pas à des branches menacées par une crise. Mais sous réserve de ces préoccupations d'ordre général, une politique sectorielle n'est pas indiquée.

4. *Différence dans le développement des infrastructures*

Les infrastructures sont d'une qualité très inégale dans les diverses régions de la Communauté, comme on l'a montré dans la première partie de ce rapport.

Dans les grandes régions défavorisées, l'aménagement du terrain industriel est souvent onéreux, principalement lorsqu'il exige d'importants travaux de raccordement (aux réseaux de routes, de distribution d'eau, de courant électrique, etc.).

Les grandes distances et les mauvaises communications accroissent souvent le coût de la construction des bâtiments et de l'équipement industriel; il faut créer des dépôts de matières premières et de produits fabriqués, qui entraînent des charges financières supplémentaires.

Au départ, quand la région ne dispose pas encore d'installations modernes et appropriées, les coûts de l'approvisionnement normal en courant électrique et en eau sont fréquemment plus élevés.

Les entreprises éprouvent de surcroît des difficultés à se procurer la main-d'œuvre dont elles ont besoin; elles doivent engager des dépenses considérables pour la former, et supportent des coûts supplémentaires jusqu'à ce que la formation professionnelle soit assurée.

A ces coûts s'ajoutent souvent des dépenses sociales importantes lorsque les entreprises doivent financer la construction de logements, créer des jardins d'enfants, etc.

Enfin, les activités intellectuelles et culturelles, nécessaires notamment pour les cadres, sont souvent peu développées.

Dans des régions moins défavorisées, ces désavantages n'existent pas tous, ou sont généralement moins accentués.

L'aménagement de terrains industriels pose moins de problèmes. Comme les grands réseaux d'approvisionnement en énergie, en eau, etc., passent souvent à proximité, les raccordements n'exigent pas des dépenses excessives; la construction et l'équipement des bâtiments peuvent être moins onéreux que dans les régions développées, ainsi que le coût de l'eau et de l'électricité. Les dépenses en faveur du personnel ne sont pas nécessairement plus élevées que dans les régions développées; il est souvent possible d'embaucher des ouvriers faisant de longues navettes, qui ont une formation et une expérience professionnelle. La situation est plus difficile lorsque la main-d'œuvre vient de l'agriculture; mais comme celle-ci est au moins touchée par l'ambiance industrielle, elle satisfait à certaines exigences minimales, et le rapport entre les salaires à payer et le rendement fourni est plus favorable que dans les grandes régions sous-développées.

En ce qui concerne les transports, la situation par rapport aux centres industriels est parfois même excellente, notamment dans le cas des régions situées aux frontières intérieures de la Communauté, bien que le mauvais état du réseau des transports crée encore des problèmes dans certaines régions.

Sur le plan social, les problèmes du logement peuvent présenter de plus grandes difficultés, parce que l'exemple des grands centres environnants élève le niveau des exigences; il en est de même pour les besoins culturels.

C. APPRECIATION DU POINT DE VUE DE LA COMMUNAUTE

I. *LA COMPARABILITE DES AVANTAGES FINANCIERS*

Les systèmes appliqués dans les Etats membres mettent principalement l'accent sur l'octroi de subventions en capital, de bonifications d'intérêt et de crédits à intérêt réduit. La garantie de l'Etat ne joue un rôle notable que dans un seul Etat membre (Belgique). Les participations des pouvoirs publics ne peuvent pas, étant donné leur nature, dépasser un certain volume; elles se limitent à des cas isolés, mais elles y jouent alors le plus souvent un rôle décisif.

Pour les subventions en capital, les bonifications d'intérêt et les crédits à taux réduit, l'avantage qu'ils offrent à l'entreprise peut facilement être ramené à un même dénominateur (pour les crédits à intérêt réduit, cette remarque ne vaut, il

est vrai, que pour la réduction d'intérêt, non pour le crédit en tant que tel). Les bonifications d'intérêt et la réduction du taux d'intérêt peuvent être escomptées à leur valeur actuelle et deviennent ainsi directement comparables aux subventions en capital.

On trouvera ci-après un tableau qui donne la valeur actuelle d'une bonification d'intérêt de 1 % accordée pour une période de un, cinq, six, sept jusqu'à trente ans, aux taux d'intérêts les plus usuels du marché des capitaux. Il ressort du tableau, par exemple, qu'une bonification d'intérêt de 2 % par an, accordée pour une période de dix ans, à un taux de 6 % sur le marché des capitaux, a une valeur de 15 % environ, et qu'une bonification de 3 %, accordée pour une période de dix ans, a une valeur actuelle d'environ 22 %, etc. Pour les crédits à intérêt réduit, la différence entre le taux d'intérêt normal et le taux d'intérêt pratiqué par les pouvoirs publics est escompté en conséquence : admettons, par exemple, que le taux normal d'intérêt soit de 6 % et que le crédit soit octroyé pour une période de dix ans à un taux de 3,5 %, l'avantage accordé à l'entrepreneur correspond à la valeur actuelle de 2,5 % pour dix ans, soit 18,5 %.

Toutefois, lorsque l'on compare les bonifications d'intérêt et les crédits à intérêt réduit, d'une part, et les subventions en capital, d'autre part, il faut tenir compte du fait que ces dernières sont en général accordées sur la somme totale des investissements, tandis que les crédits à intérêt réduit ne couvrent en principe qu'une partie des investissements. Si, par exemple, cette part est de 50 %, les valeurs actuelles doivent être divisées par deux pour être directement comparables aux subventions en capital.

En revanche, en ce qui concerne le crédit proprement dit, la garantie et la participation, l'avantage le plus important qu'ils offrent à l'entrepreneur ne peut pas s'exprimer par des chiffres. Cet avantage consiste à procurer aux entreprises les crédits dont elles ne disposeraient pas autrement. Les sommes devant être restituées, ces trois catégories d'avantages ne peuvent pas, en principe, être comparées aux subventions en capital et aux bonifications d'intérêt.

Une comparaison n'est possible que dans des cas exceptionnels : ainsi, par exemple, pour la garantie lorsqu'elle joue, ou pour des crédits publics lorsqu'ils ne peuvent pas être remboursés (dans ce cas, ces aides correspondent à une subvention en capital payée après coup) ou lorsqu'il est évident que la garantie a entraîné une réduction du taux d'intérêt.

Les participations de l'Etat peuvent donner lieu à un avantage chiffrable lorsqu'elles sont accordées sans intérêt, ou à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché des capitaux.

Lorsqu'on compare les divers avantages financiers, il y a lieu de prendre en considération quelques modalités souvent considérées comme secondaires, mais qui correspondent à des avantages ou à des inconvénients réels.

Ces modalités sont:

— une durée des crédits publics plus longue que celles des crédits ordinaires;

— un disagio lors du versement des crédits; il y a une différence pour les entreprises selon que les crédits sont payés à 100 % ou, comme c'est le cas dans certaines régions, seulement à un taux moindre;

— le mode de remboursement : parfois l'échéance du remboursement du crédit peut être différée pour alléger la trésorerie des entrepreneurs.

Enfin, il faut tenir compte du fait, que les subventions élargissent la base de crédit des entreprises bénéficiaires.

Subvention équivalente à 1 % de bonification d'intérêt exprimée en pourcentage du prêt bonifié

Nombre d'annuités bonifiées \ Taux d'actualisation	5 %	6 %	7 %	8 %
1	0,952	0,943	0,935	0,926
5	4,330	4,213	4,100	3,993
6	5,075	4,919	4,767	4,623
7	5,786	5,580	5,389	5,206
8	6,464	6,209	5,971	5,747
9	7,108	6,803	6,515	6,247
10	7,720	7,359	7,024	6,700
11	8,307	7,888	7,499	7,139
12	8,861	8,384	7,943	7,536
13	9,391	8,852	8,358	7,904
14	9,897	9,294	8,745	8,244
15	10,378	9,710	9,108	8,559
20	12,463	11,470	10,594	9,818
25	14,091	12,780	11,654	10,675
30	15,372	13,765	12,409	11,258

II. *LA NON-COMPARABILITE DES DESAVANTAGES REGIONAUX*

On justifie souvent l'octroi d'avantages financiers en disant qu'ils servent à compenser les désavantages dans le domaine de l'infrastructure.

D'après la définition retenue par le groupe, celle-ci comporte les éléments suivants : installation et équipement de la zone industrielle (infrastructure de l'entreprise),

formation et reclassement professionnels, équipement culturel et social, construction de logements (infrastructure locale) ainsi qu'universités, décentralisation des instituts scientifiques et réseau régional des transports (infrastructure régionale).

A partir de cette définition, les insuffisances de l'infrastructure peuvent être classées en trois groupes:

a) Désavantages qui se traduisent directement par une augmentation des frais d'établissement de l'entreprise, notamment pour:

— l'aménagement du terrain de l'entreprise (raccordements pour l'eau, l'électricité, le gaz, jonction aux routes, au chemin de fer, etc.),

— la construction des installations d'entreprises (bâtiments et équipements),

— l'approvisionnement normal en électricité, eau et gaz,

— le stockage de matières premières et de produits finis,

— les transports,

— la formation de la main-d'œuvre.

Il s'agit surtout ici de désavantages concernant l'infrastructure de l'entreprise, ainsi que la formation et la réadaptation professionnelles.

b) Désavantages qui se traduisent, à la longue, par une baisse de la productivité de l'entreprise et qui sont dus surtout à:

— l'insuffisance des possibilités de formation et de perfectionnement de la main-d'œuvre,

— le manque de rapports entre les cadres de l'entreprise et les instances chargées de la recherche et du perfectionnement,

— le défaut d'organisation du marché de l'emploi par les autorités.

Ces désavantages sont dus aux insuffisances de l'infrastructure dans le domaine culturel et administratif.

c) Enfin, d'autres inconvénients, d'ordre social et culturel également, tels que le manque de possibilités de détente, l'absence de théâtres, etc. n'entraînent pas directement une augmentation des coûts ni une diminution de la productivité, mais ont pour effet que les entreprises ne peuvent attirer les dirigeants dont elles auraient besoin, compromettant ainsi leurs chances.

Parmi les désavantages énumérés, seuls pourraient être évalués ceux qui entraînent directement un accroissement des dépenses des entreprises, c'est-à-dire ceux du premier groupe; mais les difficultés d'appréciation demeurent considérables.

Il est, par exemple, possible de calculer avec une certaine précision à combien s'élèvent normalement les frais d'aménagement dans une région développée, de sorte que l'on peut évaluer, par différence, les frais supplémentaires dans une région sous-développée. De même, les tarifs d'électricité, de gaz et d'eau peuvent être comparés. Quant aux transports, on ne peut pas chiffrer le désavantage que supportent certains produits sensibles, en raison des déficiences du réseau de transports.

Les frais supplémentaires que peuvent entraîner la création d'installations, ou le stockage, ne peuvent être évalués que cas par cas.

Le problème le plus difficile est celui des dépenses supplémentaires de main-d'œuvre. La formation s'effectue souvent pendant le travail. Il n'est alors pas possible de calculer quelle est la part des dépenses de formation dans le salaire.

En ce qui concerne la seconde catégorie de désavantages, il n'est pratiquement plus possible de leur trouver une commune mesure. Les statistiques officielles sur la productivité du travail — même si elles étaient applicables à des entreprises individuelles — ne permettent pas de comparer le rendement du travail proprement dit. Enfin, aucune évaluation n'est possible en ce qui concerne le manque de relations entre les cadres et les services de recherche.

Il en est de même pour la troisième catégorie de désavantages.

Les désavantages de l'infrastructure ne pouvant être exactement évalués, on comprend pourquoi ils ne sont pris expressément comme critère pour l'octroi des avantages financiers dans aucun des systèmes nationaux. Les critères choisis pour délimiter les régions à encourager, tels que le chômage, le sous-emploi, les effectifs industriels par rapport à la population, le revenu de la population par habitant, les ressources fiscales des communes, etc. ne constituent que des indices indirects de l'état de l'infrastructure.

III. *LES DIVERSES FONCTIONS DES AVANTAGES FINANCIERS DANS LE CADRE DE LA COMMUNAUTE*

L'examen des systèmes auquel a procédé le groupe a montré que les avantages financiers remplissent souvent des fonctions différentes.

C'est ainsi que les subventions en capital octroyées dans le cadre du système néerlandais servent essentiellement à compenser les désavantages dans le domaine de l'infrastructure; en revanche elles ne sont pas destinées à pallier l'insuffisance des ressources propres des entreprises : les experts néerlandais ont souligné qu'en principe, ne sont subventionnées que les entreprises qui seraient susceptibles de financer leurs investissements sans le concours de l'Etat. De même, en France, les primes d'équipement accordées forfaitairement dans certaines zones ne peuvent, par leur nature même, prendre en considération la situation financière des entreprises.

En Italie, par contre, l'aide financière consentie aux petites et moyennes entreprises est principalement destinée à pallier l'insuffisance de fonds propres de ces dernières. Les experts italiens ont souligné le rôle important que les subventions en capital octroyées à de telles entreprises jouent en élargissant leur surface financière. De même les crédits publics à taux favorables accordés en République fédérale fournissent aux petites et moyennes entreprises des fonds qu'elles n'obtiendraient pas autrement.

En ce qui concerne les subventions octroyées en Italie du Sud pour les frais de gros-œuvre et de raccordement, les modalités du système sont telles qu'elles influencent la localisation des grandes entreprises en favorisant celles qui s'implantent dans les « aree ». Il en est de même en République fédérale où les crédits publics à taux favorables permettent d'orienter les entreprises vers les « zentrale Orte ».

Les subventions accordées forfaitairement pour les machines et les installations en Italie du Sud favorisent, par contre, toutes les entreprises s'installant dans cette

région, sans discrimination locale. Il en est de même pour le système des crédits à taux favorables appliqués aux « Ausbaugebiete » dans la République fédérale.

Les avantages financiers servent en outre, d'une manière différente suivant les pays, à influencer la structure industrielle des régions. En Italie, par exemple, les subventions pour les frais de gros-œuvre et de raccordement sont accordées dans des conditions différentes à trois groupes d'industries, en vue de faciliter la modification de la structure traditionnelle. En République fédérale, en revanche, les systèmes d'aides sont, en principe, neutres pour les diverses branches de l'industrie.

Dans la plupart des systèmes, les avantages financiers remplissent en même temps plusieurs fonctions; ces dernières ne sont pas néanmoins toutes compatibles entre elles et souvent l'une prédomine. Il est possible de distinguer, pour les besoins de l'analyse, entre les avantages qui sont accordés pour compenser des insuffisances de l'infrastructure (fonction de compensation), ceux qui ont pour objet de fournir des moyens de financement à certaines entreprises (fonction de financement), ceux qui ont pour but d'inciter les entreprises à s'installer dans certaines zones (prime de localisation) et ceux qui visent à favoriser l'installation d'entreprises appartenant à des branches déterminées (fonction de sélection).

1. La fonction de compensation

a) *Possibilités limitées de compensation des désavantages de l'infrastructure*

Pour être efficace une politique d'aides financières suppose que ces dernières soient accordées en fonction des besoins, c'est-à-dire qu'elles ne soient ni trop faibles ni excessives.

Il faudrait cependant que les désavantages puissent être évalués de façon suffisamment précise. Or, comme on l'a dit plus haut, c'est impossible pour les désavantages qui se manifestent dans les domaines culturel et social. L'octroi de dédommagements globaux pour des désavantages qui ne peuvent être définis constitue, sans aucun doute, une solution peu satisfaisante. On ne peut tenir compte de l'importance différente de ces éléments d'infrastructure pour les diverses entreprises. C'est ainsi, par exemple, que la proximité d'instituts de recherche ou d'universités a souvent une importance vitale pour des entreprises spécialisées de la mécanique ou de la chimie, tandis qu'elle joue un rôle relativement faible pour des entreprises du secteur des produits de base.

Dans le domaine de l'infrastructure d'entreprises, les désavantages existants peuvent certes être définis de façon assez précise, mais, en général, à posteriori seulement. Mais si les pouvoirs publics n'accordaient leurs avantages qu'à posteriori, ils ne pourraient soutenir que des entreprises déjà établies et enlèveraient ainsi aux aides leur caractère d'incitation.

Les pouvoirs publics risquent donc d'accorder des dédommagements aux entreprises, soit à l'avance pour remédier à des désavantages qui peuvent se révéler inexistants, soit après coup pour des difficultés qui sont déjà surmontées.

Dans le domaine de l'infrastructure locale et régionale, les désavantages ne sont pas quantifiables et ne peuvent même être compensés. Ainsi des indemnités financières, si élevées soient-elles, ne peuvent offrir une compensation à des entreprises

qui doivent collaborer étroitement avec certains établissements scientifiques. Elles risquent de favoriser des secteurs dans lesquels il n'existe éventuellement aucun désavantage et, par conséquent, de fausser la concurrence.

Il apparaît donc que, dans l'ensemble, les avantages financiers ne peuvent jouer un rôle compensateur que dans une mesure relativement limitée.

D'ailleurs, les systèmes nationaux d'aides tiennent de plus en plus compte de ce fait, en n'encourageant pas l'industrie à s'établir n'importe où, mais, de préférence, là où certains éléments d'infrastructure existent déjà, ou sont particulièrement faciles à créer (« aree », « nuclei », « zentrale Orte », etc.). Un exemple typique est fourni par le Sud de l'Italie où les subventions en capital pour les bâtiments et les raccordements ne sont pas accordées là où les infrastructures font le plus défaut (en dehors des « aree » et des « nuclei »), mais là où les conditions sont les plus favorables à leur établissement (à l'intérieur des « aree » et des « nuclei »).

La politique régionale dans la Communauté doit tenir compte de ces tendances, en partant du principe que les avantages financiers ne peuvent offrir qu'une compensation inadéquate et provisoire à l'insuffisance de l'infrastructure. Il faut donc, autant que possible, accorder la préférence à la création de l'infrastructure.

Lorsque cette infrastructure ne peut encore être réalisée, il importe d'utiliser les avantages financiers de façon à atteindre la plus grande efficacité possible.

Ceci suppose l'octroi de ces avantages en fonction des seuls handicaps qui peuvent être compensés et évalués, c'est-à-dire des désavantages de l'infrastructure d'entreprise, mais non de ceux qui résultent de l'insuffisance des équipements culturels et sociaux.

En outre, il faudrait remplacer, autant que possible, les aides globales par des aides spécifiques, éventuellement assorties de mesures concrètes en faveur du développement. Citons ici, comme exemple, la formation et la réadaptation professionnelles : des aides spécifiques à la formation accordées à l'entrepreneur, assorties de cours de formation organisés par l'Etat, sont, sans aucun doute, plus efficaces qu'un dédommagement forfaitaire pour « désavantages dans le domaine de la formation professionnelle ».

Dans la pratique, comme il n'est pas possible de rembourser les dépenses supplémentaires effectivement supportées par l'entreprise, il s'agit de trouver une moyenne représentative des désavantages présentés par l'infrastructure de toute une région.

b) *L'impossibilité de compenser le manque d'économies externes*

Parmi les désavantages qui ne sont ni mesurables, ni susceptibles d'être compensés, figurent aussi ceux qui résultent de l'absence d'« économies externes ». On entend par là les économies qu'une entreprise réalise grâce à la présence d'autres entreprises.

Ces économies ont été peu étudiées, mais il est permis de penser qu'elles offrent un intérêt majeur pour la productivité et le développement des entreprises. Elles expliquent pourquoi l'industrie attire de nouvelles industries, et pourquoi des complexes industriels se développent souvent plus vite que des entreprises isolées.

Les entreprises établies dans un complexe industriel peuvent réaliser de telles économies dans plusieurs domaines, notamment ceux de la production, des transports, de la recherche, des débouchés, de l'entretien des installations.

Il est évident que certaines économies externes jouent pour toute concentration d'industries même si ces dernières appartiennent à des branches différentes; d'autres ne se font sentir que lorsque les entreprises sont liées entre elles dans le domaine de la production.

A la première catégorie appartiennent tous les services d'entretien, de manutention, de transport etc., qui peuvent être créés dès qu'un certain nombre d'entreprises sont installées dans un centre donné et qui peuvent se spécialiser au fur et à mesure du développement du centre. Il en est de même pour certains établissements de formation professionnelle et pour les autres organismes qui peuvent être gérés en commun par des entreprises appartenant à des branches différentes.

La deuxième catégorie d'économies externes joue, soit entre industries primaires et industries de transformation, soit à l'intérieur de l'industrie de transformation dans une branche déterminée (par exemple mécanique, électronique, etc.). Dans ce cas, la proximité des entreprises facilite les contacts nécessaires afin de satisfaire au plus vite les besoins réciproques; elle permet la création d'institutions communes dans les domaines de la production, de la promotion des ventes, de la recherche, de l'exportation, etc.

De ce qui vient d'être dit, il résulte que les économies externes présentent une importance différente selon qu'il s'agit de centres industriels primaires ou de centres industriels secondaires.

Dans les centres secondaires, c'est surtout la première catégorie d'économies externes qui joue un rôle, étant donné que l'existence de services spécialisés constitue toujours un avantage pour les entreprises. En revanche, les économies externes de la deuxième catégorie sont moins importantes. Comme on l'a montré plus haut, la prédominance dans un centre secondaire d'une seule entreprise importante ou de plusieurs entreprises appartenant à la même branche n'est pas souhaitable pour de nombreuses raisons. Le développement de ces centres s'opère plutôt par l'implantation de quelques entreprises petites et moyennes qui appartiennent à des branches différentes et travaillent dans la plupart des cas comme sous-traitants des grandes entreprises situées dans les centres industriels primaires environnants. Or, les économies résultant des relations interindustrielles ne jouent évidemment que dans une mesure très modeste entre petites et moyennes entreprises de branches différentes.

Elles peuvent, par contre, jouer un rôle déterminant dans la création des centres primaires des grandes régions sous-développées de la Communauté. Le rapprochement d'entreprises liées entre elles permet d'éviter les inconvénients résultant de leur éloignement des clients et fournisseurs, qui constitue un des principaux handicaps qu'elles trouvent dans ces régions.

Il serait vain de tenter de compenser l'absence d'« économies externes », en accordant des avantages financiers aux entreprises qui s'établissent en dehors des concentrations. Pour être efficace, il faut plutôt accorder d'emblée des incitations qui orientent les diverses industries vers les concentrations industrielles. Les avantages octroyés de ce point de vue ne constituent plus un dédommagement, mais des primes d'orientation ou de localisation.

2. La fonction d'incitation (prime de localisation et prime de sélection)

Il ressort de ce qui précède que les avantages financiers sont particulièrement propres à jouer le rôle d'incitation. Ils peuvent servir à orienter les entreprises vers certains endroits (fonction de localisation) et à attirer certaines catégories d'entreprises (fonction de sélection). Dans ces cas, la compensation des désavantages de l'infrastructure joue un rôle moindre parce que les primes attirent dans la plupart des cas les entreprises vers des endroits où ces désavantages sont relativement faibles. De même, la fonction de capital ne joue souvent pas quand les entreprises attirées ont une situation financière telle qu'elles ne dépendent pas de subventions.

Les objectifs de l'octroi de subventions, qui vont de soi, dans le cas de la « fonction de compensation », doivent être indiqués quand il s'agit d'incitations par les pouvoirs publics, qui doivent déterminer quelles localités, quelles branches ou quelles entreprises sont à encourager.

Ces objectifs ont été précisés dans la partie du présent rapport qui concerne l'infrastructure : dans les grandes régions désavantagées de la Communauté, il s'agit encore actuellement de créer des centres industriels primaires qui constituent le noyau du développement de l'ensemble de la région, et peuvent entraîner le développement des centres industriels secondaires. Dans les autres régions défavorisées, il s'agit d'élargir le réseau des centres industriels secondaires (zentrale Orte).

Les primes poursuivent par conséquent des objectifs différents : dans les petites régions désavantagées, elles servent principalement à orienter l'industrie vers les centres secondaires (prime de localisation) et une sélection par branche ou par taille d'entreprise offre moins d'importance. En revanche, dans les grandes régions défavorisées, il ne s'agit pas seulement d'orienter les entreprises vers les centres industriels primaires, mais aussi d'effectuer une sélection par branche, et par taille d'entreprise. Il importe d'installer des industries qui rompent la structure traditionnelle de la région et qui soient susceptibles d'un développement autonome. L'implantation de grandes entreprises, qui se procurent réciproquement le maximum d'« économies externes », exerce un effet d'entraînement.

Le développement des centres industriels primaires et secondaires entraîne la création de certaines entreprises, notamment dans le secteur des services, travaillant pour la consommation locale et qui, vu la nature de leurs prestations, sont moins concurrencées de l'extérieur (activités induites). Il est évident que ces entreprises n'ont besoin ni d'une prime de « localisation », ni d'une prime de « sélection ». Si des avantages financiers leur sont accordés, ils ne peuvent jouer que le rôle de capital propre.

Les divers types d'aides remplissent d'autant mieux leur fonction d'incitation que leur caractère unique et exceptionnel est plus marqué. C'est particulièrement le cas pour des subventions en capital, versées en une fois.

Cela est moins exact pour les crédits à intérêt réduit et les bonifications d'intérêt, l'avantage s'étendant sur une assez longue période et les entreprises n'ayant pas l'habitude de l'escompter à leur valeur actuelle.

Les participations financières sont toujours des engagements à terme, non limités à priori dans le temps. Elles n'offrent, de ce fait, pas l'aspect de prime unique.

La distinction entre prime de localisation et prime de sélection soulève la question de savoir dans quelle mesure les aides régionales constituent des aides sectorielles.

L'aide sectorielle consiste essentiellement à encourager toutes les entreprises d'une branche donnée, en faisant abstraction de leur localisation. Les aides sont souvent liées à la production et ont un caractère permanent.

En revanche, les aides régionales consistent à encourager toutes les entreprises qui s'établissent dans une région donnée, abstraction faite de leur appartenance à une branche déterminée.

Une application intégrale de ce dernier principe est possible dans les petites régions défavorisées de la Communauté. Par contre, dans les grandes régions, comme nous l'avons montré, une certaine sélection est souvent nécessaire, mais celle-ci ne s'opère pas dans l'intérêt de la branche mais dans celui de la région.

3. La fonction de capital (le financement des petites et moyennes entreprises)

Les discussions du groupe ont montré que les faveurs accordées dans le cadre de certains systèmes ont essentiellement pour résultat de fournir des moyens de financement aux petites et moyennes entreprises [1].

Ces entreprises rencontrent généralement plus de difficultés pour financer leurs programmes que les grandes entreprises. Ces difficultés se répercutent sur le plan régional, les petites et moyennes entreprises étant souvent très nombreuses dans les petites régions défavorisées de la Communauté et faisant souvent défaut dans les grandes régions plus défavorisées de la Communauté.

Le caractère ambivalent des avantages qui leur sont octroyés est mis en évidence par le fait que, dans beaucoup de régions prospères, des programmes sont réalisés en leur faveur; on parle alors des mesures en faveur des classes moyennes, de l'artisanat. Il est évident que l'examen des mesures régionales stricto sensu devrait faire abstraction des mesures qui sont plutôt adaptées à une certaine catégorie d'entreprises.

IV. *LE ROLE DES DIFFERENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE REGIONALE DANS L'APPLICATION DES SYSTEMES D'AIDES*

En remplissant les fonctions qui viennent d'être énumérées, les avantages financiers ont pour objet d'assurer un meilleur emploi de la main-d'œuvre et de permettre une réduction des coûts sociaux tout en évitant des distorsions de la concurrence.

1. *L'emploi de la main-d'œuvre*

La politique régionale s'applique surtout aux régions caractérisées par un chômage aigu ou prévisible, ou par un sous-emploi marqué. On pourrait donc être tenté d'accorder les aides proportionellement au chômage ou sous-emploi.

---

[1] Suivant les pays, la définition des petites et moyennes entreprises est très variable, s'appuyant, en général, soit sur le nombre d'occupés, soit sur le capital investi. Dans les considérations ci-dessus, le critère financier est certainement particulièrement important, mais le groupe n'a pas pu approfondir les problèmes difficiles que pose une définition commune de cette catégorie d'entreprises.

Toutefois, l'expérience des Etats membres montre de plus en plus nettement que les aides ne doivent pas être accordées là où le chômage se localise, pour des raisons parfois accidentelles, mais plutôt là où les chances de créer des emplois sont les meilleures : c'est, dans une première phase, dans les centres industriels primaires, puis dans les centres industriels secondaires (zentrale Orte). Pour les grandes régions cela peut impliquer certaines migrations de la population, si possible dans le cadre de la région (par exemple des provinces intérieures de la Sicile vers les côtes). Dans des régions plus petites, les distances entre le domicile et le lieu de travail peuvent facilement être couvertes grâce à des migrations alternantes. On n'atteindrait pas l'objectif recherché en matière d'emploi, en soutenant, par des aides permanentes, des entreprises non compétitives. Le problème de l'emploi dans les régions défavorisées ne peut être résolu qu'en créant des entreprises saines et stables. Par l'octroi de subventions de nature permanente, on risquerait de fausser les structures industrielles, sans résoudre les problèmes sociaux durablement.

2. *La réduction des coûts sociaux*

Des avantages financiers pourraient être accordés aux entreprises qui s'installent dans des régions désavantagées pour la raison qu'ils permettent d'éviter les « coûts sociaux » qui résulteraient de leur établissement dans des zones de concentration (par « coûts sociaux », on entend, les coûts causés par les entreprises, mais répercutés sur des tiers).

Si souhaitable que soit la réduction des « coûts sociaux » dans les zones concentrées, ils constituent cependant un critère peu approprié pour le calcul d'avantages financiers. Non seulement ils ont été peu étudiés et ne sont pas quantifiables, mais ils ne peuvent être réduits et supprimés que par une législation imputant aux entreprises toutes les dépenses qu'elles causent elles-mêmes. Beaucoup d'entreprises se verraient alors contraintes à quitter les zones de concentration pour s'installer dans les régions moins concentrées.

3. *Les avantages financiers et la concurrence*

Le développement d'une région ne peut se faire qu'à l'aide des entreprises compétitives, c'est-à-dire, dont le coût de production à long terme ne soit pas sensiblement plus élevé que celui d'autres entreprises. Or, l'analyse faite ci-dessus a montré que, dans des régions défavorisées, l'absence d'infrastructures peut entraîner un certain enchérissement de la production, qui disparaît dès que la région est normalement équipée. Les avantages financiers peuvent servir à surmonter les difficultés de cette phase initiale, mais ils ne doivent pas être de nature à influencer à la longue le coût de la production et, de ce fait, les conditions de la concurrence. Un tel risque apparaît dès que les avantages financiers accordés sont plus importants que les désavantages régionaux, permettant ainsi aux entreprises favorisées d'offrir leurs marchandises ou prestations à des prix qui ne sont pas en rapport avec le coût normal de la production. De cette constatation, résultent évidemment certaines limites pour l'octroi des avantages financiers quand ils jouent le rôle de « prime d'incitation ».

Quand il s'agit de développer certaines zones situées à proximité des centres industriels existants, les problèmes de concurrence se posent déjà à l'intérieur même de ces régions. Les zones avoisinantes étant bien développées et les rapports entre les

industries multiples, il existe presque pour chaque produit plusieurs producteurs se faisant concurrence, ce qui explique l'importance d'avantages financiers, même faibles. Plus le retard à rattraper est modeste, plus le risque d'un mauvais dosage de l'aide accordée par les pouvoirs publics est grand. Ces risques n'existent évidemment pas quand les mesures de développement se limitent à la création des infrastructures nécessaires.

Dans les grandes régions défavorisées, surtout dans une première phase de développement, le problème se pose moins à l'intérieur de la région que sur les marchés extérieurs. Les grandes entreprises qui s'installent les premières sont généralement seules dans leur secteur d'activité. Ce sont souvent des entreprises appartenant à des secteurs de base, se concentrant sur l'exploitation des ressources minérales et travaillant principalement pour l'extérieur. Dans la première phase de leur établissement, les nouvelles entreprises de transformation elles aussi travaillent beaucoup pour l'extérieur, le marché régional n'étant pas encore suffisant.

V. *LES AVANTAGES FINANCIERS COMME AIDES DE DEMARRAGE*

Il résulte de ce qui précède que les avantages financiers en faveur du développement régional ne peuvent avoir qu'un caractère provisoire; c'est ce que l'on exprime en parlant d'aides de démarrage par opposition à des aides permanentes.

Ce caractère d'« aides de démarrage » correspond également aux objectifs du traité de Rome dans le domaine régional, qui sont le « développement harmonieux » des régions, et la « réduction du retard des régions moins favorisées ».

Le développement harmonieux suppose une certaine division du travail entre les régions de la Communauté de façon que chacune se consacre principalement aux activités auxquelles elle se prête le mieux. Cette spécialisation est souhaitable partout où des avantages évidents de localisation permettent de produire aux coûts les plus bas.

Les aides des pouvoirs publics se justifient entièrement quand elles facilitent le processus de spécialisation; mais si elles étaient de nature permanente, elles le gêneraient. Elles permettraient alors le développement de certaines productions dans des localisations inadéquates, tout en entravant le développement des régions naturellement bien placées. Ces mauvaises localisations occasionneraient un gaspillage des fonds privés et publics, une baisse de la productivité et en définitive une diminution du produit de la Communauté.

Les aides provisoires (aides de démarrage) devraient suffire à réduire l'écart entre les régions et à combler le retard de celles qui sont moins favorisées. En effet, les tendances techniques et économiques actuelles permettent un rapprochement. Celles-ci se traduisent par:

— l'approvisionnement croissant de l'industrie en matières de base (produits énergétiques et matières premières), provenant de pays d'outre-mer;

— la baisse des coûts du transport de ces produits.

Ces deux tendances sont étroitement liées. De nouveaux gisements dont on extrait des produits de base à meilleur compte sont mis en exploitation. En raison des progrès des moyens de transport (bateaux de plus fort tonnage, construc-

tion d'oléoducs), ces produits peuvent être acheminés sur les centres industriels à des prix inférieurs.

Sur le plan régional, ces tendances se traduisent de la manière suivante:

— les bases d'approvisionnement en matières premières des vieux centres industriels de la Communauté perdent relativement de l'importance;

— une partie importante des industries de base se développe sur les côtes, où les coûts des matières premières sont moins élevés (voir par exemple, le cas des sidérurgies de Tarente, de Dunkerque, de Rotterdam, de Gand, de Bremerhaven). L'avantage représenté par le moindre coût des matières premières offre un attrait particulier dans les régions où les relations avec les marchés d'écoulement sont également favorables;

— pour de nombreux secteurs de l'industrie de transformation, dont l'importance augmente toujours, le choix de l'implantation en Europe est devenu très libre. Notamment la part du coût de l'énergie dans l'ensemble des coûts de la production a diminué et les différences dans les conditions d'approvisionnement des diverses régions se sont réduites. A l'intérieur de l'Europe, les oléoducs ont encore réduit les différences entre les coûts.

De la proximité du pétrole du Proche-Orient et des autres pays du Bassin méditerranéen, il résulte même un léger avantage pour les régions situées au Sud de la Communauté.

En raison de ce changement de situation, il n'est plus possible de placer sur le même pied toutes les régions périphériques. Certaines offrent aujourd'hui d'excellentes localisations industrielles; d'autres auront dans l'avenir, des chances moindres. Les difficultés que rencontrera le développement de ces régions seront donc plus ou moins grandes.

Tous les types d'avantages financiers ne peuvent être utilisés comme aides au démarrage.

Le caractère transitoire de l'aide apparaît dans les subventions en capital, ainsi que dans des crédits à intérêt réduit, lorsque les pouvoirs publics précisent que ces avantages sont octroyés une fois ou pour une durée limitée. Dans les cas des crédits à taux réduit, le caractère transitoire réside notamment dans le fait que la charge d'intérêts à supporter par l'entreprise diminue au fur et à mesure que l'amortissement progresse. Il peut être accentué, en plus, par un remboursement différé.

VI. *CONCLUSIONS*

Les considérations qui précèdent permettent de tirer des premières conclusions au sujet de l'efficacité des avantages financiers. Celles-ci sont les suivantes:

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 réduction 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 d'activités non compétitives entraînerait non seulement une perte 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 aucun 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 qu'à 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 des 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, 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 indispensables.

L'expérience des actions entreprises dans les grandes régions défavorisées a montré que, même lorsqu'une infrastructure suffisante 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 — sont 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.

TROISIÈME PARTIE

L'ADAPTATION DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE AUX PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

I. REMARQUES INTRODUCTIVES

Une politique active de développement régional suppose, d'une part, la mise en place d'une administration locale et régionale efficace, capable de répondre aux besoins des entreprises notamment en matière d'infrastructures, et, d'autre part, l'intégration des mesures de caractère régional dans la politique économique nationale.

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

1. 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.

2. Il convient d'intéresser les populations aux problèmes que pose l'économie de la région et de les associer à son développement.

3. Il faut assurer, aussi bien au niveau local et régional que sur le plan national, une coordination « horizontale » efficace des services administratifs compétents.

4. Il est nécessaire que les relations « verticales » entre ces trois échelons administratifs soient assurées normalement.

5. Il convient de prévoir en certains cas l'intervention efficace d'organismes spécialisés.

C'est à l'étude de ces différents problèmes que sera consacrée la troisième partie du présent rapport. Mais avant d'en aborder l'examen, il faut rappeler que les solutions adoptées dépendent dans une large mesure de la nature et de l'acuité des problèmes régionaux, ainsi que de la structure constitutionnelle et administrative de chaque pays membre.

1. *DIFFERENCES RESULTANT DE LA NATURE ET DE L'ACUITE DES PROBLEMES A RESOUDRE*

Comme il ressort notamment du rapport du groupe n° 1 sur les objectifs et les méthodes du développement régional, les rapports entre l'économie et l'administration dépendent, dans une large mesure, de la nature et de l'acuité des problèmes régionaux à résoudre. Dans les régions où il ne s'agit que de développer des zones de faible étendue relativement défavorisées, les pouvoirs publics peuvent se borner à mettre en place le cadre du développement économique, en laissant aux entreprises le soin de prendre les initiatives nécessaires. Les relations directes entre

l'administration et l'industrie sont limitées, notamment parce que les industries qui s'établissent dans ces zones sont souvent de petites et moyennes entreprises.

Mais ce type de relation entre les administrations et les entreprises n'est possible que lorsque les initiatives industrielles se développent spontanément. Dans les grandes régions défavorisées de la Communauté, où ces initiatives font le plus souvent défaut, l'administration ne peut se borner à prévoir le cadre du développement économique. Elle doit prendre elle-même des initiatives pour amorcer le développement et même, en cas de besoin, assumer certaines tâches qui incombent normalement, dans les régions déjà développées, aux industriels. Elle doit par exemple effectuer elle-même des études sur les conditions du développement de la région ou les demander à des bureaux d'étude, entretenir des relations directes avec les industries qui peuvent être intéressées à certains projets.

Il ne suffit plus de déterminer les avantages dont bénéficient les entreprises qui s'implanteront dans la région, mais il faut rechercher quelles sont les industries particulièrement adaptées au développement de certaines zones et, le cas échéant, favoriser la réalisation de programmes concrets.

Le personnel de l'administration doit être adapté à ces tâches nouvelles et avoir les connaissances techniques et économiques nécessaires. Quand l'administration ordinaire ne peut répondre à ces exigences, il est nécessaire de faire appel à des organismes spéciaux.

Lorsque les problèmes régionaux prennent, comme en Italie, une place déterminante dans l'économie nationale, la nécessité d'une réforme régionale peut conduire à développer les responsabilités des administrations centrales, qu'il s'agisse des administrations ordinaires ou de celles qui ont été créées pour la programmation du développement régional. L'organisation de l'administration publique doit être profondément transformée, et les compétences mêmes des fonctionnaires adaptées aux tâches nouvelles.

Pour être efficace, toute politique régionale doit s'intégrer dans la politique économique d'ensemble, mais cette nécessité devient d'autant plus contraignante que les régions à développer sont plus importantes par rapport au total des pays respectifs.

Le groupe n'avait pas pour mission d'examiner de façon approfondie les problèmes posés par la programmation régionale et la programmation nationale qui ont été étudiées par le groupe n° 1 (1). Il s'est contenté de rechercher à quelles exigences l'organisation administrative doit satisfaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

2. *DIFFERENCES DANS LES STRUCTURES CONSTITUTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES*

La structure administrative des pays d'Europe est le résultat d'une longue histoire et d'un processus séculaire d'adaptations et de réformes. Elle répond aux différences de mentalité des populations.

---

(1) Voir le rapport du groupe n° 1, chapitre IV : élaboration de la politique régionale et chapitre V : mise en œuvre de la politique régionale.

L'examen de ces structures met en évidence des différences particulières dans le rôle des diverses autorités administratives.

Dans les pays qui ont une structure centralisée, il n'existe pas, en dehors du Parlement et du gouvernement central, d'organes législatifs et exécutifs autonomes; les services administratifs locaux et régionaux sont des services extérieurs dépendant des autorités centrales et chargés d'en exécuter les décisions. Dans un Etat fédéral, les régions ont une compétence exclusive dans certains domaines, comme l'enseignement et la politique régionale.

Par conséquent, la division des tâches entre les trois niveaux central, régional et communal est très accusée dans un Etat fédéral, surtout lorsque les communes sont dotées d'une large autonomie; dans les Etats plus centralisés, par contre, les compétences en matière de développement régional appartiennent surtout à l'Etat et à ses services extérieurs.

Les différences des structures concernent notamment les communes.

Le nombre même des communes, et leur population moyenne, sont très différents suivant les pays de la Communauté. Alors que la France compte à elle seule 38 000 communes, le nombre des communes italiennes a été réduit à 7 800. En République fédérale il y a 24 500 communes, 1 010 aux Pays-Bas, 2 670 en Belgique et 126 au Luxembourg.

Les communes peuvent, dans les régions dont le développement est amorcé, jouer un rôle très important dans la croissance régionale si elles disposent de recettes suffisantes, éventuellement complétées par des dotations de l'Etat, et si elles possèdent le personnel administratif nécessaire pour faire face, le cas échéant, aux tâches qu'exige, par exemple, l'aménagement de terrains industriels et l'implantation d'industries.

Quand les tâches à accomplir dépassent la compétence d'une commune, on s'efforce, dans la mesure du possible, de les faire exécuter par des syndicats de communes (dans la République fédérale par les Landkreise) ou par des organismes ad hoc. En République fédérale, les instances supérieures (Regierungsbezirk ou Land) n'interviennent, en vertu du principe dit de « subsidiarité », que pour les tâches auxquelles les communes ne peuvent faire face.

Dans les régions les moins développées de la Communauté, les collectivités locales, qui ne disposent souvent que de ressources insuffisantes, jouent généralement un rôle plus limité. Elles doivent avoir plus fréquemment recours aux autorités centrales et dépendent par conséquent davantage de leurs décisions.

Dans les pays où les problèmes régionaux sont particulièrement graves, comme en Italie, des institutions de caractère extraordinaire (par exemple, la Caisse pour le Midi) peuvent jouer un rôle important. Ces institutions permettent de résoudre avec souplesse et rapidité des questions techniques et des problèmes d'organisation auxquels les administrations normales peuvent difficilement faire face; mais elles n'en posent pas moins des problèmes de coordination, soit avec le développement national, soit avec les administrations ordinaires au niveau central, régional et communal. Enfin, la question de la reprise de leurs fonctions par l'administration normale n'est pas facile à résoudre.

II. MOYENS EN PERSONNEL ET MOYENS FINANCIERS DES ADMINISTRATIONS LOCALES ET REGIONALES

La première condition du développement régional est que les administrations locales et régionales puissent créer et entretenir les infrastructures qui sont nécessaires à l'implantation des entreprises et dont l'importance a été exposée dans la première partie.

La réalisation de ces infrastructures, souvent onéreuse, soulève de grandes difficultés dans les régions défavorisées car les besoins sont toujours supérieurs aux moyens disponibles, ce qui suppose que des choix soient opérés afin de favoriser le développement des zones où existent les chances d'obtenir les meilleurs résultats.

Les instances locales et régionales du Sud de *l'Italie* (communes, provinces et régions) ne possèdent généralement ni les moyens financiers, ni le personnel, ni l'organisation nécessaires pour faire face aux problèmes que posent l'implantation d'industries et la réalisation des infrastructures. Pour remédier à ces insuffisances, on a encouragé la création, dans le cadre général de l'action de la Caisse du Midi, d'institutions locales à pouvoirs spéciaux tels que les « consortiums » (voir partie concernant l'infrastructure).

La tâche première des « consortiums » est d'aménager les zones industrielles. Si les programmes de développement qu'ils présentent sont approuvés par les instances centrales, ils reçoivent de la Caisse l'aide financière nécessaire, sous forme d'avances et de subventions.

Les autorités centrales sont ainsi en mesure de doter les « consortiums » intéressés des crédits et du personnel suffisants pour qu'un travail fructueux puisse être opéré. Elles peuvent aussi orienter les efforts de développement vers les zones qui offrent les meilleures conditions pour le développement et justifient les plus grands espoirs. Il est ainsi permis d'éviter, dans la limite de ce qui est politiquement possible, la dispersion des efforts et le mauvais emploi des fonds publics.

Toutefois cette solution n'est applicable que pendant une période transitoire, au cours de laquelle il s'agit surtout de rendre aussi efficaces que possible les interventions tendant à amorcer des mécanismes autonomes de développement économique, ce qui suppose une concentration dans certaines zones des interventions publiques. Mais cette formule ne peut résoudre les problèmes des autres communes qui, faute de ressources, ne peuvent développer leurs initiatives.

En ce qui concerne l'administration sur le plan régional, des difficultés subsistent, car ce problème est lié à celui de l'autonomie des régions. Sans doute est-il utile de prévoir un échelon administratif intermédiaire entre le niveau central et l'échelon local, qui soit proche des activités locales tout en assurant les liaisons avec les organismes centraux; on éviterait ainsi que les efforts déployés pour le développement des zones sous-développées ne suscitent des tensions entre les autorités centrales et locales, et les initiatives locales pourraient mieux s'insérer dans le processus de croissance de l'économie nationale.

En *France*, la situation des collectivités locales dans les régions à développer est plus différenciée que dans le Sud de l'Italie. Il faut souvent remédier à l'insuffisance de leurs moyens administratifs et financiers mais, certaines communes

disposant de ressources suffisantes, il importe également d'assurer la coordination nécessaire pour éviter la dispersion des initiatives.

Sur le plan des moyens en personnel et de l'organisation, les Sociétés d'équipement apportent leur concours. Ces organismes permettent de soutenir et de rationaliser les efforts locaux, tout en assurant, grâce à la Société centrale pour l'équipement du territoire, une orientation vers les principaux objectifs nationaux.

Sur le plan régional, il n'existait pas, jusqu'à ces dernières années, d'organisation spéciale. Ces services sont en train d'être mis en place; les « conférences administratives régionales » coordonnent l'action des services extérieurs de l'administration centrale; les préfets chargés de la région disposent de pouvoirs accrus. Cette réforme permet une réorganisation des services administratifs existants et un meilleur emploi des moyens en personnel et en crédits dont ils disposent. Mais elle n'intéresse que les services extérieurs des administrations centrales, et ne conduit en aucune manière à la création de régions autonomes.

En *Belgique*, l'autonomie communale est assez prononcée, mais l'action des communes est cependant gênée, pour une grande partie d'entre elles, du fait de leurs dimensions trop modestes et aussi de difficultés budgétaires chroniques.

Beaucoup de petites communes, en plus de difficultés budgétaires ne disposent pas du personnel suffisant pour s'atteler à la tâche de l'expansion économique. Aussi préfèrent-elles souvent s'associer dans des « intercommunales d'équipement ». D'une manière générale, les ressources financières des communes proviennent:

1) d'une quote-part du Fonds des communes,

2) des centimes additionnels à la contribution foncière,

3) des autres revenus tels que taxes sur force motrice et revenus du domaine communal.

L'ampleur des initiatives varie fort d'une commune à l'autre.

Quand les communes disposent d'une autonomie et de moyens financiers suffisants, il importe moins d'accroître leurs moyens en matériel et en personnel que d'en permettre une juste répartition et une utilisation rationnelle excluant les investissements erronés.

En *République fédérale*, par exemple, la fiscalité locale pose certains problèmes. L'impôt le plus productif pour les communes est la « Gewerbesteuer », impôt qui est assis sur les recettes et le capital des entreprises industrielles et commerciales; les impôts sur la propriété bâtie et non bâtie sont bien moins productifs. Ce système favorise les communes industrielles et désavantage les communes agricoles. Il en résulte que chaque commune s'efforce d'attirer sur son territoire des entreprises industrielles.

Il est permis de craindre que ce système favorise les tendances au développement cumulatif car, lorsqu'une entreprise s'est établie dans une commune et en a amélioré la situation financière, cette dernière peut effectuer des dépenses qui créent les conditions favorables à l'installation de nouvelles entreprises.

Les autorités supérieures (Land et Bund) peuvent sans doute accorder une aide aux communes dont les ressources sont les plus faibles, mais elles peuvent diffi-

cilement empêcher une certaine concurrence entre les communes disposant de ressources financières importantes.

L'administration, à l'échelon régional, possède des moyens en crédits et en personnel généralement suffisants; les Länder, notamment, disposent de ressources provenant de la perception de leurs propres impôts, ainsi que, pour une faible part, de la péréquation financière entre les Länder, qui leur permettent de faire face aux tâches qui leur incombent.

III. PARTICIPATION ET ADHESION DES INTERESSES AU DEVELOPPEMENT DES REGIONS

Le développement d'une région ne peut s'effectuer sans la participation active des milieux économiques et sociaux de la région. La population, représentée notamment par des organes compétents, conseils municipaux, chambres professionnelles, commissions de développement économique régionales, doit y collaborer. Cette participation peut prendre la forme de suggestions; les intéressés peuvent aussi, plus concrètement, soit réaliser eux-mêmes certains projets, soit faciliter la réalisation des programmes des entreprises venant de l'extérieur. Les différentes catégories professionnelles, tant du côté des employeurs que des salariés peuvent y contribuer activement.

Il convient cependant que cette coopération active soit consciente des limites qu'imposent les conditions de fonctionnement de l'économie et la nécessité de favoriser des activités compétitives. Une conciliation des intérêts locaux avec les objectifs de la politique économique nationale est donc nécessaire. L'expérience des pays membres montre que les mêmes organes locaux et régionaux jouent, dans le développement régional, un rôle très différent suivant les situations économiques et les traditions administratives respectives.

Dans les régions où l'autonomie locale ou régionale est forte, l'administration communale et les chambres professionnelles (chambres de commerce et d'industrie) sont généralement accoutumées à représenter les intérêts économiques locaux. Les citoyens qui désirent mettre leur activité au service du développement de leur région peuvent le faire dans le cadre de ces institutions. Au sein des chambres de commerce et d'industrie leur tâche est plutôt de nature technique et consultative; dans les administrations communales, ils peuvent prendre des décisions d'une grande importance concernant notamment l'infrastructure. Il n'est donc pas généralement nécessaire, dans ces cas, de créer des organes particuliers pour permettre la participation des milieux intéressés au développement régional.

En revanche, quand il s'agit de régions défavorisées, où les communes n'ont pas de ressources propres suffisantes, des institutions spéciales sont appelées à jouer un plus grand rôle. Dans ces régions, la participation de la population au développement présuppose non seulement des organes locaux mieux équipés en personnel et moyens financiers, mais aussi la transformation des vieilles structures sociologiques pour passer d'une société pré-industrielle à une société industrielle.

Dans le Midi de l'*Italie*, l'action en faveur du développement a été, au départ, caractérisée par la prépondérance des aspects centralisés, ce qui ne favorisait

pas la participation active des populations intéressées. C'était une conséquence logique d'une intervention qui voulait, avant tout, modifier un climat social et culturel constituant une entrave au développement. Les caractéristiques techniques très complexes des premières interventions de développement agissaient dans le même sens.

Depuis peu, on a tenté, par la création des « consortiums », de permettre aux organismes locaux, publics et privés de jouer un certain rôle dans la définition des programmes d'intervention. On ne peut cependant apprécier pleinement les résultats obtenus car les consortiums, encore au début de leur activité, dépendent étroitement des pouvoirs centraux, et ont fréquemment une organisation assez faible.

En *France*, à côté des collectivités traditionnelles de droit public, se sont développés les comités d'expansion économique, puis les commissions de développement économique régionales qui exercent, depuis 1961, leur activité dans un cadre identique pour chacune des circonscriptions d'action régionale. Ces comités ont surtout pour mission de permettre la participation des milieux économiques et sociaux de la région à l'élaboration et l'exécution de plans régionaux. Ils doivent, sur le plan géographique, assurer une représentation équitable des différents départements que comprend la circonscription d'action régionale; sur le plan professionnel et social, ils doivent faire place à des représentants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et des organisations syndicales de salariés. Leur rôle varie suivant les cas : certains cantonnent leur action sur le plan revendicatif; d'autres jouent un rôle d'étude et d'animation particulièrement important. Avec les progrès réalisés par les procédures d'association des milieux régionaux, le développement des régions repose davantage sur la qualité des initiatives locales.

En *Belgique* la création d'organismes régionaux spéciaux, tels que des sociétés d'équipement régional, est considérée comme utile. Les chambres de commerce ne jouent qu'un rôle accessoire en matière de développement régional; leur activité était plus importante dans le passé, mais à l'heure présente elles se cantonnent surtout dans le domaine de l'exportation.

IV. COORDINATION HORIZONTALE DES ACTIVITES ADMINISTRATIVES AUX NIVEAUX LOCAL, REGIONAL ET CENTRAL

Le développement d'une région s'effectuera dans des conditions d'autant plus satisfaisantes que les mesures nécessaires seront mieux coordonnées.

La nécessité d'une coordination efficace s'impose d'autant plus que les administrations s'éloignent du niveau de l'action concrète. A l'échelon communal, les défauts éventuels de coordination apparaissent immédiatement lorsque, par exemple, la construction d'une usine s'accompagne de retards dans l'aménagement des voies d'accès, dans les branchements aux réseaux d'adduction d'eau, etc. A l'échelon central, où les incidences des mesures prises sont moins apparentes, les défauts de coordination, souvent plus graves, sont moins visibles. Des études sont nécessaires, à l'aide de statistiques, pour mettre en évidence les conséquences d'un manque de coordination.

Pour obtenir la coordination souhaitable il faut, d'une part, une conception d'ensemble de l'action à mener et, d'autre part, une coordination dans l'exécution des mesures. C'est dans ces deux domaines que l'on peut examiner les expériences faites dans la Communauté aux niveaux communal, régional et central.

1. *AU NIVEAU COMMUNAL*

Dans tous les pays, des insuffisances existent dans la coordination au niveau communal, qui ne sont pas toujours imputables aux communes elles-mêmes. Celles-ci subissent surtout les défauts de coordination des services supérieurs, particulièrement dans les domaines où leur autonomie est limitée. Ainsi, par exemple, des crédits peuvent être accordés pour la construction de logements, sans que les crédits nécessaires pour les canalisations d'eau correspondantes soient obtenus. L'aménagement de la route nationale s'effectue à un rythme différent de celui prévu pour la route de raccordement à une zone industrielle.

Pour éviter de telles difficultés, il est essentiel de développer l'information réciproque et la coordination avec les autorités supérieures. Il peut être utile, à cet égard, d'établir une collaboration plus étroite entre ces autorités et les conseils municipaux. Les sociétés d'équipement, dans lesquelles les autorités centrales sont représentées, ont permis d'améliorer en France l'action administrative.

2. *AU NIVEAU REGIONAL*

Il convient de distinguer l'établissement de conceptions générales et la coordination des mesures d'exécution.

La coordination des mesures d'exécution pose, en général, moins de problèmes : les dimensions restant relativement limitées, les décisions ne dépendent souvent que d'une seule personne (Regierungsprämie, Ministerpräsident, préfet coordonateur). Sur le plan de la conception, en revanche, des difficultés peuvent se présenter, dont la nature est différente suivant la structure constitutionnelle des différents Etats.

En *république fédérale d'Allemagne*, la coordination des mesures ne pose guère de problèmes au niveau régional. Les différents ministères des Länder coopèrent étroitement, le plus souvent sous l'égide du ministère des affaires économiques et financières du Land. Le président du Conseil des ministres du Land arbitre les différends éventuels. A l'échelon des « Regierungsbezirke », le « Regierungspräsident » est seul responsable des décisions dans tous les domaines.

Cependant, en ce qui concerne la conception générale, on discute actuellement en Allemagne l'apport qui peut résulter, dans ce domaine, de l'établissement de programmes régionaux. On distingue, en République fédérale, l'aménagement du territoire proprement dit et l'établissement de programmes régionaux d'ensemble.

Les services chargés de l'aménagement du territoire (« Landesplanung ») ont pour tâche de délimiter, dans chaque Land, les zones destinées à l'industrie, à l'agriculture, ou celles qui doivent être préservées pour les loisirs; ils établissent des projets pour la grande infrastructure (transports, canalisations etc.). En cas de besoin, ils coordonnent les travaux des organismes locaux. Mais il ne leur appartient pas d'établir des programmes de dépenses, ni des calendriers d'exécution, tâches qui relèvent de la compétence des différentes administrations spécia-

lisées. Les travaux des services chargés de l'aménagement du territoire sont réunis dans un « plan », qui peut être érigé en « loi » par le ministre président du Land, acquérant ainsi un caractère obligatoire. Bien entendu, les services d'aménagement du territoire ne peuvent opérer sans certaines idées sur l'évolution future de l'économie du Land, ce qui exige une vue à long terme, sans que toutefois ces perspectives soient généralement précisées.

L'utilité de plans pour l'aménagement du territoire dans les différents Länder n'est pas contestée en République fédérale. Il n'en est pas de même pour l'établissement de « programmes régionaux » portant sur l'ensemble de l'activité économique. Certains Länder ont publié (Schleswig-Holstein) ou entrepris l'élaboration de tels programmes, qui débordent très largement les problèmes d'aménagement du territoire. Ils donnent notamment pour l'agriculture, l'industrie et les transports, ainsi que pour certaines branches importantes d'activités, des indications sur les perspectives d'évolution, et formulent des recommandations sur les mesures qu'il serait éventuellement bon de prendre.

De tels programmes peuvent présenter un intérêt pour la coordination des services administratifs pendant une période donnée. Ceci suppose qu'il ne s'agisse pas seulement d'une énumération de tous les problèmes, mais que des priorités soient fixées. L'administration peut ainsi agir en connaissant mieux les faits et les répercussions, sur l'économie, des décisions qu'elle prend. L'information des milieux économiques et leur orientation dans le sens des grandes lignes de l'évolution économique sont ainsi mieux assurées, surtout en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises.

Si l'intégration de la planification de « l'aménagement du territoire » dans une perspective d'ensemble du développement économique peut faciliter les décisions concernant l'infrastructure, il convient cependant d'éviter que l'élaboration de programmes ne soit l'occasion de multiplier les revendications aux autorités supérieures, ou aboutisse à des programmes se neutralisant mutuellement.

En *France*, étant donné la structure de l'administration française, le problème à résoudre au niveau régional est d'assurer une coordination effective de l'action des services extérieurs des administrations centrales. Pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux, les circonscriptions des services à vocation économique et sociale qui concourent à la mise en œuvre de ces plans ont été regroupées en ving et une régions de programmes. Dans chacune de ces régions une conférence administrative régionale, qui comprend les préfets de la circonscription ainsi que les fonctionnaires à compétence régionale ou départementale intéressés, a pour rôle d'étudier et de coordonner les mesures d'application des plans régionaux.

Il leur appartient, notamment, d'extraire du plan régional des « tranches opératoires » comprenant les principales opérations à réaliser au cours du quatrième plan. Les conférences interdépartementales interviennent enfin dans la répartition des crédits d'équipement ouverts dans les budgets annuels des différents ministères.

Ainsi, les conférences interdépartementales apparaissent-elles comme un organisme administratif quasi permanent chargé d'une mission de coordination, d'animation horizontale sur le plan régional, et de liaison avec les administrations centrales.

Elles représentent une étape vers la constitution d'une administration économique régionale dont on peut penser que les attributions pourront s'accroître.

Avec la réalisation progressive du marché commun, l'élargissement du cadre dans lequel s'inscrit la politique régionale pourrait peut-être imposer, à plus ou moins longue échéance, la constitution de régions plus vastes. Mais il suffit, dans l'immédiat, d'envisager un renforcement des structures existantes auxquelles les circonscriptions actuelles sont adaptées.

En *Italie*, la coordination horizontale de la planification au niveau régional s'effectue de façon très différente suivant que l'on est en présence de régions autonomes à statut spécial ou de régions qui n'ont pas encore atteint l'autonomie administrative typique de la nouvelle organisation des régions à statut ordinaire.

Pour les régions à statut spécial, la coordination horizontale sur le plan de la planification fait l'objet de programmes régionaux précis, comme par exemple pour la Sardaigne, où est déjà mis en œuvre un « plan de renaissance » (piano di rinascita) et pour la Sicile, pour laquelle on se propose d'établir un plan précis de développement.

Le problème des régions autonomes n'est donc plus d'assurer l'harmonisation des conceptions de la planification mais de réaliser la coordination nécessaire dans l'exécution; il s'agit d'un problème extrêmement difficile étant donné les multiples aspects de la planification régionale; les administrations traditionnelles, dont dépend dans une large mesure l'intervention de l'Etat, éprouvent certaines difficultés à intervenir avec suffisamment de souplesse. L'expérience du plan de renaissance de la Sardaigne, qui est le premier exemple dans ce domaine, pourra être d'une grande utilité, dans la mesure où sa réalisation au cours des prochaines années pourra constituer un modèle et fournir des enseignements pour d'autres régions.

Le cas des régions qui n'ont pas de statut spécial, et que l'on envisage seulement maintenant de pourvoir d'une autonomie administrative particulière, est différent. Dans ce cas, l'établissement de plans régionaux (comme ceux élaborés pour la Calabre et la Campanie) ne peut comporter que des prévisions à long terme et fixer des lignes générales de coordination de l'action au niveau régional. Ces plans n'ayant pas été suivis de mesures d'exécution sont restés, la plupart du temps, au niveau des études et n'ont guère facilité la coordination horizontale des interventions faites par les différentes administrations intéressées.

Il faut noter, en effet, que l'organisation administrative italienne est telle que, dans la pratique, il est souvent difficile, pour les différents organes publics, de tenir compte des réalités territoriales. C'est pourquoi il est extrêmement malaisé de définir les critères à respecter, même pour la coordination générale (comme, par exemple, la coordination établie par le Comité des ministres pour le Midi pour toute la région méridionale). Comme il a déjà été dit, la création de l'organisation régionale pourra remédier à de nombreux inconvénients du système actuel. Il est toutefois difficile de penser que l'on pourra parvenir rapidement à une rationalisation des liaisons à l'échelon régional, et des relations entre l'intervention centrale et les réalités locales.

Faute d'y parvenir, la fonction exercée au cours des dernières années par la Caisse du Midi a pu, au moins pour les régions méridionales, donner à l'intervention publique une orientation mieux adaptée aux exigence locales, même si, comme

l'on sait, cette intervention rencontre aussi des difficultés quand il s'agit d'agir dans chaque région et d'assurer les liaisons nécessaires avec les administrations traditionnelles.

En *Belgique*, la coordination des mesures à l'échelon régional s'opère notamment par le truchement des comités provinciaux d'expansion et par des contacts entre divers services provinciaux de l'administration. Toutefois, il reste des lacunes à combler, lacunes qui justifient la création de sociétés d'équipement, d'études et de coordination, de préférence sous forme d'« intercommunales ».

3. *A L'ECHELON CENTRAL*

Le rôle des autorités centrales dans la politique régionale diffère considérablement suivant la structure des pays; ainsi, dans les pays centralisés, les services centraux et régionaux relevant de la même autorité, les grandes décisions concernant la coordination régionale sont prises au niveau central. Il n'en est pas de même dans les pays à structure fédérale.

En *France*, au niveau des administrations centrales, l'unité de vue en matière de planification est réalisée par le commissariat général au Plan, chargé des études concernant les conceptions de l'aménagement du territoire et leur intégration dans le plan de développement économique et social. Le commissariat au Plan est assisté d'un organisme permanent d'étude, la Commission nationale d'aménagement du territoire, qui a entrepris d'étudier la définition d'objectifs et de directives relatives à l'aménagement du territoire au cours des vingt prochaines années.

Par ailleurs, la création de la « délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » a permis, sans constituer une nouvelle administration, la mise en place d'un organisme interministériel responsable de l'action régionale. Placé auprès du premier ministre, le délégué à l'aménagement du territoire assure la coordination permanente de l'action des administrations et veille à ce que les moyens dont disposent les ministères intéressés soient employés à atteindre des objectifs qui dépassent la responsabilité de chacun d'eux pris isolément.

En *Italie*, la coordination de l'action régionale au niveau central présente encore des lacunes : si, pour les régions méridionales, le problème est abordé et dans une certaine mesure résolu par l'activité du Comité des ministres pour le Midi, il existe une autre coordination à un niveau plus élevé, c'est-à-dire au niveau de la programmation nationale, où l'articulation territoriale de l'intervention publique n'a pas encore trouvé sa forme définitive. En effet, la Commission nationale de programmation économique a décidé de tenir compte, lors de l'établissement du programme national, des problèmes des différentes régions et se propose d'approfondir à nouveau cette perspective dans un proche avenir. Toutefois, le problème de la planification se pose actuellement en Italie dans des termes tels que l'intérêt porte plus sur les problèmes liés aux grands déséquilibres sectoriels ou territoriaux (Nord - Sud) que sur les aspects strictement régionaux, analogues à ceux qui préoccupent actuellement le commissariat du Plan en France.

Le problème devra par conséquent mûrir, spécialement en ce qui concerne la phase ultérieure de la coordination des programmes d'intervention de chaque ministère, en fonction des objectifs de la planification concernant la réduction des déséquilibres territoriaux et l'articulation régionale de l'action de développement.

Actuellement, l'exemple que l'on peut donner d'une coordination effective à l'échelon central des actions régionales est celui du Comité des ministres pour le Midi; cependant, il est apparu, ces derniers temps, que celui-ci ne pouvait accomplir une œuvre efficace de coordination et d'impulsion que pour les organismes extraordinaires, tandis que l'effort pour harmoniser l'intervention de ces derniers avec l'action des autres ministères traditionnels a rencontré de plus grandes difficultés.

En *république fédérale d'Allemagne*, l'action régionale à l'échelon central est coordonnée par le Comité interministériel pour la politique économique régionale (l'ancien IMNOS). Ce Comité, qui a été créé en 1950, est présidé par le ministre fédéral des affaires économiques. Il discute des principes de la politique économique régionale et arrête — en accord avec les gouvernements des Länder — les directives du programme dit de développement régional du gouvernement fédéral. En outre, le Comité décide de tous les projets de développement d'une certaine importance (par exemple, crédits de plus de 100 000 DM).

Le Comité s'efforce d'obtenir que tous les pouvoirs publics accordent la priorité aux points centraux. Cela vaut aussi bien pour les autorités fédérales — notamment pour les ministères des transports, du logement, et de l'agriculture — que pour les Länder.

Le Comité interministériel pour la politique économique régionale a pris jusqu'ici toutes les décisions importantes à l'unanimité. Cela signifie qu'il a toujours été possible d'aboutir à un compromis entre l'intérêt régional et les points de vue des différents ministères. Sans cette unanimité, les litiges auraient dû être portés devant le cabinet fédéral. Le Comité cependant n'a pas d'influence sur les moyens d'action régionale des Länder.

En *Belgique*, la coordination entre ministères s'opère par la voie de divers comités ministériels (sorte de Conseils de ministres restreints) tels que le comité ministériel de coordination économique et sociale, et le comité ministériel d'expansion et de politique régionale. D'autre part, le Bureau de programmation économique a élaboré un plan d'expansion économique qui constitue, en matière d'investissements publics, un engagement de principe de la part de l'Etat, et il est chargé de suivre l'exécution de ce plan qui exige des actions parallèles de plusieurs départements ministériels.

V. LA COORDINATION VERTICALE

On ne saurait trop insister sur l'importance que revêt une harmonisation efficace des plans et des mesures prises aux trois niveaux communal, régional et central. Il apparaît que ce type de coordination pose des problèmes beaucoup plus difficiles dans les pays dont la structure n'est pas centralisée.

En effet, dans un pays très centralisé comme la *France*, les autorités centrales et les représentants des populations et des collectivités travaillent en liaison étroite pour l'établissement de programmes régionaux, la décision finale étant réservée aux autorités centrales. Sans doute, l'intégration de problèmes régionaux dans le plan national de développement a posé quelques problèmes, mais on peut consi-

dérer que la procédure des tranches opératoires a permis d'effectuer de grands progrès dans ce domaine.

En *Italie*, le problème de la coordination verticale est très délicat car une centralisation poussée de l'intervention publique et la spécialisation de chaque ministère gênent l'établisement de liaisons fonctionnelles entre les différentes autorités locales et centrales.

On a déjà mentionné les difficultés qu'il faut surmonter pour établir des relations aussi fonctionnelles que possible entre les réalités locales et l'intervention centrale. Elles sont accrues par le fait que les insuffisances de coordination à l'échelon central entre les différents organismes d'intervention se retrouvent, parfois aggravées, au niveau régional, allant même jusqu'à une absence presque totale de communication entre les organes régionaux des différents ministères et se traduisant par l'incapacité de présenter aux pouvoirs publics la situation et les perspectives de chaque région en termes communs.

L'impression qui résulte d'un examen du système de coordination verticale en Italie est qu'il manque un maillon dans la chaîne de transmission des avis, des demandes et des décisions entre le centre et les autorités locales. C'est peut-être là un des arguments essentiels qui militent en faveur de la décentralisation administrative que l'on veut poursuivre à travers la mise en place de « régions » dotées d'une certaine autonomie.

En *Belgique*, la coordination entre les différents échelons est actuellement assurée par les pouvoirs de tutelle qui surveillent l'action des communes; il s'agit d'abord des députations permanentes des conseils provinciaux, et ensuite du ministre de l'intérieur. Celui-ci, d'une part, veille à ce que les communes ne sortent pas de leurs attributions ou ne lèsent pas l'intérêt général; d'autre part, en alimentant le Fonds des communes et en répartissant les ressources entre les communes, il cherche à maintenir un équilibre entre les dépenses des communes, réalisant de ce fait une coordination suivant la priorité des besoins.

Une loi récente a créé une Commission nationale de l'aménagement du territoire, qui aura aussi dans ses attributions la coordination des programmes d'aménagement des diverses régions du pays. On envisage enfin d'élargir la compétence du Conseil central de l'économie pour lui donner des attributions plus précises en matière de programmes d'action régionale.

Dans un Etat fédéral comme la *république fédérale d'Allemagne*, les relations « verticales » sont difficiles, car elles mettent en cause les compétences propres à chaque niveau. Par exemple, jusqu'où les autorités centrales peuvent-elles aller dans la voie de la coordination des politiques des Länder ? Dans quelle mesure les communes peuvent-elles être influencées par le Bund et les Länder ?

L'ampleur de la coordination nécessaire dépend des méthodes de la politique régionale. Si les Länder ne prennent que quelques mesures pour favoriser le développement régional, l'effort de coordination peut aisément porter sur ces dispositions. Ainsi, on s'efforce d'obtenir une certaine harmonisation du niveau des aides, proportionnelle à l'acuité des difficultés régionales.

En revanche, quand les Länder établissent des programmes économiques comportant des projets déterminés, la coordination, devant porter sur ceux des projets

qui revêtent une importance dépassant le cadre régional, présente de bien plus grandes difficultés. Ainsi, les programmes d'aménagement du territoire des Länder supposent une coordination que l'activité des ministères fédéraux spécialisés ne permet pas toujours de réaliser.

VI. LE ROLE DES ORGANISMES SPECIAUX

Par organismes spéciaux, on entend ici des institutions qui, pour accomplir une tâche particulière, ne fonctionnent pas dans le cadre de l'administration nationale ou communale traditionnelle. De telles organisations peuvent être de nature et d'importance très variables et exercer leur activité au niveau communal, régional ou national. Leur rôle s'est sans doute accru ces dernières années. On peut citer, par exemple, en Italie, la Cassa per il Mezzogiorno, les consortiums, en république fédérale d'Allemagne, la société Emsland GmbH, en France, les sociétés d'équipement.

Parmi les fonctions que remplissent ces organismes spéciaux on peut distinguer, pour l'analyse:

— la rationalisation des activités administratives,

— la coordination des activités administratives,

— la modernisation et le perfectionnement des méthodes administratives.

Ainsi, les sociétés d'équipement en France contribuent à rationaliser l'action administrative. L'aménagement des zones industrielles, ainsi que les travaux d'urbanisme, imposent aux municipalités des tâches irrégulières, et nécessitent une équipe coûteuse de spécialistes. La réunion de ces spécialistes dans une société permet d'assurer leur plein emploi.

Un exemple typique de coordination est l'Emsland GmbH, à laquelle participent les administrations des Landkreise, des Regierungsbezirke, du Land et du Bund, et qui rassemble aussi les moyens financiers de ces instances.

La Caisse du Midi fournit un exemple où les trois fonctions décrites ci-dessus sont associées, pour faire face aux problèmes, particulièrement complexes et importants, du Midi. L'activité de la Caisse tend tout particulièrement à appeler l'attention de l'administration traditionnelle sur les problèmes régionaux, et, par conséquent, à jeter les bases d'une coordination efficace.

On peut se demander dans quelle mesure il est souhaitable de créer des organismes spéciaux parallèlement à l'administration ordinaire. La réponse à cette question varie certainement selon la situation de l'administration et selon l'ampleur des problèmes dans les divers pays. Lorsque l'administration d'un pays dispose d'un personnel assez nombreux et assez qualifié à tous les niveaux, il n'est pas opportun de créer des services nouveaux. Des problèmes particuliers peuvent être résolus en coordonnant l'activité des services. Dans ce cas, il se pourrait que la création d'organisations ad hoc comporte plus d'inconvénients que d'avantages, car tout transfert de compétences provoque des difficultés, au moins à un premier stade, et le succès d'organes nouveaux n'est pas assuré.

Il en va autrement lorsque les problèmes revêtent une ampleur particulière. Dans ce cas, la création d'une organisation spéciale ne peut être évitée. Il ne suffit pas, alors, de coordonner son action avec celle de l'administration traditionnelle aux niveaux central, régional et local; il faut aussi prévoir le relais des organismes spéciaux par cette dernière lorsqu'ils auront accompli leur tâche. Une transition non préparée ne manquerait pas de soulever des difficultés considérables. Le bon fonctionnement d'une organisation ad hoc ne peut décharger les autorités de la nécessité d'organiser l'administration courante de telle façon qu'elle soit en mesure d'assumer à nouveau toutes les tâches administratives aussitôt que possible.

VII. CONCLUSIONS

L'examen des expériences des pays membres montre que les problèmes de l'adaptation de l'administration aux exigences du développement régional se posent dans chacun d'eux, mais sous des formes souvent différentes.

Les conditions sont favorables pour le 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 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 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, est envisagé 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.

Lorsque les problèmes régionaux présentent une ampleur particulière, il peut être nécessaire de créer des organismes spéciaux, parallèlement à l'administration traditionnelle; ceux-ci peuvent notamment accorder une aide précieuse, soit à certaines régions, soit dans certains domaines, pour résoudre les problèmes de démarrage de l'économie régionale, à la solution desquels les administrations tradi-

tionnelles sont souvent mal préparées. Cependant, il faut veiller à ce que l'action de tels organismes — surtout quand ils sont importants — s'intègre parfaitement dans la politique économique de l'ensemble du pays et 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 lorsque ces derniers ont 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 générale 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 œuvre 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.

Le nouveau régime des aides en France après les décrets du 21 mai 1964

La réforme d'ensemble du régime des aides, réalisée par les décrets du 21 mai 1964, a pour objet de clarifier et de systématiser les conditions dans lesquelles ces avantages sont accordés aux entreprises qui concourent au développement régional.

1. Champ d'application géographique

L'ensemble du territoire a été divisé en cinq grandes zones où les aides sont graduées de façon croissante. Les entreprises pourront y bénéficier des avantages suivants:

a) *Aucune aide n'est attribuée*: zone V (région parisienne).

b) *Exonérations fiscales* limitées à l'exonération de la patente et à la réduction des droits de mutation et indemnités de décentralisation:

— en zone IV : pour les seules créations d'établissements réalisées par des entreprises décentralisées de la région parisienne;

— en zone III: pour les créations et les extensions d'établissements.

c) *Exonérations fiscales, indemnités de décentralisation et primes d'équipement:*

— dans la zone II, qui groupe l'ensemble des régions et des localités où se posent des problèmes de conversion, primes d'adaptation et régime d'exonérations fiscales identique à celui de la zone III;

— dans la zone I, qui comprend les régions sous-développées de l'Ouest et du Sud-Ouest, primes de développement et exonérations fiscales (y compris l'amortissement exceptionnel de 25 % dont le bénéfice est réservé à cette dernière zone).

2. Modalités d'octroi des primes d'équipement

a) *Programmes d'investissements susceptibles d'être pris en considération*

	Prime de développement	Prime d'adaptation
Nature	Création, remise en marche ou extension d'un établissement	Tous programmes propres à permettre le reclassement ou le maintien en activité du personnel des activités anciennes de la zone

Montant des investissements	300 000 F au moins	300 000 F au moins
Création d'emploi	30 emplois permanents au moins; dans le cas des extensions, il est exigé en outre, soit un accroissement de l'effectif de 30 % au moins, soit la création de 100 emplois nouveaux	Reclassement ou maintien en activité de 20 personnes au moins

b) *Taux des primes*

— dans « les agglomérations qui constituent, en raison de leur importance et de leur situation géographique, des centres de développement industriel et où se posent des problèmes d'emploi d'une gravité particulière » (Cherbourg, Brest, Lorient, Nantes - Saint-Nazaire, La Rochelle-Rochefort, Limoges, Bordeaux, Toulouse) : 20 % en cas de création ou de remise en marche d'un établissement, 12 % en cas d'extension;

— dans l'ensemble de la zone I (primes de développement) 10 % pour les créations, 5 % pour les extensions d'établissements; les programmes qui comportent au moins 10 millions de francs d'investissements ne sont toutefois pas soumis aux barèmes forfaitaires applicables aux centres de développement et à l'ensemble de la zone I; le montant de la prime est dans ce cas fixé coup par coup dans la limite de 20 %;

— dans la zone II, le taux des primes d'adaptation est fixé cas pas cas selon l'intérêt du programme réalisé, dans la limite de 20 % s'il s'agit de la création de la remise en marche ou de la conversion totale d'un établissement et de 12 % s'il s'agit d'une extension ou d'une conversion partielle.

c) *Calcul de la prime*

Le montant de la prime résulte de l'application des taux précédents aux dépenses d'investissements hors taxe supportées par l'entreprise. Il faut toutefois préciser:

— que ce montant ne peut excéder : 11 000 francs par emploi créé en cas de création, de remise en marche, ou de conversion totale d'un établissement et 6 000 francs par emploi créé en cas d'extension ou de conversion partielle;

— qu'il peut être dérogé à ces règles, dans les seuls centres de développement, lorsque leur application conduirait à fixer la prime à un montant inférieur à 10 % des investissements pour une création d'établissement, ou à 6 % pour l'extension d'un établissement; dans ce cas, les taux de 10 % et de 6 % ne peuvent être dépassés;

— que la durée de la période d'exécution des programmes d'investissements retenus pour le calcul de la prime est de trois ans dans le cas d'une création d'établissement et de deux ans et demi dans le cas d'une extension, d'une conversion partielle ou d'une conversion totale.

3. L'un des décrets du 21 mai 1964 a par ailleurs institué une indemnité de décentralisation. Cette indemnité peut être accordée aux entreprises qui créent ou

étendent leurs activités en dehors de la région parisienne et procèdent à cet effet à des transferts de matériel.

Son octroi doit toutefois être subordonné à la libération, en région parisienne, de locaux industriels d'une superficie au moins égale à 500 mètres carrés.

L'indemnité correspond en principe à 60 % des frais de déménagement.

L'exécution des tâches relatives au développement régional dans la république fédérale d'Allemagne d'après l'exemple du Land de Basse-Saxe

(Note de M. FLEMES)

LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LES LÄNDER ET L'ETAT FEDERAL

Dans la République fédérale, les tâches relatives au développement régional sont de la compétence des Länder. La base juridique des attributions confiées aux Länder tient à la forme de gouvernement dont la République fédérale a hérité par sa Constitution. D'après la loi fondamentale, la République fédérale est un Etat fédéral, démocratique et social.

La compétence des Länder en matière de politique régionale s'appuie, en particulier, sur la disposition de la loi fondamentale qui stipule que l'exercice des prérogatives et l'accomplissement des tâches de l'Etat appartiennent aux Länder, dans la mesure où la loi fondamentale n'en décide pas ou ne permet pas qu'il en soit décidé autrement. Par ailleurs, cette compétence des Länder découle également du fait que l'administration et l'application des lois appartiennent aux Länder en vertu de la loi fondamentale et que ceux-ci doivent également faire appliquer les lois fédérales à titre d'attribution propre. La compétence du Land s'appuie également sur la notion de « législation concurrente » figurant dans la Constitution, et qui laisse aux Länder la faculté de prendre des mesures législatives propres. Même dans les cas où le Bund a le droit de promulguer des lois cadres, comme par exemple en matière d'aménagement du territoire, ou en ce qui concerne le régime des eaux qui revêt une importance primordiale en matière de politique régionale, les Länder ont l'obligation de compléter, par des lois propres, le cadre ainsi tracé par le Bund.

Il est également tenu compte de cette répartition des compétences entre le Bund et les Länder en ce qui concerne l'affectation de ressources fédérales à des tâches de développement régional : l'exécution de ces tâches dépend de directives que le Bund émet après avoir consulté les Länder sur l'emploi de ces ressources.

LA REPARTITION DES COMPETENCES A L'INTERIEUR DU LAND DE BASSE-SAXE (COORDINATION HORIZONTALE)

Au niveau des Länder — et notamment en Basse-Saxe — le gouvernement du Land est compétent en matière de politique régionale. Selon les principes fondamentaux du droit constitutionnel, qui sont inscrits dans la « Constitution provisoire » de la Basse-Saxe du 13 avril 1951, il exerce le pouvoir exécutif. Etant donné les pouvoirs du Land en matière politique et administrative (pour autant qu'il s'agisse de matières relevant de la compétence de ses différents services),

le gouvernement du Land a également le droit de décider de l'organisation générale et de la répartition des tâches relevant de la politique régionale.

En vertu de la répartition actuelle des compétences, arrêtée par le gouvernement du Land, les tâches relatives au développement régional, qui de par leur nature portent surtout sur des questions économiques, relèvent principalement de la compétence du ministre de l'économie et des transports. Mais d'autres ministres assument également des tâches importantes en matière de développement régional, qui doivent être prises en considération dans le cadre de la politique globale des structures. L'importance de ces tâches est mise en lumière par le fait que les ressources fédérales sont mises à la disposition du Land pour leur exécution par ce dernier, la plupart du temps en coopération avec le Bund.

Parmi les attributions des différents ministères de Basse-Saxe on peut relever les tâches suivantes:

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES TRANSPORTS

Economie

Politique économique et expansion économique régionale

Détermination des régions économiquement défavorisées et nécessitant des mesures d'aide;

Mesures tendant à l'amélioration ou au maintien de la structure économique dans les régions limitrophes de la zone Est, les « Bundesausbaugebiete » (régions à développer reconnues par le Bund) et autres régions défavorisées, dans certains points centraux (zentrale Orte) et dans les régions industrielles se trouvant dans une situation critique, en particulier développement et implantation d'entreprises industrielles et artisanales et d'industries de substitution;

Aménagement de terrains industriels, réalisation d'autres travaux communaux d'infrastructure préalables à l'implantation d'entreprises;

Etablissement des programmes d'expansion régionale à l'échelon du Land;

Indemnisation des dommages causés par des catastrophes naturelles (p. ex. inondations);

Mesures en faveur des régions en détresse au sens des règlements relatifs à l'adjudication des marchés publics de fournitures et de travaux.

Approvisionnement en énergie

Production et distribution de l'énergie;

Electrification des campagnes.

Transports

Développement et amélioration des transports, en particulier de l'infrastructure des transports;

Aménagement et extension du réseau routier;

Aménagement des lignes de chemins de fer d'intérêt régional et suprarégional;

Aménagement des ports (en particulier des ports maritimes), des installations servant à la navigation et des voies navigables;

Aménagement des aérodromes;

Mesures en faveur des entreprises effectuant le transport routier de marchandises à petite distance dans les régions sous-développées et excentrées, conformément à la loi sur les transports routiers de marchandises;

Tarifs.

MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Amélioration des structures agricoles

Mesures en faveur de l'agriculture dans les régions intéressées par le programme côtier pour la Basse-Saxe (Reg.-Bezirke d'Aurich, Stade, Lüneburg et Verw.-Bezirk d'Oldenbourg);

Mesures tendant à la rationalisation des exploitations agricoles dans certaines régions, en particulier dans les bassins de l'Aller, de la Leine et de l'Oker, les régions de Kedingen, de Hadeln, de Lüchow-Dannenberg, de Krummhörn et le Wohldgebiet (programmes d'investissements échelonnés);

Mise en valeur de l'Emsland;

Mesures d'amélioration foncière (remembrement, transplantation d'exploitation en dehors des villages, accroissement de la superficie d'exploitations trop petites, protection contre le vent).

Colonisation agricole

Programme de colonisation, en particulier pour l'intégration d'agriculteurs expulsés et de réfugiés.

Régime des eaux

Mesures d'aménagement des eaux dans la région côtière; programme côtier pour la Basse-Saxe (protection des côtes, mesures de protection en arrière des digues, dans les régions marécageuses et les régions basses proches de la côte et soumises à l'influence des marées; responsabilité du plan côtier) régions marécageuses et régions basses, responsabilité des mesures en faveur de l'aménagement des eaux et de l'amélioration foncière dans d'autres régions (territoires limitrophes de la zone Est, Emsland, bassins de l'Aller, de la Leine et de l'Oker);

Régularisation du régime des eaux dans certains bassins fluviaux (par exemple bassin de la Vechta et de la Dinkel);

Mesures d'amélioration foncière (travaux d'assainissement du sol et de mise en valeur dans le Teufelsmoor, de marais et de terres incultes etc.);

Amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées;

Construction de chemins d'exploitation (également dans le cadre du Plan vert).

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

Construction de logements et d'ensembles d'habitations

Etablissement des programmes généraux de construction de logements;

Etablissement des programmes spéciaux dans le cadre de la construction de logements sociaux (en particulier construction de logements pour travailleurs qualifiés dans la région limitrophe de la zone Est et en liaison avec l'implantation

d'industries, construction de logements pour les navetteurs, construction de logements pour mineurs, pour ouvriers agricoles, petites colonies rurales);

Développement de zones industrielles grâce à la construction de logements sociaux;

Urbanisme (plan généraux d'urbanisme, acquisition des terrains à bâtir et mise en valeur de ces terrains, mesures complémentaires dans les ensembles d'habitations);

Création d'installations communautaires dans les villages (maisons communales).

Santé publique

Organisation des soins et traitement des malades;

Construction de maisons de santé et de foyers pour infirmières;

Hygiène;

Protection de la santé.

MINISTÈRE DE LA CULTURE

Promotion de l'enseignement

Ecoles d'enseignement général (écoles primaires, cours complémentaires, établissements d'enseignement du second degré);

Ecoles professionnelles (écoles techniques et écoles professionnelles pour la préparation aux professions industrielles, artisanales, commerciales et agricoles, écoles d'ingénieurs, écoles de marine);

Universités et autres institutions scientifiques.

Promotion du sport

Construction de terrains de sport.

Culture et beaux-arts

Promotion des réalisations culturelles de caractère général dans les régions limitrophes de la zone Est.

Protection de la nature et des sites

Sites classés, réserves naturelles, parcs naturels, régions de repos et de congé.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Aménagement du territoire (« Raumordnung ») et aménagement régional (« Landesplanung »)

Programme d'aménagement du territoire à l'échelon du Land;

Définition des objectifs à atteindre dans le cadre des programmes d'aménagement du territoire à l'échelon du district (« Bezirk ») et à l'échelon régional;

Travaux d'aménagement régional effectués conjointement avec d'autres Länder (en particulier les villes libres hanséatiques de Hambourg et Brême);

Promotion de mesures tendant à développer la zone située au Sud de Hambourg dans le cadre des travaux d'aménagement régional effectués en commun par la ville de Hambourg et le Land de Basse-Saxe (fonds d'aménagement);

Analyses générales des structures, avis en matière d'aménagement régional;

Représentation du Land à la conférence pour l'aménagement du territoire.

Affaires communales

Structuration et délimitation des communes (péréquation financière entre les communes, taxes et impôts, subventions pour les besoins communaux, équipements communaux).

Statistiques

Statistiques du Land;

Statistiques régionales.

Niedersächsisches Institut für Landeskunde und Landesentwicklung (institut pour l'étude et le développement du Land de Basse-Saxe)

Etudes générales, géographiques et cartographiques sur le Land, détermination des modifications de structure au fur et à mesure de leur apparition, missions et programmes spéciaux de recherche.

MINISTÈRE DES FINANCES

Budget du Land - Cautions et garanties à la charge du Land

Etablissement des règles générales concernant l'octroi de garanties dans le cadre des mesures d'aide à l'économie et à la construction de logements;

Direction des affaires au sein du comité du crédit et des cautions du Land;

Aides accordées par le Land afin de compléter les montants versés par les villes hanséatiques au titre de la péréquation de la taxe professionnelle;

Attribution de ressources du Land pour la mise en œuvre de mesures tendant à renforcer la promotion de l'emploi et d'autres mesures d'ordre économique.

MINISTÈRE DES PERSONNES DÉPLACÉES, DES RÉFUGIÉS ET DES SINISTRÉS DE GUERRE

Migrations intérieures;

Mesures d'aide en faveur des réfugiés et des personnes déplacées, en liaison avec l'implantation d'industries, la construction de logements et la réinstallation d'agriculteurs réfugiés.

Malgré la répartition des compétences entre plusieurs ministères, une coordination suffisante est assurée, aussi bien sur le plan politique que sur le plan juridique et administratif, pour permettre une politique régionale cohérente. Ainsi, l'harmonisation sur le plan politique est assurée, au départ, du fait même qu'en vertu de la Constitution provisoire de la Basse-Saxe et du règlement intérieur du gouvernement du Land, les grandes lignes de la politique gouvernementale du Land sont arrêtées par le président du Conseil des ministres et que, dans le cadre de ces directives, les ministres conduisent de façon autonome et sous leur propre res-

ponsabilité les affaires relevant de leur compétence. La coordination politique est amorcée dès le début de chaque législature par la déclaration gouvernementale (« Regierungserklärung ») qui est prononcée devant la Diète de Basse-Saxe par le président du Conseil des ministres et dans laquelle sont indiqués les grandes lignes et les objectifs de la politique du Land et, par conséquent aussi, de la politique régionale. Par la suite, une harmonisation constante est assurée par le fait que toutes les questions d'ordre politique, économique, social, financier ou culturel présentant un intérêt général doivent être soumises au Landesministerium et sont réservées à sa compétence. Tel est le cas, notamment, pour l'adoption du budget du Land par le Landesministerium. C'est en outre au Landesministerium qu'il appartient de trancher lorsque des divergences de vues se produisent entre les différents ministères et qu'un accord direct entre ceux-ci n'est pas possible. A cet égard, de même que pour la préparation de tous les autres projets de loi et de toutes les autres affaires qui doivent être soumises au Landesministerium, les différents ministères ont l'obligation d'assurer une coordination entre eux, une consultation préalable entre les ministres intéressés étant d'ailleurs prévue au règlement intérieur du gouvernement du Land.

L'obligation d'assurer une coordination existe également en principe pour la conduite et le déroulement des affaires au sein des différents ministères, y compris la préparation des lois. Le règlement intérieur commun (« Gemeinsame Geschäftsordnung ») des ministères de Basse-Saxe impose, afin d'assurer l'uniformité des décisions, mesures et déclarations, la coopération au sein des différents ministères ainsi que la participation de tous les ministres intéressés dans les relations de services avec l'extérieur. Le ministre responsable de l'affaire au premier chef doit veiller à ce que tous les ministères intéressés soient associés aux travaux le plus tôt possible, et à ce que, une fois aplanies les divergences de vues et compte tenu de tous les points de vue exprimés, on parvienne à une appréciation uniforme. Lorsque l'affaire doit être soumise au Landesministerium, les ministères associés aux travaux doivent être expressément indiqués.

Il n'est pas précisé si la coordination doit être assurée par des consultations (ad hoc) entre ministères intéressés ou par des institutions spéciales telles que groupes de travail et comités interministériels. La forme de la coordination dépend de la nature de l'affaire. On peut citer, par exemple, la commission du crédit et des cautions du Land (« Kredit- und Bürgschaftsausschuss »), ainsi que les commissions pour les travaux d'aménagement rural en commun avec les villes de Hambourg et de Brême. On peut également mentionner la coopération entre ministres du Land de Basse-Saxe dans la gestion autonome et dans différents comités de l'office régional du travail qui jouent un rôle important pour l'unité de la politique des structures; ce dernier organisme assure, en tant qu'autorité fédérale, la coordination avec les ministres à l'échelon du Land. Il faut enfin citer, parmi les instruments facilitant la coordination, le Bulletin ministériel de Basse-Saxe (« Niedersächsisches Ministerialblatt ») et le Journal officiel de la Basse-Saxe (« Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt »), au moyen desquels tous les départements et les services qui leur sont subordonnés peuvent s'informer, et si'informent effectivement, des arrêtés et directives édictés en matière de politique régionale.

Conformément au principe mentionné ci-dessus, une collaboration étroite s'est établie entre les ministères de Basse-Saxe, à l'échelon du Land, en ce qui concerne

les questions de politique régionale. D'une façon générale, c'est le ministère de l'économie et des transports qui assure la direction de la politique régionale, et qui est responsable de la coordination entre les conceptions du Land et les mesures prises par celui-ci avec le Bund.

On peut citer, comme exemple caractéristique, l'établissement et l'exécution des programmes régionaux d'expansion (« Regionale Förderungsprogramme »). Les mesures d'expansion régionale qui sont financées dans le cadre de ces programmes comprennent, outre des projets intéressant les entreprises industrielles, artisanales et hôtelières, un grand nombre de projets qui touchent de très près au champ d'activité d'autres ministères; c'est pourquoi l'étude des projets qui, à la lumière des directives, apparaissent dignes d'être encouragés, et l'intégration des mesures proposées dans le programme, s'effectuent toujours avec la participation, notamment, du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, du ministre des affaires sociales, du ministre de la culture, du ministre de l'intérieur et de l'administration du travail. Pour une part substantielle, cette coordination et cette coopération consistent à fixer l'ordre de priorité des programmes de financement relatifs aux différents projets. Au cours de consultations entre ministères, les ressources prévues dans le cadre des programmes régionaux d'expansion, et des aides financières prélevées sur le budget d'autres ministères sont affectées à la réalisation des projets. De la même manière, d'autres ministères sont associés au financement des mesures sélectives destinées à améliorer les structures et qui ne font pas partie des programmes régionaux d'expansion lorsque, pour des raisons techniques et financières, leur regroupement et une coordination entre elles s'avèrent nécessaires.

Un autre exemple de coordination horizontale est fourni par l'établissement de programmes spéciaux dans le cadre de la construction de logements sociaux (c'est-à-dire la construction de logements bénéficiant d'une aide des pouvoirs publics) destinés à des travailleurs qualifiés se fixant dans des régions limitrophes de la zone Est, à des navetteurs, ou à des techniciens, cadres et dirigeants d'entreprise en liaison avec l'implantation ou l'extension d'industries; ces derniers relèvent principalement de la compétence du ministre des affaires sociales. Dans ce cas, un groupe de travail interministériel étudie les besoins existants et décide de la répartition régionale des fonds en fonction des intérêts des différents ministères et des possibilités de financement existantes. Il appartient au ministère de l'économie et des transports de déterminer les besoins en logements par entreprise et par région.

LA COORDINATION VERTICALE A L'INTERIEUR DU LAND

En ce qui concerne la coordination verticale des mesures de développement régional, le rôle-clé revient aux présidents de gouvernement provincial (« Regierungs-Verwaltungspräsidenten ») du Land, qui, en tant qu'instances intermédiaires de l'Etat, sont chargés des tâches d'administration régionale. Leur compétence s'étend à toutes les questions d'administration intérieure pour autant qu'elles ne relèvent pas d'autorités administratives spéciales (comme par exemple la construction de routes) ou d'autres instances. Leur activité tend essentiellement, notamment en ce qui concerne l'exécution de la politique régionale et de la politique des structures, à ce que la gestion des affaires s'effectue selon des points de vue uniformes et à ce que soient évitées, dans les domaines relevant de leur compétence, toutes

mesures qui ne correspondraient pas aux directives données par les ministères compétents. Il leur appartient en particulier d'élaborer des plans de développement régional et de proposer des mesures propres à contribuer à l'amélioration des structures et susceptibles d'être prises en considération par le Land ou par le Bund.

Il incombe aux présidents de gouvernement provincial d'établir et de maintenir la liaison et la coopération avec les collectivités territoriales (Kreise et communes) et autres collectivités de droit public de leur ressort (chambres d'industrie et de commerce et chambres des métiers en tant qu'organismes régionaux autonomes de gestion de l'économie). Sans doute les collectivités territoriales peuvent-elles se voir assigner par la loi l'obligation d'exécuter des tâches incombant normalement à l'Etat, en vertu d'instructions données; toutefois, leurs interventions en matière de politique régionale s'effectuent généralement dans le cadre de la gestion autonome, étant donné qu'il est de leur intérêt, dans toute la mesure du possible, de s'occuper de ces questions sous leur propre responsabilité.

L'expérience a montré que, dans le cadre de cette coopération qui dure déjà depuis des années, les collectivités territoriales ont fait preuve à l'égard de ces questions d'une ouverture d'esprit toujours plus grande, ce qui a contribué dans une mesure appréciable aux progrès réalisés en matière de développement régional.

Un autre aspect de la coordination verticale est constitué par la participation de représentants du ministère de l'économie du Land à certains organes de l'administration de l'Etat ou des communes. On peut citer à ce propos leur participation aux conseils d'entreprises particulièrement importantes : entreprises industrielles, entreprises de production d'énergie, entreprises de transport et organismes pour la construction de logements. Cette forme de participation offre de multiples possibilités d'exercer une influence sur des développements et d'amorcer une évolution de portée régionale, en coopération avec des instances régionales et locales et des représentants des intérêts régionaux et locaux.

LA SOCIETE A RESPONSABILITE LIMITEE « EMSLAND GmbH », EXEMPLE D'INSTITUTION SPECIALE

La « Emsland GmbH », qui a son siège à Meppen, a été fondée le 7 mars 1951 en vertu d'une décision du gouvernement de la Basse-Saxe du 18 septembre 1950, et d'une décision correspondante du gouvernement fédéral du 1er septembre 1950; son capital initial était de 960 000 DM et devait être fourni pour un tiers chacun par le Bund, par le Land de Basse-Saxe et par les huit districts ruraux (« Landkreise ») qui constituent la partie de l'Emsland appartenant à la Basse-Saxe.

Associés:

— république fédérale d'Allemagne, représentée par le ministre fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts;

— Land de Basse-Saxe, représenté par le ministre des finances de la Basse-Saxe;

— les districts ruraux (Landkreise) de Aschendorf-Hümmling; Meppen; Lingen; Grafschaft Bentheim; Cloppenburg; Bersenbrück Leer; Vechta.

La société a été fondée dans le but de créer, grâce à la transformation fondamentale à long terme de la structure foncière et l'aménagement des eaux, les conditions d'une agriculture rentable et d'une expansion économique et culturelle qui doit amener l'Emsland au niveau des régions pleinement développées du territoire fédéral. Elle a en outre pour objet de réduire, dans une mesure décisive, l'écart existant entre le degré de développement de l'Emsland et celui des territoires néerlandais avoisinants. La participation de l'Etat fédéral à cette tâche, qui initialement était exclusivement du ressort du Land, a été motivée par des raisons politiques, ainsi que par la nécessité de trouver des terres pour réinstaller les personnes déplacées, mais aussi par la nécessité de réduire les fortes disparités d'ordre social et économique existant entre l'Emsland et les régions limitrophes du territoire fédéral, qui sont des régions de concentration de l'activité économique.

La société, par conséquent, a pour tâche et pour programme de travail la mise en valeur générale de l'Emsland. Celle-ci comprend ce qui suit d'après les directives qui ont été arrêtées:

Mesures d'aménagement des eaux : régularisation du cours de certains fleuves y compris la construction de bassins de retenue; aménagement d'émissaires; construction de stations de pompage; mesures tendant à combattre l'érosion du sol en liaison avec les projets d'aménagement des eaux;

Construction de chemins d'exploitation : construction de nouveaux chemins d'exploitation stabilisés; stabilisation de chemins d'exploitation qui ne l'étaient pas jusque-là;

Agriculture : création de sols sableux pour cultures mixtes par nivelage, défonçage, (« Kühlung »), bêchage (« Tellern »), aplanissement, fumure de fond; épandage mécanique de sable sur les marais; assèchement des sols y compris drainage; labourage superficiel; chaulage d'assainissement;

Reboisement : reboisement de terres incultes et de sols cultivés à rendement insuffisant; conversion de bois de faible rapport (taillis) en forêts entièrement exploitables;

Installations de protection contre les vents : plantations d'arbres destinées à empêcher l'érosion éolienne et le dessèchement des sols; plantations d'arbres destinées à assurer une protection contre les courants froids locaux et les gels dus à l'action du vent;

Approvisionnement en eau et évacuation des eaux usées dans les campagnes : installations de centrales d'approvisionnement en eau; installations de centrales d'évacuation et d'épuration des eaux usées ainsi que d'utilisation des eaux usées à des fins agricoles;

Construction de routes : construction de nouvelles routes; aménagement (élargissement, consolidation, rectification du tracé) de routes et chemins existants; stabilisation de routes qui n'étaient pas stabilisées jusque-là ou ne l'étaient que de façon insuffisante;

Aménagement de terrains industriels : raccordements au réseau routier; raccordements au réseau ferroviaire; raccordements au réseau de distribution d'eau et

d'égoûts de la commune; nivellement du terrain; exhaussement du terrain (protection contre les inondations).

Pour l'exécution de ces tâches, la Société établit des programmes de construction et de financement; son activité consiste donc essentiellement à planifier et à coordonner. Pour cette raison, elle est en mesure de mener ses tâches à bien avec un personnel relativement restreint (12 personnes). Son champ d'action, dont les Kreise d'Aschendorf-Hümmling, Meppen, Lingen et Grafschaft Bentheim constituent le noyau, s'étend sur une superficie totale d'environ 550 000 hectares vers le Nord jusqu'aux confins du Regierungsbezirk d'Aurich et du Verwaltungsbezirk d'Oldenbourg.

Les organes de la Société sont, outre la gérance, le conseil de surveillance et le comité de planification (« Planungsausschuss »). Le conseil de surveillance est composé de trois représentants de l'Etat fédéral (ministre fédéral de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts, ministre fédéral des personnes déplacées, des réfugiés et des sinistrés de guerre, et ministre fédéral des finances), de trois représentants du Land de Basse-Saxe (ministre de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts de Basse-Saxe, ministre de l'économie et des transports de la Basse-Saxe et président du gouvernement provincial [« Regierungspräsident »] d'Osnabrück), ainsi que, à tour de rôle, de trois représentants des districts ruraux (« Landkreise ») intéressés (actuellement, Aschendorf-Hümmling, Lingen et Vechta).

Le comité de planification, nommé par le conseil de surveillance, comprend un représentant de l'Etat fédéral et un représentant du Land, le président du gouvernement provincial d'Osnabrück et cinq représentants des districts ruraux intéressés.

Ce comité joue un rôle important dans l'activité de la Société. Parmi ses attributions figure la préparation des délibérations du conseil de surveillance concernant les planifications à long terme, les programmes annuels et certains travaux particuliers de planification. Il s'occupe en particulier des mesures proposées par le gérant de la Société dans le cadre du programme annuel de construction et de financement (liste de projets). De plus, il donne son avis sur les modifications du programme de construction et de financement qui a été approuvé par les organes de la Société.

Pour la mise en valeur de l'Emsland, la Société dispose de crédits fédéraux et de crédits du Land de Basse-Saxe, ainsi que de fonds provenant de tiers, qu'elle gère à titre fiduciaire. Les crédits fédéraux et les crédits du Land sont inscrits respectivement aux budgets du Bund et du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts du Land et votés par les Parlements. En ce qui concerne les concours de tiers, il s'agit de prestations propres des promoteurs de la mesure (par exemple les communes, les « Wasser-und Bodenverbände », syndicats pour l'utilisation des eaux et l'amélioration des sols, et les « Wasserbeschaffungsverbände », syndicats pour l'exploitation des ressources hydrauliques), ainsi que de subventions et de prêts qui sont directement accordés aux promoteurs de la mesure par des organismes administratifs, des instituts de crédit, etc. Ces fonds servent presque toujours à financer des mesures pour lesquelles des crédits budgétaires du Bund et du Land sont également accordés mais, pour une petite part aussi, à financer des projets dont la réalisation va de pair avec celle de ces mesures financées par les pouvoirs publics, sans toutefois que le Bund ou le Land ne contribuent à leur financement. Ces concours de tiers (promoteurs des mesures

et autres) sont compris dans les plans de construction et de financement qui sont établis chaque année par la Société, et sont employés, comme les autres ressources, par l'intermédiaire de comptes fiduciaires, afin de réaliser l'objectif de la Société qui est « la coordination des planifications et l'harmonisation de toutes les mesures visant à la mise en valeur générale de l'Emsland, y compris le financement et la gestion des moyens financiers ».

Les crédits inscrits aux budgets de l'Etat fédéral et du Land pour la mise en valeur de l'Emsland sont versés à la Société sous forme de subventions qui font l'objet d'avis d'ordonnancement (« Zuwendungsbescheide »). Les crédits fédéraux sont versés par l'intermédiaire du Land de Basse-Saxe. L'emploi des fonds est régi par des directives spéciales.

L'adjudication des travaux financés au moyen de subventions est presque toujours effectuée par des autorités administratives ou des collectivités de droit public (services des eaux, services des constructions du district, services culturels, service extérieurs des chambres d'agriculture, services des forêts, direction de l'Etat pour la mise en valeur des régions marécageuses (« Staatliche Moordirektion »), et dans quelques rares cas par des coopératives de colonisation (« Gemeinnützige Siedlungsgesellschaften »). Tous ces organismes, ainsi que la Société elle-même, surveillent l'exécution des travaux et en vérifient la conformité aux plans. Des organes publics de contrôle vérifient que les fonds ont été employés selon leur affectation et que les directives de l'Etat fédéral ont été respectées lors de l'adjudication.

Depuis sa fondation, la Société a reçu au total près de 500 millions de DM pour la mise en valeur de l'Emsland. La plus large part de ces fonds — près de 350 millions de DM — a été fournie par le Bund, le reste par le Land et par des contributions de tiers. Si on y ajoute les fonds inscrits à d'autres postes du budget fédéral et du budget du Land, qui deviennent plus importants d'année en année (programme d'expansion régionale, Plan vert etc.), on obtient un emploi total des ressources publiques de plus de 900 millions de DM. Au cours des dix premières années d'activité de la Société, les résultas suivants ont été obtenus : plus de 54 000 hectares de terres incultes et semi-cultivées ont été transformées en surfaces agricoles entièrement exploitables. Sur ces superficies mises en valeur, environ 1 050 exploitations agricoles et maraîchères normales et près de 3 800 exploitations d'appoint ont été installées. Près de 5 000 familles ont été réinstallées sur des terres nouvelles. De plus, près de 14 000 hectares de terres dites « marginales » ont été reboisées. Le développement des voies de communication dans les régions cultivées a fait l'objet d'efforts tout particuliers : on a construit environ 530 kilomètres de routes et environ 2 000 kilomètres de chemins d'exploitation. A la fin de l'exercice financier 1961, 270 kilomètres de cours d'eau avaient été régularisés, environ 2 500 kilomètres d'émissaires et de canaux principaux d'écoulement avaient été creusés et 10 000 hectares environ drainés. L'approvisionnement en eau potable et le système d'évacuation des eaux usées ont été améliorés. La réalisation de la dernière tranche du programme d'électrification des campagnes et de construction d'écoles d'agriculture et de centres de vulgarisation agricole est déjà terminée. L'exécution du programme d'extension et de modernisation des hôpitaux est déjà si avancée que les communes et associations intercommunales sont maintenant en mesure de mener à bien par leurs propres moyens les opérations restant à réaliser.

Dans l'intervalle, et en complément des mesures de mise en valeur agricole et d'amélioration foncière, le développement des activités industrielles, artisanales et commerciales a pris toujours plus d'importance. La mise en valeur générale de la région — en particulier la coordination des mesures avec les programmes régionaux d'expansion et d'industrialisation — ont permis l'implantation de 65 entreprises industrielles ou artisanales occupant au total plus de 5 500 personnes.

Les mesures de mise en valeur générale de la région sont poursuivies avec l'aide du Bund et du Land. Pour l'année 1964, 65 millions de DM environ sont prévus, dont 36 millions environ doivent être fournis par le Bund et plus de 19 millions par le Land de Basse-Saxe. Les contributions des promoteurs des mesures doivent s'élever à environ 8,5 millions de DM.

On peut dire en résumé — ainsi qu'il ressort des remarques générales formulées et des exemples donnés — que les bases et les conditions d'organisation de la politique régionale en Basse-Saxe peuvent être considérées comme répondant aux besoins. On peut dire que le cadre juridique et administratif dans lequel s'inscrivent toutes les mesures requises à cet égard permet d'exploiter au mieux, dans chaque cas particulier, toutes les possibilités d'action existant, aussi bien sur le plan de l'Etat que sur celui de la commune. Bien entendu, la situation existant en Basse-Saxe n'est pas la même que dans les autres Länder. On peut cependant dire d'une façon générale — ainsi qu'il ressort des exemples de coopération avec les autres Länder — que dans ceux-ci, également, les autorités existantes sont en mesure de faire preuve de la même faculté d'adaptation et d'assurer avec toute l'efficacité souhaitable des tâches relatives au développement régional.

L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en France

(Note de M. BLOCH-LAINÉ)

Sans doute convient-il de poser la question préalable : en quoi la mise en œuvre d'une politique de développement régional rend-elle nécessaire, dans le cas de la France, une adaptation de l'organisation administrative.

L'administration française se caractérise par une structure essentiellement verticale et hiérarchique. Chaque ministre dispose:

— à Paris, d'une administration centrale,

— dans les départements, de services extérieurs.

Entre les services extérieurs des différents ministères, les liaisons organiques à l'échelon local étaient, jusqu'à une date récente, pratiquement inexistantes. A cet égard, de rôle du préfet - fonctionnaire, qui représente en principe l'ensemble du gouvernement mais en fait le seul ministre de l'intérieur, a constamment décliné depuis un siècle.

Quant aux collectivités territoriales décentralisées — départements et surtout communes — à qui incombe en qualité de maître-d'œuvre la réalisation de la plupart des équipements locaux, on sait que leur indépendance est limitée : sur le plan juridique, par les règles de la tutelle administrative exercée par le préfet; sur le plan financier, par la médiocrité de leurs ressources propres qui les oblige à faire appel aux subventions de l'Etat et aux prêts de la Caisse des dépôts.

La structure verticale et hiérarchique des services administratifs entraîne, pour elles, la pluralité des interlocuteurs et l'éloignement du centre des décisions qui se situe le plus souvent à l'échelon central.

Les inconvénients de cet état de choses ne sont apparus en pleine lumière qu'avec la montée des besoins en équipements collectifs nécessaires à la vie économique et sociale, dont la satisfaction constitue précisément le principal objet de la politique de développement régional.

Or la réalisation de ces équipements revêt fréquemment le caractère d'opérations complexes; qu'il s'agisse de leur financement ou de leur exécution matérielle, ils mettent en cause plusieurs administrations et parfois plusieurs collectivités territoriales. Entre les problèmes ainsi posés et l'organisation d'une administration primitivement conçue pour des tâches de police et de réglementation, le décalage a été d'autant plus ressenti que le recours à l'initiative privée par le moyen de la concession est devenu plus rare et que la puissance publique se trouve de plus en plus amenée à agir par elle-même.

C'est pourquoi l'adaptation de l'organisation administrative aux problèmes du développement régional a fait l'objet depuis quelques années de mesures diverses, dont certaines ont encore un caractère expérimental, mais qui, considérées dans leur ensemble, tendent à modifier de manière assez sensible les équilibres administratifs traditionnels Ces mesures ont été inspirées par une triple préoccupation:

a) rendre l'administration plus apte à dégager des choix quant à l'ordre de priorité et à la localisation des investissements;

b) rendre l'administration plus opérationnelle;

c) déconcentrer davantage l'administration en préparant ainsi la voie à une association plus étroite des forces d'animation locales à ses décisions.

L'étude suivante a pour objet de définir dans quelles conditions est assurée, en France, l'adaptation des structures et des moyens d'action de l'administration aux besoins d'une politique de développement régional. Elle regroupe les problèmes principaux autour de quatre questions:

— Comment est assurée, sur le plan horizontal, la coordination de l'action des administrations centrales, d'une part et, d'autre part, des services extérieurs de ces administrations au niveau régional et départemental ?

— Comment est réalisée la coordination des organismes et des administrations responsables de l'accueil des industries nouvelles sur le plan local ?

— Quelles sont les procédures utilisées pour faciliter la coopération, sur le plan vertical, des collectivités et des organismes locaux, des services extérieurs et des administrations centrales intéressées au développement d'une région ?

— Comment est organisée la participation et l'adhésion des milieux économiques et sociaux de la région au développement de cette dernière ?

LA COORDINATION HORIZONTALE

La multiplicité des aspects de la politique régionale requiert l'intervention de nombreuses administrations, à l'échelon central, et de leurs services extérieurs au niveau départemental ou régional. Mais l'existence d'un trop grand nombre d'instances compétentes est préjudiciable aussi bien aux chefs d'entreprise intéressés, qui doivent multiplier les démarches auprès de services différents, qu'aux pouvoirs publics, auxquels il devient difficile d'apprécier, dans leur ensemble, les questions posées et les solutions à leur apporter.

Les réformes récentes des structures administratives de l'action régionale intervenues en France ont donc cherché à assurer l'unité de conception nécessaire et à garantir une coordination plus efficace de l'exécution, par chaque ministère, des objectifs du Plan en la matière.

Au niveau des administrations centrales, l'unité de vue en matière de planification a été réalisée par un texte qui charge le commissariat général au Plan des études concernant la conception de l'aménagement du territoire et de l'intégration de ces dernières dans le plan de développement économique et social. Par ailleurs, la création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a permis, sans constituer une nouvelle administration, la mise en place d'un organisme interministériel responsable de l'action régionale.

Il appartient au commissaire au Plan, assisté dans cette mission d'un organisme permanent d'étude, la Commission nationale de l'aménagement du territoire, d'introduire les préoccupations géographiques dans les plans quadriennaux de développement (1). La Commission nationale a entamé à cet effet une étude globale et prospective des perspectives de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la répartition générale, sur l'ensemble du territoire, des différentes activités (industrie, agriculture, services) équipements nécessaires (armature urbaine, communications) et leur application régionale. Ces travaux entrepris dans une optique à long terme permettront de prévoir et d'organiser l'utilisation du territoire en fonction de l'expansion économique, de la croissance démographique et du progrès technique. Ils faciliteront et éclaireront l'élaboration des plans à moyen terme, la localisation constituant, au même titre que le choix des techniques de production ou de la taille de l'investissement, un aspect essentiel de la décision d'investissement.

La Commission nationale de l'aménagement du territoire sera ainsi associée aux autres commissions instituées auprès du commissariat au Plan pour la préparation des plans quadriennaux. Les études qu'elle a entreprises se situent cependant dans une perspective différente puisqu'elles ont pour but la définition d'objectifs et de directives relatifs à l'aménagement du territoire au cours des vingt prochaines années. Elles se placent en outre dans une dimension nouvelle puisqu'elles permettront de compléter l'optique verticale de la planification par branches d'activité par la dimension horizontale d'une planification géographique.

La délégation à l'aménagement du territoire (2), participe étroitement aux travaux du commissariat au Plan qui dégage les objectifs de la politique régionale. Sa mission se place au stade suivant, celui de la préparation des décisions gouvernementales dans le domaine de l'aménagement du territoire dont elle est responsable. Placé auprès du premier ministre, le délégué assure la coordination permanente de l'action des administrations et veille à ce que les moyens dont disposent les ministères intéressés et les établissements publics relevant de l'Etat soient employés à atteindre des objectifs qui dépassent les responsabilités de chacun d'eux pris isolément.

Il prépare les délibérations du comité interministériel pour les problèmes de l'action régionale et d'aménagement du territoire auxquelles il participe et en fait appliquer les décisions.

Le délégué général participe à l'élaboration du Plan en sa qualité de vice-président de la Commission nationale d'aménagement du territoire et du comité des plans régionaux et de membre des diverses commissions de modernisation.

Il lui appartient, en liaison avec les administrations intéressées, de proposer chaque année au gouvernement les mesures nécessaires à la réalisation du Plan. Il dispose

(1) Le IVe Plan a marqué une première étape de la régionalisation des objectifs du plan national. Pour la première fois, les commissions de modernisation à compétence sectorielle constituées au commissariat général au Plan ont été invitées à présenter des prévisions sur la localisation des investissements et des emplois. Avec la préparation du Ve Plan il a été mis fin à la dualité qui existait entre, d'une part, le plan de développement économique et social à moyen terme dont est responsable le commissariat général au Plan et, d'autre part le plan d'aménagement du territoire à long terme qui relevait jusqu'alors du Conseil supérieur de la construction.

(2) Créée par le décret n° 63 112 du 14-2-1963.

à cet effet de pouvoirs étendus en matière budgétaire : il examine les programmes annuels d'investissements projetés par les différents ministères au regard de leur incidence sur l'aménagement du territoire. Il lui est possible de recourir à l'arbitrage du premier ministre pour obtenir une traduction satisfaisante de ces programmes dans la loi de finances. Le rapport qu'il soumet annuellement au comité interministériel pour les problèmes d'action régionale, avant la fixation des grandes masses budgétaires et l'approbation du projet de lois de finances par le gouvernement, permet à ce dernier d'apprécier dans quelle mesure il a été tenu compte des impératifs régionaux dans la répartition des crédits d'équipement.

Il a été créé en outre auprès du premier ministre un Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) destiné à financer des opérations complémentaires d'équipement reconnues nécessaires à l'aménagement du territoire mais qui ne pourraient être entreprises de façon concordante par les administrations intéressées. L'utilisation de ces crédits permet, sur proposition du délégué à l'aménagement du territoire, d'engager immédiatement la réalisation coordonnée d'équipements d'infrastructure intéressant une région donnée (communications, voirie, transports, enseignement et formation, équipements urbains et ruraux) quitte, pour les administrations intéressées, à reprendre en charge par la suite ces opérations dans le cadre de leurs programmes budgétaires.

Le délégué à l'aménagement du territoire assure, en dernier lieu, l'harmonisation des différents régimes d'aide financière à l'expansion industrielle et rurale. Ces aides sont dispensées, en ce qui concerne notamment les investissements des entreprises industrielles et commerciales du secteur privé et les investissements de collectivités locales, par des comités spécialisés du Fonds de développement économique et social qui rassemblent des représentants des diverses administrations intéressées à l'action régionale et par un comité compétent en matière d'aménagement foncier et d'urbanisme. La participation de la délégation à ces comités où elle joue un rôle important lui permet de suivre en permanence et, le cas échéant, d'infléchir les procédures de financement de l'expansion régionale.

Organisme permanent de coordination et d'impulsion, la délégation à l'aménagement du territoire ne dispose pas, en dehors d'une équipe restreinte de chargés de mission, de moyens d'administration directe. Elle utilise, pour l'accomplissement de sa mission, le concours de services et de corps de contrôle placés à sa disposition sans lui être rattachés ni subordonnés, à l'exception de certains organismes spécialisés préexistants à vocation interministérielle (secrétariat permanent pour l'étude du problème de l'eau, centre interministériel d'information pour les questions de décentralisation industrielle, commissions de décentralisation des services ou d'établissements de la région parisienne) qui sont placés sous son autorité. Enfin, les conférences administratives régionales et les préfets de région constituent ses correspondants normaux et lui permettent de prolonger son action dans les régions.

La coordination de l'action administrative au niveau des services extérieurs des administrations centrales n'a pu être réalisée qu'en surmontant un double obstacle. Les départements, cellules de base de l'administration, étaient, en règle générale, répartis en un grand nombre de circonscriptions administratives différentes suivant les ministères, rendant aléatoire toute activité administrative coordonnée et contraignant les usagers à se partager entre plusieurs centres administratifs régionaux suivant la nature du problème à régler. L'harmonisation des

structures administratives a précédé la mise en place d'autorités et d'organismes capables d'animer les régions ainsi créées. Les échelons régionaux des administrations constituent des relais nécessaires entre les administrations centrales qui les dirigent et leurs implantations départementales. Pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux, les circonscriptions d'une trentaine de services à vocation économique et sociale qui concourent à la mise en œuvre de ces plans ont été regroupés en *vingt et une régions de programme* (1) comprenant chacune un nombre entier de départements. Les limites de ces circonscriptions doivent coïncider avec celles des régions de programme, soit qu'elles adoptent telles quelles ces dernières, soit qu'elles regroupent, soit qu'elles divisent l'une d'elles en plusieurs circonscriptions.

Dans chacune de ces régions de programme, une conférence administrative régionale, qui comprend les préfets de la circonscription, un inspecteur général de l'économie nationale ainsi que les fonctionnaires à compétence régionale ou départementale intéressés par l'ordre du jour, a pour rôle d'étudier et de coordonner les mesures d'application des plans régionaux et, d'une manière générale, de la politique économique du gouvernement. Ces conférences, qui se réunissent chaque mois, sont présidées par le préfet de région qui fixe leur ordre du jour et convoque leur réunion. Leur secrétariat est assuré par un sous-préfet chargé de mission pour les affaires économiques.

Leurs attributions sont très larges. Elles concernent d'abord le plan national : il est prévu que la préparation du Ve plan quadriennal de développement donnera lieu à une procédure générale de consultations décentralisées que la mise en œuvre des tranches opératoires régionales aura permis d'élaborer. Les conférences administratives régionales seront appelées à cet effet à jouer un rôle analogue à celui des commissions sectorielles siégeant au commissariat au Plan. La tâche qui leur incombe dans l'immédiat consiste, tout en coordonnant l'action entreprise sur le plan régional, à mieux articuler les perspectives ouvertes par les plans régionaux avec l'orientation donnée par le plan national (2).

Elles ont, le cas échéant, à coordonner la consultation à laquelle donne lieu l'établissement des plans de développement et d'aménagement régionaux, à compléter et à adapter les plans déjà parus. Elles adressent chaque année au commissariat au Plan des rapports d'exécution du plan régional qui devront se substituer au compte rendu par région des opérations de modernisation et d'équipement jusqu'ici établis à l'échelon central.

Il leur appartient en outre d'extraire du plan régional des tranches opératoires comprenant les principales opérations à réaliser au cours du IVe Plan. Ces programmes d'équipement, correspondant à la période 1963-1965, ont le même caractère que le plan national : alors que le plan régional ne définit que des orientations souhaitables à long terme, les tranches opératoires sont assorties des mêmes perspectives de financement que le Plan. Projections régionales de ce dernier, elles possèdent la même signification et la même valeur. Les propositions formulées

(1) Ce regroupement a été opéré dès 1955. Le territoire français a été divisé en 21 circonscriptions d'action régionale groupant chacune de 2 à 8 départements et, en moyenne, de 1,5 à 2,5 millions d'habitants.
(2) Cette question sera examinée plus à fond lors de l'étude des problèmes posés par la coordination de l'action administrative sur le plan vertical.

sont transmises au comité des plans régionaux et aux administrations compétentes en vue de leur synthèse et des arbitrages éventuels.

Les conférences régionales interviennent enfin dans la répartition des crédits d'équipement ouverts dans les budgets annuels des différents ministères. Au niveau des départements, des commissions départementales d'équipement procèdent à l'inventaire des équipements existants et des besoins, et coordonnent l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'investissement de l'Etat et des collectivités locales. Les conférences régionales coordonnent l'action de ces commissions. Elles sélectionnent les opérations d'intérêt régional dont la réalisation paraît la plus urgente et transmettent aux ministères intéressés des propositions précises en vue de leur insertion dans les programmes budgétaires.

Ainsi les conférences régionales apparaissent-elles comme un organisme administratif quasi permanent chargé d'une double mission de coordination et d'animation horizontales sur le plan régional, et de liaison verticale avec les administrations centrales. Elles constituent une étape vers la constitution d'une administration économique régionale plus étoffée et dont les attributions seront sans doute appelées à s'accroître (1). Au stade actuel de l'évolution, les « groupes de synthèse » et les missions formés auprès d'elles par des fonctionnaires spécialement choisis auront permis dans de nombreux cas de pallier l'insuffisance de leurs moyens. Sans doute, l'élargissement, avec la réalisation progressive du marché commun, du cadre dans lequel s'inscrit la politique régionale imposera-t-il à plus ou moins longue échéance la constitution de régions plus vastes auxquelles devront s'adapter les organismes mis en place. Mais il suffit, dans l'immédiat, d'envisager un renforcement des structures existantes auxquelles les circonscriptions actuelles permettent une action efficace.

LA COORDINATION DE L'ACCUEIL SUR LE PLAN LOCAL

L'accueil du milieu présente une grande importance tant en ce qui concerne les relations du personnel amené avec l'usine nouvelle et de la population locale, que celles du chef d'entreprise avec les organismes patronaux déjà en place, les collectivités et les administrations.

Il est certain que la coordination des organismes et des administrations qui interviennent sur le plan local lors de l'installation d'une entreprise présenterait parfois des avantages appréciables. Les interlocuteurs à consulter seraient moins nombreux et les démarches simplifiées. Les renseignements fournis sur le potentiel de la région seraient plus précis, plus complets et plus exacts. Les décisions et les réalisations nécessaires en pareil cas pourraient être accélérées.

Cette rationalisation n'est cependant qu'inégalement effective selon les régions. La création, en 1959, dans le département de la Gironde, d'un bureau unique de recherche et d'accueil qui groupe des représentants de la préfecture, de la chambre

(1) C'est ainsi notamment que, pour alléger la procédure d'octroi de la prime d'équipement et pour y associer plus étroitement les services administratifs locaux, les préfets de région de six régions de programme ont depuis le 1-6-1962 reçu compétence, par délégation du ministre de finances, pour statuer, après avis d'un comité groupant les représentants régionaux des départements ministériels intéressés, sur les demandes de prime d'équipement présentées pour concourir au financement de programmes réalisés dans certaines régions prioritaires et n'excédant pas un montant de 1 million de francs.

de commerce, du comité d'expansion, de la société de développement régional et du centre national du commerce extérieur constitue sans doute une initiative intéressante. Mais la diversité des situations locales ne permet pas la systématisation d'une seule expérience : le rôle d'animateur n'est pas nécessairement tenu dans chaque région par le même organisme et, d'autre part, les rapports entre services intéressés ne sont pas partout aussi étroits. Il paraît souhaitable d'agir dans ce domaine avec prudence sous peine de risquer de stériliser des initiatives utiles au développement de la région.

Tout au moins l'établissement des derniers plans régionaux et la procédure des tranches opératoires auront-ils facilité le resserrement des liens de l'administration avec les milieux régionaux et l'institution de contacts plus étroits au sein de ces mêmes milieux. Il est permis de penser que, sans adopter de solution uniforme, des structures permettant une meilleure coordination des efforts et comportant, pour le chef d'entreprise, un point de passage unique, qui pourrait être situé à la préfecture, seront mises en place là où cela sera utile au cours des prochaines années.

De plus, certaines des décisions nécessaires en pareil cas devant être prises à l'échelon national, la délégation à l'aménagement du territoire a récemment fait adopter par le comité interministériel une procédure nouvelle de conventions d'implantation industrielle. Les installations d'entreprises dans des régions prioritaires pourraient donner lieu à l'établissement de conventions d'implantation aux termes desquelles l'Etat s'engagerait à accorder non seulement l'aide financière prévue par les textes en vigueur, mais encore à garantir la réalisation coordonnée des équipements d'accueil adéquats (terrains industriels, infrastructures, etc.). Ces conventions n'ont pas pour but d'octroyer d'aides nouvelles mais d'assurer, à l'occasion d'opérations dont l'importance pourrait dépasser les moyens des collectivités et des organismes intéressés, la mise en place simultanée des structures d'accueil indispensables dans des localités où le problème de l'emploi revêt un caractère particulièrement préoccupant. Elles permettront de résoudre, pour des cas précis et sous l'impulsion de la délégation à l'aménagement du territoire et de ses correspondants, les préfets de région, une bonne part du problème de l'harmonisation de l'accueil tel qu'il se pose sur le plan local.

LA COORDINATION VERTICALE

Les réformes récentes des structures administratives ont permis de faciliter et de normaliser la coopération entre les divers échelons de l'action régionale. Correspondants du délégué à l'aménagement du territoire et des divers départements ministériels, proches des milieux locaux qu'ils sont à même de consulter aisément, les conférences régionales et les préfets de région sont des intermédiaires utiles entre les administrations centrales et les régions ([1]). Leur rôle s'étend à un secteur essentiel de la coordination verticale, celui de l'ajustement entre les deux niveaux de planification, plan national et plans régionaux. Dans ce domaine, le IVe Plan a marqué une étape importante en intégrant plus étroitement la politique régionale à la politique nationale de développement pour permettre à chaque région selon ses aptitudes de contribuer davantage à l'expansion commune et de participer à ses résultats. Un effort de régionalisation a été entrepris dans deux directions :

([1]) Voir ci-dessus les développements relatifs à la coordination horizontale.

celui de la politique de l'emploi et celui des investissements. Dans chaque région de programme il a été dressé une carte des déséquilibres de main-d'œuvre et des mouvements migratoires qui en seraient la conséquence dans l'hypothèse d'une évolution spontanée de l'économie au cours de la période 1962-1965. Il a été établi, d'autre part, une liste par régions des principales opérations à réaliser en priorité pour ceux des investissements publics qui exercent le plus d'influence sur l'économie régionale.

Ainsi devient-il possible d'envisager de façon précise la réalisation des plans régionaux (1) de développement élaborés au cours des dernières années. Initialement conçus comme des programmes d'action régionale destinés à orienter le développement économique des régions et à coordonner dans ce sens l'action des administrations avec les projets des collectivités locales et les initiatives privées, ces plans ont été complétés par des directives d'aménagement tendant à favoriser une répartition géographique harmonieuse de la population des régions et de ses activités. Ils sont, dans leur forme actuelle, appelés à faire l'inventaire des ressources potentielles et des faiblesses de l'économie régionale, à définir pour une période de quinze à vingt années, les orientations à suivre pour assurer le développement de la région et aménager les implantations humaines et économiques sur son territoire ainsi qu'à énumérer les mesures propres à réaliser ces objectifs.

La méthode suivie pour l'élaboration de ces documents présente l'avantage de conduire les administrations centrales, les responsables et les milieux régionaux à mieux prendre conscience des vocations et des situations des diverses régions par rapport au développement national et à l'ensemble économique européen. La procédure suivie pour leur établissement est en effet inspirée par le souci d'associer étroitement la région à la mise au point de travaux dont les chances de succès seront d'autant plus grandes qu'elles répondront aux aspirations régionales.

Les avant-projets des plans régionaux sont le résultat d'études préliminaires effectuées conjointement par le secrétariat général des plans régionaux (2), les administrations représentées au sein de ce comité et les représentants locaux des différents départements ministériels ainsi que des organisations professionnelles. Ils sont soumis à l'approbation du comité des plans régionaux, renforcé, pour la circonstance, par les membres de la conférence interdépartementale et le président du comité régional d'expansion, puis donnent lieu à une ample consultation régionale organisée par les préfets. Au niveau départemental, chaque préfet recueille les suggestions et les critiques de chaque service et de chaque organisation intéressée. Au niveau de la région, le préfet de région consulte pour sa part les chefs de service régionaux et les organisations à caractère régional. La commission de développement économique régional assure en outre la synthèse des avis émis par les divers secteurs de l'opinion régionale au terme d'enquêtes et d'études souvent complètes et profondes. Il appartient enfin à la conférence régionale, chargée de la coordination de cette consultation régionale, de dégager de ces

(1) L'établissement de plans régionaux de développement économique et social a été prévu par un décret n° 55-878 du 2-6-1955. Le premier — le plan breton — a paru dès 1956. La publication des plans concernant les 20 autres régions est maintenant à peu près achevée.
(2) Le comité des plans régionaux groupe des représentants des administrations intéressées à la politique régionale, sous la présidence du commissaire général au Plan.

avis une réponse d'ensemble de la région à l'avant-projet avant de les transmettre au comité des plans régionaux.

Le comité élabore le projet définitif en s'efforçant d'assurer la conformité des dispositions du plan régional avec les exigences de la politique nationale et de respecter la cohérence des divers plans régionaux entre eux. Soumis pour approbation à une nouvelle séance plénière du comité à laquelle assistent les membres de la conférence régionale et une représentation régionale constituée le plus souvent par le bureau de la commission de développement économique régional, le texte définitif du projet est, en dernière analyse, approuvé par un décret pris après avis du comité national d'orientation économique et constatant l'accord des ministres intéressés.

L'élaboration des plans régionaux correspond à un stade préliminaire de la planification régionale. Projection du plan national au niveau de la région, ces plans facilitent la prise de conscience par les responsables régionaux des choix et des contraintes du plan national; ils permettent de dégager une vue plus précise des conséquences pour le milieu humain de la région des grands investissements décidés au niveau national. Confrontation des différentes actions verticales poursuivies dans la région, ils font ressortir, avec plus de netteté que l'approche sectorielle, l'intérêt de certaines opérations qui ne se limitent pas nécessairement au seul secteur intéressé mais peuvent s'étendre en amont et en aval de ce dernier.

La procédure des tranches opératoires mise en œuvre par le IVe Plan a pour but de définir les relations du plan régional avec le plan national et d'établir entre ces deux niveau de directives les articulations qui faisaient défaut. Les tranches opératoires se présentent d'abord comme des tranches quadriennales du plan régional qu'elles complètent et précisent par des échéances de réalisation, des ordres de priorité et des perspectives de financement. Elles assurent la mise en œuvre dans le temps des orientations à long terme tracées par le plan régional. Tranches régionales du plan national, elles sont assorties en outre des mêmes garanties que ce dernier dont elles sont la démultiplication dans l'espace. Elles ne constituent donc pas des engagements, au sens budgétaire du terme, mais bénéficient d'un préjugé favorable de financement, les instances compétentes s'efforçant, dans la mesure du possible, de maintenir les investissements prioritaires, compte tenu des fluctuations éventuelles de la conjoncture et des rentrées budgétaires.

La tranche opératoire ne se borne pas à l'élaboration d'un programme des équipements publics de la région. Elle doit permettre, en effet, un examen d'ensemble des perspectives d'évolution et des besoins de la région. Dans ce cadre, les programmes publics dont la réalisation est envisagée doivent être justifiés par l'évolution des principales branches d'activité de la région. La tranche opératoire contient donc des perspectives quadriennales sur le développement économique de la région qui éclairent et introduisent la deuxième partie du Plan relative aux investissements publics. Elle ne vise pas à fixer à l'avance la totalité des opérations réalisables en quatre ans, mais se limite à des indications concernant les principaux programmes, le détail des opérations devant être précisé par les budgets annuels de l'Etat ou des collectivités locales intéressées. Les investissements publics sont répartis à cette fin en trois catégories.

Pour la première, celle des grands investissements publics déjà individualisés au niveau national [1] et dont l'implantation est déjà connue, la conférence régionale [2] a pour mission de procéder à l'examen des conditions locales de réalisation et de proposer, le cas échéant, celles qui lui paraîtraient le mieux adaptées au développement économique régional. Elle étudie également les investissements locaux qui compléteraient utilement ces grandes opérations.

La seconde catégorie est constituée par les opérations qui relèvent d'une individualisation [3] mais qui n'ont pas encore été désignées, cette tâche étant confiée à la conférence régionale. Compte tenu des caractéristiques de la région et du cadre financier qui lui est notifié, cette dernière établit un ordre d'urgence entre les divers secteurs d'investissements publics et, à l'intérieur de chaque secteur, entre les différentes opérations. Elle peut proposer que certaines zones de la région bénéficient d'un traitement prioritaire pour certains secteurs.

Les investissements qu'il n'est pas possible pour des raisons pratiques d'individualiser à l'échelon régional sont inscrits par masses globales dans la tranche opératoire. Ils sont étudiés par les préfets et les commissions d'équipement des départements intéressés dont la conférence régionale harmonise ultérieurement les propositions.

Il n'est pas encore possible de discerner dans le détail l'apport de cette procédure de régionalisation du Plan. Il est cependant d'ores et déjà certain qu'elle aura permis de préciser et de hiérarchiser les souhaits et les besoins des régions et, par là, de définir une première approximation de ce qui pourrait constituer les actions motrices de la politique d'entraînement annoncée par le IVe Plan. Les indications qu'a fournies la synthèse provisoire des tranches opératoires ont été utilisées par la délégation à l'aménagement du territoire pour la détermination de la répartition budgétaire des crédits d'équipements. Elles ont fourni également des informations importantes pour l'orientation des actions du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire géré par la délégation. Elles constituent donc déjà, bien que toutes leurs conséquences n'aient pu encore être exploitées, un cadre indispensable pour la poursuite de la politique d'investissements, l'infléchissement de la politique budgétaire et l'orientation de l'ensemble de la politique d'action régionale au cours de la période 1962-1965.

PARTICIPATION ET ADHESION DES MILIEUX INTERESSES

Une politique de développement régional implique nécessairement la participation des milieux économiques et sociaux de la région. Ses résultats dépendent dans une large mesure de l'action des animateurs capables, soit de réaliser eux-mêmes les projets, soit d'attirer les industriels qui les mettent en œuvre. Elle réclame l'adhésion des milieux intéressés. Ces milieux peuvent être représentés par différentes formes d'institutions.

---

(1) Soit qu'ils aient été mentionnées dans le Plan, soit inclus dans des programmes pluriannuels réalisés par secteurs (équipement hospitalier, abattoirs, etc.).

(2) La procédure suivie pour l'établissements des tranches opératoires est proche de celle employée lors de la mise au point des plans régionaux: préparation d'une documentation par le commissariat au Plan et liaison avec les départements ministériels, recherches, consultations et synthèse par la conférence interdépartementale, ajustement des projets provisoires à l'échelon central, revision des projets à l'échelon régional, examen par le comité des plans régionaux et transmission au comité interministeriel chargé de prendre une décision sur la teneur définitive des tranches opératoires.

(3) Notamment équipements urbains des agglomérations importantes, équipement des zones industrielles à classer prioritaires, équipements collectifs touristiques, etc.

Les plus traditionnelles, mais non les moins actives, sont les collectivités de droit public, communes et chambres de commerce, qui se préoccupent essentiellement de créer les conditions matérielles du développement de la collectivité dont elles sont l'émanation.

Les comités d'expansion économique sont plus récents : ils revêtent la forme d'associations de droit privé régies par la loi du 1er juillet 1901 qui permettent aux personnalités professionnelles et politiques d'une ville, d'un département ou d'une région de confronter leurs vues et de combiner leurs efforts. La création de nombreux comités d'expansion, depuis le décret du 11 décembre 1954 qui en avait consacré l'institution, a fait la preuve d'une incontestable vitalité régionale. Il est cependant apparu nécessaire de regrouper ces organismes dont les compétences géographiques demeuraient très différentes et l'activité inégale.

Le décret et la circulaire du 20 janvier 1961 ont donc prévu la mise en place, dans les régions où ils ne s'étaient pas constitués spontanément, de comités régionaux d'expansion dont le ressort doit correspondre aux circonscriptions d'action régionale. Ces comités ont pour mission de permettre la participation des milieux économiques et sociaux de la région à l'élaboration et à l'exécution des plans régionaux. Pour être agréés par le gouvernement, ils doivent présenter certaines garanties quant à la composition de leurs organismes directeurs. Ils ont, sur le plan géographique, à assurer une représentation équitable des différents départements que comprend la circonscription d'action régionale. Sur le plan professionnel et social, ils doivent faire place à des représentants de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et des organisations syndicales de salariés. Peuvent en outre y figurer des personnalités appartenant aux milieux universitaires, aux établissements de crédit, aux groupements de consommateurs, aux associations familiales.

Les comités régionaux sont obligatoirement consultés par les conférences régionales lors de l'élaboration des plans régionaux et des modifications qui peuvent éventuellement leur être apportées en cours d'exécution. Ils donnent leur avis sur les rapports annuels d'exécution du plan régional établis par la conférence régionale. Ils sont associés à la préparation des tranches opératoires. Ils peuvent, sur proposition du délégué à l'action régionale, recevoir des subventions destinées à faciliter leur fonctionnement.

Bien que leur activité consultative se situe désormais dans un cadre identique pour chacune des vingt et une circonscriptions d'action régionale, chacun d'eux n'en conserve pas moins des caractéristiques propres. Certains jouent un rôle d'étude et d'animation particulièrement important. D'autres cantonnent leur action sur le plan revendicatif.

La recente réforme administrative (JO du 20-3-1964) a institué, dans chaque circonscription d'action régionale, une commission de développement économique régional, destinée à représenter les régions auprès des préfets.

Ces nouvelles assemblées consultatives ne se confondent pas avec les comités d'expansion, qui subsistent avec leur statut privé. Mais le gouvernement a jugé nécessaire de placer auprès du préfet de région un interlocuteur qualifié, sans pour autant institutionnaliser les comités d'expansion et risquer de porter atteinte à leur dynamisme. Il lui a paru en effet souhaitable, après la première expérience des tranches opératoires, d'harmoniser la composition des organismes consultatifs

dès lors qu'il était envisagé de recourir à ces derniers de façon officielle et régulière.

Ces commissions comprennent un nombre variable de membres répartis en trois groupes:

— représentants des collectivités locales;

— représentants désignés en raison de leurs compétences en matière économique, sociale, familiale, scientifique et culturelle;

— représentants des activités économiques.

Les huit premières commissions ont été créées par arrêtés en juin 1964 : elles comportent de quarante à quarante-huit membres, les représentants des deux premiers groupes réunis étant en nombre égal à ceux du troisième.

Ces commissions sont chargées d'émettre des avis sur les aspects régionaux du plan national. Elles seront consultées sur les aspects régionaux du Plan quand le Parlement en aura approuvé les options principales. Leur avis sera formulé à propos des deux documents préparés à cet effet par la région : rapport général portant sur les perspectives du développement économique régional au cours du Ve Plan et sur l'orientation des investissements publics, tranche régionale du plan national intéressant la circonscription.

C'est le préfet de région qui arrête l'ordre du jour des travaux, fixe la date des séances, fait assurer le secrétariat de la commission et l'instruction préalable des affaires soumises à la commission. En outre les crédits ouverts chaque année au budget de l'Etat pour le fonctionnement de la commission sont délégués au préfet de région.

Ainsi avec les progrès réalisés par les procédures d'association des milieux régionaux, le développement des régions repose encore davantage sur la qualité des initiatives locales.

Les collectivités traditionnelles jouent à cet égard un rôle décisif. Il leur appartient, avec le concours des administrations centrales, de mettre en place les infrastructures diverses (terrains équipés, logements, moyens de formation professionnelle) qui conditionnent l'installation des entreprises nouvelles. Leur concours constitue donc un préalable à toute politique de développement régional.

Encore faut-il que leur action, de même que celle des comités d'expansion, dépasse le stade de la revendication et revête un aspect positif. Elle est, dans ce cas, irremplaçable mais pose, sur le plan local, des problèmes de coordination que la grande diversité des situations ne rend pas aisés à résoudre (1). L'autonomie des collectivités locales présente, parfois, des aspects difficilement conciliables avec une politique consciente de développement régional. Il arrive fréquemment que les avantages attribués par des collectivités situées dans des régions moins défavorisées dissuadent des chefs d'entreprise d'installer leurs nouvelles unités de production dans des zones prioritaires. L'aide accordée par la collectivité n'est, en outre, pas toujours proportionnée à l'intérêt économique de l'opération. Indispensable au développement de la région, les initiatives locales peuvent donc constituer, lorsqu'elles dépassent un certain point d'équilibre, un handicap pour une politique d'ensemble.

(1) Voir sous II : Coordination de l'accueil sur le plan local.

L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux en Italie

(Note de M. DE RITA)

La présente note constitue une première approche du rôle que doit jouer l'administration publique dans le développement régional; elle a donc un caractère intermédiaire entre un questionnaire qui constituerait une base de discussion, et un texte qui avancerait des hypothèses et des opinions précises.

Pour la clarté de l'exposé, nous allons considérer successivement trois aspects différents du problème : tout d'abord, le type de structure administrative qui, aux divers échelons de compétence et dans les différents pays, se trouve en contact avec les problèmes du développement; en deuxième lieu, les rapports qui existent entre la politique de développement régional et les différentes administrations publiques; enfin, les fonctions et les problèmes spécifiques qui doivent être abordés au niveau des diverses administrations.

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE L'ACTION REGIONALE

Les problèmes du développement régional sont désormais connus, aussi bien dans les pays qui possèdent un niveau élevé de progrès industriel, que dans ceux qui en sont encore aux premiers stades du processus de transformation économique.

A cette prise de conscience progressive de l'importance du développement régional correspond, sur le plan des institutions et de l'action publique proprement dite, une série de solutions diverses, qui se rattachent à la structure administrative traditionnelle des différents pays, et qui souvent, à l'intérieur d'un même pays, se superposent.

Schématiquement, les échelons de compétence administrative que l'on observe lorsque l'on examine le problème de la croissance régionale, peuvent être décrits de la manière suivante:

a) En premier lieu, les *organismes politiques* qui, au niveau central, sont expressément chargés des problèmes du développement régional. Il s'agit d'une façon générale d'organes gouvernementaux, le plus souvent rattachés à un comité interministériel, qui ont pour tâche de donner une impulsion au développement des régions sous-développées : ils jouent un rôle de coordination entre les différents ministères qui, au niveau central, assurent directement la programmation et la réalisation de l'action publique. Dans d'autres pays, cette tâche d'impulsion est attribuée à un organe non collégial dépendant du Plan, ou bien au ministère qui a la plus large compétence en matière économique.

b) Il peut arriver parfois que l'organe d'impulsion politique (comité interministériel ou ministère à compétence économique) possède également des *pouvoirs spécifiques*

en vue de réaliser des actions, à titre exceptionnel et complémentaire, susceptibles d'une part de résoudre des problèmes particuliers, et d'autre part de provoquer l'intervention des organes centraux ordinaires.

A ce sujet, l'expérience italienne est assez complète; l'organe d'impulsion politique, à savoir le Comité de ministres pour le Midi, dispose d'une série d'organes extraordinaires:

— soit à vocation générale, comme la Caisse du Midi (« Cassa per il Mezzogiorno »), qui est chargée d'élaborer des plans intégrés touchant aux différents aspects de la vie économique et sociale des régions à développer;

— soit avec des compétences spécifiques et sectorielles, tendant à résoudre des problèmes particuliers, tels que le Centre de formation des cadres supérieurs et moyens, l'Institut d'assistance au développement, les instituts spéciaux de crédit.

L'organe responsable de l'impulsion politique a de larges pouvoirs de contrôle sur ces deux types d'organismes spéciaux, dont il se sert principalement en tant qu'instruments d'innovation pour remédier au manque d'initiative du milieu local ou de l'organisation administrative ordinaire.

c) Toujours au niveau central, il semble intéressant de considérer *les organes de type ordinaire*, c'est-à-dire les différents ministères, qui exercent leur action sur l'ensemble du territoire national — et donc aussi sur les régions où les organes mentionnés sous *a*) et *b*) ont une compétence particulière — mais sans orienter leur action spécialement vers la solution des problèmes de ces régions.

En Italie, par exemple, les organes ordinaires, constatant le rôle prééminent des organismes extraordinaires, se sont quelque peu désintéressés des actions à mettre en œuvre dans les régions en voie de développement; dans d'autres pays, en revanche, où des organismes spéciaux d'intervention directe n'ont pas été prévus dans le cadre de la politique régionale, les ministères traditionnels gardent entière leur compétence, et la coordination est exercée par un pouvoir politique central à caractère extraordinaire (Comité de ministres ou ministère économique).

d) En descendant du niveau de décision central à l'échelon périphérique, on se trouve en présence des *organes administratifs locaux* par lesquels se réalise dans chaque pays la décentralisation du pouvoir : les régions, les provinces ou les départements, les communes.

Dans certains pays, le rôle joué par ce type d'organismes dans le cadre de la politique de développement est des plus limité : en Italie, par exemple, les provinces et les communes ne participent pas (en raison entre autre de leur compétence limitée) à la solution des problèmes du développement régional; d'autre part, l'organisation régionale n'a été mise sur pied que pour une partie de l'Italie. Jusqu'à présent elle a suscité surtout des études ou des plans de développement régional, dont l'application pratique est encore limitée.

Il est évident, toutefois, que dans des situations différentes (décentralisation plus ancienne, et problèmes du développement territorialement plus limités), les organes locaux gardent toute leur valeur. Ainsi aux Pays-Bas, le degré de décentralisation atteint dans certaines régions permet d'affronter les problèmes du développement régional à travers les instruments traditionnels des pouvoirs locaux.

On peut se demander si, les problèmes du développement ayant des dimensions et une incidence territoriales dépassant le cadre communal ou provincial, il ne serait pas nécessaire d'exercer une action publique plus étendue par l'intermédiaire peut-être de formes spéciales d'association des pouvoirs locaux.

e) Il existe enfin, dans certains pays, des *structures périphériques à caractère extraordinaire* : dans des zones déterminées ont été créées des organisations qui, avec l'aide des organismes locaux publics et privés, ont pour tâche d'affronter le problème du développement local sous ses différents aspects.

Les consortiums de développement industriel de l'Italie du Sud sont un exemple de cet échelon particulier de compétence sur le plan local.

RAPPORTS ENTRE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Ce schéma relatif aux différents niveaux de compétence que l'on observe en matière de développement régional exige une appréciation de leur caractère fonctionnel, qui ne peut être portée dans l'abstrait, mais doit être liée à la structure administrative des différents pays et au type de politique régionale suivi.

Si l'on tient compte de ces deux aspects, il semble difficile aujourd'hui de faire une analyse critique des organismes publics dont la tâche est de résoudre les problèmes du développement régional dans le cadre des pays de la Communauté. Plutôt que de considérer les carences qui ont été observées dans le passé, il est préférable d'avancer quelques hypothèses générales sur les rapports entre une politique régionale, telle qu'elle s'impose à l'heure actuelle, et l'organisation administrative la plus apte à poursuivre une telle politique.

Ces considérations s'appuient sur la prise de conscience toujours plus vive, dans les six pays de la Communauté, du caractère complexe du développement régional, ainsi que des interdépendances existant entre l'évolution régionale et l'expansion de l'ensemble de l'économie nationale. Et l'on constate de plus en plus le rôle — pour l'instant négatif — joué par le mécanisme général du développement national à l'égard des régions où il n'existe pas de système économique capable d'assurer leur propre croissance, et susceptible donc de s'intégrer dans ce mécanisme.

Jusqu'à présent, le processus de développement d'une région donnée a été trop souvent conçu en termes « d'alternative » par rapport au développement des régions plus avancées. Comme le montre l'évolution récente, la force du mécanisme de croissance économique existant dans les régions développées est telle qu'elle peut contrebalancer toute action régionale et faire que le problème des régions sous-développées soit résolu par des transferts de population de ces régions vers des zones plus développées. Les migrations entre le Sud et le Nord de l'Italie et l'important mouvement migratoire saisonnier entre le Sud et les régions du Centre de l'Europe, par exemple, attestent qu'une action massive — mais limitée au Sud de l'Italie — ne parvient pas à contrebalancer les effets d'un mécanisme de développement qui trouve ailleurs ses racines, ses éléments moteurs et ses caractéristiques. Le problème donc commence à devenir celui d'une intégration (non pas mécanique, mais harmonisée) des régions sous-développées dans le mécanisme général de développement de l'économie nationale et — à la limite

— de l'économie communautaire. Le fait de persévérer dans une action limitée au cadre régional qui tend à créer des systèmes économiques nouveaux peut entraîner une opposition entre action régionale et mécanisme général de développement, qui risque de nuire à l'action régionale même.

Cette analyse met en évidence l'insuffisance institutionnelle des organes qui abordent le problème régional dans le cadre de régions individuelles, qu'elles soient étendues comme le Midi de l'Italie, ou qu'elles aient une surface bien plus limitée; de ce fait, découle la nécessité d'une réorganisation des organes responsables du développement régional, de façon qu'ils puissent être étroitement associés au mécanisme de développement de l'économie toute entière et aux décisions politiques et économiques qui tendent à favoriser ou à modifier ce mécanisme.

En d'autres termes, il ne faut plus considérer les organes chargés de l'action régionale comme de simples « autorités », mais il faut les rendre capables d'un type de programmation et d'action susceptible d'être étroitement lié au mécanisme général d'évolution économique. Cette réorientation sera particulièrement importante dans le cas d'organismes administratifs centraux qui doivent être le plus étroitement associés à la politique générale de développement économique, tandis qu'elle peut être moins urgente pour les organismes centraux, surtout si leur compétence territoriale est limitée.

En fait, si ce qui a été dit précédemment sur les rapports entre développement régional et mécanisme général d'évolution économique est vrai, une bonne partie des responsabilités du développement régional devra être attribuée aux organes de politique économique générale et de programmation.

La tendance à attribuer également aux organes de programmation des responsabilités dans le domaine du développement régional est donc le fruit d'une évolution logique de la conception des problèmes régionaux; c'est notamment dans cette optique que l'on peut considérer les tâches que sont en train d'assumer, dans ce domaine, le commissariat général au Plan, en France, et la Commission nationale de programmation économique, en Italie. Il y a lieu, cependant, d'approfondir les caractéristiques de cette tendance dans ces deux pays et de voir quelle est la situation à cet égard dans les autres pays membres de la Communauté.

L'approfondissement de ces deux aspects permettra un examen plus précis de deux problèmes majeurs:

— articulation possible sur le plan territorial de l'activité de programmation et de politique économique en général; il ne semble pas que l'on puisse affirmer aujourd'hui qu'il existe des critères désormais éprouvés dans ce domaine, et c'est donc là un des problèmes principaux à étudier à l'avenir;

— la manière dont l'organe de programmation et de décision économique générale, afin de superviser le développement régional, pourrait mettre en mouvement les administrations ordinaires, c'est-à-dire les ministères traditionnels.

A la nécessité d'une articulation territoriale de l'action de programmation correspond donc une exigence d'articulation territoriale de l'action ordinaire, ce qui représente, jusqu'à présent, la limitation la plus forte à une influence réelle de l'action publique sur les problèmes du développement régional.

Une action concertée des administrations ordinaires, qui n'ont pas toujours joué le rôle qu'elles pouvaient avoir dans le développement régional, est justifiée par

le fait qu'elles sont généralement responsables de certains secteurs de l'action publique qui sont en train de prendre une importance croissante dans le développement régional. Si l'on considère, en effet, la phase actuelle des études et de l'action pour le développement régional, ainsi que les liaisons de ce développement avec le mécanisme de croissance de l'économie nationale, on peut constater que les problèmes les plus urgents demandent une action publique répartie par secteurs bien définis.

Dans la mesure où le développement régional touche à des problèmes plus proprement structurels, notamment dans le domaine de l'industrialisation, on peut comprendre que les aspects qui doivent être considérés de manière spécifique deviennent essentiels. Dans l'Italie du Sud, par exemple (mais la situation des autres régions sous-développées de l'Europe n'est probablement pas très différente), le problème principal est celui d'intensifier les résultats de l'action réalisée jusqu'à présent, par la multiplication des petites et moyennes entreprises, qui seules peuvent absorber rapidement une main d'œuvre importante. Mais on sait que le développement de moyennes et petites entreprises impose des tâches nouvelles et complexes à l'action publique, qui est ainsi contrainte d'avoir des liaisons plus étroites avec l'activité des entreprises. A cette fin, l'action publique doit non seulement accroître son effort dans le domaine de l'infrastructure et de l'industrialisation, mais doit pénétrer plus directement dans le secteur privé, agissant également sur d'autres aspects, dont le plus important est la réalisation des conditions de base nécessaires pour l'activité de l'entreprise.

On sait, en effet, que l'activité d'une entreprise exige certaines conditions qui, dans les régions ayant un plus haut degré d'industrialisation, se trouvent réunies d'une façon relativement spontanée, mais qui, dans les régions moins favorisées, doivent être réalisées par l'action publique. Plus exactement, il s'agit de faire en sorte que soient réunies les conditions nécessaires à l'activité d'entreprises ou de groupes d'entreprises:

— En premier lieu, il faut une disponibilité adéquate de cadres; ainsi les groupes et les individus qui ont une propension à investir dans de petites et moyennes entreprises pourront séparer le risque de l'entreprise de la possession des capacités nécessaires pour gérer une affaire sur le plan technique et économique. Dans les régions et dans les zones déjà industrialisées, ces mécanismes de promotion et de stimulation, propres à un milieu et à une société, suscitent presque spontanément ces cadres industriels; dans les zones arriérées, par contre, où ces mécanismes n'ont pas encore la possibilité de jouer, il faut que les pouvoirs publics se chargent de favoriser au maximum la formation des futurs dirigeants d'entreprises industrielles.

— En deuxième lieu, il faut une liaison constante avec l'évolution technologique et l'organisation des divers secteurs de l'industrie. Là aussi, on peut estimer que cette liaison est à peu près spontanée dans les régions industrialisées : elle y fait même l'objet d'initiatives privées dans le domaine de l'assistance technique et de l'organisation scientifique. Dans les régions sous-développées, par contre, l'insuffisance des structures industrielles ne permet pas encore la naissance d'initiatives similaires, si bien qu'il apparaît essentiel que l'action publique réponde au besoin croissant (surtout dans les petites et moyennes entreprises) d'assistance technique et permette ainsi la modernisation progressive des méthodes de production.

— Il faut, en dernier lieu, qu'intervienne une évolution générale des services publics et des autres organismes opérant sur le plan local, de façon à porter leurs capacités techniques — ainsi que leur sensibilité vis-à-vis des problèmes du développement — à un niveau comparable à celui des autres régions. C'est là une tâche à laquelle ne saurait suffire ni l'expansion des bureaux, ni la formation et le « recyclage » du personnel public, car elle touche à des aspects profonds de l'organisation administrative; toutefois, la formation de cadres supérieurs (pour répondre aux nécessités que le développement pose à l'action publique au niveau local) peut constituer là aussi un point de départ.

La mise en œuvre de ces conditions préalables à l'implantation et à l'exploitation d'une industrie moderne est une tâche relativement nouvelle pour les pouvoirs publics, du moins en Italie, et c'est une tâche qui concerne une bonne partie des responsabilités de l'administration ordinaire; les ministères traditionnels se trouvent dans l'obligation d'intensifier leur travail technique et d'élargir leur sphère d'action dans les domaines que nous venons de mentionner.

Dans certains cas, on peut envisager la création de nouveaux services publics de caractère extraordinaire pour remplir les fonctions décrites ci-dessus comme en Italie : l'Institut d'assistance au développement du Midi et le Centre de formation de cadres supérieurs et moyens de la Caisse du Midi. En général, cependant, il semble qu'il s'agit là de fonctions qui — malgré leur nouveauté — peuvent aisément être remplies par les différents ministères, pour peu qu'ils prennent conscience de l'importance de leur rôle dans le processus de développement, non seulement régional, mais aussi national.

PROBLEMES SPECIAUX AU NIVEAU DES DIFFERENTES ADMINISTRATIONS

Les lignes d'évolution indiquées dans le chapitre précédent conduisent à définir en termes précis les fonctions des différentes administrations ordinaires et extraordinaires, ainsi que les problèmes qu'il faut résoudre au sein de chacune d'elles. Les nouvelles tâches que la politique de développement exige de l'administration publique ont conduit à une transformation complexe des fonctions administratives.

Tout ce qui a été dit précédemment exige, en fait, que dans l'administration, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, interviennent certaines modifications qui sont déjà présentes sous formes de tendances, mais qui doivent être réalisées pleinement. Il s'agit notamment de souligner:

— l'importance toujours croissante, sur le plan du développement régional, des organismes de décision économique et de programmation;

— la nécessité de relier les organismes centraux et locaux de l'action régionale au mécanisme de développement de l'ensemble de l'économie nationale;

— l'intensification des tâches techniques de l'action publique; en effet, au fur et à mesure que la sphère d'action de l'administration s'élargit, celle-ci se voit obligée de réaliser des actions exigeant une organisation technique spéciale; dans ce domaine, on assiste à une multiplication d'organismes techniques à côté des organes traditionnels de l'Etat; ceci n'exclut cependant pas la nécessité d'une rénovation de certains organes techniques traditionnels, mais implique aussi que les organismes ministériels accentuent leurs responsabilités d'orientation et de contrôle des organes techniques;

— la rationalisation progressive de l'activité administrative; la multiplication des tâches de type nouveau exige une organisation plus rationnelle des fonctions traditionnelles, afin d'éviter un accroissement incontrôlé et stérile du personnel;

— la nécessité toujours plus pressante de l'articulation territoriale, et de la sensibilisation de l'administration aux problèmes du développement; ce sont précisément les caractéristiques territoriales de l'évolution économique et sociale qui exigent une présence « différenciée et spécialisée » de l'administration publique (que l'on songe aux différents problèmes que présentent les zones de concentration économique et démographique, les zones marginales, les zones stagnantes, etc.).

Face à ces nécessités et à ces tendances, on ne peut nier que l'expansion croissante des activités des pouvoirs publics s'est réalisée jusqu'ici de façon souvent anarchique; il faut donc, d'une part, identifier les faiblesses qui peuvent être inhérentes à cette expansion des pouvoirs publics et, d'autre part, en déceler les causes pour y remédier le cas échéant.

L'expansion des tâches administratives s'est faite jusqu'à ce jour de façon occasionnelle et insuffisante:

— occasionnelle, parce que l'urgence des problèmes n'a pas toujours permis la création d'organismes rationnellement reliés entre eux et intégrés avec les services déjà existants, ce qui a parfois suscité des problèmes délicats de « compétence » et de responsabilité;

— insuffisante, parce que, à un rythme rapide de développement économique, n'ont souvent pas correspondu une expansion et une adaptation adéquates de l'activité publique.

La raison principale du caractère occasionnel et insuffisant du développement de l'activité publique semble résider dans le fait que l'élargissement rapide des responsabilités de l'Etat n'a pas été suivi d'une adaptation cohérente des structures administratives.

Ces structures administratives actuelles sont encore souvent celles d'un Etat dont les responsabilités étaient limitées vis-à-vis du libre jeu des forces économiques et des groupes sociaux. Il est parfois difficile d'établir un programme à long terme de l'activité publique, d'intégrer celle-ci dans la dynamique du système économique et social. Certes, un processus d'adaptation spontanée, quoique lente, est déjà en train d'intervenir aujourd'hui; toutefois, la rigidité persistante des structures administratives retarde la formulation d'objectifs adaptés à la réalité économique et sociale des différentes régions.

Pour que l'activité administrative s'adapte pleinement aux nouvelles fonctions des pouvoirs publics et aux expériences du développement régional, il est nécessaire de promouvoir, d'une part, une réforme des structures et, d'autre part, une formation professionnelle et culturelle plus complète des fonctionnaires.

Pour traiter cette question en termes concrets, il faudra poursuivre une plus large discussion qui permettra également de parvenir à des conclusions générales sur les hypothèses qui ont été avancées dans la présente note.

Bref aperçu des principaux organismes s'occupant d'économie régionale en Belgique

(Note de M. PEERENBOOM)

I. *ROLE DU MINISTERE DES AFFAIRES ECONOMIQUES*

Etant donné ses compétences propres, le ministère des affaires économiques joue un rôle déterminant dans la réalisation de la politique d'expansion économique en général et d'expansion régionale en particulier.

Ce ministère comprend:

— une administration du *commerce*, qui suit l'évolution des secteurs commerciaux et de prestation de services et les aide dans leurs efforts de développement;

— une administration de l'*industrie*, qui groupe diverses directions correspondant aux grands secteurs industriels de l'économie belge; elle comprend notamment un service « planning industriel et expansion » divisé en trois directions :

1. Direction de la coordination industrielle assurant la coordination des travaux effectués par les directions à spécialités techniques;

2. Direction des investissements étrangers qui a pour mission d'attirer en Belgique les initiatives étrangères en matière de création de nouvelles entreprises;

3. Direction de l'expansion économique (dont les tâches sont exposées au point II ci-après);

— une direction générale de la *préparation des accords économiques* travaillant en étroite liaison avec le ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur;

— une direction générale des *études et de la documentation* étudiant l'évolution de la conjoncture intérieure et extérieure et réunissant la documentation et les textes relatifs à la législation économique;

— un institut national de *statistiques* élaborant les statistiques économiques sur base nationale, provinciale ou par arrondissement;

— une *inspection générale économique* (dont les tâches sont exposées au point II ci-après).

II. *LA DIRECTION DE L'EXPANSION ECONOMIQUE ET L'INSPECTION GENERALE ECONOMIQUE*

Créée en 1952, la direction de l'expansion économique fonctionne au sein de l'administration de l'industrie et est chargée d'une double mission.

Tout d'abord, elle est chargée de promouvoir le développement des investissements industriels en général et des industries nouvelles en particulier en tenant compte notamment des problèmes économiques et sociaux qui se posent sur le plan régional. A cet effet, elle conçoit et élabore les directives d'application des lois d'aide financière, assure la coordination des interventions du ministère et centralise les renseignements relatifs à l'état d'avancement des dossiers et les statistiques d'application des lois d'expansion.

Sa seconde mission est de susciter et d'encourager les initiatives régionales et locales en vue du développement économique.

Elle assure sur le plan central la liaison permanente avec les différents ministères et les organismes publics et privés nationaux participant au développement économique régional.

La direction de l'expansion économique travaille en collaboration étroite avec l'inspection générale économique à la réalisation de la politique d'expansion et plus particulièrement en matière de développement économique régional. En tant qu'administration centrale, la direction de l'expansion économique assure le travail de conception, l'élaboration de la législation et des directives d'application. Les services régionaux de l'inspection générale économique sont chargés de l'exécution de cette politique.

L'inspection générale économique comprend cinq circonscriptions (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi) et sept permanences (Bruges, Huy, Courtrai, Saint-Nicolas, Hasselt, Arlon et Mons). Dans chacune de ces villes, un fonctionnaire de l'inspection générale économique se tient à la disposition du public au minimum une fois par semaine pour tous renseignements et notamment en vue de la constitution de dossiers de demande de crédit ou de subvention.

Quatre attachés économiques ont été spécialement désignés pour assurer en province un contact permanent sur place avec les forces vives de la région notamment avec les gouverneurs de province, les comités et organismes régionaux et locaux, les organisations professionnelles, les organisations patronales et syndicales, les services régionaux des diverses administrations et les personnalités régionales; ces attachés dépendent administrativement de l'inspection générale économique mais sont en contact direct avec la direction de l'expansion économique pour tout ce qui touche les problèmes de leur région. En fait, dans chaque province, il y a au moins un fonctionnaire de l'inspection générale économique chargé des problèmes d'expansion économique.

III. *LES COMITES PROVINCIAUX ET REGIONAUX*

Depuis la guerre, des comités provinciaux ou régionaux ont été créés, dont la tâche consiste à promouvoir l'expansion économique régionale. Dans un souci de coordination, l'administration a estimé nécessaire d'accorder à certains d'entre eux une reconnaissance officielle. C'est ainsi qu'à partir de 1959 les comités provinciaux ont été agréés (sauf un) par arrêté ministériel; le ministère des affaires économiques est représenté dans ces comités par un fonctionnaire de l'inspection générale économique.

La mission des comités d'expansion économique consiste à:

— étudier les problèmes économiques et sociaux de leur région;

— proposer des programmes de développement et les réviser périodiquement en fonction de l'évolution de la situation économique;

— promouvoir les initiatives et coordonner les efforts susceptibles de favoriser la réalisation de ces programmes;

— rassembler les informations pratiques intéressant les milieux d'affaires, assister les investissements dans leurs recherches et les mettre en relation avec les organismes responsables de la politique économique.

IV. *LES SOCIETES D'EQUIPEMENT*

Ces sociétés, créées en vertu de la loi du 18 juillet 1959, ont pour mission de procéder à l'aménagement et l'équipement de terrains à des fins industrielles, d'y construire des bâtiments industriels ou artisanaux et de vendre, concéder ou louer des terrains à des personnes de droit privé avec charge de les utiliser à des fins industrielles. L'expérience a montré que l'aménagement de zones industrielles permet à la fois une concentration des efforts, une sensible économie des dépenses et ainsi une efficacité largement accrue, mais les multiples tâches qu'entraîne un tel aménagement supposent l'existence d'un organisme capable de les affronter; les réalisations de la Grande-Bretagne dans ce domaine, où les Trading Estates ont une existence de plusieurs dizaines d'années, ont montré la voie. Le choix de l'implantation de ces zones est fait dans le cadre d'un plan régional.

Plusieurs sociétés d'équipement ou sociétés d'industrialisation ont été créées en Belgique (Liège, Courtrai, Gand, etc.). En pratique, il s'agit d'associations intercommunales ayant pris la forme de sociétés coopératives. Au début de 1964, il y avait treize organismes de ce genre en fonction groupant cinq cent quarante-cinq communes et représentant une population d'environ deux millions d'habitants.

L'expérience acquise en matière de politique régionale a conduit à revoir le statut de ces organismes; c'est la raison pour laquelle un avant-projet de loi est à l'étude, visant à doter les « sociétés de développement régional » d'un statut uniforme.

V. *AUTRES ORGANISMES*

D'autres organismes s'occupent également de certains aspects du développement régional:

L'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire relève du ministère des travaux publics, et est responsable de la localisation et de l'équipement des zones industrielles et résidentielles.

On peut mentionner simplement les organismes suivants:

— aux services du premier ministre : l'administration de la coordination économique;

— au ministère de la santé publique : l'administration du logement et les comités de logement;

— au ministère de l'intérieur : l'administration de la tutelle des administrations régionales et locales;

— au ministère du travail et de l'emploi : l'Office national de l'emploi;

— au ministère des classes moyennes : le service de l'assistance technique, du crédit et de l'expansion;

— au ministère de l'agriculture : l'administration des services économiques;

— le conseil central de l'économie;

— les chambres de commerce et d'industrie;

— les groupements professionnels régionaux.

L'adaptation des administrations aux problèmes régionaux aux Pays-Bas

(Note de M. MOSES)

La *coordination horizontale* des mesures prises par les organes responsables de la politique régionale est assurée au niveau national:

— sur le plan politique, par la responsabilité collective du Conseil des ministres,

— sur le plan administratif, par la Commission centrale de planification (Vaste commissie van de Rijksdienst voor het nationale plan), qui dépend du ministère du logement et dans laquelle sont représentés tous les ministères intéressés à l'aménagement du territoire.

Pour divers aspects du développement régional, chaque ministre compétent est assisté d'une commission consultative de coordination, composée de représentants des ministères associés dans l'œuvre d'aménagement régional.

Les principaux organes coordinateurs sont la commission pour le développement industriel des zones critiques (Commissie industriële ontwikkeling probleemgebieden) du ministère des affaires économiques, la commission pour le développement des zones critiques (Commissie maatschappelijke ontwikkeling probleemgebieden) du ministère du travail social, la commission pour le remembrement (Ruilverkavelingscommissie) du ministère de l'agriculture et de la pêche, et la commission de l'emploi (Werkgelegenheidscommissie) du ministère des affaires sociales et de la santé publique.

Les communes assurent elles-mêmes le financement de leurs programmes de développement. Toutefois, les programmes communaux qui ont été approuvés par le gouvernement peuvent recevoir des concours financiers importants de la part de celui-ci sous la forme de subventions.

La *coordination verticale* se situe au niveau provincial où coopèrent les instances locales, régionales et centrales compétentes en matière de développement régional. Les autorités provinciales compétentes, informées par des commissions créées à cet effet, donnent aux ministères intéressés leur avis sur les projets.

Les organismes ad hoc issus de l'initiative régionale n'existent, aux Pays-Bas, que dans quelques régions : par exemple, des groupes de communes ont été amenés à coopérer pour promouvoir l'établissement d'industries dans leur région.

Le problème de la cohérence des mesures de développement prises par les différentes collectivités locales est résolu par le fait que les programmes communaux doivent s'adapter aux programmes régionaux établis par les provinces, par exemple les travaux exécutés sur les terrains doivent être conformes aux destinations prévues pour ces terrains.

La collaboration du public est très importante quant à la réalisation des programmes de développement régional. Aux Pays-Bas, la population accueille généralement de façon favorable l'amélioration du niveau de vie qui résulte de l'industrialisation en cours. D'importants efforts d'information sont faits par les administrations communales, ainsi que par l'initiative privée et religieuse. La participation du public se manifeste davantage encore par le concours de l'initiative privée à l'élaboration des programmes régionaux de développement social et culturel.

ANNEXE VII

TABLEAU n° 1

Principales subventions en capital (1)

Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Conditions générales bases de calcul	Montant ou taux (maximum) de subventions par entreprise
Belgique: Loi du 18-7-1959	15 régions de développement déterminées en fonction des critères suivants: chômage permanent important, émigration de la population, déplacements importants, déclin effectif ou imminent d'activités économiques importantes	Faciliter la création, l'extension, la conversion et la modernisation d'entreprises industrielles ou artisanales	Dépenses globales d'investissement: immeubles (bâtis et non bâtis) et matériel	20 % pour les immeubles 7,5 % pour le matériel (en basse conjoncture 30 % et 10 % respectivement)
France: Décret n° 64.440 du 21-5-1964	1) Zones de développement (Ouest, Sud-Ouest, Centre, Corse)	Création d'emplois – par création d'établissements nouveaux (30 emplois au minimum) – par extension d'établissements existants (aboutissant à un accroissement de 30 % de l'emploi ou à la création de 100 emplois nouveaux)	Investissement minimum de 300 000 F Dépenses d'investissement hors taxes	1) Zones de développement – création d'activités nouvelles: 10 % – par extension d'un établissement existant: 5 %
	2) A l'intérieur de ces zones, certaines agglomérations choisies notamment en raison « de leur situation géographique »			2) Agglomérations – création d'activités nouvelles: 20 % – extension d'un établissement existant: 12 %
	3) Zones « d'adaptation » (bassins houillers, bassin ferrifère de Lorraine, zones textiles en déclin)	Reclassement de la main-d'oeuvre ou maintien du personnel – par création, remise en marche, conversion totale d'un établissement – par extension ou conversion partielle d'un établissement	Investissement minimum de 300 000 F Dépenses d'investissement hors taxes	3) Zones d'adaptation – création d'activités nouvelles: 20 % – extension d'un établissement existant: 12 % Dans les trois cas ci-dessus, maximum de: – 11 000 F par emploi en cas de création – 6 000 F par emploi en cas d'extension

(1) Ce tableau n'a pas la prétention de présenter un inventaire exhaustif des avantages octroyés, mais de permettre une vue synthétique des modalités d'octroi des principaux avantages.

TABLEAU n° 1 (suite)

Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Conditions générales bases de calcul	Montant ou taux (maximum) de subventions par entreprise
Italie:				
gouvernement central – Loi n° 634 du 29-7-1957 et n° 555 du 18-7-1959 et n° 1462 du 29-9-1962	Midi et les îles	Création ou agrandissement des petites et moyennes entreprises (capital inférieur à 6 milliards de lires)	Dépenses globales d'investissement: (travaux de gros-œuvre, équipement)	1) Travaux de gros-œuvre: 20 % des dépenses 2) Biens d'équipement: 20 % si origine méridionale 10 % si autres origines 10 % ou exonération de droit, droits de douane si origine étrangère
– Loi n° 588	Sardaigne	Création ou rénovation des petites et moyennes entreprises	Dépenses globales d'investissement: (gros-œuvre, biens d'équipement)	Maximum: 20 % des investissement (cumul possible avec la subvention du gouvernement central)
Sardaigne	Sardaigne	Faciliter le démarrage des nouvelles entreprises situées dans les zones industrielles	Dépenses pour: – achats des terrains – travaux de raccordement routier, électrique, téléphonique etc. – paiement des charges de consommation d'eau et d'électricité à usage industriel pour 10 ans – paiement de transport de matières premières et de produits finis pour 3 ans – support d'une partie des charges sociales dans la phase de démarrage	Subventions pouvant aller jusqu'aux 2/3 de la dépense globale nécessaire
Luxembourg:				
Loi du 13-6-1962		Création, expansion ou conversion des entreprises	Dépenses pour immeubles et biens d'équipement	Maximum: 15 % des immeubles 10 % des biens d'équipement
Pays-Bas:				
Disposition du 20-11-1963	Centres de développement	Etablissement ou agrandissement des entreprises sur un terrain communal (surface des bâtiments nouvellement construits doit au moins être de 500 m²); l'entreprise doit s'engager à employer une personne par 100 m² utiles dans le cas d'établissement, et d'une personne par 50 m² utiles dans le cas d'agrandissement	Surface utile de la nouvelle construction	En cas d'etablissement 35 Fl/m² de surface utile pour les premiers 2 000 m² 40 Fl/m² pour les 2 000 m² suivants 45 Fl/m² pour les 2 000 m² suivants ... 75 Fl/m² pour une surface de plus de 16 000 m² (max. par cas 1 250 000 Fl) En cas d'agrandissement 25 Fl/m² pour l'ensemble de la construction (max. par cas 250 000 Fl)

TABLEAU n° 2

Principaux crédits a intérêt réduit (1)

Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Conditions générales	Taux d'intérêt - Durée
Allemagne (RF)				
Bund	– Bundesausbaugebiete, Zonenrandgebiete	– Favoriser la rationalisation et la modernisation des entreprises installées	—	Taux: 5 % Durée: 15 ans
	– Bundesausbaugebiete	– Encourager l'établissement et le transfert d'industries	Maximum de 50 % du montant de l'investissement	Taux: 3,5 % Durée: 15 ans
Länder:				
– Baden - Württemberg	Haut Rhin - Hotzenwald	Favoriser les petites et moyennes entreprises	Pas de plafond, mais le crédit ne doit pas financer plus de 1/3 environ des frais d'investissements	Taux actuel: 3-4 % Durée max.: 10-15 ans
– Hessen		Favoriser les entreprises industrielles	Crédits de l'ordre de 3 000 à 4 000 DM par nouvel emploi créé	Taux: 5 % Durée: 10 ans en moyenne
– Bayern	Certaines zones moins développées qui ne sont pas prises en considération par les programmes visés sous la rubrique « Bund » ci-dessus	Destinés aux entreprises industrielles, artisanales et touristiques	—	Taux: entre 3,5 % et 5 % pour les entreprises industrielles; 4 % pour les entreprises touristiques Durée max.: 15 ans pour l'industrie
– Niedersachsen	Zonenrandgebiete et Landkreise sous-développés	Création d'entreprises	Pas de plafond	Taux: 3,5 % Durée: 15 ans
		Rationalisation d'entreprises (industrielles, artisanales, touristiques)	Plafond 10 000 DM (exceptionnellement 20 000 DM)	Taux: 4 % Durée: 10 ans
— Nordrhein-Westfalen	Régions frontalières du Land (p. ex. Eifel)	Favoriser les petites et moyennes entreprises industrielles	Montant maximum décidé par cas concret	Taux: pour la période de démarrage sur décision d'une commission: 2 % pour les 3 années suivantes: 4 % pour les années suivantes: 6 % Durée max: 10 ans
– Schleswig-Holstein	Tout le Land	Favoriser les investissements des entreprises industrielles ou artisanales	Pas de plafond, mais le montant des crédits octroyés ne doit pas dépasser 50 % de la valeur des investissements	Taux: création 5,5 % sinon 5 % Durée: 15 ans

(1) Ce tableau n'a pas la prétention de présenter un inventaire exhaustif des avantages octroyés, mais de permettre une vue synthétique des modalités d'octroi des principaux avantages.

TABLEAU n° 2 (suite)

Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Conditions générales	Taux d'intérêt - Durée
Belgique	—	—	—	—
France				
(Fonds de développement économique et social) (Décret du 30-6-1955 et décret du 15-7-1960)	Régions de conversion et de développement	Crédits octroyés notamment pour la réalisation des programmes de conversion, décentralisation	—	Taux: 6 % Durée: 7 à 15 ans
Italie				
Gouvernement central (Lois n° 298 du 11-4-1955, n° 634 du 29-7-1959, n° 625 du 30-7-1959 et n° 649 du 25-7-1961)	Midi et les îles	Favoriser l'installation, la modernisation et la reconversion des entreprises, de préférence petites et moyennes (capital inférieur à 6 milliards de lires)	Les crédits ne peuvent couvrir plus de 70 % des investissements projetés	Taux: 3 % pour un montant maximum de 500 millions de lires, en cas d'extension et de 1 milliard de lires en cas de création 4 % pour un montant maximum de 4 milliards de lires, octroi des crédits par tranche à ces différents taux est autorisé Durée max.: 15 ans
Gouvernements régionaux – Sardaigne (Loi régionale du 18-5-1957 n° 23 modifiée par la loi régionale n° 4 du 29-4-1960)	Sardaigne	Financer la constitution de stocks des petites et moyennes entreprises	Montant maximum: 75 millions de lires	Taux: 3 % pour les prêts allant jusqu'à 25 millions de lires 4 % pour les prêts de 25 à 50 millions de lires 5 % pour la tranche allant de 50 à 75 millions de lires
(Loi régionale du 7-5-1953)		Création ou modernisation de toutes entreprises	—	Taux: 3,5 % Durée: 10 ans
– Sicile (Loi régionale n° 51 du 5-9-1957)	Sicile	Création, modernisation, développement des entreprises	Montant maximum: 2/5 des investissements	Taux: 4 % Durée: 10 ans
Luxembourg	—	—	—	—
Pays-Bas	—	—	—	—

TABLEAU n° 3 (1)

Principales bonifications d'intérêt

Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Conditions
Allemagne (RF)			
Bund:	Zonenrandgebiete	Rationaliser les entreprises des branches industrielles importantes	Bonification de 3 % pour une durée de 3 années
Länder:			
– Niedersachsen	Le Land dans son ensemble et plus spécialement le Zonenrandgebiet	Favoriser l'établissement des industries	Bonification de 3 % pour une durée max. de 10 ans
– Rheinland-Pfalz	Zones à développer	Encourager l'établissement de nouvelles entreprises (petites et moyennes) et la modernisation des entreprises existantes	Bonification de 3 % par an dans le cas de nouveaux établissements; si modernisation, le taux d'intérêt bonifié ne peut être inférieur à 5 %; durée: 5 ans (construction de bâtiments industriels), 3 ans (autres investissements)
Belgique			
(Loi du 18-7-1959)	Régions de développement	Création, extension, conversion ou modernisation des entreprises industrielles et artisanales	Bonification de 4 % pour une durée de 5 ans en principe avec prolongation possible de 3 ans; en cas de récession le taux peut être ramené jusqu'à 1 %
France			
(Art. 1 du décret n° 55-874 du 30-6-1955)	Régions précisées dans les programmes de développement	Etablissements nouveaux, conversions, décentralisation	Les bonifications ne peuvent avoir pour effet de ramener le taux réel des prêts au dessous du taux de crédit consenti par l'Etat, soit actuellement 6 %
Italie			
Gouvernement central (Loi du 29-7-1957, n° 634)	Midi et les îles	Bonifications financées par la Cassa per il Mezzogiorno, pour les prêts accordés par certains établissements de crédit, notamment ISVEIMER, IRFIS et CIS, à des entreprises industrielles	Les bonifications ramènent le taux à 4 %
Gouvernement régional de la Sardaigne (Loi du 7-5-1953 n° 24)	Sardaigne	Création et modernisation des entreprises	Les bonifications servent à réduire le taux de 2,5 %
Gouvernement régional de la Sicile (Loi du 5-7-1957 n° 51)	Sicile	– Faciliter la formation de stocks de matières premières et de produits finis – Promouvoir la création, le développement et la modernisation des entreprises	Les bonifications servent à réduire le taux à 3 %, durée 5 ans Réduction maximum de 2 %, le taux ne peut aller au-dessous de 4 %, durée 10 ans
Luxembourg			
(Loi du 2-6-1962)	—	Création, extension ou rationalisation des entreprises	Bonification maximum de 4 %, le taux d'intérêt ne peut être réduit au-dessous de 1 %
Pays-Bas	—	—	—

(1) Ce tableau n'a pas la prétention de présenter un inventaire exhaustif des avantages octroyés, mais de permettre une vue synthétique des modalités d'octroi des principaux avantages.

TABLEAU n° 4 (1)

Principales garanties de crédit

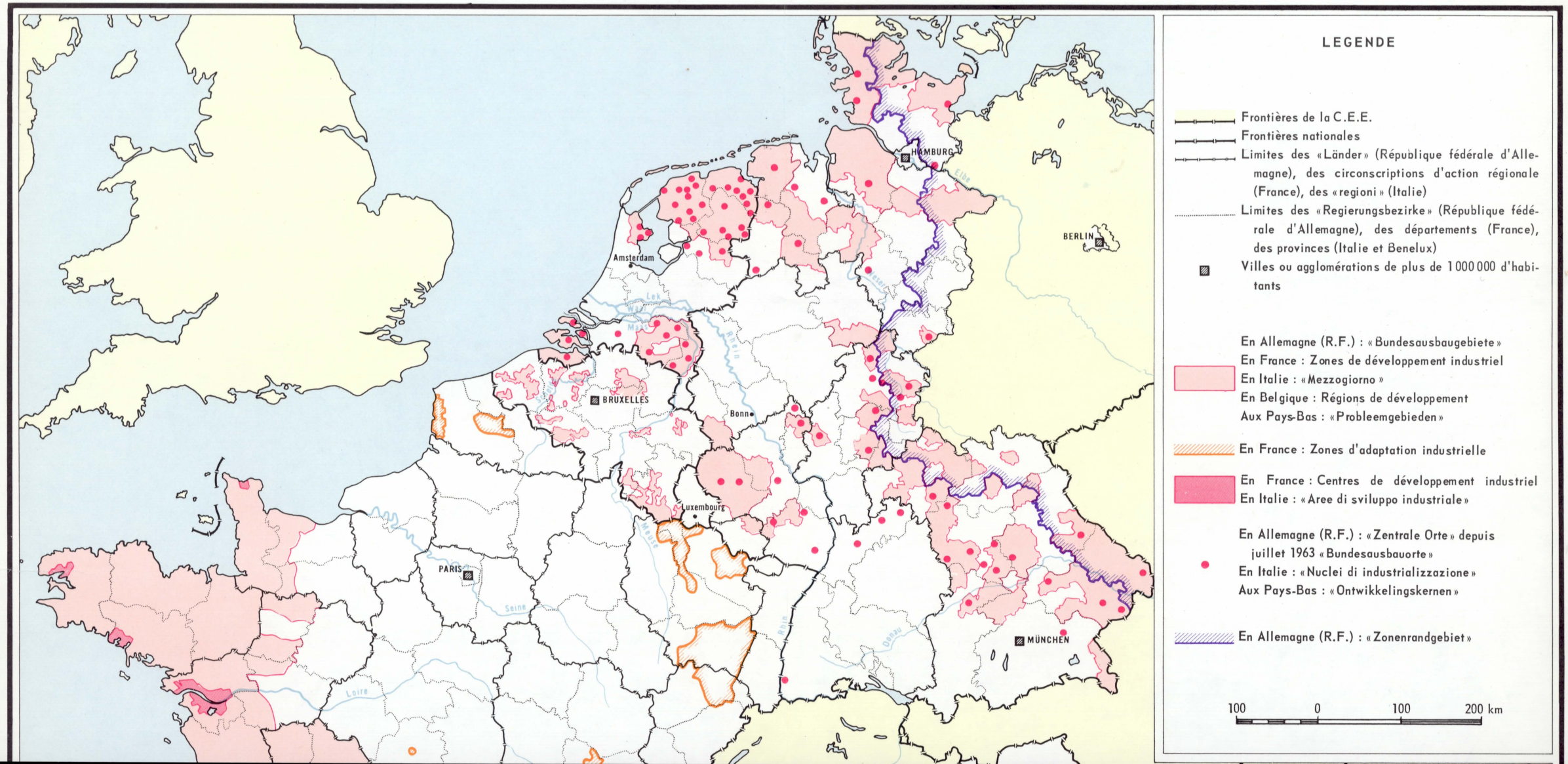
Etat membre	Critères géographiques	Objectifs	Modalités
Allemagne (RF)			
Bund	—	—	—
Länder – Bayern		Toutes entreprises	Garanties aux entreprises affectées par la division de l'Allemagne
Belgique			
(Loi du 18-7-1959)	Régions de développement	Création, extension, conversion, modernisation des entreprises industrielles ou artisanales	Garantie des prêts bonifiés
France			
(Décret n° 55-874 du 30-6-1955)		Toutes entreprises	Garantie pour les emprunts destinée aux opérations tendant au développement régional
Italie			
Régions autonomes – Sardaigne (Loi régionale n° 22 du 7-5-1953, modifiée par la loi n° 3 du 12-3-1958	Sardaigne	Implantation et développement des industries (toutes entreprises)	La garantie de la région peut couvrir jusqu'à 75 % des crédits
– Sicile (Loi régionale n° 51 du 5-8-1957)	Sicile	Pour faciliter la formation de stocks de toutes entreprises industrielles	Garantie de la région à concurrence de 30 % des crédits
Luxembourg			
(Loi du 2-6-1962)		Création, extension, conversion et rationalisation des entreprises industrielles, artisanales et commerciales	Garantie de l'Etat des prêts bonifiés ne pouvant excéder 50 % du montant des emprunts contractés. L'Etat est susceptible de s'engager pour un encours de 200 millions de Fl. (exceptionnement 400 millions de Fl.)
Pays-Bas	—	—	—

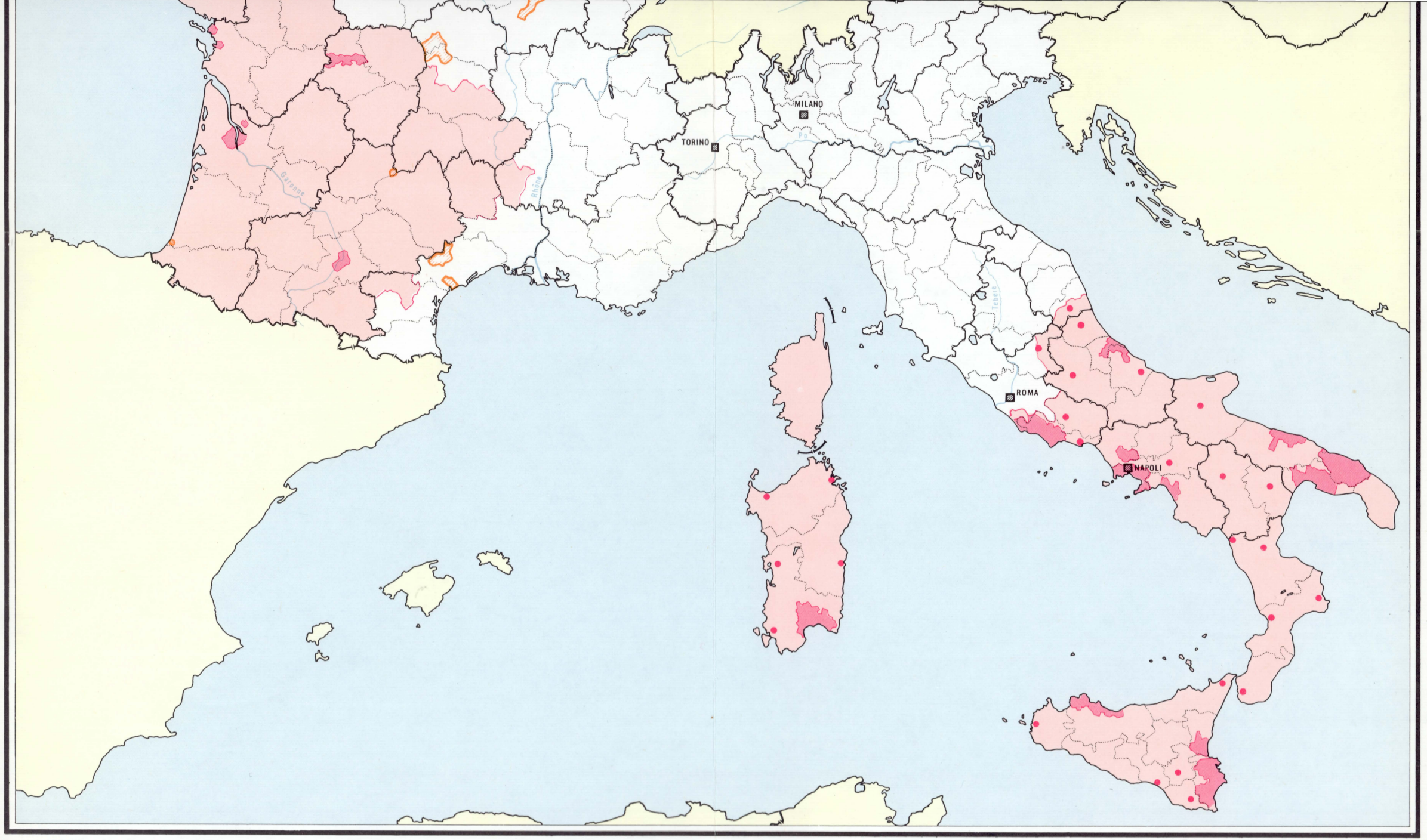
(1) Ce tableau n'a pas la prétention de présenter un inventaire exhaustif des avantages octroyés, mais de permettre une vue synthétique des modalités d'octroi des principaux avantages.

Top half of 405

CARTE DES REGIONS DEFAVORISEES DE LA C.E.E.

dans lesquelles les entreprises bénéficient d'aides financières accordées par les Etats membres (situation: juin 1964)





Bottom half of 405

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
8154*/1/VI/1965/5

FF 12,—	FB 120,—	DM 9,60	Lit. 1500	Fl. 8,75	£0.17.6	$2.40